

IC47: CONDIZIONI CONCORRENZIALI NEI MERCATI DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

INTRODUZIONE: PERCHÉ UN'INDAGINE CONOSCITIVA NEL SETTORE DEL TPL

CAPITOLO 1: IL SETTORE DEL TPL IN ITALIA

1. Ruolo del settore
2. Struttura dell'offerta
3. Un confronto con i principali paesi europei
4. Sperequazioni regionali
5. Redditività del servizio
6. Tariffe
7. Dimensione del finanziamento pubblico
8. I costi del TPL
9. I contratti di servizio

CAPITOLO 2: *GOVERNANCE* E PROGRAMMAZIONE NEL TPL. I NODI CONCORRENZIALI

1. Perché le amministrazioni non bandiscono le gare?
2. Il riparto di competenze
3. I *deficit* di programmazione nei servizi di TPL
4. Il finanziamento pubblico del TPL: criticità concorrenziali
5. Altri fattori che inducono a scegliere gli affidamenti diretti

CAPITOLO 3: I SERVIZI PROGRAMMATI E LA CONCORRENZA “*PER*” IL MERCATO

1. Premessa
2. Quadro normativo
3. L'affidamento dei servizi di TPL all'estero
4. Lezioni dalle gare già svolte
5. Variabili che influiscono sulla “qualità” delle gare

CAPITOLO 4: LA CONCORRENZA “*NEL*” MERCATO

1. Perché la concorrenza *nel* mercato
2. Quadro normativo
3. I test di compromissione: nodi critici
4. Come separare i servizi commerciali dai servizi in esclusiva

CAPITOLO 5: SPAZI PER L'ATTIVITÀ DELL'AUTORITÀ NEL SETTORE

1. L'attività di *advocacy*
2. L'*enforcement*

CONCLUSIONI

Introduzione: perché un'indagine conoscitiva nel settore del TPL

1. Quello del Trasporto Pubblico Locale (TPL) è un settore di assoluta rilevanza per l'economia nazionale, altamente regolamentato ma, potenzialmente, con ampi spazi per lo sviluppo della concorrenza, intesa come concorrenza *“per”* il mercato (gare per l'affidamento in esclusiva dei contratti di servizio) ma anche, come sarà evidenziato, come concorrenza *“nel”* mercato, con più gestori che operano sulle stesse tratte. L'esigenza di svolgere un'indagine conoscitiva sulle condizioni concorrenziali nel TPL nasce dalla constatazione che nei quasi venti anni trascorsi dalla legge di riforma del 1997, che si proponeva di avviare la liberalizzazione del settore, si è assistito ad un'iper-produzione normativa (che ha reso oltremodo complessa l'analisi del settore), a cui si è però accompagnata una sostanziale **stasi negli assetti di mercato**. Il lunghissimo - e spesso sterile - dibattito sulla nuova riforma del TPL si è ora concretizzato nella decisione del Governo di inserire all'interno dello schema di decreto legislativo recante Testo Unico sui Servizi Pubblici Locali (**TUSPL**) una serie di articoli che incideranno anche sul settore del TPL. In un momento particolarmente propizio all'auspicata introduzione di una riforma del settore, l'Autorità ritiene opportuno un suo intervento al fine di dare il proprio contributo al processo di riscrittura normativa in atto.

2. Allo stato il testo del decreto legislativo contenente il TUSPL, approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri del 21 gennaio 2016, ha ricevuto il Parere del Consiglio di Stato (3 maggio 2016) ed è stato esaminato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, che ha espresso parere positivo il 12 maggio 2016, pur evidenziando preoccupazione per il sostanziale sfavore per gli affidamenti *in house* che permea la nuova disciplina e disaccordo per le misure premiali volte a favorire la concorrenza.

3. Con riguardo alle norme del TUSPL applicabili alla generalità dei servizi pubblici locali (incluso dunque il settore del TPL) ed in particolare alla normativa sulle modalità di affidamento (art. 7 del TUSPL), il Consiglio di Stato, nel proprio parere, ha evidenziato il maggior rigore richiesto dalla normativa nazionale rispetto a quella comunitaria nel permettere modalità di affidamento alternative alla gara. Tale impostazione - che in effetti costituisce un importante passo avanti compiuto dal decreto rispetto al Regolamento n. 1370/2007 (non però rispetto alla legge settoriale del 1997, che consentiva solo la gara) - non appare *prima facie* in contrasto con gli esiti referendari (cui ha fatto seguito la sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012 che ha abrogato dell'art. 4 del DL n. 138/2011) che, sottolinea comunque il giudice amministrativo, *“risalgono ormai a più di cinque anni or sono”*.

4. Per quanto concerne invece le norme del TUSPL dedicate al TPL, il Consiglio di Stato ritiene che le disposizioni contenute negli artt. 22, 23, 26, 27 e 35, in quanto specificamente concentrate su un solo settore, producono uno squilibrio sistematico del testo unico e pertanto

paiono in contrasto con i principi della legge di delega (art. 16, c. 2); per tale ragione, il Consiglio di Stato ne auspica l'espunzione dal testo del decreto.

5. Nel pieno rispetto della valutazione che sarà svolta dal Governo sulla coerenza delle norme del TUSPL in materia di TPL con i principi della legge delega, l'Autorità ritiene necessario un tempestivo intervento volto a correggere finalmente le incongruenze dell'attuale normativa e ad avviare la necessaria riforma del settore del TPL **verso un assetto più concorrenziale**. Pertanto, l'Autorità auspica che, quale che sia lo strumento normativo ritenuto più adatto, le disposizioni relative alla riforma del settore del TPL, ora inserite nel TUSPL, siano rapidamente approvate, secondo le linee ed i suggerimenti di *policy* che saranno presentati più avanti.

6. Il primo elemento che emerge quando ci si occupa del settore è la paradossale **coesistenza di due caratteristiche in teoria confliggenti**: i) un **quadro normativo** nazionale che ormai dal 1997 - quando addirittura si rese **obbligatoria la gara**, per lo meno sulla carta - ha sempre auspicato modalità competitive di affidamento del servizio; ii) una situazione **di fatto** che ha visto negli ultimi venti anni lo svolgimento di **pochissime gare** e la prosecuzione di regimi di affidamenti diretti (anche nella forma dell'*in house providing*). Tale situazione ha determinato *performance* non sempre soddisfacenti sia sotto il profilo della qualità dei servizi che del loro costo per la collettività.

7. La persistenza degli affidamenti diretti in luogo delle gare è una caratteristica comune a molti paesi europei, che pare aver beneficiato dell'intervenuta approvazione del **Regolamento comunitario n. 1370 del 2007**. Tuttavia, quel che differenzia il settore italiano del TPL rispetto ad altri paesi comparabili per dimensione è il fatto che in Italia si è assistito ad un **progressivo ed inesorabile scadimento dell'offerta e dell'efficienza** dei servizi di TPL, che, in alcuni casi ben noti alle cronache, ha assunto connotati patologici anche sotto il profilo dell'accumularsi di perdite di bilancio e di debiti.

8. Ciò nonostante sono poche le amministrazioni che hanno ritenuto di ovviare a tale situazione, che tra l'altro investe profili di uso inefficiente di risorse pubbliche, attraverso la fine del regime di affidamento diretto e l'effettuazione di gare. In altri termini, nonostante periodiche (ed un po' rituali) dichiarazioni pubbliche circa le virtù della gara, tale strumento non è stato utilizzato in maniera estesa e tra l'altro là dove utilizzato è stato sovente impiegato in maniera non ottimale.

9. E' interessante notare che, al di là dello strumentario normativo introdotto, ci si trova di fronte ad un problema di **incentivi distorti** (o quantomeno deboli) **della pubblica amministrazione** ad applicare le norme finalizzate allo sviluppo della concorrenza. Nel settore del TPL quando si parla di concorrenza ci si riferisce prevalentemente al concetto di **concorrenza per**

il mercato, cioè l'attribuzione con modalità competitive di un diritto esclusivo allo svolgimento del servizio, in un determinato ambito, per un certo periodo di tempo. Scopo principale dell'indagine è dunque di analizzare il settore, identificarne le principali criticità, anche alla luce del quadro normativo vigente e capire se e come una maggiore iniezione di concorrenza sia in grado di superarle. L'indagine ha tuttavia anche l'ambizione di individuare gli **spazi per lo sviluppo di forme di concorrenza nel mercato**, che nella sua accezione più idonea al contesto nazionale significa essenzialmente restringere il perimetro del cosiddetto "servizio pubblico" affidato in esclusiva e ritagliare linee e servizi esercitabili da più imprese contemporaneamente, in regime di libero mercato. Va infatti ricordato sin da subito che qualunque sia il quadro normativo è sempre possibile (e lo è da tempo) per le amministrazioni locali privilegiare forme di gestione dei servizi maggiormente concorrenziali.

10. In questa prospettiva, il **Capitolo 1** dell'indagine fornirà una descrizione del settore del TPL italiano sia attraverso un confronto con quanto avviene nei principali paesi europei, sia evidenziando i forti divari territoriali tra Regioni italiane. Le *performance* negative del settore del TPL nazionale verranno analizzate sotto una duplice prospettiva: sia dal lato dei **costi di produzione del servizio**, sia dal lato della **redditività del servizio**. Si cercherà inoltre di fornire indicazioni in merito all'effetto che la proprietà delle imprese (pubblica o privata) può avere sui principali indicatori di *performance*.

11. Con riferimento all'analisi dei costi sarà necessario descrivere le **caratteristiche principali della funzione di produzione** dei servizi di TPL e dunque l'eventuale esistenza di **economie di scala, di gamma e/o di scopo** perché si tratta di elementi decisivi nell'individuazione del numero e della dimensione dei lotti da mettere a gara. A tal fine si dovrà procedere ad una distinzione tra servizi di trasporto su gomma e su ferro, in considerazione delle significative differenze esistenti tra i due settori. Basti pensare al fatto che la rete ferroviaria in ambito extraurbano o le reti tranviarie e metropolitane in ambito urbano presentano caratteristiche di monopolio naturale che sono invece assenti nell'offerta di servizi di TPL su gomma (dove vi sono invece esternalità negative da congestione).

12. La *performance* delle imprese italiane che erogano servizi di TPL in termini di costi di produzione è particolarmente negativa sia in termini assoluti sia a confronto con quella degli operatori dei principali paesi europei. Piuttosto che al mancato sfruttamento di economie di scala a livello di singola azienda, tale **inefficienza nei costi medi di produzione** del servizio delle imprese italiane di TPL sembrerebbe addebitabile in buona parte al mancato sfruttamento di economie a livello di gruppo: infatti, con rare eccezioni, le imprese italiane che erogano servizi di TPL sono piccole, localizzate in un unico ambito geografico e non organizzate in gruppi ramificati su base territoriale (come accade invece per le grandi imprese tedesche e francesi). In questo senso, va sottolineato come, sotto il profilo concorrenziale, **la crescita dimensionale** degli

operatori del TPL e la loro aggregazione non costituisca necessariamente un problema. Anzi, la loro eccessiva frammentazione e un localismo non sempre giustificato possono essere visti come sintomi di un contesto concorrenziale fragile e profuso di equilibri collusivi, più o meno taciti.

13. I costi sono una variabile strategica per ogni progetto volto ad ampliare il ruolo della concorrenza nel settore, dal momento che influenzano le **compensazioni pubbliche** previste per lo svolgimento dei servizi. L'analisi contenuta nell'indagine indica un'estrema variabilità dei costi, in particolare a livello geografico. Per anni si è discusso, pur se in un'ottica di *second best*, dell'introduzione dei c.d. **"costi standard"** come elemento teso ad uniformare i vari operatori verso una gestione mediamente efficiente.

14. Nel momento in cui questa indagine viene redatta è in fase di promulgazione un **decreto ministeriale** che contiene i risultati di un gruppo di lavoro *ad hoc* relativamente ai costi standard per i servizi di TPL; la normativa vigente attribuisce a tale grandezza il ruolo di parametro di riferimento per il **calcolo della base d'asta** nel caso di affidamento con gara; nell'ambito del processo di riforma normativa in corso è altresì previsto che i costi standard vengano utilizzati come uno dei **criteri di ripartizione del fondo** nazionale per il TPL; l'indagine, attraverso l'uso di lenti concorrenziali, darà una propria lettura al concetto di costo standard ed al suo impiego nel contesto italiano.

15. Con riferimento alla **redditività** si tratterà preliminarmente di analizzare l'attuale regime di **definizione delle tariffe** dei servizi di TPL e di verificarne la capacità di coprire una quota parte dei costi di gestione (che, secondo il D.Lgs. n. 422/97, dovrebbe essere il 35%). Inoltre verrà analizzato il ruolo dei **contributi pubblici**, sia nel coprire l'altra parte dei costi, sia nell'incentivare comportamenti virtuosi delle amministrazioni e dei gestori. Naturalmente il **confronto internazionale sulle tariffe**, che verrà fornito, dovrà essere letto alla luce della diversa qualità dei servizi offerti in alcuni contesti europei rispetto a quanto accade nelle principali città italiane.

16. L'indagine presenterà anche un'analisi sul ruolo delle tariffe del settore, soffermandosi innanzitutto sulla **complessiva offerta tariffaria** - vale a dire l'articolazione degli strumenti offerti e le modalità di pagamento - che attengono al più generale ambito della qualità del servizio. Sotto questo profilo il settore presenta **innegabili ritardi** sia nell'articolazione tariffaria, sia soprattutto nelle modalità innovative di pagamento (con importanti ricadute sul fenomeno della c.d. "evasione tariffaria"). Anche con riferimento a questi aspetti è decisivo il tema della programmazione dei servizi, che sarà affrontato nell'indagine, con particolare riguardo al ruolo degli enti che in sede di affidamento dovrebbero imporre standard di tariffazione particolarmente sfidanti.

17. Per quanto riguarda l'entità delle tariffe, verranno presentati sia un confronto internazionale sui prezzi che elementi di riflessione sull'andamento delle tariffe su base regionale; inoltre, ci si soffermerà sulle **analisi sulla mobilità dei cittadini** che **indicano che le scelte modali** dei consumatori non sono guidate esclusivamente dai prezzi, ma da altri fattori, riconducibili essenzialmente alla qualità e alla frequenza dei servizi; in altri termini, ogni valutazione sul livello dei prezzi deve essere necessariamente parametrata alla qualità complessiva dei servizi e al loro grado effettivo di accessibilità da parte dell'utenza.

18. A conclusione del Capitolo 1 si fornirà una breve panoramica dei contratti affidati in Italia, distinguendo tra il TPL su gomma ed il TPL su ferro, da cui emergerà che la prassi prevalente è ancora l'affidamento diretto (per il TPL su gomma spesso nella forma dell'*in house providing*), soprattutto con riguardo al trasporto ferroviario.

19. Prima ancora di ogni valutazione *pro futuro* degli effetti di una maggiore concorrenza nel settore, nel **Capitolo 2** si cercherà di capire **come mai**, nonostante un quadro normativo continuamente (forse anche troppo) in evoluzione, **le amministrazioni hanno sempre privilegiato il mantenimento degli affidamenti diretti pre-esistenti**, in molti casi ad imprese inefficienti.

20. Lasciando sullo sfondo teorie economiche come quella della c.d. **public choice**, secondo cui i decisori pubblici, piuttosto che massimizzare il benessere sociale, prendono le loro decisioni sulla base di un'interazione tra gli obiettivi dei vari portatori di interessi coinvolti, nell'indagine si fornisce una lettura più sostanziale dei fenomeni che si basa sul quadro normativo e sul sistema di incentivi che esso, nel suo concreto operare, ha determinato nei soggetti preposti alla gestione. In altri termini si tratta di identificare le principali cause che limitano lo sviluppo della concorrenza e le misure che potrebbero consentire di superarle (o quanto meno di attenuarle).

21. Data la finalità di servire le esigenze di mobilità, urbana o extraurbana, dei cittadini entro un breve raggio, i **servizi di TPL** sono sempre stati **organizzati su base locale**: comunale, provinciale e regionale. Storicamente, inoltre, il settore è stato interessato da un **pervasivo intervento pubblico** sia nella fase di programmazione ed affidamento (tralasciando l'ipotesi ormai remota di gestione diretta del servizio) sia in quella di finanziamento del settore (sulla base dell'ipotesi, che verrà discussa nell'indagine, della strutturale insufficienza dei ricavi a coprire i costi).

22. L'esame del quadro di riferimento settoriale parrebbe inoltre indicare l'esistenza di una forte **dicotomia tra la fase di progettazione ed organizzazione dei servizi** (al cui interno vi è

anche l'affidamento), in capo a Regioni ed enti locali (ex-province e/o Comuni) **e la fase di finanziamento, che è invece in capo allo Stato Centrale**¹.

23. Si è infatti adottato un modello cd “di **finanza derivata**” che, qualora non ben disegnato e supportato da un quadro coerente di norme, può essere in grado di introdurre incentivi distorti che inducono le amministrazioni locali, non adeguatamente responsabilizzate rispetto alle loro scelte, a comportamenti inefficienti. Tali comportamenti comprendono:

- identificazione di **ambiti del servizio pubblico** prevalentemente definiti sulla base dei **confini amministrativi** e mai attraverso un’analisi economico-ingegneristica dei flussi di mobilità;
- individuazione di **obblighi di servizio pubblico pletorici** e conseguente eliminazione “artificiale” di ogni spazio residuo per la concorrenza *nel* mercato;
- mantenimento di **affidamenti diretti** ad imprese inefficienti e dunque eliminazione della concorrenza *per* il mercato;
- esaltazione di **conflitti di interesse** tra ente locale programmatore, stazione appaltante ed impresa che gestisce i servizi;
- mantenimento in vita di **imprese di piccola dimensione** a proprietà locale.

24. La tesi che si svilupperà nell’indagine, in particolare nel Capitolo 2, è che **tale complessa governance multilivello del settore del TPL è una delle principali cause di criticità del settore**, che contribuisce a spiegarne le *performance* particolarmente insoddisfacenti.

25. Si indicheranno quindi una serie di strumenti per influenzare le scelte degli enti territoriali in materia di affidamento dei servizi di TPL verso soluzioni più efficienti. A tale riguardo un ruolo cruciale è svolto:

- dall’indispensabile riordino dell’assetto istituzionale in materia di TPL, con la previsione di incentivi al maggior accentramento possibile dei livelli decisionali, al fine di favorire una più elevata specializzazione e una migliore progettualità nella pianificazione dei servizi;
- dal rafforzamento del sistema di incentivi al ricorso alla gare (in particolare prevedendo penalizzazioni sul riparto dei Fondi pubblici in caso di ricorso a modalità alternative di affidamento);
- dalla normativa in materia di trasparenza delle scelte di affidamento da parte delle autorità pubbliche;
- dalle norme sulla razionalizzazione degli organismi partecipati, visto che la proprietà delle aziende italiane di TPL è ancora largamente pubblica.

¹ Il tentativo di passare ad un sistema di devoluzione alle Regioni anche dei compiti di finanziamento del settore (che in qualche misura si affacciava già con la riforma introdotta dal D.Lgs. 422 del 1997) appare ormai definitivamente tramontato.

26. Sempre nell'ambito degli affidamenti competitivi vi sono altre soluzioni innovative, rispetto alla tradizionale procedura ad evidenza pubblica, che possono essere perseguite dalle amministrazioni per incrementare l'efficienza delle gestioni del TPL; si pensi agli strumenti presenti anche nella normativa sugli appalti (appena riscritta) relativi a procedure di selezione più flessibili come la "procedura competitiva con negoziazione" o altre procedure che permettono ai privati di dialogare con le stazioni appaltanti per definire in modo più appropriato l'oggetto della selezione.

27. Il **Capitolo 3** è dedicato alle **gare**. Una volta completato l'esame del quadro normativo sull'affidamento dei servizi programmati, si procederà ad **esaminare le (poche) gare svolte sino ad ora in Italia**, avvalendosi **anche** dell'esperienza riscontrata nei **principali paesi europei**. Quest'esame servirà essenzialmente per mostrare che **gran parte delle gare svolte in Italia sino ad ora sono state disegnate male**. Le **principali criticità** riscontrate si riferiscono:

- alla presenza di un **unico lotto** di affidamento, spesso particolarmente esteso perché coincidente con il bacino unico regionale di programmazione;
- all'esistenza di rilevanti **conflitti di interesse** tra stazione appaltante e gestori attuali partecipanti alla gara;
- alle difficoltà di **reperimento del materiale rotabile**, non solo in termini assoluti ma anche rispetto ai tempi di avvio del servizio previsti nei bandi (in particolare nel caso dei servizi su ferro);
- alle difficoltà di **accesso alle infrastrutture** necessarie allo svolgimento del servizio (depositi, officine), a volte per l'indisponibilità dell'infrastruttura (favorita magari da condotte poco collaborative dei gestori correnti), altre volte per l'eccessiva brevità dei termini di avvio del servizio che ne impedisce il reperimento o l'acquisizione in tempi congrui;
- all'esistenza di **vantaggi di tipo informativo** in capo al gestore uscente;
- alla presenza nei bandi di **clausole idonee ad avvantaggiare i gestori attuali**.

28. Gli esiti delle gare già svolte in Italia e nei principali Paesi Europei consentirà all'Autorità di individuare una serie di **variabili che consentono allo strumento della gara di diventare realmente efficace** nel selezionare i gestori più efficienti e, dunque, di massimizzare le *chance* di ottenere i risultati positivi che da essa si attendono. In particolare si tratta:

- del **numero di partecipanti** alla gara (funzione anche del numero e delle caratteristiche dei lotti);
- dei **criteri di valutazione** dell'offerta;
- della **tipologia del contratto** oggetto di affidamento, in particolare sotto il profilo degli incentivi all'efficienza e all'innovazione, dei criteri di rinegoziazione e della durata;

- del tipo di **procedura** (evidenza pubblica o procedura ristretta, accanto a nuove procedure più flessibili);
- della natura del soggetto che svolge le funzioni di **stazione appaltante**.

29. Nell'individuazione delle variabili in grado di influenzare la qualità del processo concorrenziale innescato dalle gare avrà un rilievo anche la questione dell'**accessibilità al materiale rotabile (in particolare ferroviario)** alla luce di recenti interventi normativi che paiono mirati a costituire società specificatamente dedicate all'acquisto e al noleggio (traendo ispirazione dalle *rolling stock operating company* o ROSCO britanniche).

30. Come già anticipato, l'indagine ha anche l'ambizione di individuare lo spazio per lo sviluppo di forme di **concorrenza nel mercato** nel settore del TPL. A questo tema è dedicato il **Capitolo 4**. È questo forse il tema su cui sia la normativa vigente sia, purtroppo, quella *in fieri* (TUSPL) appaiono particolarmente carenti, come se effettivamente il legislatore avesse voluto considerare la concorrenza *per* il mercato l'unica possibile nel settore. L'Autorità invece ritiene l'indagine un momento molto importante per suggerire di testare l'introduzione, anche nel nostro paese (come avviene in altre esperienze europee), di un "modello misto" nel quale a forme di attribuzione concorrenziale di diritti esclusivi si accompagnino sempre più anche segmenti di attività esercitabili in concorrenza. Si tratta della parte della riflessione che ha bisogno, per essere realizzata, del maggior contributo innovativo sotto un profilo normativo.

31. Il **Capitolo 5** sintetizza brevemente gli spazi per l'*enforcement* antitrust nel settore, limitati, ma con possibilità di ampliamenti progressivi, man mano che si affermeranno logiche maggiormente concorrenziali.

32. L'indagine contiene anche un ***executive summary*** con la sintesi delle principali conclusioni e i suggerimenti di *policy* e modifica normativa che ne derivano.

Capitolo 1: Il settore del Trasporto Pubblico Locale in Italia

1. Ruolo del settore

33. **L'industria del TPL** riguarda l'offerta di tutti quei mezzi di trasporto collettivo (bus, treni, tram, metropolitane) che contribuiscono al soddisfacimento del diritto alla mobilità dei residenti in ambito urbano, regionale o infra-regionale, comunque in genere su distanze inferiori ai 100 km². Le modalità più diffuse per la prestazione dei servizi sono il trasporto su gomma, urbano ed extraurbano (c.d. autolinee), le metropolitane e le tranvie, in ambito urbano; i servizi di trasporto ferroviario urbano ed extraurbano; più rare sono altre modalità, come collegamenti fluviali e lacustri, funivie ed impianti ettometrici. In Italia il TPL è prevalentemente **focalizzato** sulla modalità di **trasporto su gomma**: circa il 70% dei servizi viene infatti esplicato mediante autolinee, urbane (18,1%) ed extraurbane (53,6%). Solo il 6,2% delle percorrenze avviene mediante metropolitane³.

34. Le **problematiche concorrenziali** dei servizi di **trasporto su gomma e su ferro** sono simili e ove possibili saranno analizzate congiuntamente, tenendo però presenti alcune rilevanti **specificità del trasporto su ferro**, tra cui la necessità di disporre di capacità fisica sull'infrastruttura ferroviaria e la maggiore difficoltà di reperimento del materiale rotabile.

35. I servizi di TPL soddisfano le esigenze di mobilità degli utenti congiuntamente ai mezzi privati ed ai servizi di mobilità pubblica non di linea (taxi, noleggio con conducente), e, più di recente, alle forme innovative di mobilità come il *car sharing* o i servizi che mettono in contatto domanda ed offerta attraverso piattaforme digitali⁴. **In Italia, il contributo dell'offerta di servizi di TPL alla mobilità urbana è tuttavia minoritario**. Mentre in Europa in media uno spostamento urbano su 4 avviene a piedi e, nei maggiori centri (capitali e città sopra i 550mila abitanti), circa 2 viaggi su 3 avvengono senz'auto, in Italia, invece, il 60% degli spostamenti in ambito urbano sono effettuati con l'auto privata⁵. Nel 2014, ben l'81,1% della mobilità motorizzata

² L'art. 1 del D.Lgs. n. 422/97 così definisce i servizi di TPL: *“sono servizi pubblici di trasporto regionale e locale i servizi di trasporto di persone e merci, che non rientrano tra quelli di interesse nazionale tassativamente individuati dall'art. 3; essi comprendono l'insieme dei sistemi di mobilità terrestri, marittimi, lagunari, lacuali, fluviali e aerei che operano in modo continuativo o periodico con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite, ad accesso generalizzato, nell'ambito di un territorio di dimensione normalmente regionale o infraregionale”* (comma 2).

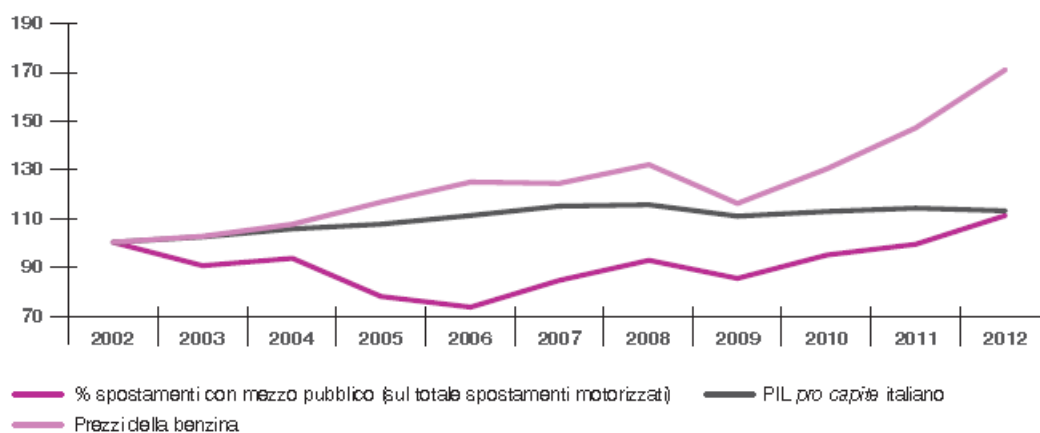
³ Fonte: Conto nazionale infrastrutture e trasporti-CNIT (2012-2013). Complessivamente, negli anni 2006-2013, si è registrata una **diminuzione nell'offerta di servizi di trasporto pubblico locale** del 5%, attribuibile soprattutto alla riduzione delle percorrenze complessive delle autolinee urbane ed extraurbane (entrambe diminuite del 7%). Sono invece aumentate le percorrenze del servizio metropolitano, grazie all'aumento delle linee (+25%) ed anche quelle delle ferrovie locali (+9%).

⁴ Nella presente indagine ci si concentrerà sul settore del TPL e solo ove necessario si faranno brevi cenni sulle altre forme di mobilità (che, per essere affrontate analiticamente in una prospettiva concorrenziale, avrebbero bisogno di una trattazione *ad hoc*).

⁵ Pieralice E. – Trepiedi L. *Città europee e mobilità urbana: impatto delle scelte modali*, Rivista di Economia e Politica dei Trasporti, n. 2. (2015). Per approfondimenti sul tema del rapporto tra trasporto pubblico e privato cfr. EMTA *Barometer of public transport in the European metropolitan areas*, anni vari.

in Italia era rappresentato da mezzi privati. L'insieme dei mezzi pubblici non superava il 14,6%⁶. Come si evince dal grafico 1 che segue, le fasi di contrazione nell'uso del mezzo privato sono legate più all'aumento nel prezzo della benzina che all'aumento del reddito pro-capite; in altri termini, in Italia *“è il costo-opportunità del mezzo rivale [...] a condizionare la domanda di TPL, più che considerazioni di reddito o valutazioni circa il carattere meritorio del trasporto collettivo”*⁷.

Grafico 1. Spostamenti con TPL, PIL pro capite e prezzi della benzina (2002 = base 100)



Fonte : CdP (2013)

36. Nonostante il peso relativamente contenuto sul riparto modale, in termini di viaggiatori trasportati il TPL rappresenta l'88% dell'intero settore dei trasporti⁸. Ogni anno, in media, vengono trasportati circa 5,3 miliardi di passeggeri, vale a dire oltre 14 milioni di persone che si spostano giornalmente. Si tratta dunque di un'**industria di rilievo**, che genera **ricavi** complessivi che ammontano a **10,6 miliardi di euro**⁹; peraltro **la spesa pubblica** per il TPL pari a circa 7,2 miliardi di euro (solo spesa corrente) è la **seconda voce di spesa per le Regioni**, dopo la sanità¹⁰. Nel complesso, si tratta di un settore strategico, la cui importanza supera la mera dimensione economica dell'industria, poiché sistemi di trasporto locali di qualità incidono sulla **competitività complessiva di un paese**, senza contare le esternalità positive in termini di **tutela dell'ambiente** e di qualità generale delle condizioni di vita¹¹.

⁶ Isfort-ANAV-ASSTRA 12° Rapporto sulla mobilità in Italia (novembre 2015).

⁷ Cassa depositi e prestiti-studio di settore *Mobilità urbana. Il trasporto pubblico locale. Il momento di ripartire* (novembre 2013), p. 16.

⁸ Includendo anche i trasporti marittimi, aerei, ferroviari.

⁹ Fonte: Osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale *Relazione annuale al Parlamento* (2015). Il dato corrisponde al "costo pubblico del servizio" calcolato come somma dei corrispettivi dei contratti di servizio, dei contributi pubblici e dei ricavi da traffico.

¹⁰ Di cui circa 6,4 miliardi relativi ai servizi di TPL, su gomma e su ferro, delle Regioni a Statuto ordinario. Fonte: Osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale, *Relazione annuale al Parlamento* (2014).

¹¹ I costi della congestione superano infatti i 10 miliardi di euro l'anno. Stime del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti cit. in Cassa depositi e prestiti (2013).

2. Struttura dell'offerta

37. In Italia il settore del TPL conta circa **mille aziende**, che impiegano complessivamente circa 110 mila addetti (1% del totale degli addetti in Italia)¹². Delle 1.011 aziende che risultavano attive nel 2013, **solo 26** prestavano servizio nelle **ferrovie** regionali, il resto nel settore delle autolinee su gomma. Con riferimento alle aziende del comparto autolinee, circa il 25% è attivo solo nei servizi urbani, il 53% nei soli servizi extraurbani, mentre il 22% presta entrambe le tipologie di servizi¹³. I consorzi di imprese gestiscono solo il 6% circa dei servizi affidati¹⁴; di solito, tali consorzi sono stati costituiti da micro-imprese in risposta a normative locali che hanno imposto un raggruppamento delle attività esistenti di TPL, pena la perdita dei contributi o dei contratti (ad esempio in Calabria o nelle Marche).

38. La distribuzione delle aziende per numero di addetti mostra un settore caratterizzato dalla **prevalenza di imprese di piccole dimensioni**: il 43,3% delle aziende di TPL su gomma (autolinee) ha un numero massimo di 5 addetti; il 16,8% ha un numero di addetti compreso tra 6 e 10; il 12,3% conta tra 11 e 20 addetti; il 10,1% tra 21 e 50; solo il 5,1% ha tra 50 e 100 addetti; infine il 10,5% conta più di 100 addetti; le imprese con più di 1.000 addetti sono soltanto 20.

39. **Il numero di aziende attive si è progressivamente ridotto**, a riprova dell'avvio di qualche forma di ristrutturazione e razionalizzazione del settore: nel 2000 le imprese erano 1.230, nel 2005 1.200, fino alle circa 1.000 attuali.

40. Con specifico riferimento al TPL su **ferro**, come visto gli operatori sono poco più di 20 e la struttura dell'**offerta è di tipo monopolistico**: accanto alla società Trenitalia S.p.A., controllata da Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. (FSI) e monopolista nel TPL su ferro nel settore dei trasporti regionali, vi sono una serie di **piccoli operatori locali "ex concessi"** (di solito, pubblici) integrati verticalmente, che gestiscono sia le reti che i relativi servizi, senza l'ausilio di alcuna programmazione nazionale che colleghi la loro offerta con quella dei servizi (nazionali e regionali) prestati sulla rete gestita da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (RFI).

41. **La metà delle aziende si trova nelle Regioni meridionali ed insulari** (534), poco più del 29% si trova nell'Italia settentrionale, il resto al Centro¹⁵. Circa il 46% delle aziende attive a Sud è rappresentato da aziende con non più di 5 addetti e ben il 58% delle aziende con meno di 10 addetti si trova nell'area in questione. Il 65,5% delle aziende attive a Nord ha meno di 20 addetti; la percentuale sale al 68,3% al Centro ed al 77% al Sud; per contro, le aziende con più di 100 addetti

¹² Fonte dei dati citati nel paragrafo: Cassa depositi e prestiti-studio di settore *Mobilità urbana. Il trasporto pubblico locale. Il momento di ripartire* (novembre 2013); Conto nazionale infrastrutture e trasporti-CNIT (2012-2013), (2013-2014); ASSTRA (anni vari); Autorità di regolazione dei trasporti-ART (2014), (2015).

¹³ Fonte: CNIT (2013-2014). Il dato non considera ferrovie, metropolitane ed impianti a fune.

¹⁴ Fonte: Osservatorio per il TPL (2014).

¹⁵ Fonte: CNIT 2012-2013; 2013-2014.

sono soltanto l'8,6% di quelle operanti al Sud, a fronte del 12,4% di quelle del Centro e del 19,7% rilevato al Nord. La Regione con il numero più elevato di aziende "grandi" (+ di 100 addetti) è la Lombardia (21 aziende su un totale di 77)¹⁶.

42. Come si evince dalla tabella 1 che segue, la maggior parte delle aziende presta esclusivamente servizi extraurbani, soprattutto al Sud (338 su 534 aziende) ma anche al Nord (169 su 290 aziende), mentre nelle Regioni del Centro quasi 2/3 delle aziende si dedicano solo ai servizi urbani (102 su 161); le Regioni con il numero più elevato di aziende sono la Sicilia e la Campania (125 e 111 aziende), mentre nel Lazio c'è il numero più alto di aziende dedicate ai servizi urbani (93 su 247 totali in Italia).

Tabella 1: Ripartizione delle aziende su base regionale, per tipo di servizio

Regione	Totale	Urbano	Extraurbano	Misto
Piemonte – VdAosta	91	11	51	29
Lombardia	80	23	31	26
Bolzano – Trento	4	-	1	3
Veneto	40	4	25	11
Friuli V.G.	4	1	-	3
Liguria	5	1	-	4
EmRomagna	68	-	64	4
Toscana	25	4	12	9
Umbria	1	-	-	1
Marche	37	5	-	32
Lazio	98	93	2	3
Abruzzo	46	9	28	9
Molise	32	3	26	3
Campania	111	14	78	19
Puglia	77	15	49	13
Basilicata	56	17	26	13
Calabria	28	4	18	6
Sicilia	125	30	72	23
Sardegna	59	12	41	6
Totale	987	246	524	217

Fonte: CNIT 2013-2014

43. Nell'industria italiana del TPL **assumono particolare rilevanza le aziende a partecipazione pubblica**. Nel 2014, 157 aziende erano partecipate da enti pubblici¹⁷; di queste, 116 svolgono servizi di TPL e 41 servizi collegati al TPL¹⁸. Nell'ambito delle 116 aziende a controllo pubblico che prestano servizi di TPL (su un totale di 988 aziende di TPL), 88 aziende

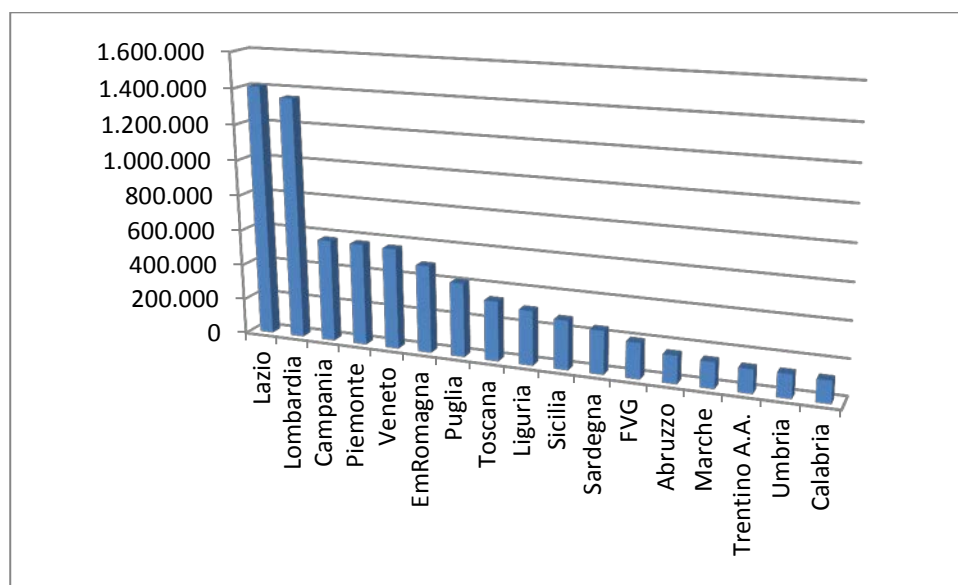
¹⁶ Fonte: elaborazione su dati CNIT 2012-2013; 2013-2014.

¹⁷ Dalla rilevazione sono esclusi i dati relativi alla divisione regionale di Trenitalia. Da notare che i dati del CNIT si basano su misure effettuate presso le Camere di Commercio utilizzando i codici ATECO, e non in base ai contratti di servizio in essere. Per tale ragione i dati rendicontati dal CNIT potrebbero essere sovrastimati.

¹⁸ Si tratta ad esempio di Agenzie per la mobilità, società patrimoniali, holding, ecc. Complessivamente si contano anche 322 partecipate di II livello. Fonte: ASSTRA (aprile 2016) e (2015).

sono a totale partecipazione pubblica¹⁹ e le rimanenti 28 a partecipazione mista²⁰; nella quasi totalità dei casi l'azionista di controllo è pubblico. Nel 94% dei casi si tratta di società di capitali, solo il 6% delle aziende ha una forma societaria diversa (aziende speciali, consorzi, gestione in economia, associazioni temporanee di imprese). Le aziende pubbliche svolgono spesso altre attività, accanto al TPL. Il servizio svolto con maggior frequenza è la gestione delle attività di sosta (32%), seguito dalla gestione degli scuolabus (17,8%)²¹. **Le aziende più importanti, in termini di fatturato, si trovano in Lombardia e Lazio**, come emerge dal grafico 2 che segue.

Grafico 2: Società partecipate nel TPL. Ripartizione regionale per fatturato (/000), 2013



Fonte: elaborazione su dati ASSTRA.

44. Di regola, **in Italia le aziende a partecipazione pubblica sono aziende di medie-grandi dimensioni, mentre il capitale privato controlla le aziende minori**: le aziende associate all'associazione di categoria ASSTRA (che raggruppa in prevalenza le aziende a partecipazione pubblica) realizzano circa il 77% dei complessivi 9,6 miliardi di euro del valore della produzione del settore, impiegano il 75% del personale e generano il 68% della produzione complessiva annua; all'altra associazione ANAV, invece, aderiscono aziende private (580 imprese, di cui 500 nel TPL, altre che esercitano attività di noleggio di autobus con conducente), le quali realizzano circa il 5% del traffico urbano totale ed il 25% di quello extra-urbano; Agens, associazione di Confindustria,

¹⁹ Di queste, 66 sono a partecipazione pubblica diretta, 16 a partecipazione indiretta, 6 a partecipazione diretta ed indiretta. Fonte: ASSTRA (aprile 2016), cit..

²⁰ Di queste, la metà sono a prevalente capitale pubblico e l'altra metà a prevalente capitale privato.

²¹ Le Regioni con il numero più elevato di aziende a partecipazione pubblica sono Lombardia e Puglia (rispettivamente 15 e 12 aziende); le altre Regioni hanno quasi tutte un numero di aziende a partecipazione pubblica compreso tra 5 e 9; eccezioni sono rappresentate da Abruzzo (4 aziende, prima della riorganizzazione); Trentino Alto Adige (3 aziende), Umbria (2).

rappresenta in prevalenza gli interessi degli operatori di trasporto integrato²². **Gli operatori privati**, dunque, pur più numerosi numericamente, **rappresentano poco più del 20% della produzione del TPL**.

45. Gli studi empirici sull'argomento del rapporto tra assetti proprietari ed efficienza delle aziende di TPL mostrano che, di regola, **sia le aziende pubbliche del TPL che le aziende a capitale misto hanno una produttività inferiore rispetto a quella delle aziende private**²³. Secondo alcuni studi, peraltro, la proprietà semi-pubblica (il c.d. partenariato pubblico-privato) sarebbe addirittura la scelta organizzativa peggiore dal punto di vista dell'efficienza tecnica²⁴. Un ulteriore indizio che va nella direzione di attribuire maggiori inefficienze alle aziende pubbliche viene dal fatto che **una percentuale significativa di aziende pubbliche chiude i bilanci in perdita**²⁵. Tra gli argomenti richiamati a volte c'è anche il fatto che le aziende private, almeno in Italia, in genere beneficiano di un contributo medio/km più basso di quello corrisposto alle aziende pubbliche; tuttavia, tali differenze nel livello dei contributi si spiegano anche con la diversa specializzazione degli operatori, visto che le aziende private, più piccole di quelle pubbliche, spesso sono specializzate soprattutto nel TPL extraurbano, meno costoso di quello urbano.

46. Peraltro, **non c'è un'evidente relazione tra i ritardi strutturali delle Regioni ed il peso delle aziende pubbliche**, come si desume anche dai dati riportati più avanti nel capitolo, che mostrano come le Regioni del Sud con i peggiori indicatori in termini di efficienza del servizio siano quelle dove è maggiore la presenza di operatori privati; a titolo di esempio, la Calabria è una delle Regioni che presenta i maggiori ritardi strutturali nel TPL, ma è anche la Regione dove è minore in assoluto l'incidenza delle aziende di TPL a proprietà pubblica.

47. L'insieme di tali evidenze mette in luce che **gli assetti proprietari possono costituire una variabile che influisce sull'efficienza delle aziende di TPL, ma solo in combinazione con**

²² L'associazione, a cui tradizionalmente aderivano aziende del gruppo FS (Ferservizi, FS, FS Logistica, Trenord, ecc.), si è rafforzata di recente oltre che con l'adesione di Busitalia (anch'essa gruppo FS) anche con quella di alcune importanti società di TPL su gomma come ATAC, AMT, Azienda Siciliana Trasporti, Ataf Gestioni, ATC, ATP, Audioguidovie, ecc..

²³ Cfr. Boitani, Nicolini, Scarpa (2013) *Do competition and ownership matter? Evidence from local public transport in europe*. Lo studio esamina 77 aziende di TPL operanti in grandi città europee nel periodo 1997-2006.

²⁴ Cfr. Roy, Yvrande-Billon (2007) *Ownership, Contractual Practices and Technical Efficiency: The Case of Urban Public Transport in France*, Journal of Transport Economics and Policy, Volume 41, Part 2, May 2007, pp. 257-282. Lo studio chiarisce che le differenze in termini di efficienza rilevate tra i diversi scenari considerati (varie combinazioni di proprietà pubblica, privata, mista e contratti *cost-plus*, *gross cost* o *net cost*) sono statisticamente significative ma tutto sommato non rilevanti (i punteggi non sono mai inferiori al 96%). Tali evidenze paiono suggerire, secondo gli autori, che le aziende operano comunque in prossimità della propria frontiera di produzione relativa, ma le più vicine sono gli operatori privati che usano contratti *gross cost*. In termini di *policy* tali risultati suggeriscono che senz'altro la cornice di regole ha effetti sull'efficienza tecnica, ma ci sono anche altri fattori importanti da considerare per comprendere la crisi finanziaria del settore, tra cui la qualità del servizio e l'efficienza commerciale.

²⁵ Da un'indagine ASSTRA sui bilanci delle proprie associate risulta che su 103 aziende scrutinate, nel 2013, 34 aziende (circa 1/3) hanno chiuso in perdita; guardando ai dati di bilancio 2014, sono ancora circa ¼ le aziende partecipate che chiudono in perdita. Fonte: Dati Hermes-ASSTRA (2015) e ASSTRA (aprile 2016).

altri fattori. Ne segue che le problematiche di gestione e concorrenziali del settore non possono essere affrontate soltanto attraverso processi di privatizzazione.

48. Questo in particolare perché quello del TPL è un settore che vive fortemente di contribuzioni pubbliche e di rapporti con le amministrazioni locali. Ai fini dell'efficienza e della redditività del servizio sono pertanto decisivi gli incentivi che le amministrazioni contraenti riescono a mettere in campo e ad inserire nei contratti di servizio (cfr. *infra* Capitolo 2), a prescindere dalla natura pubblica o privata delle imprese che offrono i servizi. In assenza di meccanismi competitivi di affidamento del servizio è molto difficile e costoso per le amministrazioni locali introdurre strumenti di *governance* e di monitoraggio nei contratti di servizio in grado di garantire esiti efficienti del servizio. A conferma di ciò, le indagini empiriche evidenziano che **le aziende selezionate attraverso meccanismi di concorrenza “per” il mercato hanno comunque una maggiore produttività totale**²⁶.

49. In Italia il 15% delle imprese di TPL su gomma (che realizzano quasi l'80% della produzione complessiva) è a partecipazione pubblica e di regola ha una **vocazione prettamente locale**, poiché si tratta di imprese controllate in genere da uno o più enti territoriali, che operano in regime di *in house providing*.

50. **Eccezione** degna di nota rispetto a questa vocazione locale delle imprese a proprietà pubblica è rappresentata dall'impresa Busitalia Sita Nord S.r.l. (di seguito **Busitalia**), appartenente al gruppo Ferrovie dello Stato (FSI), la quale eroga servizi di TPL su gomma in molte Regioni e prevalentemente in Toscana, Veneto, Umbria, con una quota di mercato nazionale di almeno il 6%, in crescita²⁷. Busitalia è l'unico operatore di rilievo nazionale ad aver perseguito negli ultimi anni una politica di crescita esterna, tramite l'acquisizione dell'intero capitale sociale di ATAF Gestioni, azienda di proprietà del Comune di Firenze che gestisce il servizio di TPL urbano, l'acquisizione della maggioranza del capitale sociale di Umbria Mobilità Esercizio, la sottoscrizione di un accordo di collaborazione con la società privata Autoguidovie Spa. Busitalia presta anche servizi di TPL nelle province di Padova e Rovigo attraverso la società Busitalia Veneto S.p.a. (costituita nel 2015), che è per il 55% di Busitalia e per il 45% di APS Holding (società controllata dal Comune di Padova). Da notizie di stampa risulta altresì un interesse di Busitalia in caso di un'eventuale cessione di ATAC.

²⁶ Cfr. Boitani, Nicolini, Scarpa (2013), cit.; cfr. anche Scheffler, R., Hartwig, K., Malina, R. *The Effects of Ownership Structure, Competition, and Cross-Subsidisation on the Efficiency of Public Bus Transport: Empirical Evidence from Germany* Journal of Transport Economics and Policy (JTEP), Volume 47, Number 3, September 2013, pp. 371-386.

²⁷ Fonte: La Freccia TV, video denominato “Speciale Busitalia” dell'11 aprile 2014.

3. Un confronto con i principali paesi europei

51. Dall'esame comparato con i sistemi di TPL dei principali paesi europei (Regno Unito, Germania, Francia, Spagna) emergono significativi divari che pongono il sistema italiano in una posizione di sostanziale arretratezza sia dal punto di vista della struttura industriale che della qualità dei servizi offerti e ne evidenziano le inefficienze.

52. I **punti di debolezza del settore del TPL nazionale** con riferimento **alla struttura industriale** si possono così riassumere:

- **le dimensioni delle aziende italiane**, anche di quelle più importanti, **sono assai ridotte rispetto a quelle degli operatori leader europei** del settore²⁸;
- i grandi operatori europei, spesso di proprietà pubblica, sono organizzati con una **struttura a holding** che controlla e/o è associata ad un vasto numero di piccoli operatori locali e realizzano, anche in virtù della loro notevole capacità finanziaria, una parte importante del loro fatturato al di fuori dei confini nazionali (inclusa l'Italia)²⁹.

53. I **punti di debolezza del TPL nazionale** con riferimento **alla qualità ed efficienza del servizio offerto** si possono così riassumere³⁰:

- **strutturale squilibrio tra domanda e offerta**, più marcato rispetto alla situazione estera: in Italia per ogni abitante si contano in media 0,6 passeggeri-km (dato che esprime la domanda), a fronte di un'offerta di ben 2,8 posti-km; in Francia agli 0,8 passeggeri-km per abitante corrispondono 1,9 posti-km; in Spagna tali indicatori assumono valori di 1,2 passeggeri-km e 2,7 posti-km.;
- **minore coefficiente di carico (*load factor*)**: in Italia il coefficiente si colloca intorno al 22%, valore simile a quello osservato in Germania (20%) ma più basso di quello del Regno Unito (28%) e pari alla metà di quello spagnolo (45%) e francese (42%);
- **maggiori costi operativi**: i costi medi operativi in Italia (3,3 euro/km) sono analoghi a quelli osservati in Francia, ma superiori a quelli della Gran Bretagna (1,8), della Germania (2,8), della Spagna (3,2); mediamente il divario tra l'Italia e gli altri paesi è + 16%³¹;

²⁸ Anche le principali imprese pubbliche italiane (ATAC, Cotral, ATM) sono minuscole se paragonate ai principali player europei come l'inglese First Group, le francesi Transdev e RATP, la tedesca Arriva. Per fare un altro esempio, la sola Arriva (appartenente al gruppo Deutsche Bahn) ha una forza lavoro che corrisponde a poco meno dei 2/3 di tutti i dipendenti del TPL italiano;

²⁹ Le differenze strutturali emergono anche dal numero di aziende di TPL: con riguardo alla gomma, in Italia sono meno di 1.000, in Francia circa 170, in Germania quasi 2.300 (ma si deve tenere conto della diffusione dei sub-appalti), nel Regno Unito 8.000. Fonte: ASSTRA *Le società partecipate nel trasporto pubblico locale e regionale* (aprile 2016).

³⁰ Fonte dei dati riportati nel paragrafo, laddove non diversamente indicato: ASSTRA, ANAV, ART-Autorità per la regolazione dei Trasporti, Commissione Mobilità di Roma Capitale, che in alcuni casi citano uno studio Bain & Cuneo, reperibile dal sito internet ANAV.

³¹ Dati dal rapporto tra ammontare dei costi operativi e totale della produzione (vetture km).

- **minore produttività:** il rapporto tra vetture km e numero di addetti è più basso in Italia che in tutti gli altri paesi, in media del 26%; il divario deriva in parte sensibile dalla minore velocità commerciale registrata in Italia;
- **minori ricavi da traffico.** In media gli altri paesi hanno ricavi medi da traffico³² più alti del 33% rispetto al valore di 1,4 euro/km desunto per l'Italia: nel Regno Unito i ricavi da traffico sono di 1,5 euro, ma i costi operativi nel paese sono poco più della metà di quelli italiani (1,8); analogamente, in Germania i ricavi ammontano a 2,4 euro, ma i costi arrivano solo a 2,8 euro.

54. L'insieme di tali fattori concorre a determinare un **tasso di copertura dei costi da parte dei ricavi tariffari molto più basso** rispetto a quello dei paesi oggetto di confronto: in Italia i ricavi tariffari riescono a coprire in media circa il 30% dei costi, se si guarda solo al TPL su gomma; si arriva al 38% considerando tutte le modalità di trasporto; altrove, in genere almeno la metà dei costi operativi è coperta dai ricavi da traffico (il 46% in Francia, il 58% in Spagna, ben il 64% nel Regno Unito ed addirittura l'83% in Germania)³³.

55. In conseguenza di ciò, **l'Italia è il paese in cui il settore del TPL dipende maggiormente dalla contribuzione pubblica:** nel Regno Unito bastano 0,8 euro per km di contributi in conto esercizio; in Germania 0,9 euro, in Spagna 1,7 euro, in Francia 2,2 euro, ma in Italia servono mediamente 2,4 euro. Nel Regno Unito e nei Paesi bassi i ricavi da traffico arrivano a coprire il 99% dei costi dei servizi soggetti ad OSP.

56. **Le differenze nel grado di contribuzione pubblica non dipendono,** però, solo dal diverso ruolo assegnato ai ricavi tariffari rispetto alla fiscalità generale, ma **anche da altri fattori**, tra cui il livello dei prezzi (cfr. *infra*) ed il grado di diffusione di modalità di finanziamento incrociato dei servizi in perdita con i proventi di servizi redditizi, entrambi inseriti negli stessi contratti di servizio pubblico³⁴.

57. Vi sono poi preoccupanti squilibri nella dotazione di infrastrutture e mezzi a livello nazionale. Per quanto riguarda l'offerta di servizi di TPL, dal punto di vista delle **infrastrutture** (reti ed impianti fissi) in Italia **l'offerta è chiaramente sbilanciata a favore del trasporto su**

³² Calcolati come rapporto tra ammontare complessivo dei ricavi da traffico e vetture km.

³³ Fonte: ART (2014) che cita uno studio Bain (2012).

³⁴ Ad esempio, nel **Regno Unito il trasporto ferroviario è organizzato su aree geografiche che includono un mix di linee redditizie e non**, con contratti assegnati con gare che consentono di svelare il valore del servizio, per cui l'offerta dei partecipanti può essere sia negativa (in tal caso, la gara è per la minimizzazione del sussidio) che positiva (chi si aggiudica il servizio paga per gestirlo); il saldo netto di tutte le gare è quasi nullo ed è per questo che il contributo della finanza pubblica per le spese di gestione correnti è minimo, mentre c'è un grande impegno finanziario del settore pubblico nella spesa per investimenti.

gomma³⁵. Il divario nella dotazione di metropolitane rispetto agli altri paesi europei è rilevante: se l'Italia può contare su 18 linee per complessivi 180 km, in Germania le linee sono 43, per 621 km; nel Regno Unito sono 17, per 552 km, in Spagna sono 30, per 568 km, in Francia 27, per 351 km.

58. L'offerta effettiva di servizi, misurata in termini di posti/km, mostra che nel TPL urbano quasi il 70% degli oltre 160 mila posti/km proviene dal TPL su gomma, il resto viene dal trasporto ferroviario; nel TPL extra-urbano, invece, ben più della metà degli oltre 90 mila posti/km è costituita da servizi su ferro, il resto da servizi su gomma.

59. **Il parco rotabile**, in media, per entrambe le tipologie di servizio, in Italia **ha un'anzianità elevata** ed in aumento (circa 11,6 anni, quasi 5 anni in più della media europea)³⁶. Il parco autobus ha una consistenza di circa 50 mila unità e **ben il 28% è rappresentato da autobus certificati Euro 1 ed Euro 2** (per classe di emissioni); tra l'altro circola ancora il 5% di autobus appartenenti alla classe Euro 0. Solo l'1% degli autobus è classificato Euro 6; gli autobus ad alimentazione elettrica sono ugualmente solo l'1% del parco mezzi³⁷. L'Osservatorio nazionale sul TPL stima che solo per mantenere invariata l'età media attuale servirebbe un rinnovo del parco autobus di almeno 2.100 unità l'anno con un costo di circa 420 milioni di euro l'anno, mentre per adeguare l'età media a quella europea, in 10 anni, servirebbero 4.100 unità l'anno (per un costo di circa 820 milioni di euro l'anno).

60. La qualità del materiale rotabile influenza in modo apprezzabile sia la domanda di servizi di trasporto pubblico (determinandone una contrazione, se la qualità si deteriora) che i costi operativi delle aziende: in media **i costi di manutenzione di un autobus vecchio (es. di 15 anni) sono 6 volte più alti** di quelli di un autobus nuovo. Particolarmente **critica la qualità del materiale rotabile ferroviario**: in alcuni casi, la vita media del materiale rotabile può raggiungere livelli superiori al periodo di ammortamento degli stessi. Nel complesso, **il livello della spesa per investimenti non è adeguato** per consentire sufficienti tassi di innovazione; in più occasioni, tra l'altro, è stato ridotto per fronteggiare le pressanti esigenze delle spese correnti.

4. Sperequazioni regionali

61. L'analisi territoriale evidenzia **marcate differenze tra Regioni con riferimento ai principali indicatori economici e di produttività del TPL**. Si segnala, in primo luogo, la

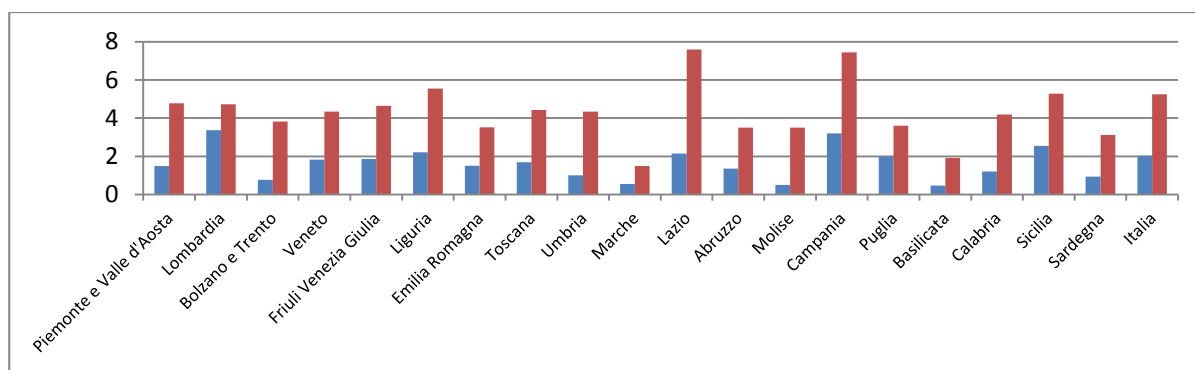
³⁵ L'indice di densità di rete rispetto alla superficie comunale per le reti di autolinee è pari a 118 km ogni 100 km di superficie; nel caso delle reti relative al trasporto su ferro, invece, l'indicatore mostra valori pari a 6,4 km per la rete ferroviaria regionale, 1,6 km per la rete tranviaria, 1 km per le filovie e 0,6 km per la rete metropolitana.

³⁶ Il divario si evince anche osservando il rapporto tra numero di autobus immatricolati e popolazione, da cui emerge che tra il 2007 ed il 2012 in Italia è stato immesso il minor numero di autobus nuovi (335) a fronte dei 525 in Francia, 374 in Germania, 356 in UK e 370 in Spagna Fonte: ASSTRA (2012), *Autobus e investimenti*.

³⁷ Fonte: Osservatorio nazionale sulle politiche del Trasporto pubblico locale *Relazione annuale al Parlamento* 2015.

sensibile **differenza nei costi medi regionali del TPL**, particolarmente evidente **per i servizi urbani**; nel grafico 3 che segue (i costi sono in rosso ed in ricavi in blu) spiccano i costi medi, di gran lunga superiori alla media nazionale (pari a 3,3 euro/Km), registrati nel Lazio e in Campania (il costo medio per km percorso urbano è rispettivamente 7,59 e 7,44 euro), seguite dalla Liguria (5,55 euro), dalla Sicilia (4,98 euro) e dalla Calabria (4,19 euro); i costi minori si registrano nelle Marche ed in Basilicata (rispettivamente 1,49 e 1,91 euro). I divari più marcati tra costi e ricavi si osservano nel Lazio ed in Campania, sia in termini assoluti che relativi. Ugualmente presenti, anche se meno marcate, sono le differenze nei costi medi del trasporto extraurbano.

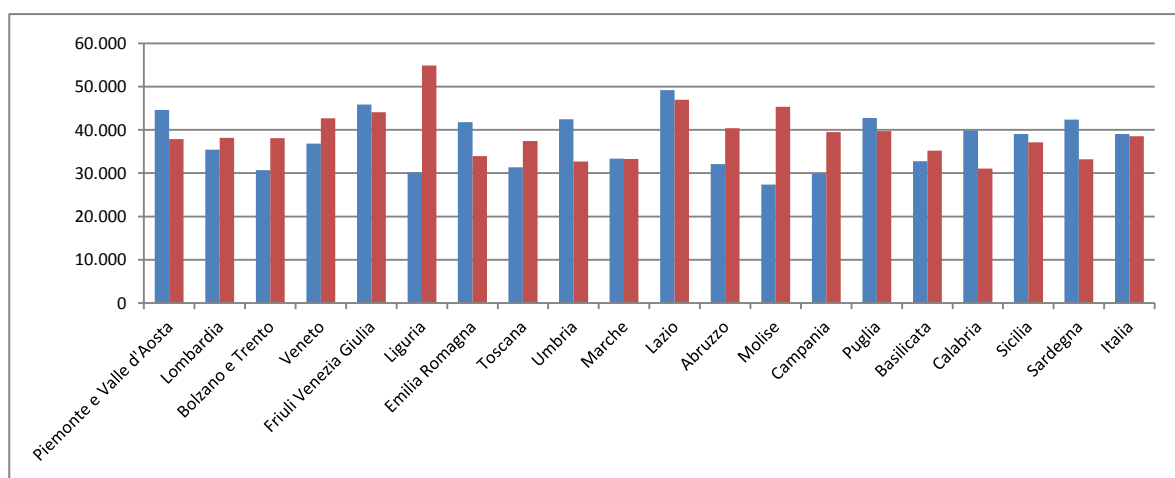
Grafico 3: Ricavi da traffico e costi medi per km. TPL urbano



Fonte: elaborazione su dati CNIT (2012-2013)

62. Un panorama non omogeneo emerge anche in relazione alla **produttività**, come si evince dal grafico 4 seguente che riporta la percorrenza media annua per autobus (blu) e per addetto (rosso) per il TPL urbano.

Grafico 4: produttività media TPL urbano (percorrenza media x autobus e x addetto/km)



Fonte: elaborazione su dati CNIT (2012-2013)

63. Nel complesso si registrano anche **ampie differenze nella struttura dei ricavi delle aziende**: mediamente le aziende attive nelle regioni del Nord-ovest e del Nord-est hanno una

maggior copertura dei costi da ricavi da traffico e da altri ricavi, a fronte di un più basso ammontare di compensazioni pubbliche (sia rispetto alla media nazionale che alle altre due macro-aree, Centro e Sud).

Tabella 2: Struttura dei ricavi delle aziende per macro aree, %

	Ricavi da traffico	Compensazioni pubbliche (in conto esercizio)	Altri ricavi da traffico
Nord-Ovest	31	48	22
Nord-Est	33	54	14
Centro	26	60	14
Sud	18	67	15
Italia	28	56	17

Fonte: Isfort (2013)

64. Particolarmente critici sono i **divari regionali in termini di dotazioni infrastrutturali**. Prendendo in considerazione la densità delle reti di TPL³⁸, sia di autobus che tranviarie, emerge che quasi tutti i **comuni più serviti si trovano a Nord**³⁹. Un importante indicatore di accessibilità dei servizi di TPL è rappresentato dalla densità delle fermate presenti sul territorio comunale⁴⁰; anche qui le differenze sono marcate: al Nord ed al Centro tale valore è quasi doppio di quello registrato al Sud (6 fermate/km² contro 3,7). Inoltre, a fronte del generalizzato calo nel numero dei mezzi pubblici disponibili in rapporto alla popolazione⁴¹, le Regioni del Sud registrano la minore disponibilità di mezzi ed hanno anche sofferto le riduzioni più marcate: mentre a Nord vi sono in media 93,2 autobus ogni 100 mila abitanti e al Centro 84,4, nelle Regioni del Sud ci si ferma a 53,6 (nel 2011 tale valore era pari a 65,1). Il divario appare molto forte in particolare nel settore del trasporto ferroviario.

65. Di rilievo sono anche le **differenze territoriali nell'anzianità del parco automobilistico**, con Regioni che sono di gran lunga al di sotto della media nazionale (Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Provincia di Bolzano) e Regioni (quasi tutte al Sud) che hanno invece un parco mezzi particolarmente obsoleto⁴².

³⁸ Calcolata come rapporto fra il loro sviluppo in lunghezza e la superficie territoriale dei comuni serviti.

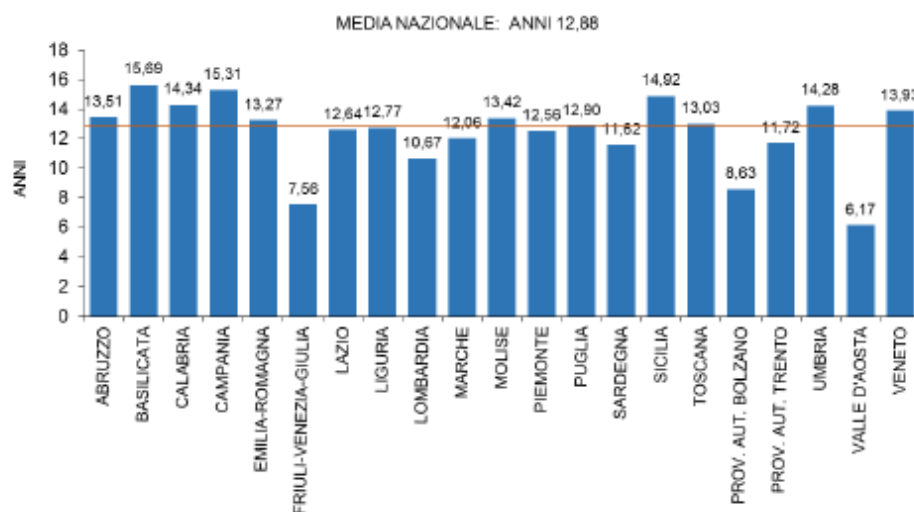
³⁹ Se la **densità media delle reti di autobus**, nell'insieme dei capoluoghi di provincia, è di **102,7 km per 100 km²**, il valore più alto si registra a Torino (523,6); a seguire, Milano, Genova, Firenze, Napoli e Cagliari (che registrano valori compresi fra 300 e 400 km) ed alcuni comuni più piccoli, con densità superiori ai 300 km (Aosta, Savona, La Spezia, Salerno e Cosenza); per quanto riguarda le **reti tranviarie**, le più estese in rapporto al territorio comunale sono quelle di Milano e Torino (> 60 km per 100 km²); tranne Padova, nelle altre città tale valore non supera i 10 km; Milano è anche ai primi posti per densità della rete di filobus (25,7).

⁴⁰ Il **valore medio è di 5,1 fermate o stazioni per km²** (2013), con un valore più alto nei grandi comuni (11,4 fermate, a fronte delle 3,4 degli altri capoluoghi));

⁴¹ Ad esempio, **per quanto riguarda gli autobus, che rappresentano l'80% del parco veicoli, nel 2011 si avevano 86,7 autobus per 100 mila abitanti mentre nel 2013 si è arrivati a 78,8**. Rispetto al 2011, la **disponibilità di mezzi in rapporto alla popolazione è in calo per tutte le modalità di TPL**. Le vetture del tram passano da 5,7 a 5,2 ogni 100 mila abitanti; si riducono anche la disponibilità di filobus (da 2,7 a 2,1 ogni 100 mila abitanti) e di imbarcazioni impiegate nei trasporti per vie d'acqua (da 62,3 a 59,2 ogni 100 mila abitanti a Venezia); minore la riduzione nel caso di metropolitana (da 9,30 a 9,26 vetture ogni 100 mila abitanti) e funicolare (da 0,34 a 0,33).

⁴² Fonte dei dati:

Grafico 5: Età del parco autobus per Regione (31 dicembre 2014)



Fonte: Osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale (2015)

66. Significative sono anche le **diverse dinamiche della domanda e dell'offerta su base regionale**⁴³. L'offerta complessiva nelle città del Nord e del Centro è di circa 5.500 posti/km per abitante, mentre a Sud il dato è più che dimezzato (2.178 posti/km)⁴⁴. Tale divario, peraltro, si è accentuato tra il 2011 e il 2013, dato che il calo dell'offerta è stato più contenuto nelle città del Nord e del Centro che in quelle del Mezzogiorno. La distanza si accentua ove si considerino solo i grandi comuni: i posti-km per abitante (7.867) nelle maggiori città del Centro-Nord sono il triplo di quelli disponibili nelle città di pari rango a Sud (2.632)⁴⁵.

67. Analoghi **divari** si osservano **dal lato della domanda**. Innanzitutto, è diverso il tasso di utilizzo del TPL: mentre al Nord usano tali servizi 26 persone su 100 e al Centro 30 persone su 100, al Sud si arriva solo al 17%. Dopo una fase di relativa stabilità, dal 2008 al 2011, si è registrata una riduzione generalizzata della domanda di TPL, che ha interessato sia i piccoli comuni che, in misura più ampia, i grandi comuni⁴⁶. Anche in questo caso, colpiscono le differenze su base geografica: la riduzione della domanda è stata infatti minore a Nord (si è passati da 238,8 a 221,2 passeggeri per abitante) e al Centro (da 348,7 a 282,4) rispetto a quanto osservato a Sud, dove la domanda si è ancor più ridotta (passando da 76,4 a 59 passeggeri per abitante). Si tratta di

⁴³ Fonte dei dati: Istat, 2015.

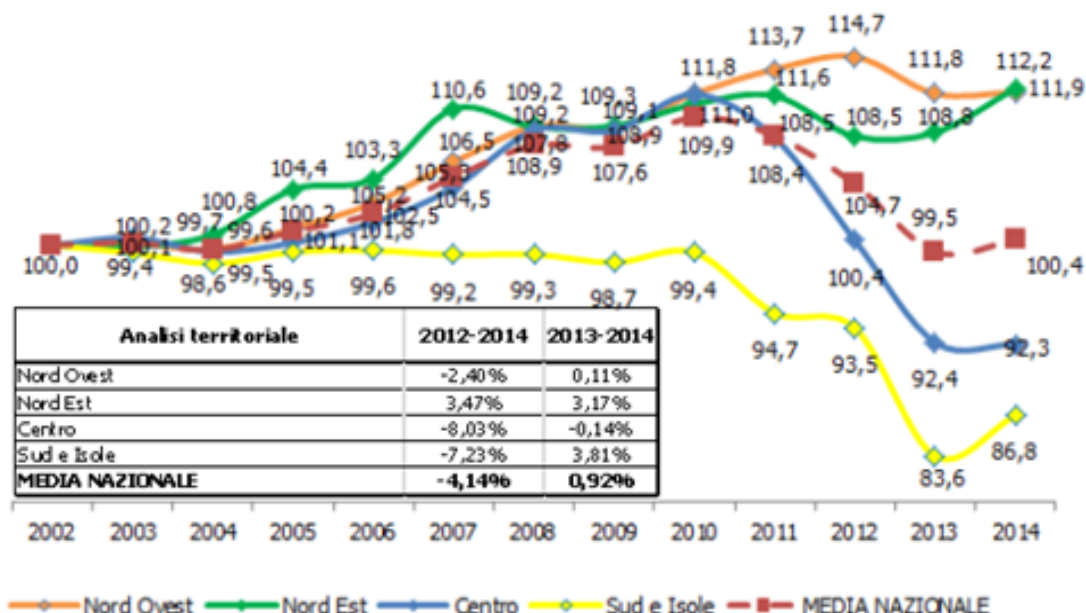
⁴⁴ La misura che sintetizza più informazioni sull'offerta di TPL è il rapporto fra la produzione (espressa in posti-km) e la popolazione servita. Il numero dei posti-km, infatti, tiene conto non solo dell'estensione delle reti, della numerosità e della capacità dei mezzi impiegati, ma anche della frequenza del servizio.

⁴⁵ La città con il più alto numero complessivo di posti-km prodotti in rapporto alla popolazione servita è Milano (13.113 per abitante), seguita da Venezia (11.407), Cagliari (8.661), Roma (7.965), Torino (6.663) e Trieste (5.903).

⁴⁶ Dal 2011 al 2013 la domanda è scesa da 336 passeggeri trasportati per abitante a 283,5, nell'insieme degli altri capoluoghi essa è passata da 63,5 a 61,8.

differenze di natura strutturale, come emerge dall'analisi territoriale relativa all'ambito urbano e prevalentemente urbano riportata nel grafico 6 che segue.

Grafico 6: Analisi territoriale passeggeri trasportati (2002-2014). Numeri indice



Fonte: Isfort *Rapporto sulla mobilità* (2015)

68. Non sorprende che il **livello di soddisfazione** per il servizio, di regola, sia **più alto a Nord, minore al Centro e particolarmente basso a Sud**; a livello regionale, in fondo alle graduatorie di gradimento si trovano Campania e Sicilia, ma bassi valori di soddisfazione si rilevano anche in Puglia, Lazio e Calabria. **Differenze territoriali di rilievo** emergono anche **con riferimento ai tempi di attesa**: se nel Nord d'Italia ci si può aspettare che un mezzo pubblico arrivi in media in 6-7 minuti, questi tempi si allungano di un minuto nelle città del Centro, mentre nei centri urbani del Sud e delle Isole si è passati dai 9-10 minuti nel periodo pre-crisi ad un tempo medio di attesa di circa 13 minuti⁴⁷.

5. Redditività del servizio

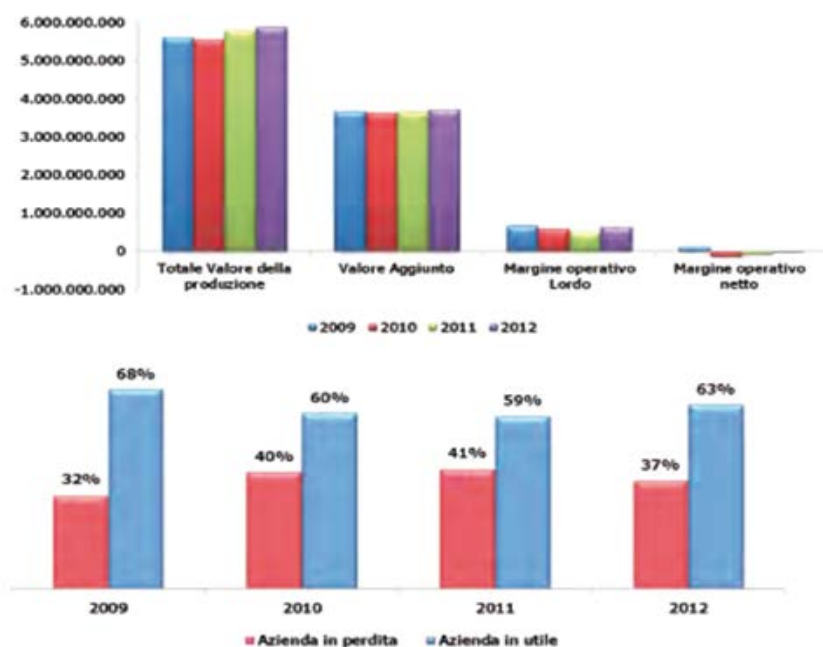
69. A livello aggregato il settore del TPL presenta **margini di redditività stabili o in peggioramento**. Come si evince dal grafico 7 che segue, almeno dal 2009 il valore aggiunto è più o meno stabile, mentre il margine operativo lordo (EBITDA) e quello netto diminuiscono almeno fino al 2012; dal 2010 il margine operativo netto assume stabilmente valori negativi⁴⁸. Nel

⁴⁷ Fonte: Audimob 2015.

⁴⁸ Fonte del grafico: ASSTRA-ANAV cit. in ART (2015).

frattempo è cresciuta, almeno fino al 2011, la percentuale di aziende che chiudono con un utile negativo. In ogni caso tale percentuale nel 2012 era al 37%, valore di assoluto rilievo.

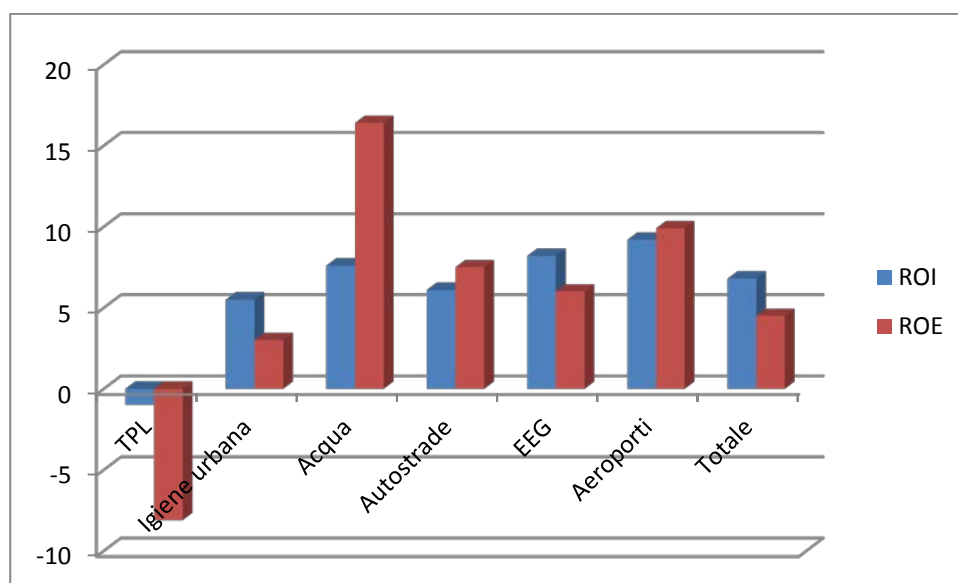
Grafico 7. Indicatori gestionali e bilanci d'esercizio (2009-2012)



Fonte: ASSTRA-ANAV cit. in ART (2015)

70. A confronto con altri servizi di interesse generale, il TPL è il settore con i peggiori indicatori economici patrimoniali, come si evince dal grafico 8 che segue.

Grafico 8. ROI e ROE (2013)



Fonte: R&S Ricerche e Studi *Economia e Finanza delle principali società partecipate dai maggiori enti locali (2006-2013)* luglio 2015

6. Tariffe

71. In genere le strategie di prezzo sono una delle più importanti leve gestionali per un'azienda. Nel settore del TPL **la politica tariffaria è stabilita dalle amministrazioni** pubbliche locali, le quali, nell'ambito degli Obblighi di Servizio Pubblico (OSP) definiti nella fase di programmazione (cfr. Capitolo 2), fissano il livello delle tariffe e gli eventuali aumenti, oltre a stabilire destinatari, ammontare ed articolazione delle agevolazioni tariffarie.

72. Pertanto, nonostante la diffusione, in Italia, di contratti di affidamento del servizio di tipo *net cost*, in cui il gestore si assume anche il rischio sui ricavi da traffico, gli spazi per le strategie di prezzo delle aziende sono estremamente ridotti se non del tutto assenti⁴⁹. In realtà, **tra gli obiettivi del D.Lgs. n. 422/97** (la prima legge di riforma settoriale) c'era anche la **valorizzazione del ruolo della leva tariffaria**, che avrebbe dovuto contribuire al raggiungimento di un rapporto ricavi/costi pari almeno al 35%⁵⁰; a tal fine, il decreto legislativo aveva inserito il tema delle tariffe nel contesto della pianificazione, per cui mentre prima il centro del processo decisionale era rappresentato dagli enti locali che fissavano le tariffe sulla base di delibere, con la riforma i principi tariffari avrebbero dovuto essere stabiliti dalle Regioni attraverso **atti programmatori** (Piani regionali dei trasporti), volti anche a favorire l'integrazione modale e tariffaria⁵¹.

73. Tuttavia non tutte le Regioni si sono effettivamente conformate alla normativa nazionale, anche a causa della **mancata adozione degli atti programmatori**. Per cui, nei fatti, si continua ad operare con modalità analoghe a quelle indicate nella normativa precedente la riforma settoriale; in altri termini, le Regioni intervengono ancora in materia tariffaria soprattutto sulla base di **delibere di Giunta**, senza appoggiarsi ad un'adeguata attività di programmazione (ad esempio, le tariffe dei servizi extraurbani sono fissate solo sulla base di criteri dimensionali/fasce chilometriche; mancano del tutto articolazioni tariffarie basate sulla differenziazione tra orari di punta e altri elementi).

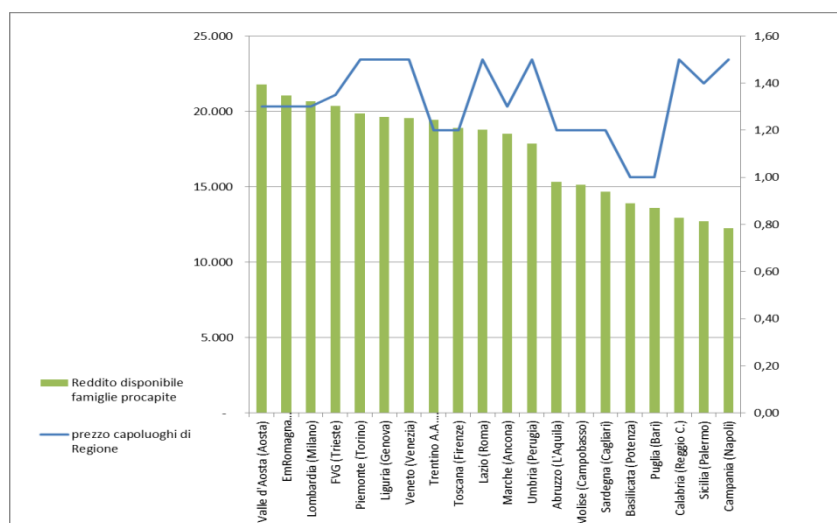
⁴⁹ Al più, le imprese possono fare proposte di articolazione tariffaria, ma solo se i contratti sono affidati con gara e se i bandi lo consentono.

⁵⁰ Il D. Lgs n. 422/1997 all'art. 19, comma 3, lettera d) ha stabilito che i contratti di servizio definiscano concretamente la struttura tariffaria adottata e allo stesso tempo prevedano un progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi, rapporto che, al netto dei costi di infrastruttura, avrebbe dovuto essere pari almeno allo 0,35% a partire dal 1° gennaio del 2000 (Art. 19, comma 5); il medesimo D. Lgs. inoltre (art. 18, comma 2, lettera g) ha esteso al trasporto pubblico locale il meccanismo di adeguamento delle tariffe previsto dalla legge 481 del 1995, dando la facoltà agli enti competenti di avvalersi in tutto o in parte dei criteri di funzionamento del meccanismo come previsti dalla citata legge.

⁵¹ Tra i vari strumenti di programmazione previsti dal D.Lgs. n. 422/97 (Piano Regionale dei Trasporti, Piano Generale dei Trasporti e della Logistica, Piani di Bacino), di cui si occupa brevemente il capitolo 2, **le previsioni sulle tariffe sono contenute nel Programma Triennale dei Servizi approvato dalle Regioni**, il quale con riferimento ai servizi minimi definiti dalle Regioni stesse ha l'obiettivo di individuare diversi elementi tra cui l'integrazione modale e tariffaria e le modalità di determinazione delle tariffe.

74. La politica tariffaria degli enti territoriali continua peraltro a privilegiare esigenze di tipo sociale-redistributivo, a scapito degli obiettivi di redditività aziendale e le aziende continuano ad avere **scarsissimi margini di autonomia** nel manovrare la leva del prezzo; ciò nonostante, **le asserite finalità sociali-redistributive non sempre sono realizzate con successo**. Infatti, come si vede nel grafico 9 che segue, **nelle Regioni con un reddito più basso le tariffe non sono affatto inferiori** rispetto a quelle rilevate nelle Regioni più ricche⁵².

Grafico 9: Prezzo biglietto ordinario e reddito disponibile



Fonte: elaborazione su dati reperiti sui siti internet delle aziende di trasporto (luglio 2015) e Istat (redditi 2012)

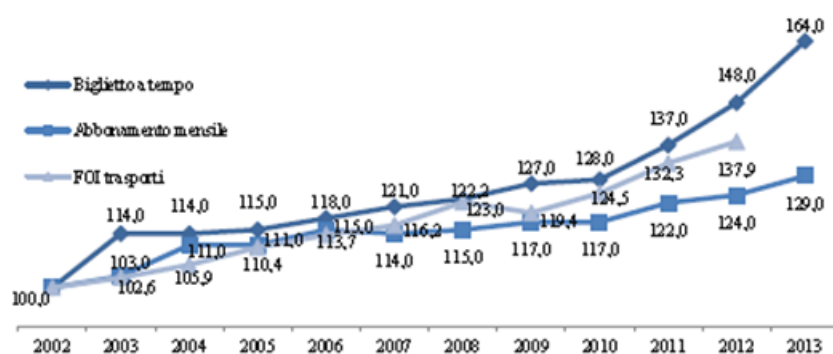
75. **Il prezzo del biglietto a tempo** nei capoluoghi di regione varia **tra un minimo di 1 euro ad un massimo di 1,5 euro**; anche se la maggior parte delle amministrazioni pubbliche adotta una struttura tariffaria articolata, le variabili di riferimento sono poche (in genere, sconti per residenti, studenti, utenti abituali). L'innovazione sulle modalità distributive (ad esempio, card digitali) è presente ma non sufficientemente diffusa, mentre l'integrazione tariffaria è stata realizzata soprattutto a livello di alcune grandi città; anche questa specifica strategia di prezzo risente dei forti vincoli alle scelte di *pricing* imposti ai gestori dagli enti affidanti.

76. Le **variazioni tariffarie** per i servizi di TPL non hanno un andamento continuo, legato in modo prevalente all'adeguamento del tasso di inflazione, ma procedono **“a scatti”**, essendo decise con provvedimenti *ad hoc* dalle amministrazioni pubbliche, in genere come *extrema ratio* per fronteggiare difficoltà finanziarie legate alla riduzione dei trasferimenti pubblici. In quest'ottica

⁵² Tale conclusione è confermata confrontando il reddito disponibile (Istat 2012) con il prezzo degli abbonamenti ordinari (siti aziendali, luglio 2015), poiché **ai capoluoghi di Regione in fondo alla classifica dei redditi** (Bari, Reggio Calabria, Napoli, Palermo) **non corrisponde un prezzo inferiore degli abbonamenti**, mentre sono proprio alcuni capoluoghi di Regione con i redditi pro-capite più elevati (Valle d'Aosta, Bologna) ad avere i prezzi degli abbonamenti più bassi in assoluto.

vanno letti gli aumenti introdotti da numerose amministrazioni, dopo un decennio di tariffe quasi invariate, a partire dal 2010. Di tali aumenti dà conto il grafico che segue, che mette a confronto l'indice dei prezzi del comparto trasporti (FOI trasporti) con i prezzi dei biglietti a tempo e degli abbonamenti mensili ordinari⁵³.

Grafico 10. Dinamica delle tariffe del TPL urbano (2002: base 100)



Fonte: ASSTRA, cit. in ART (2015)

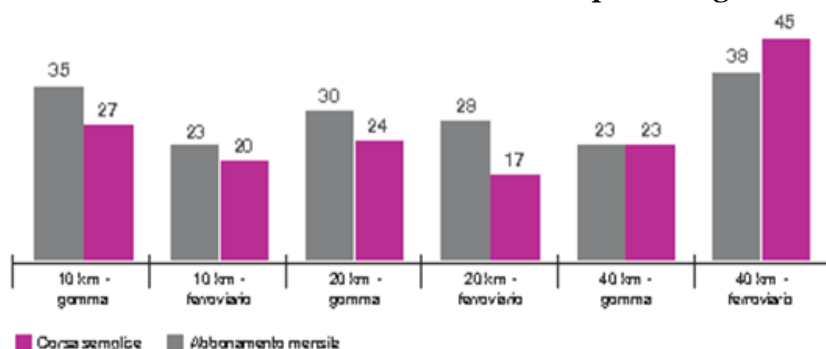
77. Come si evince dal grafico, dal 2010 il prezzo degli abbonamenti è aumentato mediamente del 10%, quello dei biglietti a tempo del 28%; il tasso di incremento del prezzo dei biglietti è stato di gran lunga più elevato di quello del corrispondente tasso di inflazione settoriale. La diversa dinamica tariffaria di biglietti ed abbonamenti evidenzia il generale ***favor delle amministrazioni per gli utenti regolari*** del servizio; solo nel 2014, per la prima volta, in media il biglietto a tempo è aumentato meno degli abbonamenti (+1,9% invece di 2,6%).

78. Simili considerazioni possono farsi con riferimento ai **prezzi del TPL extraurbano**, soprattutto per quanto riguarda le brevi percorrenze, in relazione alle quali le dinamiche tariffarie sono analoghe a quelle osservate per il TPL urbano⁵⁴. Dal grafico che segue risulta invece che per percorrenze più elevate il prezzo degli abbonamenti ha tassi di aumento in genere più sostenuti di quelli rilevati per il prezzo dei biglietti singoli. Nel caso del TPL extraurbano, la maggior parte delle tariffe viene calcolata per fasce chilometriche.

⁵³ Fonte del grafico: ASSTRA, cit. in ART (2015).

⁵⁴ Fonte: ASSTRA cit. in CdP (2013).

Grafico 11. TPL extraurbano. Variazione % prezzi biglietti ed abbonamenti (2000-2010)



Fonte: ASSTRA (2010)

79. Collegato al tema delle tariffe è quello dell'**evasione tariffaria**. I dati più recenti disponibili indicano un tasso di evasione tariffaria del 19,1% in ambito urbano e del 23,1% in ambito extra-urbano⁵⁵. A tale fenomeno è imputabile, almeno in parte, l'insufficienza dei ricavi tariffari nel coprire i costi operativi. Più che al valore assoluto delle tariffe, il tema dell'evasione sembra tuttavia riconducibile sia ad un problema di **costo dei controlli** sia alla **scarsa innovazione** delle aziende italiane in tema di forme di pagamento ed articolazione tariffaria. Il TUSPL si occupa del contrasto al fenomeno dell'evasione tariffaria nel TPL all'art. 26, una delle disposizioni dedicate al settore di cui il Consiglio di Stato auspica l'espunzione. Si prevede in particolare la figura degli "agenti accertatori", ruolo che può essere svolto anche da personale non dipendente delle aziende di trasporto (art. 26), ma per contribuire alla soluzione del fenomeno sarebbe senz'altro utile sfruttare le notevoli **possibilità offerte dalle innovazioni tecnologiche** (ad esempio, l'installazione sui mezzi di sistemi che richiedono la vidimazione del biglietto sia in entrata che in uscita).

80. **Il livello delle tariffe in Italia è mediamente più basso di quello osservabile nei principali paesi esteri**, come emerge dalla tabella che segue, che confronta i prezzi di quattro grandi città italiane (Roma, Torino, Milano, Napoli) con quelli di alcune importanti città europee, relativi al mese di ottobre 2015⁵⁶.

⁵⁵ Fonte: ASSTRA (2010) che riporta il risultato di un'indagine campionaria relativa al 2008.

⁵⁶ Risultati sostanzialmente in linea con quelli qui richiamati sono contenuti in uno studio di EMTA Barometer (2013) che prende in esame un numero più elevato di città europee, incluse le principali capitali.

Tabella 3: Prezzi del TPL. Un confronto internazionale (ottobre 2015)

	Biglietto semplice (€)	Abbonamento mensile (€)
Berlino	2,7	79,5
Amburgo	3,1	84,0
Colonia	2,8	90,2
Monaco	2,7	51,6
Germania	2,8	76,9
Parigi	1,8	70,0
Lione	1,8	60,4
Francia	1,8	68,3
Madrid	1,5	54,6
Barcellona	2,2	52,8
Valencia	1,5	45,0
Spagna	1,7	52,7
Londra	3,2	173,0
Regno Unito	3,2	173,0
Roma	1,5	35
Milano	1,5	35
Napoli	1,5	42
Torino	1,5	38
Italia	1,5	36,6

Fonte: informazioni ASSTRA (2015), tratte dai siti aziendali.

81. **Analoghe differenze** si riscontrano **comparando i prezzi degli abbonamenti** annuali, che in Germania sono in media pari a 668,8 euro, in Francia arrivano a 721,6 euro, in Spagna a 546 euro, mentre nel Regno Unito (Londra) si superano i 1.800 euro. In Italia il prezzo medio degli abbonamenti annuali è pari a 283,5 euro. Naturalmente tale confronto è puramente indicativo dal momento che andrebbe sicuramente corretto per la qualità media e l'intensità dei servizi offerti che in genere nelle città estere in tabella sono mediamente molto più alte che in Italia.

82. **Le città italiane sono quelle con il rapporto costo abbonamento mensile ordinario/reddito più basso**: a Milano tale rapporto è prossimo all'1%; a Roma è pari all'1,22%, a Torino arriva all'1,5%, mentre a Parigi e Madrid si attesta rispettivamente sull'1,82% e sull'1,93%. A Londra e Berlino tale rapporto assume un valore prossimo o superiore al 3%⁵⁷.

83. Tali confronti devono essere considerati meramente indicativi degli orientamenti generali e degli ordini di grandezza in materia tariffaria. Infatti, anche se in Italia si stanno diffondendo strumenti innovativi come le card elettroniche e diverse amministrazioni già prevedono strutture tariffarie articolate, **all'estero la differenziazione tariffaria è molto più accentuata, soprattutto nelle grandi città**: di regola, è più diffusa l'articolazione degli sconti-quantità, logica applicata non solo agli abbonamenti ma anche ai biglietti di durata superiore ad un giorno; la suddivisione in zone è più sofisticata e non avviene solo su base chilometrica, come accade invece frequentemente in Italia, soprattutto per i servizi extra-urbani; le promozioni hanno obiettivi più variegati (ad esempio, tariffe familiari, sconti per minori); la differenziazione dei prezzi tiene conto

⁵⁷ Fonte: ASSTRA (2010).

spesso anche dei picchi di intensità d'uso dei mezzi. Inoltre, possono esservi differenze sensibili nella qualità dei servizi di trasporto pubblico offerti nei vari paesi: laddove, ad esempio, esistono sistemi di trasporto capillari ed efficienti, per cui non è necessario acquistare un mezzo privato per soddisfare le proprie esigenze di mobilità, il prezzo di riserva degli utenti è più elevato (nel senso che c'è una maggiore disponibilità a pagare perché non occorre sostenere i costi legati all'auto privata).

84. Ed infatti, seppure in Italia i prezzi restano contenuti, le indagini sulla qualità percepita dei mezzi di trasporto mostrano un **persistente divario strutturale nella qualità percepita del viaggio con mezzi privati rispetto ai mezzi collettivi**. Il trasporto individuale (auto, moto, bici) ottiene da anni punteggi di soddisfazione elevati (in media più 8 su 10) mentre tra i mezzi collettivi solo la metropolitana arriva a 7. Autobus, tram e treni mediamente arrivano appena a 6 (v. tabella 4 che segue).

Tabella 4: Indici di soddisfazione per modi di trasporto (da 1 a 10)

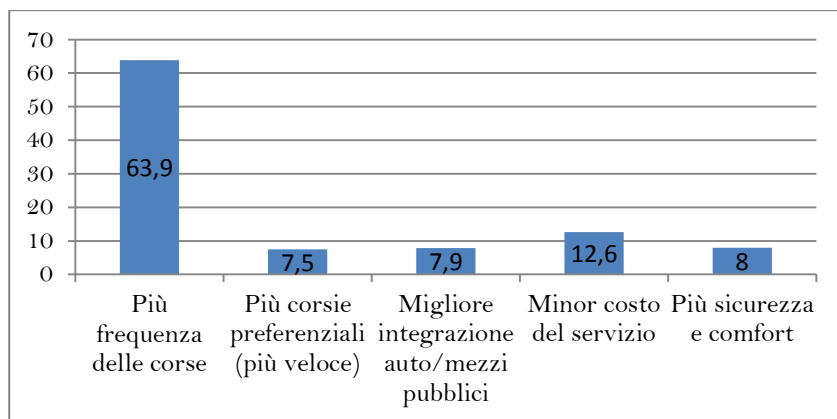
	2014		2013		2012		2008	
	Totale	Grandi Città	Totale	Grandi Città	Totale	Grandi Città	Totale	Grandi Città
Moto, ciclomotore, scooter	8,3	8,6	8,4	8,8	8,4	8,4	8,4	8,7
Automobile	8,2	7,6	8,2	7,4	8,1	7,5	7,8	7,2
Bicicletta	8,4	8,4	8,4	7,9	8,4	7,9	8,2	8,2
Metropolitana	7,6	7,4	7,6	7,3	7,5	7,5	7,3	7,3
Pullman, Autobus extraurbano	6,6	6,5	6,6	6,3	6,6	6,5	6,5	6,3
Treno locale	6,0	6,5	6,0	6,0	6,1	6,2	6,0	6,2
Autobus, Tram	6,2	5,7	6,2	5,7	6,1	5,7	6,0	5,7

Giudizi riferiti all'utilizzazione del mezzo nei tre mesi precedenti l'intervista

Fonte: ISFORT-Audimob (2015)

85. In altri termini, il **prezzo rappresenta una, ma non la principale tra le delle variabili che influiscono sulle scelte modali**. Molto importanti sono anche la qualità dei servizi, soprattutto in termini di frequenza e velocità delle corse ed integrazione con i nodi intermodali, come registrano da tempo le periodiche indagini *ad hoc* sulla mobilità (grafico 12 seguente). Solo 1 intervistato su 10 sarebbe disposto ad aumentare il ricorso ai mezzi pubblici se diminuissero i prezzi.

Grafico 12: Condizione per l'uso dei mezzi pubblici almeno 2-3 volte a settimana (%)

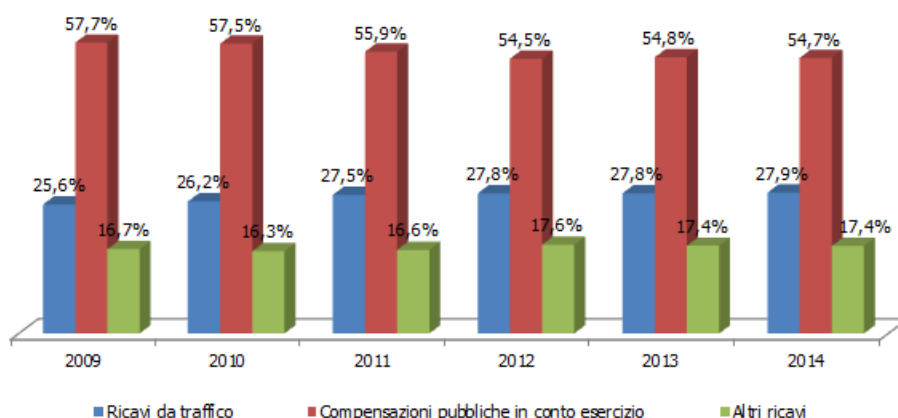


Fonte: Osservatorio "Audimob" sulla mobilità degli italiani

7. Dimensione del finanziamento pubblico

86. Come già detto, il tasso di copertura dei costi da parte dei ricavi tariffari risulta molto basso in Italia: in media circa il 30% dei costi, se si guarda solo al TPL su gomma; il 38% considerando tutte le modalità di trasporto. La restante quota parte dei costi è dunque coperta con l'uso di **fondi pubblici** che, nonostante una lieve contrazione osservata negli ultimi anni, **rappresentano** ancora **la parte prevalente dei ricavi** delle aziende di TPL, come emerge dal grafico 13 che segue⁵⁸.

Grafico 13: Ripartizione dei ricavi, urbano ed extraurbano (2009-2014)



Fonte: ASSTRA-Isfort-ANAV (novembre 2015)

87. Rinviamo al successivo Capitolo 2 per una descrizione dettagliata delle fonti di finanziamento e del loro impatto sulla *governance* del settore, qui si vuole solo fornire una descrizione dell'ampiezza quantitativa del fenomeno. La principale fonte di finanziamento pubblico

⁵⁸ Fonte: ASSTRA-Isfort-ANAV *La svolta dietro l'angolo? La mobilità sostenibile alla prova della ripresa*, 12° rapporto sulla mobilità in Italia (novembre 2015).

del settore è il Fondo Nazionale Trasporti (di seguito FNT)⁵⁹. Come riportato nella tabella 5 sottostante, **gli esborsi maggiori sono destinati alla Regioni più popolate**, come Lombardia (a cui spetta il 17,3% del Fondo nazionale trasporti), Lazio (destinatario dell'11,67%) e Campania (11,07% del FNT)⁶⁰.

Tabella 5: Quote di riparto del Fondo Nazionale Trasporti (annualità 2014)

	% DI RIPARTO	RIPARTO
ABRUZZO	2,69%	132.178.280,29
BASILICATA	1,55%	75.975.569,22
CALABRIA	4,28%	210.655.771,79
CAMPANIA	11,07%	544.521.870,08
EMILIA ROMAGNA	7,38%	362.669.442,52
LAZIO	11,67%	573.770.716,84
LIGURIA	4,08%	200.698.965,64
LOMBARDIA	17,36%	853.694.597,62
MARCHE	2,17%	106.884.990,04
MOLISE	0,71%	34.843.556,06
PIEMONTE	9,83%	483.148.203,23
PUGLIA	8,09%	397.859.128,80
TOSCANA	8,83%	434.217.575,05
UMBRIA	2,03%	99.646.086,30
VENETO	8,27%	406.625.591,51
		4.917.390.345,00

Fonte: Osservatorio sul TPL (2015)

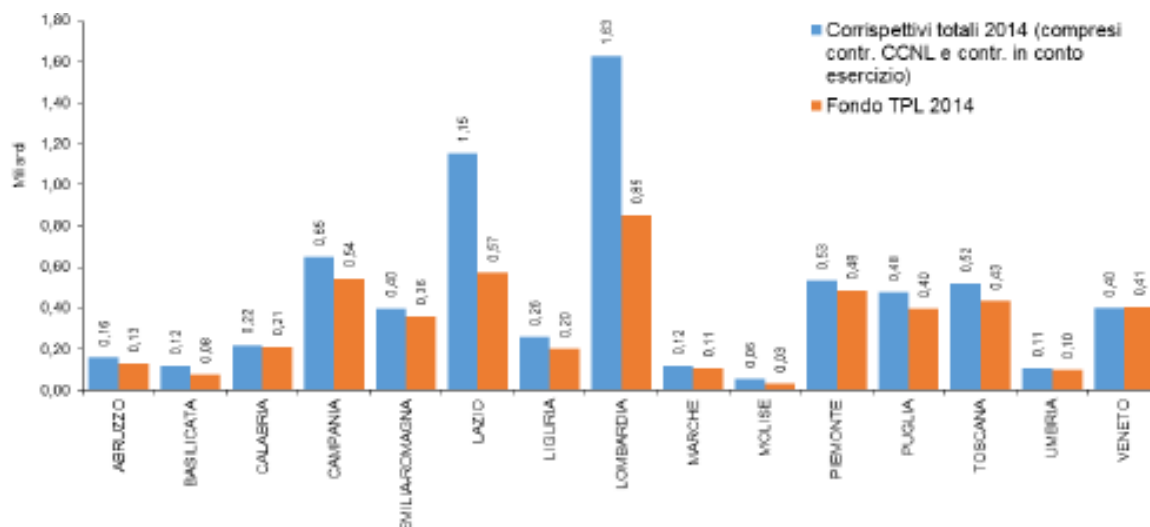
88. **Le risorse erogate dal Fondo Nazionale Trasporti** (circa 5 miliardi di euro) **sono insufficienti** a coprire il costo dei corrispettivi pubblici pagati dalle Regioni (circa 6,5 miliardi di euro): il FNT 2014 ha garantito una copertura del 72,35%, mentre il rimanente 27,65% (quasi 1,9 miliardi di euro) è stato fornito da risorse regionali o degli enti locali, risorse che gli enti locali mettono in campo a valere dai loro bilanci (ma comunque si tratta in ogni caso di fondi statali, di finanza derivata)⁶¹. Come si evince dal grafico 14 la **sperequazione tra l'ammontare delle risorse del Fondo Nazionale Trasporti** ripartite tra le Regioni a statuto ordinario **e il valore dei corrispettivi è particolarmente forte nel caso del Lazio e della Lombardia**: nel 2014 il Lazio ha dovuto reperire circa 580 milioni di euro di risorse addizionali, la Lombardia circa 780 milioni; divari minori seppur significativi in valore assoluto si registrano per Calabria, Piemonte, Toscana, Puglia, Basilicata, Abruzzo. Non è infrequente che il divario tra risorse del FNT e risorse regionali sia più ampio nelle realtà territoriali dove è più marcata l'inefficienza del servizio (cfr. *supra*).

⁵⁹ Si tratta del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale istituito dal DL 95/2012 ed alimentato da una compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina.

⁶⁰ Fonte: Osservatorio sul TPL, Relazione annuale al Parlamento (2015), cit.

⁶¹ Fonte: Osservatorio sul TPL, Relazione annuale al Parlamento (2015), cit.

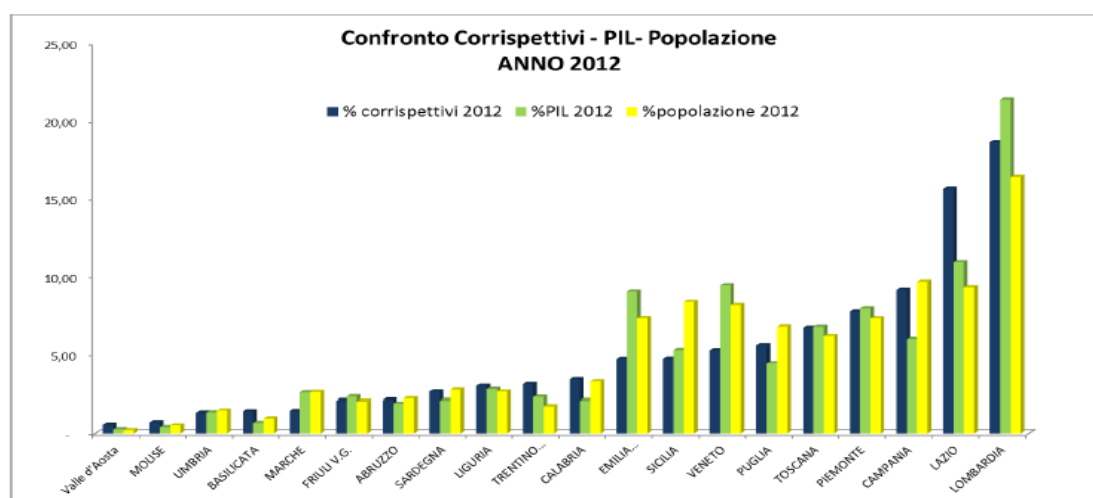
Grafico 14: Copertura FNT e corrispettivi totali su base regionale



Fonte: Osservatorio sul TPL (2015)

89. Il confronto tra corrispettivi, PIL e popolazione per ciascuna Regione è utile ad evidenziare eventuali **sbilanciamenti** eccessivi **tra ammontare dei corrispettivi complessivi** percepiti e **tessuto socio-economico** servito⁶². Seppure con apprezzabili differenze, come si vede dal grafico 15 che segue, in molte Regioni l'incidenza dei corrispettivi percepiti dalla Regione è più elevata sia rispetto al peso del PIL regionale che alle dimensioni della popolazione. Ciò costituisce un indicatore di inefficienza o quantomeno di **sperequazione rispetto ad altre realtà territoriali**; in alcuni casi lo sbilanciamento è particolarmente marcato anche in valore assoluto (Lazio, Campania, Calabria).

Grafico 15: confronto tra corrispettivi, PIL e popolazione per Regione (2012)

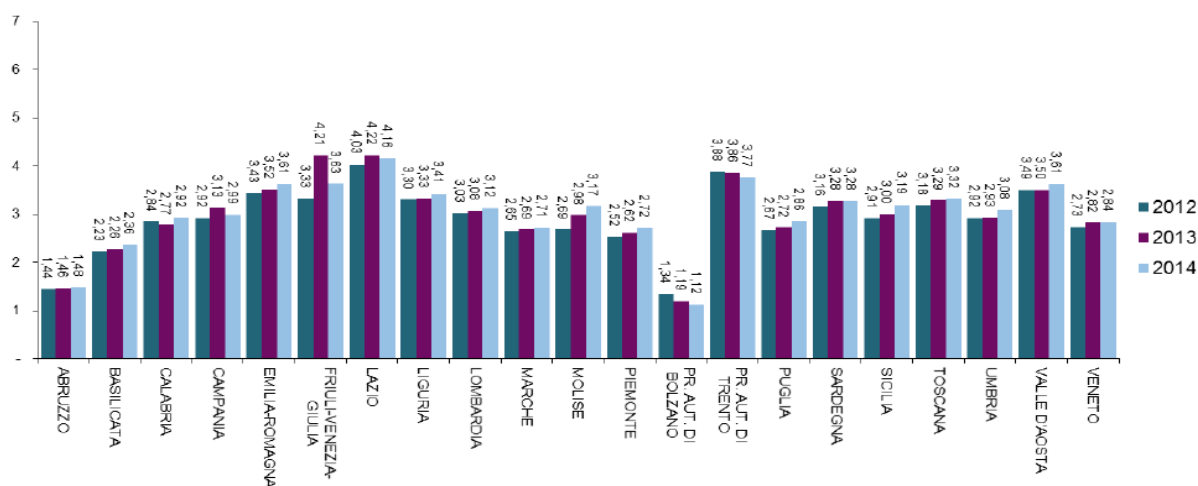


Fonte: Osservatorio sul TPL (2014)

⁶² Il confronto, pur se non tiene conto delle caratteristiche geografiche e demografiche dei diversi territori, è comunque indicativo degli sbilanciamenti geografici.

90. Un indicatore interessante è desumibile dai dati forniti dall'Osservatorio nazionale sulle politiche del TPL relativi al rapporto tra il ricavo totale d'impresa - inteso come somma tra ricavi tariffari effettivi e contributi percepiti - e bus per chilometro percorso. Il grafico 16 che segue fornisce questo valore per il TPL gomma per gli anni dal 2012 al 2014 e indica chiaramente l'esistenza di una netta differenziazione a livello regionale. Dall'esame comparato dei grafici 3 e 16, inoltre, si desume chiaramente che alcune Regioni - sicuramente Lazio, Campania, Liguria, Calabria, ecc. - presentano un *gap* strutturale tra costi medi e ricavi totali.

Grafico 16: Rapporto tra ricavo d'impresa totale e bus*km



Fonte: Osservatorio sul TPL (2015)

91. La stessa variabilità tra Regioni emerge, sempre esaminando i dati dell'Osservatorio sul TPL, se si confrontano i rapporti tra i ricavi totali delle gestioni ferroviarie ed i treni per chilometro percorso.

92. Le tendenze rilevate dai dati aggregati relativi a ricavi, costi e redditività si ripercuotono ovviamente nei bilanci delle aziende italiane di TPL. Da notare che sussistono **differenze significative nella situazione economico-finanziaria delle varie aziende di TPL**, come emerge con tutta evidenza confrontando, a titolo esemplificativo, i principali dati di bilancio di alcune importanti aziende, operanti nel settore gomma in grandi città del Nord, del Centro e del Sud d'Italia. Si tratta di: **Azienda Trasporti Milanese-ATM; Gruppo Torinese Trasporti-GTT; AMAT Palermo; Compagnia Trasporti Pubblici-CTP di Napoli, ATAC di Roma, prima azienda italiana di TPL per fatturato; Cotral del Lazio, prima azienda italiana di TPL extraurbano**. Il confronto tra le 6 aziende, riportato nella scheda di approfondimento 1A alla fine del capitolo mette in evidenza non solo che la gestione passata ed attuale di alcune grandi aziende di TPL, che hanno sempre operato in regime di affidamento diretto, ha condotto a forti inefficienze oltre che a seri problemi finanziari, ma anche che le differenze nelle situazioni aziendali (in termini di utili, redditività, dinamica del fattore lavoro, ecc.) sono così ampie da indurre cautela nell'indicare soluzioni di carattere generale per il settore.

93. Un dato di fonte associativa che fa riflettere sull'estrema eterogeneità delle situazioni tra le varie aziende è quello che indica che **quasi il 70% delle perdite del settore riguarda le aziende pubbliche di TPL della sola Regione Lazio**, ovviamente anche a causa della dimensione delle imprese di TPL laziale ATAC e Cotral⁶³.

8. I costi del TPL

8.1 Funzione di produzione ed economie di scala

94. Per quanto riguarda il lato dei costi è opportuno richiamare alcune **caratteristiche della funzione di produzione dell'industria del TPL** in quanto suscettibili di condizionare sensibilmente l'impatto di politiche di introduzione di forme di concorrenza. Ci si riferisce in primo luogo al **ruolo delle economie di scala** intese come le economie di produzione conseguibili tramite un'espansione della scala complessiva di produzione⁶⁴. L'ampiezza delle economie dipende:

- dall'intervallo temporale considerato, per cui se ci sono costi fissi significativi nel breve periodo si osserveranno economie di scala;
- dalla dimensione produttiva, per cui una tecnologia può avere economie di scala crescenti per alcuni livelli di output e decrescenti per altri livelli.

95. Il livello di output in corrispondenza del quale il costo medio di produzione di lungo periodo è minimo è detto **scala minima efficiente**. E' proprio la posizione della scala minima efficiente, rapportata alla domanda, che consente di prevedere la forma di mercato più efficiente, in particolare per quanto riguarda il numero di imprese. La posizione della scala minima efficiente varia nel corso del tempo, ma anche in funzione dell'estensione geografica del mercato e della gamma di prodotti venduti. Da qui le nozioni di **economie di densità**, vale a dire quei vantaggi di costo ottenibili da uno sfruttamento più intenso della dimensione geografica ed **economie di scopo**, vale a dire quei vantaggi di costo ottenibili da uno sfruttamento più intenso della gamma di prodotti offerti.

96. **Nell'industria del TPL si osservano economie di scala contenute** (ancorché differenziate tra servizi su gomma e servizi su ferro). In generale, per massimizzare l'efficienza produttiva (tecnica ed allocativa) e sfruttare le eventuali economie di scala, un'impresa deve

⁶³ Il dato riguarda le aziende partecipate (che rappresentano circa l'80% del fatturato del settore). Nel 2014 le perdite delle aziende di TPL della Regione Lazio sono state di oltre 142 milioni di euro su oltre 210 milioni di perdite totali; nel 2013 tali valori erano rispettivamente pari a 220 milioni e 320 milioni di euro. Per i dati di bilancio 2013 fonte: ASSTRA *Le società di trasporto pubblico locale partecipate. Un quadro di sintesi* (maggio 2015); per i dati 2014 la fonte è ASSTRA *Le società partecipate nel trasporto pubblico locale e regionale* (aprile 2016).

⁶⁴ Le economie di scala indicano il rapporto tra la variazione dell'output prodotto e la variazione dei costi sostenuti dall'impresa; quanto questo rapporto è maggiore di 1 si avranno economie di scala (o rendimenti crescenti di scala); se è minore di 1 si avranno diseconomie. Per approfondimenti sulle caratteristiche tecniche del settore cfr. Braeutigam R.R. (1999) *Learning About Transport Cost, Techniques of Transportation Analysis*, 57-97.

scegliere quelle combinazioni produttive che consentano di produrre a costi unitari minimi per ogni dato quantitativo prodotto e di sfruttare i rendimenti e le economie di scala che una data tecnologia consente. Nell'industria del TPL la possibilità di aumentare l'efficienza (allocativa) sostituendo input più costosi con altri meno costosi è tuttavia limitata dalla tecnologia impiegata che è, infatti, una tecnologia a coefficienti fissi e fattori della produzione scarsamente sostituibili.

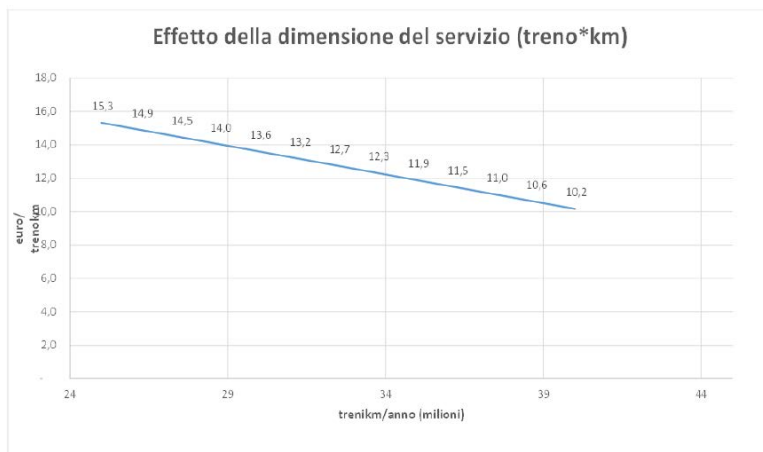
97. Numerosi studi empirici hanno individuato che, oltre una certa dimensione produttiva, emergono addirittura delle diseconomie di scala: uno degli studi più recenti per l'Italia, svolto su incarico del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ai fini della stima dei costi standard (e dunque basato su un'ampia base di dati certificati dall'Osservatorio nazionale sul TPL), evidenzia un'entità particolarmente modesta delle economie di scala per **il TPL su gomma**, che comunque si esauriscono in corrispondenza di dimensioni produttive limitate, per poi trasformarsi, a partire da livelli produttivi superiori ad un valore di **4 milioni di km/annui**, in diseconomie di scala⁶⁵.

98. Con riferimento ai **servizi su ferro**, anche se le economie di scala operative non sono elevate, la scala minima efficiente è sicuramente più ampia, come si evince dai risultati dello stesso studio sui costi standard, citato per la gomma, richiamati nel grafico 17, in cui si osserva una riduzione dei costi all'aumentare della scala del servizio, almeno fino a circa **40 milioni di treni km/anno**. Tale più alto livello delle economie di scala sembra derivare principalmente dalla possibilità di un **uso più intensivo del materiale rotabile** all'aumentare delle dimensioni e del grado di interconnessione della rete sottostante⁶⁶. Gli autori dello studio suggeriscono quindi che in taluni casi la dimensione ottimale del bacino di servizio da mettere a gara potrebbe essere più ampia di quella regionale (nel caso delle Regioni più piccole, come Umbria, Molise, Valle d'Aosta o per regioni di medie dimensioni con reti interconnesse).

⁶⁵ Il tratto della curva di costo con pendenza negativa (tra 0 e 4 milioni/km) corrisponde in gran parte ad imprese che offrono servizi extra-urbani. Cfr. Avenali A., Boitani A., Catalano G. *Un modello per la determinazione del costo standard nei servizi di trasporto pubblico locale su autobus in Italia*, Economia e Politica Industriale (2014). Tra i numerosi studi condotti sulle economie di scala nel TPL cfr. *ex multis* A. Boitani, M. Nicolini, C. Scarpa *Do competition and ownership matter? Evidence from local public transport in Europe*, Applied Economics (2013); Fraquelli G., Piacenza M., Abrate G. *Il trasporto pubblico locale in Italia: variabili esplicative dei divari di costo tra le imprese*, Economia e Politica Industriale (2001); Cambini C., Piacenza M., Vannoni D. *Restructuring public transit systems: evidence on cost properties from medium and large-sized companies*, Review of Industrial Organization (2007); Bhattacharyya A., Kumbhakar S.C., Bhattacharyya A. *Ownership structure and cost efficiency: a study of publicly owned passenger-bus transportation companies in India*, Journal of Productivity Analysis (1995); Berechman J. *Cost structure and production technology in transit: an application to Israeli bus transit sector*, Regional Science and Urban Economics (1987). Berechman J., Giuliano G. (1985) *Economies of scale in bus transit: a review and concepts and evidence*, Transportation; Lem Reply (studio commissionato da ANAV) *Gare regionali e gestori unici: una scelta efficiente?* (maggio 2011); Gastaldi F.; Quaglino L.; Stagnaro C. *Il trasporto pubblico locale e la concorrenza. Cambiare paradigma per salvare il servizio. Il caso ligure* (luglio 2012).

⁶⁶ Fonte: Boitani A. Intervento al Convegno SIPOTRA *Riorganizzare le ferrovie italiane verso la quotazione in borsa: opinioni e modelli a confronto*, Roma 22 gennaio 2016. Sui costi standard del trasporto ferroviario cfr. Avenali, Boitani, Catalano e Matteucci (2015).

Grafico 17: Le economie di scala nel TPL su ferro



99. Anche gli studi sui bilanci delle aziende italiane di TPL confermano che le aziende di minori dimensioni hanno i costi operativi più bassi; l'aumento delle dimensioni delle aziende fa aumentare i costi unitari, soprattutto i costi del lavoro (addirittura fino al 60%). Le aziende con i livelli di costo più elevati sono infatti le aziende regionali extraurbane e le grandi aziende pubbliche⁶⁷.

100. Il tema della dimensione efficiente di scala è di grande rilevanza in una prospettiva concorrenziale, poiché **l'esigenza di sfruttare le economie di scala rappresenta una delle motivazioni richiamate più frequentemente dalle amministrazioni per giustificare lo svolgimento di gare a lotto unico** nel TPL, soprattutto regionali, sia con riferimento al ferro che alla gomma. L'Autorità in più occasioni è intervenuta per segnalare le criticità concorrenziali del lotto unico, di cui si occupa ora anche il TUSPL (art. 14). Sempre il TUSPL individua per la prima volta, con riferimento alla dimensione dei bacini di programmazione, una soglia minima di 350 mila abitanti, comunque derogabile per le province e aree metropolitane con popolazione inferiore. Delle implicazioni concorrenziali connesse al lotto unico si occupa il Capitolo 3 dedicato alle gare.

101. Con riferimento alle **economie di densità**, queste emergono nell'industria del TPL laddove, all'aumentare della produzione, nell'ambito delle stessa rete di collegamenti, ad esempio perché aumentano le frequenze, si osserva una riduzione dei costi unitari. Tali economie di densità, rilevate sia nel breve che nel lungo periodo, con maggiore intensità per il TPL urbano su gomma, tendono a decrescere all'aumentare della dimensione dell'impresa; le **economie di scopo** sono osservate sia nel lungo che nel breve periodo, con riferimento all'integrazione tra modalità di trasporto all'interno della stessa tipologia di servizio (es. TPL su gomma urbano ed extraurbano). Più controversa la questione delle economie di scopo in relazione all'integrazione tra tipologie

⁶⁷ Le aziende private hanno in media livelli di costo inferiori a quelli delle aziende pubbliche, intorno al 10% per le aziende di medie dimensioni e del 25% per il totale delle aziende urbane.

diverse di servizio (es. **ferro-gomma**). In quest'ultimo caso, l'impatto negativo sulla concorrenza prodotto da affidamenti aventi ad oggetto servizi integrati ferro-gomma potrebbe essere particolarmente forte, poiché sono pochissimi gli operatori in grado di fornire entrambi i servizi ed in genere si tratta degli *incumbent* nel trasporto ferroviario.

8.2 I costi standard

102. Il concetto di **costo standard** nasce come strumento per il controllo di gestione delle aziende e si basa sulla stima di un costo efficiente-obiettivo per una determinata impresa. Nell'ambito della regolazione dei servizi pubblici il costo standard ha un significato diverso ed ha un ruolo di "*supplenza di deficit di concorrenza*"⁶⁸. Se c'è concorrenza *nel* mercato i prezzi offerti dai vari fornitori dovrebbero tendere verso costi mediamente efficienti; analogamente, laddove la modalità prevalente di affidamento di un servizio è la gara (concorrenza *per* il mercato), a tariffe predefinite che non coprono integralmente i costi, le compensazioni pagate dalla stazione appaltante a copertura degli Obblighi di Servizio Pubblico sono minimizzate dalla procedura di selezione competitiva. In un contesto caratterizzato da assenza di concorrenza, si ricorre al costo standard per rappresentare un "*costo congruo, inteso come costo che un operatore mediamente efficiente sarebbe forzato a realizzare in un contesto concorrenziale*". In altri termini, il costo standard ha la funzione di **simulare i costi di imprese soggette al processo concorrenziale**. L'idea di fondo è quella di costruire un indicatore che consenta di separare i fattori di variabilità dei costi riconducibili a cause repute "legittime" (caratteristiche della tecnologia, ambientali, qualitative) da quelli derivanti da cause considerate "illegittime" (inefficienze croniche) in quanto dovute all'assenza di concorrenza⁶⁹.

103. Traslare un concetto proprio delle scienze aziendali in un contesto regolatorio complesso come quello che caratterizza il settore del TPL è un compito estremamente difficile. Il calcolo dei costi standard richiede infatti l'individuazione a *priori* di una metodologia di calcolo, di una lista di dati di costo e di un *range* di valori di riferimento e dunque, a prescindere dalla solidità tecnica delle tecniche effettuate, è **una scelta** a tutti gli effetti **discrezionale**, anche per quanto riguarda fattori decisivi per lo sviluppo della concorrenza come il tasso di rendimento ammesso sul capitale (per un approfondimento sui metodi di stima dei costi standard si rimanda alla Scheda 1.B alla fine del capitolo)⁷⁰.

⁶⁸ Cfr. Sebastiani M. *Federalismo fiscale e trasporto pubblico locale: costi standard e finanziamento pubblico. Nuove opportunità per la politica industriale* ASTRID RASSEGNA (2009).

⁶⁹ Per la distinzione tra cause legittime ed illegittime cfr. Avenali A. – Boitani A. – Catalano G. – D'Alfonso T. – Matteucci C. Un modello per la determinazione del costo standard nei servizi di trasporto pubblico locale su autobus in Italia. *Rivista di Economia e Politica Industriale* pp. 181-213 2014.

⁷⁰ Sui possibili effetti dell'introduzione dei costi standard cfr. anche Sebastiani M. *Concorrenza, competitività e regolazione nei trasporti*. Relazione presentata al Convegno "Trasporti al passo, economia ferma", Confcommercio, Roma 15 maggio 2013.

104. In un contesto come quello dell'industria del TPL la stima dei costi standard dei servizi, gomma e ferro, può avere molteplici usi:

- servire come **criterio di riparto** dei finanziamenti pubblici al fine di evitare le attuali sperequazioni tra Regioni, e in particolare il disallineamento tra livello di efficienza e grado di contribuzione che si osserva in molte realtà;
- rappresentare il riferimento per la **base d'asta** nel caso di affidamento dei servizi tramite gara;
- essere utilizzato come uno strumento di “*efficiency benchmarking*” nel caso di amministrazioni che intendono affidare *in house* il servizio a proprie società.

105. La normativa vigente già prevede i primi due usi (criterio di riparto dei fondi⁷¹ e quantificazione dei corrispettivi da porre a base d'asta⁷²). Il terzo uso è invece prospettato dall'imminente riforma contenuta nel TUSPL, con particolare riguardo ai criteri per giustificare modalità di affidamento alternative alla gara (v. Capitolo 2).

106. L'impiego dei costi standard presuppone la costruzione di **una banca dati** che dovrebbe avere sufficiente ampiezza oltre ad un'elevata affidabilità. Si tratta di un nodo cruciale visto che nel TPL le asimmetrie informative tra enti affidanti e gestori dei servizi sono particolarmente elevate⁷³. Tale asimmetrie sono ancor più marcate nel caso di TPL sul ferro, visto che l'ammontare dei finanziamenti pubblici risente in modo decisivo dei costi stabiliti dalla stessa Trenitalia in un documento definito “catalogo” e che, nell'attuale contesto di monopolio di fatto, rappresenta la base per le negoziazioni tra fornitore dei servizi e Regione per la definizione delle compensazioni⁷⁴. Risulta evidente, come peraltro ammesso dalle stesse Regioni, lo squilibrio economico tra le parti di tale negoziazione e che rende possibile che nei cd “**costi a catalogo**” per i servizi ferroviari sia compreso un elevato margine per il monopolista.

⁷¹ L'art. 1, comma 85, della Legge 27 dicembre 2013, n. 147, stabilisce infatti che: “A partire dall'anno 2014, al fine di garantire una più equa ed efficiente distribuzione delle risorse, una quota gradualmente crescente delle risorse statali per il trasporto pubblico locale è ripartita tra le regioni sulla base del costo standard di produzione dei servizi”.

⁷² Cfr. art. 17 del D.lgs. 422/97 come modificato dal D.L. 95/2012, convertito in L. 135/2012 (Spending review) art. 23, comma 12-undecies.

⁷³ La preoccupazione per i problemi di asimmetrie informative permea anche una parte significativa del Regolamento sul bando tipo approvato a giugno 2015 dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti.

⁷⁴ Il c.d. “Catalogo”, introdotto da Trenitalia nel 2007, rappresenta un nuovo **metodo di calcolo dei corrispettivi pubblici che le Regioni devono versare** all'impresa per l'erogazione dei servizi di trasporto ferroviario regionale inseriti nei contratti di servizio di cui Trenitalia è affidataria diretta. Il Catalogo individua in modo uniforme a livello nazionale un “costo unitario” del servizio erogato dall'impresa legato al costo effettivo di produzione (che cambia a seconda di vari fattori tra cui il tipo di treni usati ed i servizi accessori impiegati, come ad esempio la rete di biglietterie) ed è andato a sostituire il metodo di calcolo precedente, più approssimativo, poiché era basato sul “corrispettivo chilometrico” (vale a dire il costo al km) calcolato dividendo il totale dei contributi pubblici statali per il numero di treni. Nel Catalogo il corrispettivo è suddiviso in 3 categorie: il pedaggio; il costo del trasporto, calcolato a ore, per tenere conto del fatto che la voce di costo più importante è quella per il personale e diverso a seconda del numero dei posti offerti dai vari tipi di treno; il costo dei servizi accessori (in particolare le biglietterie). L'ammontare dei corrispettivi pubblici che le Regioni devono versare a Trenitalia in base al Catalogo è dato dalla differenza tra il costo aziendale e i ricavi tariffari, per cui ogni volta che diminuiscono i ricavi aumentano i corrispettivi richiesti alle Regioni.

107. Tra i temi più spinosi nell'ambito dell'esercizio del calcolo dei costi standard vanno senz'altro richiamate le scelte effettuate per stimare il valore della **remunerazione del capitale investito netto**: più è basso tale valore, minore sarà il livello dei costi standard e dunque servirà un ammontare inferiore di risorse pubbliche; se si fissa, però, il livello ad un valore troppo basso, si dà per scontato che il settore "meriti" una remunerazione degli investimenti inferiore al costo opportunità di investimenti di mercato alternativi. In questo caso, diventa **difficile uscire da una logica "assistenziale"** del servizio che si accompagna con una scarsa qualità dei prodotti offerti. Il rischio è dunque che l'utilizzo dei costi standard determini una sorta di "certificazione" dell'inefficienza e degli sprechi attuali.

108. In sostanza, poiché si tratta di un meccanismo che **"mima" condizioni concorrenziali di fatto assenti, l'introduzione dei costi standard** nel settore **può avere un impatto dirompente**, nel senso che, a seconda di come viene realizzata, può essere di ausilio allo sviluppo di migliori condizioni concorrenziali o, al contrario, potrebbe anche avere l'effetto di eliminare in radice ogni spazio per la concorrenza. Con queste avvertenze, nel momento in cui si redige questa indagine è in corso di approvazione il testo del Decreto sui costi standard predisposto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ai sensi dell'art. 13, comma 4, del D. Lgs. n. 68/2011, tramite l'ausilio di un gruppo di lavoro *ad hoc*. Il testo in discussione si basa su un modello econometrico che stima il costo standard (per veicoli-km di servizio) a partire da alcune caratteristiche dei servizi di TPL che si ritiene spieghino maggiormente la variabilità dei costi nei servizi erogati. Il modello utilizzato "incorpora" nel costo standard alcuni predefiniti incentivi programmatici e valorizza soprattutto la **velocità commerciale, l'ammodernamento del parco mezzi** e la **dimensione del servizio** (in pratica, la cattura delle economie di scala).

109. Affinché tale modello possa avere un impatto pro-concorrenziale saranno decisivi una serie di fattori, su alcuni dei quali non si può ancora esprimere una valutazione compiuta:

- le ipotesi di base del modello: è necessario che siano particolarmente sfidanti, incluso il grado di severità con cui si vogliono reprimere le gestioni inefficienti;
- la qualità ed affidabilità dei dati;
- le scelte per stimare il valore della remunerazione del capitale investito netto:
 - è ovvio che riconoscere al capitale investito una remunerazione allineata ai valori di mercato potrebbe determinare un livello più alto dei costi standard e ciò, nell'immediato, potrebbe richiedere un fabbisogno più elevato di fondi pubblici;
 - si tratterebbe però di un'allocazione corretta delle risorse pubbliche, non contraria alla logica della cd *spending review*, attività che **non è finalizzata a ridurre semplicemente la spesa pubblica ma anche ad individuare gli impieghi distorti** in modo da indirizzare le risorse a copertura dei fabbisogni reali, eliminando gli sprechi.

9. I contratti di servizio

9.1 Tipologia dei contratti e concorrenza

110. Il tema della **tipologia di contratti** che vengono sottoscritti tra ente affidante e soggetto gestore è **centrale dal punto di vista della tutela della concorrenza**. La presenza nel settore del TPL di forti asimmetrie informative, che rendono difficile per l'ente affidante controllare direttamente i livelli di costo dei gestori, è nota e ampiamente studiata; numerose analisi econometriche condotte in diversi paesi, tra cui l'Italia, hanno confermato che i contratti di tipo ***fixed price***, in cui l'ammontare del rimborso riconosciuto al gestore è vincolante e fissato *ex ante*, consentono di raggiungere un livello di efficienza produttiva più alto rispetto ai contratti ***cost plus***, che prevedono meccanismi di rimborso a piè di lista per subsidiare i gestori⁷⁵.

111. La modalità più idonea a massimizzare gli incentivi varia, naturalmente, anche in funzione del contesto di riferimento. Nei contesti di mercato più liberalizzati si cerca di sperimentare **forme contrattuali innovative** per incentivare al meglio i risparmi di costo ed ottimizzare la qualità dei servizi: questo spiega perché nel **Regno Unito** sono state adottate, nel corso del tempo, forme contrattuali diverse, spostando progressivamente l'attenzione dall'efficienza (riduzione dei costi) alla qualità dei servizi (caratteristica su cui si incentra maggiormente la competizione nelle tornate di gare successive). Per quanto riguarda l'**Italia**, si evidenzia una generale preferenza per i contratti *net cost*, per il loro maggior potenziale incentivante rispetto a quelli *gross cost* (nei quali il rischio commerciale rimane in capo all'ente affidante); l'efficacia degli incentivi all'efficienza e alla qualità associati ai contratti *net cost* dipende però strettamente dalla cornice di regole di riferimento ed in particolare dall'esistenza di meccanismi sanzionatori credibili, "esogeni" rispetto al contratto, in caso di gestioni inefficienti o di scarsa qualità; tra questi, rilevano la probabilità che l'ente bandisca una gara per il rinnovo del contratto, invece di limitarsi alla proroga o a un nuovo affidamento diretto e, nel caso delle aziende a partecipazione pubblica, la possibilità di incorrere in un fallimento.

112. Nel complesso, il tema del **disegno del contratto** dal punto di vista degli incentivi all'efficienza è legato anche alle **modalità di finanziamento** pubblico previste. Le due questioni vanno dunque affrontate congiuntamente, avendo come **obiettivo prioritario la gestione delle asimmetrie informative che gravano sull'ente affidante**, gestione che deve fondarsi su due fattori:

⁷⁵Nella prima categoria di contratti rientrano sia i contratti *net cost* (in cui è a carico dell'impresa sia il rischio di mercato che quello industriale) che i contratti *gross cost* (in cui a carico dell'impresa è solo il rischio industriale). Cfr. *ex multis* Piacenza M. *Regulatory Contracts and Cost Efficiency: Stochastic Frontier Evidence from the Italian Local Public Transport* ; Hermes Working Paper 2-02; Margari Buzzo B. – Piacenza M. *I sussidi al trasporto pubblico locale. Esperienze di regolamentazione a confronto e implicazioni di efficienza produttiva* Hermes Working paper 2005.

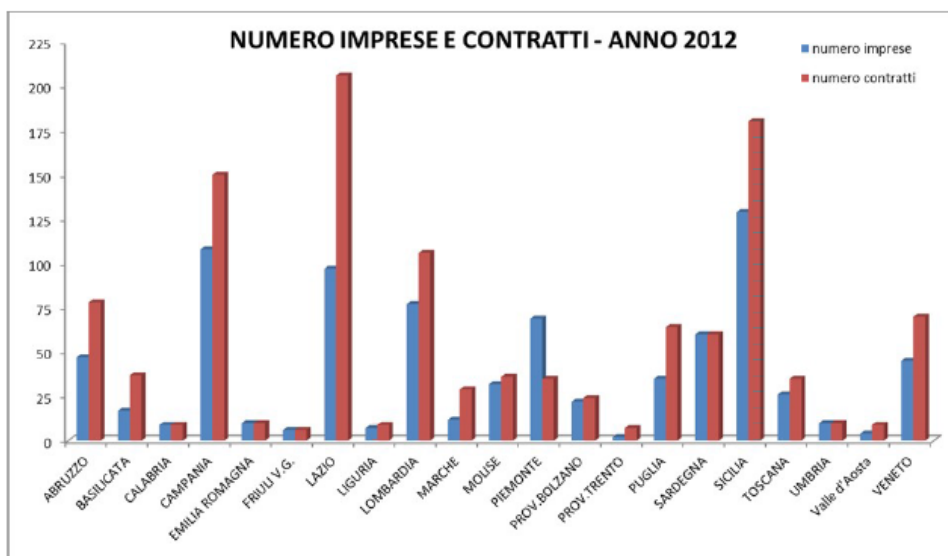
- la previsione di adeguate **clausole contrattuali** per disciplinare il **monitoraggio degli obiettivi** inseriti nei contratti di servizio;
- un'elevata **expertise**, che deve essere al riparo dal rischio di conflitti di interesse.

113. Il contratto dovrebbe contenere anche **incentivi all'innovazione** ad esempio in termini di politiche commerciali e tariffarie o di rafforzamento dei servizi sulle linee più forti a scapito di quelle a domanda debole, grazie al *know how* più elevato dei gestori, rispetto a quello delle stazioni appaltanti (v. anche Capitolo 3).

9.2 Modalità di affidamento del servizio

114. Attualmente vi sono oltre **mille contratti affidati in Italia per lo svolgimento di servizi di TPL**, considerando anche le Regioni a Statuto speciale ed alcuni servizi che sono ancora a carico dello Stato; di questi mille, circa 880 sono i contratti delle Regioni a statuto ordinario⁷⁶. Come si evince dal grafico 18 che segue, il numero più elevato di contratti di servizio si registra in Sicilia, Campania e Lazio, ciascuna delle quali ha contratti con circa 100 imprese; altre Regioni importanti come Emilia Romagna, Liguria e Toscana hanno invece pochi contratti di servizio. In tutta Italia solo tredici Comuni, tutti di piccole dimensioni, realizzano il servizio direttamente in economia.

Grafico 18: Numero di imprese e numero di contratti di servizio per Regione



Fonte: Osservatorio per il TPL (2014)

⁷⁶ Dati relativi ai contratti in essere nel 2012 fonte: Censimento dei contratti di servizio e delle aziende realizzato dall'Osservatorio nazionale sulle politiche del Tpl (art. 1 comma 300, L. 244/1997), contenuto nella relazione annuale al Parlamento anno 2014.

115. La maggior parte dei contratti affidati ha un importo inferiore a mezzo milione di euro (61%), solo il 12% ha un valore compreso tra mezzo milione e 1,5 milioni di euro, mentre il 27% dei contratti ha un valore superiore a 1,5 milioni di euro. Lombardia e Lazio sono le Regioni che hanno i contratti di servizio di valore più elevato⁷⁷.

9.3 I contratti del TPL ferroviario

116. I contratti del TPL ferroviario sono sottoscritti solo dalle Regioni e sono circa 50 sull'intero territorio nazionale ma di importo mediamente elevato. **La prassi prevalente è l'affidamento diretto** non solo per i contratti relativi ai servizi ferroviari sulla rete ferroviaria nazionale gestita da RFI, affidati a Trenitalia (o in qualche occasione ad imprese comuni tra questa società e società regionali), ma anche per quanto riguarda i servizi relativi alle ferrovie regionali ex concesse. Le linee ferroviarie secondarie ex concesse sono affidate a **11 gestori** dell'infrastruttura regionale, che in genere gestiscono anche il servizio; in due casi - Ferrovie Sud Est e Ferrovie Appulo-Lucane - si tratta di operatori aventi come unico socio il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti⁷⁸. Nel complesso, su quasi 2,8 miliardi di corrispettivi pagati dalle Regioni per i contratti di TPL ferroviario, ben il 47% è assorbito dalle ferrovie regionali; togliendo i corrispettivi annui riconosciuti alle società Trenord S.p.A. in Lombardia e a TPER S.p.A. in Emilia Romagna, entrambi riconducibili al gruppo FS, resta comunque un significativo 28% di corrispettivi destinati alle ferrovie regionali⁷⁹.

117. Le reti ferrovie regionali, gestite da società diverse da RFI, rappresentano quasi il 20% dell'intera rete ferroviaria nazionale (18,1%). Più di 2.100 km dei complessivi 3.500 km di linee ferroviarie secondarie (circa il 60%) si sviluppano nell'Italia meridionale e insulare⁸⁰. Le Regioni in

⁷⁷ Per quanto riguarda la Lombardia si tratta del contratto sottoscritto da ATM Servizi SpA per il TPL urbano, ferroviario e metro, di importo pari a circa 610 milioni di euro l'anno e del contratto per il servizio ferroviario regionale di Trenord Srl, che vale più di 403 milioni di euro; nel caso del Lazio ci si riferisce al contratto di ATAC SpA per il servizio urbano, il cui importo è di circa 307 milioni di euro e a quello di Cotral, che vale circa 233 milioni di euro.

⁷⁸ Sono contemporaneamente imprese ferroviarie e gestori di infrastrutture ferroviarie le seguenti società: Ferrovia Adriatico Sangritana Srl (Chieti); Umbria TPL e Mobilità (Perugia); Gruppo Torinese Trasporti Spa (Torino); Ferrovie del Gargano Srl (Bari); Sistemi Territoriali Spa (Padova); EAV Srl (Napoli); Ferrovie del Sud Est e Servizi (Bari); Ferrovie Udine Cividale Srl (Udine); Ferrovie della Calabria Srl (Catanzaro); Società subalpina imprese ferroviarie (Domodossola); Ferrovia Genova Casella Spa-AMT (Genova); ATAC Spa (Roma); Ferrovie Appulo Lucane Srl (Bari); Ferrotramviaria Spa (Roma); G.C.G. Ferrovia Circumetnea (Catania); ARST Spa (Cagliari); Rete Ferroviaria Toscana (Arezzo). Fonte: CNIT 2013-2014.

⁷⁹ Il valore complessivo dei corrispettivi per il TPL ferroviario è ottenuto sommando il corrispettivo dei contratti di servizio delle imprese Eav, Società ferrovie del Sud-est, Ferrovie Nord, Atac, Trentino trasporti esercizio, Ferro tramviaria, Ferrovie della Calabria, ARST servizi ferroviari, Ferrovie Appulo lucane, Ferrovia Adriatico Sangritana, SAD, Gruppo Torinese Trasporti, Ferrovie del Gargano, FER, GTM, Sistemi territoriali, Umbria Tpl e mobilità, Trasporto regionale toscano, Rete ferroviaria toscana, Società ferrovie Udine cividale, AMT, Trenord, Consorzio trasporto integrati. A tale ammontare vanno aggiunti anche i contratti di servizio regionale a carico dello Stato, sottoscritti con le imprese Subalpina (Piemonte) e GCG Circumetnea, che complessivamente valgono più di 28 milioni di euro.

⁸⁰ Tra le reti secondarie delle diverse Regioni vi sono anche differenze di natura qualitativa, a seconda del tipo di trazione e del numero di binari; in particolare, la percentuale di linee elettrificate, che indica un maggiore livello di sviluppo tecnologico della rete, è molto più alta nelle Regioni del Nord e del Centro, con la sola eccezione della

cui le reti secondarie pesano di più sul totale della rete ferroviaria sono la Sardegna (58,6%) e la Puglia-Basilicata (49,9%)⁸¹. Vi sono, peraltro, significative difficoltà di interconnessione e interoperabilità tra le reti secondarie e l'infrastruttura nazionale, anche a causa della diversa tipologia di scartamento; anche la normativa applicabile alle reti secondarie non interconnesse all'infrastruttura nazionale (cosiddette reti isolate) è diversa e non comunicante con quella relativa alla rete nazionale. In sostanza, le reti ferroviarie regionali non sono integrate con le linee gestite da RFI.

118. Per una panoramica della situazione degli affidamenti ferroviari nelle varie Regioni si rinvia alla scheda di approfondimento 1.C a fine capitolo.

9.4 *I contratti del TPL su gomma*

119. I contratti relativi al TPL su gomma sono sottoscritti sia dalle Regioni che dagli enti locali. Esaminando gli orientamenti assunti da ogni Regione e dai principali enti locali in materia di affidamento dei contratti di servizio, emerge che **in diverse Regioni la regola è ancora l'affidamento diretto** (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Molise, Lazio, Sardegna, Sicilia, Veneto), come avviene anche nelle Province autonome di Trento e Bolzano

120. Alcune Regioni hanno invece iniziato da tempo ad utilizzare le procedure ad evidenza pubblica per selezionare i gestori dei servizi di TPL (Toscana, Lombardia, Puglia, Umbria), altre più di recente (Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Friuli, Marche, Piemonte, Valle d'Aosta). Talvolta (Puglia, Umbria) la prima tornata di gare, risalente a diversi anni fa, non è stata seguita da nuove procedure ed i contratti sottoscritti con gara sono stati prorogati. In alcuni casi (Campania) le Regioni sono solo ora alle prese con la prima tornata di gare, in corso di svolgimento.

121. Per una panoramica delle Regioni dove prevale ancora l'affidamento diretto si rimanda alla scheda di approfondimento 1.D alla fine del capitolo. Si rinvia invece alla scheda 1.E per un esame della situazione degli affidamenti nelle Regioni che hanno svolto gare.

122. L'analisi svolta sui contratti affidati mette in luce che **le amministrazioni utilizzano lo strumento della proroga** degli affidamenti esistenti con estrema frequenza, **anche oltre le già ampie opportunità concesse dal Regolamento comunitario n. 1370/2007**⁸². In settori già

Campania. In media nell'Italia del Nord quasi il 51% delle linee sono a trazione elettrica; tale valore arriva al 96,9% nell'Italia centrale e crolla al 18,7% nell'Italia meridionale e insulare.

⁸¹ Fonte della tabella: ASSTRA. Il trasporto ferroviario regionale in Italia.

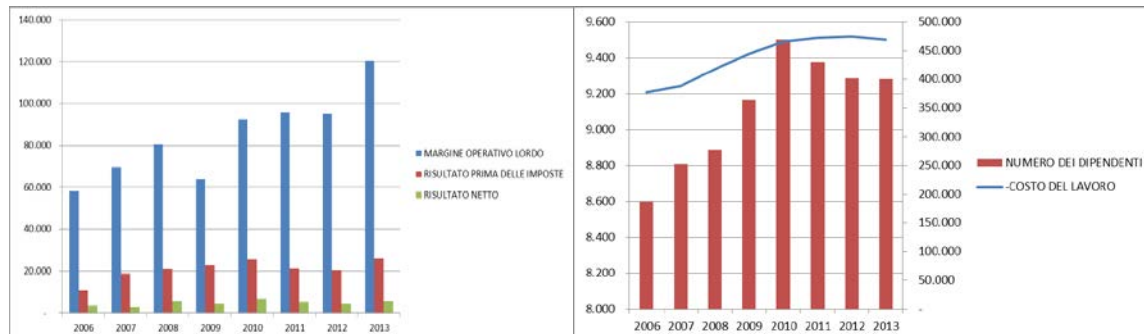
⁸² In particolare dall'art. 5 § 5, il quale consente l'aggiudicazione diretta dei contratti come **provvedimento di emergenza** in caso di interruzione del servizio o di pericolo imminente di interruzione, per un periodo non superiore a 2 anni.

caratterizzati da una lunga durata degli affidamenti come quello del TPL (anche 10 o più anni, con possibilità di rinnovo) lo strumento della proroga dovrebbe essere confinato a situazioni eccezionali non altrimenti gestibili; in caso contrario, si prolungano nel tempo, ben oltre la durata dei contratti, gestioni inefficienti e c'è il rischio che aziende con una situazione economico-finanziaria compromessa diventino ancora meno appetibili sul mercato⁸³.

⁸³ Anche la Corte Costituzionale ha manifestato un forte disfavore nei confronti della proroga dei contratti di servizio del TPL in situazioni emergenziali, in particolare ove questa sia disposta con leggi regionali (sentenza n. 2/2014). Accogliendo il ricorso promosso dal Consiglio dei Ministri, il giudice delle leggi ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 2 della legge regione Toscana n. 64/2012 grazie alla quale, nelle more dell'espletamento della gara unica per il TPL su gomma toscano, sarebbe stato consentito ai singoli enti affidanti di garantire la prosecuzione dei servizi, da parte dei gestori *incumbent*, sulla base di provvedimenti emanati ai sensi dell'art. 5, § 5, del Regolamento (CE) n. 1370/2007. La Corte, richiamando la consolidata giurisprudenza in materia di proroghe e rinnovi dei contratti pubblici, ha ribadito il **principio per cui una norma regionale non può prevalere o disporre diversamente dalla norma statale di riferimento a meno che non lo faccia in senso "pro-concorrenziale"**; inoltre, **non è consentito al legislatore regionale disciplinare il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni alla loro scadenza** poiché, dettando vincoli all'entrata, si verrebbe ad alterare il corretto svolgimento della concorrenza nel settore del TPL, invadendo la competenza esclusiva del legislatore statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. e) Cost.. Dalla sentenza si evince nel complesso che il ricorso da parte del legislatore regionale allo strumento previsto dall'art. 5, § 5 del Reg. 1370 trova un limite sia nella sussistenza dei requisiti previsti (pericolo di interruzione di servizio; durata massima di due anni), sia nell'assenza di un termine di scadenza per l'affidamento o per la proroga (la norma dichiarata incostituzionale non fissava alcun termine).

Scheda 1.A: I bilanci delle aziende di TPL. Alcuni esempi

ATM Spa



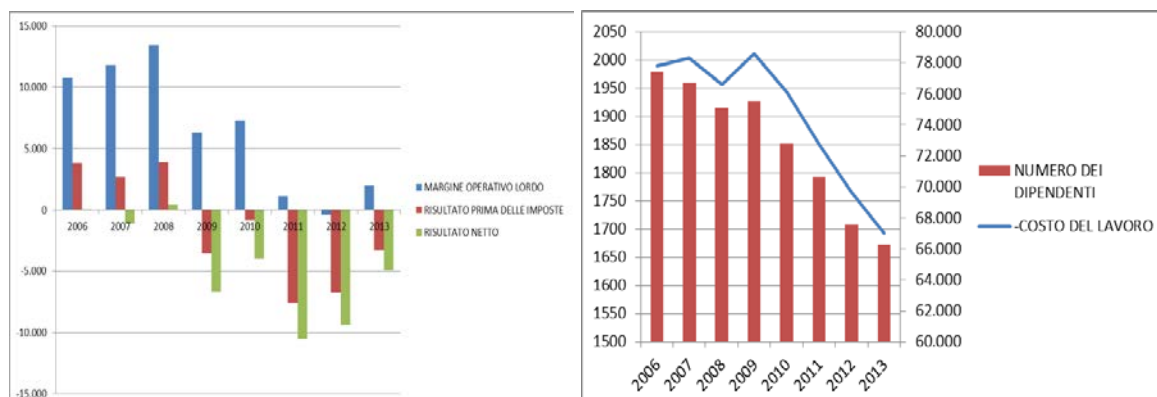
ATM Spa: Nel 2013 la società ha realizzato un fatturato superiore agli 822 milioni di euro; nel 2006 aveva un fatturato di 670 milioni di euro (+23%); nel complesso l'azienda ha avuto una **gestione positiva** negli otto anni considerati, come mostra l'andamento tendenzialmente crescente dei principali indicatori di risultato, indicati nel grafico che segue. Una delle principali voci di costo, il costo del lavoro, ha una dinamica in forte crescita, nonostante la flessione del numero di dipendenti che si osserva a partire dal 2010. Nel periodo considerato la società ha avuto sempre risultati netti positivi ed in aumento, anche se dal 2010 si è registrata una lieve flessione. Nel 2013 l'azienda ha realizzato un risultato netto di 5,3 milioni di euro; nel 2006 era a 3,2 milioni di euro.

GTT Spa



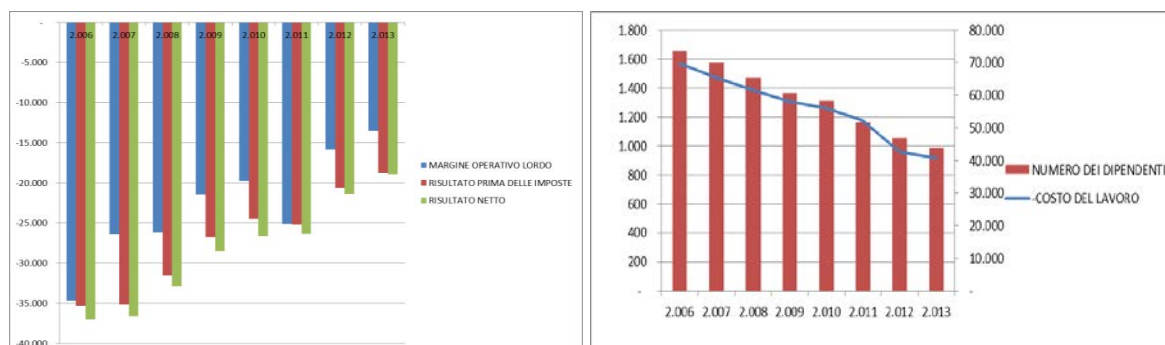
GTT Spa: il fatturato realizzato nel 2013 da GTT è stato pari a circa 339 milioni di euro; nel 2006 il fatturato era di poco inferiore e raggiungeva quasi i 334 milioni di euro (+1,5%); nonostante abbia realizzato sempre risultati netti positivi ma variabili (355 milioni di euro, 1,6 milioni di euro nel 2011, 5,9 milioni di euro nel 2012 e 1,8 milioni di euro nel 2013), la società ha riscontrato un **continuo e sensibile peggioramento** dei principali indicatori di bilancio relativi alla gestione industriale come emerge dal grafico che segue. A fronte di una certa riduzione del numero di dipendenti, il costo del lavoro nel 2013 si è riattestato più o meno sugli stessi valori del 2006.

AMAT Palermo Spa



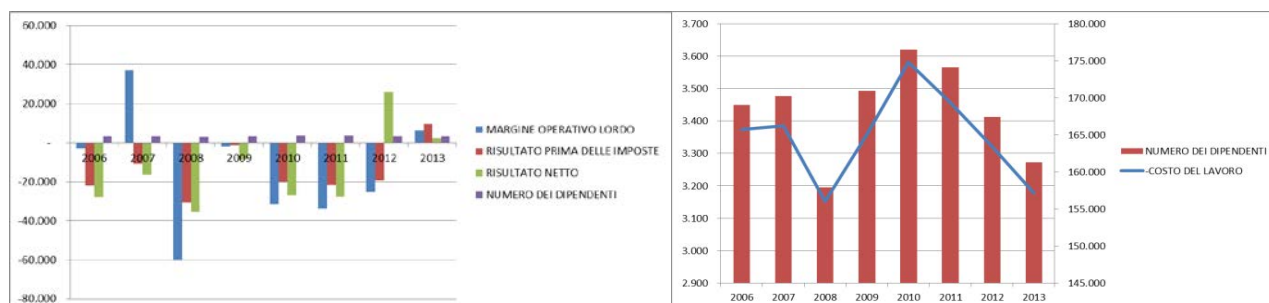
AMAT Palermo Spa: dal 2006 al 2013 il fatturato di AMAT è diminuito lievemente, passando dai 94 milioni di euro ad 80 milioni di euro. Il **risultato netto** è stato **negativo** per ben cinque anni, toccando il minimo nel 2011 quando si è attestato ad un valore pari a -10,6 milioni di euro; anche nel biennio successivo il risultato netto si è attestato su valori negativi: -9,4 nel 2012 e -4,9 nel 2013. Le complesse problematiche sofferte dalla società emergono da ciascuno degli indicatori di bilancio relativi alla gestione mostrati sotto. Il costo del lavoro e il numero di dipendenti hanno seguito un andamento parallelo e dal 2009 al 2013 sostanzialmente decrescente.

Compagnia trasporti pubblici Spa



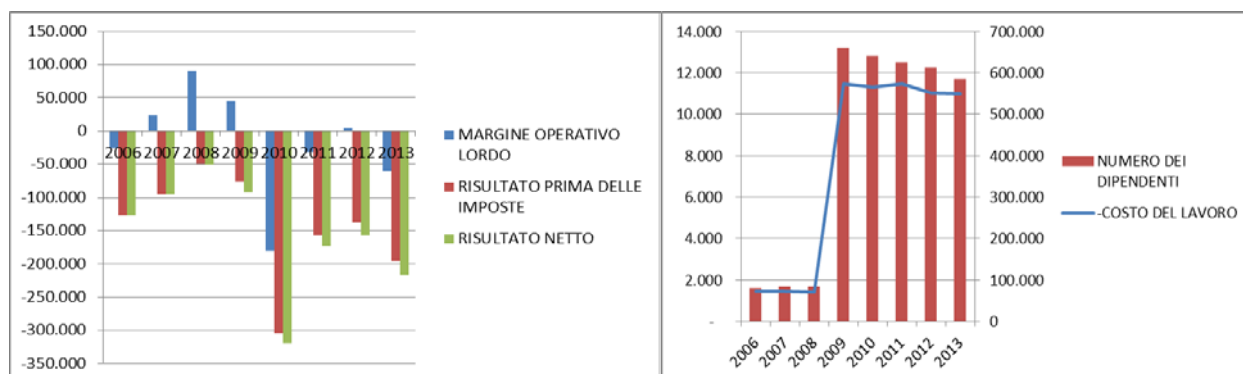
CTP Compagnia trasporti pubblici Spa: la società negli anni considerati ha registrato una modesta diminuzione in termini di fatturato realizzato; esso infatti è passato da circa 62 milioni di euro del 2006 a circa 51 milioni del 2013. Nel 2012 a fronte dei 52 milioni di euro di entrate, i corrispettivi da contratto di servizio sono stati 44 milioni; i ricavi da biglietti perciò si attestano sugli 8 milioni di euro; tale dato fa luce sulla cattiva gestione della società pubblica. Il risultato netto della società infatti dal 2006 al 2013 ha registrato valori negativi. La società versa in una **situazione economica di forte perdita**, come dimostrano i margini economici negativi (v grafico seguente). Il costo del lavoro (nonostante la diminuzione dei dipendenti) pesa quasi per il 50% sul fatturato.

Cotral Spa



Cotral Spa: è la prima azienda di TPL extraurbano in Italia; la società versa in una situazione di **gravi difficoltà gestionali e finanziarie**. Nel 2013 Cotral ha realizzato un fatturato superiore ai 301 milioni di euro; nel 2006 aveva un fatturato di 247 milioni di euro; l'azienda è riuscita a ripianare una perdita di 26 milioni di euro nel 2012, realizzando ad un anno di distanza un utile d'esercizio di circa 3 milioni di euro. Il costo del lavoro ha un andamento direttamente proporzionale al numero di dipendenti; nel 2010 il numero di dipendenti ha raggiunto il massimo, arrivando a circa 1.300 dipendenti; nello stesso anno 2010 il costo del lavoro si è attestato sui 175 milioni di euro. Dal 2010 hanno entrambi un andamento decrescente.

ATAC Spa



Atac Spa: nel 2013 il fatturato realizzato dalla **principale azienda italiana di TPL** è risultato superiore agli 861 milioni di euro, di cui solo 317 milioni provenienti da ricavi tariffari; il resto è costituito da contributi pubblici. L'azienda perde mediamente oltre 200 milioni l'anno e versa in una **situazione drammatica di dissesto finanziario**: il risultato di esercizio mostra un trend negativo apparente non reversibile, visto che dal 2003 l'azienda non produce un bilancio in utile. Di rilievo **il dato relativo al numero di dipendenti**, passati dai 1.697 del 2008 ai 13.208 del 2009 (+678% in un anno) che comunque risente degli accorpamenti di varie società distinte tutte in ATAC; il costo del lavoro nello stesso periodo è passato da 70 milioni di euro a 573 milioni di euro (+714%). Nel 2013 i dipendenti ammontavano a circa 12.000, con un costo per la società pari a 548 milioni di euro. Si segnala che il costo del lavoro ha un impatto del 64% sul fatturato dell'azienda ed anche in ragione dei cronici problemi di indebitamento (al 31 dicembre 2013 la società aveva debiti pari ad 1,7 miliardi di euro). Nel complesso, ATAC avrebbe una produttività inferiore del 25-30% rispetto a quella media nazionale¹.

¹ Dichiarazione ripresa da Ferpress il 4 novembre 2013.

Per il calcolo dei costi standard il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha predisposto una bozza di decreto, a partire dai risultati di un gruppo di lavoro inter-istituzionale ad hoc².

In estrema sintesi, **per stimare i costi standard occorre calcolare**: 1. **il costo industriale** delle produzioni, che include sia i costi diretti (costo del lavoro diretto e costo delle materie prime dirette) che quelli indiretti; 2. **i costi generali** (costi commerciali ed amministrativi); si deve poi individuare un valore per il **costo del capitale** idoneo a remunerare l'investimento e scegliere un **criterio di misurazione per i costi** (costi storici o costi correnti)³.

E' fondamentale tenere presente che mentre alcuni fattori di costo sono sotto il controllo delle aziende (ad esempio i costi di acquisto degli input produttivi, anche se il fattore lavoro è vincolato dalla contrattazione di primo livello), altri sono esogeni (ad esempio le economie di scala di lungo periodo, le economie di scopo e di densità; la velocità commerciale) oppure controllabili solo parzialmente nell'ambito della negoziazione tra gestore ed ente sui contratti di servizio (la tipologia di contratto di servizio, l'età del materiale rotabile, il grado di ottimizzazione della rete, che si coglie ad esempio valutando la qualità delle connessioni con i nodi di scambio). È chiaro che l'utilizzo dei costi standard è molto più utile se si tiene conto non solo dei fattori endogeni, in modo da incentivare l'efficiente gestione delle imprese, ma anche di quelli esogeni, utilizzando leve a disposizione degli enti territoriali⁴.

Per tale ragione è essenziale descrivere brevemente le **metodologie** sviluppate **per la stima dei costi standard**, che possono essere distinte in due categorie principali: i modelli c.d. **bottom up**, basati su un approccio di tipo ingegneristico che ricostruisce il costo standard in modo analitico, a partire dai processi di trasformazione degli input in output; questi modelli possono stimare valori dei costi standard molto diversi da quelli attuali ed in questo senso possono risultare più idonei a perseguire l'efficienza, ma sono molto complessi (ad esempio è molto difficile modellare il rapporto tra input ed output nel caso delle spese generali) e possono portare a valori dei costi basati su condizioni di produzione ideali ma non realizzabili nella realtà, a causa di diverse frizioni; per l'insieme di tali ragioni può risultare necessario sostituire alcune analisi con ipotesi basate su scelte discrezionali. **Se le scelte sono effettuate con le stesse modalità usate per ripartire i fondi in base al criterio della spesa storica, usando un meccanismo basato sulla mediazione tra soggetti interessati, c'è il rischio che il modello utilizzi dati basati su assetti inefficienti.**

I modelli **top down** si basano invece su analisi di tipo statistico e stimano il costo standard a partire da alcune ipotesi sulla forma della funzione che descrive il legame tra le caratteristiche dell'output ed il costo, ipotesi poi testate utilizzando i dati delle imprese. A seconda dei casi, il risultato può essere un costo standard che riflette l'efficienza media di tutti gli operatori oppure solo dell'insieme di operatori che già sono più efficienti.

Alcuni studi sviluppano un approccio che combina alcune caratteristiche di entrambi i modelli; su tale **approccio "ibrido"** si basa anche la bozza di decreto sui costi standard, a partire da un modello che propone di **"incorporare" nel costo stimato predefiniti incentivi programmatici**⁵.

Il modello utilizzato per la predisposizione della bozza di Decreto del MIT stima il costo standard (per veicoli-km di servizio) a partire da alcune caratteristiche dei servizi di TPL su gomma che si ritiene spieghino maggiormente la variabilità dei costi nei servizi erogati; si tratta di: **velocità commerciale** (come già emerso nel capitolo 1, tale variabile ha un ruolo importante nel definire i livelli di produttività; **dimensione del servizio** (in modo da tenere conto del ruolo delle economie di scala) e **livello di ammodernamento del parco rotabile**; quindi, per ciascuna variabile viene individuato un valore soglia (minima velocità commerciale; massimo grado di ammodernamento; dimensioni dei bacini non elevate in modo da non legittimare le diseconomie di scala che emergono oltre una certa soglia) che può essere utilizzato per ripartire le risorse disponibili tra le Regioni in modo da tenere sotto controllo l'impatto dei servizi che hanno caratteristiche particolarmente costose⁶.

¹ Non risulta ancora emanato il DPCM a cui l'art. 13, comma 4, del D.Lgs. n. 68/2011, ha demandato la ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei livelli adeguati dei servizi. A livello locale è invece il D.Lgs. n. 216/2010, contenente "Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province" che stabilisce, in

attuazione della legge sul federalismo fiscale, che i fabbisogni standard costituiscono i nuovi parametri a cui ancorare il finanziamento delle spese fondamentali di comuni, città metropolitane e province (tra cui rientrano anche le spese per lo svolgimento delle funzioni di viabilità e trasporti).

² In base all'art. 1, comma 84, della legge n.147/2013 (legge di stabilità), **entro il 31 marzo 2014** avrebbe dovuto essere approvato il decreto ministeriale con i costi standard dei servizi di TPL ed i criteri per l'applicazione ed il loro aggiornamento. La disposizione elenca anche i fattori di cui occorre tenere conto nell'individuare il costo standard, distinto per modalità di trasporto. Si tratta in particolare di: fattori di contesto con particolare riferimento alle aree metropolitane e alle aree a domanda debole; velocità commerciale; economie di scala; tecnologie di produzione; ammodernamento del materiale rotabile; un ragionevole margine di utile. Il comma 85 dispone inoltre che, a partire dal 2014, una quota crescente delle risorse statali sia ripartita tra le Regioni in base al costo standard. **Già nel primo fondo nazionale del 1981 era previsto un meccanismo di assegnazione** delle risorse attraverso il quale le Regioni avrebbero dovuto ripartire i contributi di parte corrente **sulla base del costo standard**; l'applicazione di questa norma **non ebbe esito felice**, soprattutto per l'assenza di criteri chiari sui quali costruire una metodologia per l'individuazione dei costi standard e per le disomogeneità che si sono venute a creare nelle varie Regioni.

³ Le varie componenti di costo hanno una diversa incidenza sul totale dei costi; **le voci che pesano maggiormente sono: il lavoro (che pesa circa il 41%), il carburante (13%), la manutenzione (15,3%), l'ammortamento del parco rotabile (6,6%), i costi generali (16%), il costo del capitale (5,8% comprensivo dell'effetto IRAP)**. L'indice di variabilità dei costi è elevato soprattutto per i canoni annui per veicoli in affitto/comodato (2,66%) e per rimesse in affitto (1,78) nonché per il costo di ammortamento delle rimesse (1,47%); l'indice di variabilità per i costi generali è pari a 0,69; per le altre voci di costo l'indice è sempre inferiore a 0,5. Dati relativi al campione di imprese considerato nello studio di Avenali et al. (2014, cit.)

⁴: *“il problema di fondo da chiarire è se l'applicazione della riforma prevista dalla legge delega debba avere carattere statico – proporsi unicamente obiettivi di efficienza produttiva (abbattimento dei costi unitari) nel dato contesto organizzativo, regolamentare e di mercato – oppure se essa possa essere occasione di implementazione di una politica industriale più vasta (ai diversi livelli di governo) che sfrutti – attraverso lo strumento dei costi standard - le potenziali economie di scala, di rete, di densità e di scopo, che promuova una politica della mobilità coerente con gli obiettivi di razionalizzazione della spesa, ivi inclusi gli obiettivi di riequilibrio modale, che introduca strumenti coerenti di regolazione dei rapporti fra committenti dei servizi e imprese”*. Cfr. Sebastiani (2009) cit.

⁵ Cfr. Avenali A. – Boitani A. – Catalano G. – D'Alfonso T. – Matteucci C. (2014) cit. Gli studi sul costo standard sono numerosi, alcuni sono stati sviluppati anche dalle associazioni di categoria (ad es. ASSTRA 2010, ANAV); vi sono poi studi specifici per il TPL su ferro. Cfr. *ex multis*. Uno studio condotto da ANAV e dal Dipartimento di ingegneria informatica, automatica e gestionale dell'Università di Roma la Sapienza che ha stimato un costo standard chilometrico di 3,29 euro per i servizi di TPL extraurbano e 4,25 euro per i servizi extraurbani. Gli studi condotti da SOSE (2013) sono invece volti a determinare i fabbisogni standard per Province e Comuni.

⁶ Nello specifico, l'analisi econometrica multivariata condotta individua una relazione lineare “a tratti” tra il costo standard unitario e le seguenti variabili: la velocità commerciale, la dimensione del servizio (espressa in milioni di km) e il livello di ammodernamento del parco rotabile. La forma funzionale stimata per la velocità commerciale mostra un andamento a L (per cui all'aumentare della velocità commerciale del servizio, il costo standard per km offerto diminuisce a tassi marginali decrescenti); rispetto alla dimensione del servizio (espressa in milioni di km), la funzione stimata assume invece un andamento decrescente e poi crescente; in altri termini, il modello rivela economie di scala fino ad un valore soglia di 4 milioni di km, oltre il quale emergono diseconomie di scala.

Scheda 1.C: I contratti del TPL ferroviario

La maggior parte delle Regioni, incluse quelle a Statuto speciale, ha rinnovato o sta per rinnovare l'**affidamento diretto del contratto a Trenitalia**¹.

Solo l'**Emilia Romagna** ha già affidato con gara il TPL su ferro (nel 2007 e nel 2015), in ogni caso ad una impresa comune tra Trenitalia e una società regionale TPER; il **Piemonte** ha avviato le procedure per una gara che si svolgerà a breve; la **Campania** ha manifestato l'intenzione di bandire una gara e sta operando in quella direzione.

La **Sardegna**, la **Sicilia** e le province autonome di **Trento** e **Bolzano** hanno sottoscritto o sono in procinto di firmare un nuovo contratto con Trenitalia, sfruttando le opportunità offerte dall'art. 5, § 6, Reg. n. 1370/2007; un certo numero di Regioni ha rinnovato, o si appresta a farlo, i contratti con Trenitalia stipulati nel 2009, con durata prevista di 6 anni rinnovabili per altri 6 (**Abruzzo**, **Calabria**, **Liguria**, **Lombardia**, **Puglia**, **Umbria**)².

Tra le Regioni che hanno optato per l'affidamento diretto, solo alcune (**Lazio**, **Molise**, **Veneto**, **Basilicata**, **Marche**, **Friuli Venezia Giulia**, **Toscana**) hanno intenzione di introdurre o hanno introdotto una clausola di recesso anticipato dei contratti in caso di aggiudicazione con gara, al fine di favorire almeno procedure di gara alla scadenza dei nuovi contratti, prevista tra circa un decennio³.

Situazione delle Ferrovie regionali (ex concesse): in **Abruzzo** Ferrovia Adriatico Sangritana SpA e Gestione Trasporti Metropolitani SpA sono affidatarie dirette del TPL su ferro insieme a Trenitalia (l'ultimo contratto è stato firmato nel gennaio 2011, è scaduto a dicembre 2014 ed è stato ancora prorogato; in **Basilicata** i servizi ferroviari sono affidati direttamente, oltre che a Trenitalia, alle Ferrovie Appulo Lucane, con contratti di servizio che dovevano scadere il 31 dicembre 2014. In **Calabria** i servizi della rete ferroviaria locale sono affidati a Ferrovie della Calabria Srl; in **Campania** il TPL su ferro (oltre al contratto con Trenitalia) era gestito dalle società Circumvesuviana Srl; Sepsa Spa; MetroCampania NordEst Srl, poi fuse per incorporazione nell'Ente Autonomo Volturno Srl (Eav), su cui la Regione detiene un controllo "analogo". EAV svolge il servizio in virtù dell'ennesima proroga (almeno fino al 31 luglio 2015) disposta dalla Regione; In **Friuli Venezia Giulia** per il servizio ferroviario va richiamato, accanto all'affidamento diretto a Trenitalia, anche quello *in house* alla società Ferrovie Udine Cividale (100% Regione).

Nel **Lazio**, per quanto riguarda i trasporti ferroviari, Trenitalia gestisce dal 2006, sempre in affidamento diretto, anche le Linee ferroviarie Roma-Pantano, Roma-Lido, Roma-Viterbo; in **Lombardia** i servizi di trasporto ferroviario regionale sono gestiti dalla società Trenord (controllata congiuntamente a Trenitalia) in regime di affidamento diretto, sulla base di un contratto stipulato nel 2012, in scadenza a dicembre 2014 e prorogato al 2020; la rete ferroviaria regionale è gestita dalla società Ferrovienord (57% pubblica). In **Puglia** il trasporto ferroviario è svolto in affidamento diretto, oltre che da Trenitalia, da Ferrovie Appulo Lucane Srl, Ferrovie del Sud Est e servizi automobilistici (FSE), Ferrotranviaria Spa e Ferrovie del Gargano Srl. In **Umbria** i servizi ferroviari, oltre a quelli sulla rete nazionale prestati da Trenitalia, sono svolti dalla società Umbria TPL e Mobilità (fino a dicembre 2015). In provincia di **Bolzano** nel servizio ferroviario accanto a Trenitalia, che opera sulla base di un contratto scaduto a dicembre 2014 e poi prorogato, opera anche la società SAD Trasporto locale S.p.A. direzione ferroviaria (100% privata), con un contratto decennale sottoscritto nel luglio 2008, mediante affidamento diretto.

¹ Tranne la Valle d'Aosta che non ha ancora sottoscritto l'Accordo di Programma previsto dal D.Lgs. n. 422/97 per il trasferimento delle competenze alle Regioni. Fonte dei dati: (2015).

² Si tratta delle seguenti Regioni: la Calabria, la Liguria, l'Umbria (per la quale non si esclude la possibilità di una durata ancora più ampia sfruttando quanto disposto dal Regolamento (CE) n. 1370/2007), la Lombardia, l'Abruzzo (è in fase di valutazione, tuttavia, la possibilità di inserire una clausola di recesso anticipato) e la Puglia.

³ In provincia di Trento i servizi di trasporto pubblico ferroviario (Ferrovia del Brennero) sono gestiti da Trenitalia sulla base di un contratto affidato direttamente nel 2008, in scadenza il 31 dicembre 2013 e prorogato per 6 anni.

Scheda 1.D: Il TPL su gomma. Gli affidamenti diretti

In **Abruzzo** ancora fino al 2007 i servizi di TPL erano affidati sulla base di provvedimenti di concessione emanati da Regioni e Comuni; solo nel 2007 si è avuto il passaggio al regime autorizzatorio, anche se per i Comuni si ricorre a volte ancora alla concessione¹; nel giugno 2015 è stata avviata una riorganizzazione societaria delle aziende regionali del TPL (Ferrovia Adriatico-Sangritana, Gestione trasporti metropolitani e Arpa), confluite nella società di nuova costituzione Società unica abruzzese dei trasporti Spa (TUA), assoggettata al controllo analogo della Regione Abruzzo². Nonostante la riorganizzazione, prosegue comunque la prassi ultradecennale degli affidamenti diretti³. Sono affidati *in house providing* anche i servizi di TPL del capoluogo di provincia L'Aquila⁴ ed il servizio di TPL mediante funivia del Gran Sasso⁵.

La **Basilicata** affida direttamente buona parte dei servizi di TPL su gomma. La principale azienda di TPL è Co.Tr.A.B. (Consorzio Trasporti Aziende Basilicata). Gran parte dei servizi comunali sono regolati da vecchi contratti di concessione, molto pochi sono i contratti di servizio sottoscritti a seguito di gara⁶.

Anche in **Calabria** il TPL urbano ed extraurbano è affidato direttamente a cinque consorzi che da tempo peraltro operano in virtù di proroghe, in attesa che la Regione definisca il nuovo assetto organizzativo del TPL⁷. Il ricorso alla proroga è la prassi⁸.

In **Molise** i servizi di TPL extraurbano sono gestiti in affidamento diretto da numerose società (circa 30), in genere private; i contratti più recenti risalgono al 2011. Anche i servizi di TPL urbano sono affidati, in regime di concessione, dal 1984. La società principale è ATM Spa.

Nel **Lazio** quasi tutti i servizi di TPL su gomma (urbani, extraurbani e marittimi) sono affidati direttamente. I servizi di TPL extraurbano sono gestiti *in house* da Co.Tra.L. Spa (l'ultimo contratto, quinquennale, è stato sottoscritto ad ottobre 2011), mentre il TPL del Comune di Roma è gestito, sempre *in house*, da ATAC Spa, con un contratto sottoscritto nel 1999 e riaffidato di recente, fino al 2019, senza contemporanea messa a gara del 10% dei servizi, come invece previsto dalla vigente normativa. Solo alcuni servizi periferici sono stati affidati con gara, alla società Roma TPL Scarl, con un contratto sottoscritto nel 2010, che scade nel 2018.

In **Sardegna** i servizi di TPL sono in genere prestati in affidamento diretto. Ad esempio nel capoluogo di Regione, Cagliari, la società pubblica CTM Spa (Consorzio trasporti e mobilità) presta il servizio di TPL su gomma nel bacino che comprende l'area vasta cagliaritana (Cagliari, Quartu S. Elena e sei comuni limitrofi); la società gestisce anche il servizio "Amico bus"⁹.

In **Sicilia** prevale l'affidamento diretto. Per quanto riguarda i servizi di TPL urbano dei Comuni Capoluogo di Provincia, le imprese operano in virtù di contratti, affidati direttamente, sottoscritti nel 2007 e poi prorogati fino al 31 dicembre 2015¹⁰; anche a Palermo la società AMAT Spa (100% pubblica) opera in regime di affidamento diretto, in virtù di un contratto stipulato nel 2007 fino al 31 dicembre 2015. I servizi di TPL extra-urbano sono gestiti da circa 70 società, quasi tutte private (con l'eccezione dell'AST, in tutta la Regione e della Jonica Trasporti), le quali operano sulla base di contratti di servizio affidati direttamente, sottoscritti a partire dal 2007, di durata variabile, ma comunque quasi sempre prorogati alla scadenza. Nel 2007 la Regione Sicilia ha modificato il sistema regionale del TPL: ha sottoscritto un contratto provvisorio di 3 anni, confermando l'affidamento alle oltre 180 aziende di TPL urbano ed extraurbano operanti ed ha abolito le concessioni (alcune delle quali risalivano al 1926), sottoscrivendo finalmente contratti di servizio; le gare prospettate allora non sono ancora state realizzate.

In **Veneto** i servizi di TPL sono in genere affidati direttamente, sia nel caso dei servizi di trasporto urbani¹¹ che in quello dei servizi extraurbani ed interregionali, a diverse imprese che nel 2001 hanno sottoscritto contratti di servizio, poi più volte prorogati¹². A Venezia il TPL su gomma-navigazione è gestito in affidamento diretto da ACVT Spa, controllata dal Comune; l'ente di governo ha bandito una gara per l'affidamento del trasporto extraurbano su gomma sulla tratta Venezia-Chioggia¹³. Alcuni collegamenti, tra cui l'intero servizio extraurbano delle provincie di Padova e Rovigo e il servizio urbano di Rovigo, sono gestiti da Busitalia - Sita Nord¹⁴. Circa tre anni fa Provincia e Comune di Verona hanno approvato delibere in cui si optava per un affidamento dei servizi tramite gara ordinaria ma la gara, nonostante i numerosi solleciti degli enti locali, non si è ancora svolta poiché Provincia e Comune sono comproprietari di ATV srl - l'attuale gestore - e per tale ragione, in virtù della vigente legge regionale di settore, non possono svolgere le funzioni di stazione appaltante¹⁵.

In **Provincia di Trento** il TPL extraurbano è gestito *in house* dalla società Trentino Trasporti Esercizio S.p.A. sulla base di un contratto di servizio stipulato nel 2009, in scadenza il 31 dicembre 2013 e prorogato per 5 anni¹⁶.

In **Provincia di Bolzano** operano in regime di affidamento diretto le società SASA S.p.A. e Libus - Consorzio dei concessionari di linea della Provincia di Bolzano, con un contratto decennale sottoscritto nel

novembre 2009. Nel servizio su gomma/ferro integrato operano le società SAD Trasporto locale Spa (dal novembre 2009, con un contratto decennale) e SAD Trasporto locale Spa Direzione ferroviaria, in entrambi i casi in regime di affidamento diretto. A differenza di quanto si verifica comunemente in Italia, i contratti di servizio sono di tipo *gross cost*. A Bolzano (primo caso in Italia) si è adottato un meccanismo di *price cap*, con l'individuazione di un costo standard e di incentivi per gli operatori "virtuosi"¹⁷.

¹ Legge regionale 29 maggio 2007, n. 11 (entrata in vigore il 7 giugno 2007).

² La società ARPA, controllata dalla Regione Abruzzo, per lungo tempo ha svolto sia servizi di TPL onerato che servizi di TPL commerciale, in violazione degli obblighi normativi di separazione societaria; l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti della società ARPA Spa contestando la violazione dell'art. 8, commi 2-bis e 2-ter, della legge n. 287/90. Provvedimento n. 24889 in Boll. 19/2014 procedimento *Consorzio Prontobus/ARPA* concluso in data 16 aprile 2014.

³ Cfr. parere dell'Autorità AS1095 *Regione Abruzzo - Scelta dei modelli di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale* del 7 novembre 2013.

⁴ Alla società AMA SpA; il contratto è stato sottoscritto nel novembre 2011. In Abruzzo il 25% circa dei servizi di TPL regionale è prestato da aziende private di piccole dimensioni.

⁵ Alla società CTGS SpA. Gli unici affidamenti con gara che risultano sono stati effettuati dal capoluogo di provincia Chieti per alcune tipologie di servizi, filoviario, urbano, bus ibridi; si tratta comunque di affidamenti molto risalenti (fine anni '80-inizio '90) e poi prorogati almeno fino al dicembre 2012.

⁶ Cfr. ad esempio la gara bandita a febbraio 2015 dal Comune di Moliterno.

⁷ Si tratta dei seguenti consorzi: la Società Consortile Autolinee Regionali a r.l., la Società Consortile Trasporti Regionali Calabresi a r.l., la Società Consortile Autoservizi dei Due Mari a r.l., la Trasporti Integrati Calabresi a r.l. e la Società Consortile Consorzio Meridionale Trasporti a r.l.. La nuova disciplina dei servizi di trasporto pubblico locale è contenuta nella l.r. n. 35 del 31 dicembre 2015.

⁸ Ad esempio la L.R. n. 18/2006 consentiva la proroga dei servizi o a favore delle aziende partecipate da enti locali, per cui fosse stato ceduto, con gara, almeno il 20% (del capitale sociale o dei servizi) o a favore di un consorzio che fosse stato costituito dagli *incumbent*; l'art. 43, comma 2, della L.R. n. 8/2010, consentiva la proroga di tutti i contratti di servizio del TPL fino al termine del periodo transitorio previsto dal Regolamento (CE) 1370/2007 (dicembre 2019); tale disposizione era stata tuttavia dichiarata incostituzionale con sentenza della Corte Costituzionale n. 123/2011. Con L.R. n. 67/2012 è stata quindi prevista la possibilità di ulteriori proroghe (una semestrale, fino all'individuazione del livello essenziale dei servizi minimi, con scadenza il 30 giugno 2014 e l'altra per un periodo complessivamente non superiore ai due anni, fino al subentro del nuovo gestore di ATO).

⁹ Il Progetto Amico Bus, nell'area vasta cagliaritano, è il servizio di trasporto pubblico a chiamata, del tipo "porta a porta" dedicato alle persone con una mobilità ridotta, che non possono utilizzare il servizio di trasporto pubblico di linea. Cfr. AS857 - Servizio "Amico Bus" in Sardegna del 21 luglio 2011.

¹⁰ Ad Agrigento è attiva la società T.U.A. S.r.l.; a Caltanissetta opera la società S.C.A.T. Soc. Coop.; a Catania è attiva la società A.M.T. Spa (100% pubblica); nella città di Enna è attiva la società Sais; a Ragusa e Siracusa è attiva la società A.S.T. Spa (100% pubblica) in virtù di contratti affidati direttamente nel 2007 e poi prorogati fino a dicembre 2015; a Trapani è attiva la società A.T.M. Trasporti (100% pubblica).

¹¹ A titolo esemplificativo si riportano le società affidatarie dei servizi di trasporto urbani di alcuni grandi centri della Regione: Comune di Cortina, affidamento *in house* providing alla società Servizi Ampezzo S.r.l. dal 2001; Comune di Padova: affidamento diretto alla società APS Holding Spa dal 2001; Comune di Rovigo: affidamento diretto alla società Bus Italia-Sita Nord S.r.l. Comune di Treviso: affidamento diretto alla società A.C.T.T. Spa dal 2001; Comune di Verona: affidamento diretto alla società A.M.T. Spa dal 2001; Comune di Vicenza: affidamento diretto alla società A.I.M. Mobilità S.r.l. dal 2001.

¹² Il servizio ferroviario è svolto da Trenitalia (contratto di servizio prorogato il 31 dicembre 2014 con la formula 6+6) e da Sistemi Territoriali Spa (fino al 31/12/2015).

¹³ Cfr. S2370 *Affidamento della gestione dei servizi di TPL su gomma tra Chioggia e Venezia*.

¹⁴ Quest'ultima, insieme ad ACTV ed APS Holding (società controllata dal Comune di Padova che gestisce il TPL urbano a Padova) nel 2012 hanno manifestato l'intento di integrare i servizi su gomma e ferro nell'area metropolitana di Venezia, allargata anche a Padova e Rovigo, in previsione dell'indizione di una gara di bacino; nel gennaio 2015 è nata la società Busitalia Veneto Spa (55% Busitalia, 45% di APS Holding) che collega Padova e Venezia ed alcune frazioni del Comune di Vigonza con i capoluoghi).

¹⁵ L'art. 22 comma 1 ter della legge regionale n. 25/1998 prevede infatti che qualora l'ente competente allo svolgimento delle procedure concorsuali sia proprietario o abbia partecipazioni in un'impresa che potrebbe partecipare ad una gara, la competenza allo svolgimento delle procedure concorsuali è attribuita alla Regione, anche per gli eventuali servizi aggiuntivi. Ciò al fine di evitare il conflitto di interessi che sorgerebbe laddove la Provincia bandisse una gara a cui parteciperebbe come comproprietario dell'impresa *incumbent*. ¹ Cfr. segnalazione S2280 Provincia di Verona.

¹⁶ A Trento è stato avviato un progetto di riorganizzazione della società concessionaria (Trentino trasporti S.p.A.), dalla Provincia e dal Consiglio delle Autonomie (che è l'organo di rappresentanza dei Comuni), in modo da produrre un assetto societario compatibile con le modalità di affidamento dei servizi previste dalla legge provinciale 2004, n. 6, idoneo a consentire lo scorporo dei beni essenziali all'erogazione del servizio anche in caso di messa a gara. E' stata quindi creata una società a capitale pubblico (partecipata da Provincia di Trento e Comuni) con le caratteristiche dell'*in house*, denominata Trentino trasporti esercizio Spa, dedicata alla gestione dei servizi di trasporto e distinta dal soggetto societario proprietario dell'infrastruttura (Trentino trasporti S.p.A. nella nuova veste); la nuova società è attiva dall'1 gennaio 2009.

¹⁷ Fonte della rassegna: risposte delle amministrazioni ai questionari inviati nell'ambito dell'indagine conoscitiva, integrate da altre informazioni reperite sui siti internet delle amministrazioni o su pubblicazioni varie.

Scheda 1.E: Il TPL su gomma. I contratti affidati con gara

L'**Emilia Romagna** ha effettuato diverse gare per il TPL urbano ed extra-urbano per i bacini di Piacenza, Parma, Reggio Emilia, Modena e Bologna, Ferrara, Ravenna, Forlì-Cesena. Ad esempio a Bologna TPB Scarl (controllata per l'85% da TPER Spa, il cui primo azionista è la Regione) è la società a cui **SRM**, l'agenzia provinciale per la mobilità, il 21 dicembre 2010 ha aggiudicato per 9 anni, con gara, i servizi urbani di bacino e interbacino di TPL. Negli anni il numero dei gestori è passato da 9 a 4¹.

Per quanto riguarda la **Toscana**, la Regione aveva bandito le prime gare per l'affidamento dei servizi di TPL su gomma ancor prima della promulgazione del D.Lgs. n. 422/97; altre gare sono state svolte nel biennio 2004-2005: si tratta complessivamente di 10 gare per 10 bacini organizzati su base provinciale, per un totale di 14 lotti territoriali. Il Consorzio Mobit, che riunisce tutte le aziende toscane dei trasporti (tranne Autolinee Toscane spa (società del gruppo Ratp Dev), ha partecipato all'ultima gara bandita dalla Regione Toscana nel 2012, a lotto unico, conclusa a fine luglio 2015 dopo un articolato contenzioso amministrativo, con l'aggiudicazione del servizio alla società Autolinee Toscane, controllata dall'impresa francese RATP².

La **Lombardia** da tempo ricorre alle gare per l'assegnazione dei servizi di TPL: già nel 2005 erano più di 30 le gare svolte per il TPL urbano ed extraurbano ed in taluni casi (circa il 10%) erano risultati aggiudicatari operatori diversi dall'*incumbent*³. Attualmente nel Comune di Milano opera la società ATM Servizi Spa sulla base di un contratto, aggiudicato con gara, stipulato nel 2011 e in scadenza ad aprile 2017; di regola i servizi di TPL urbano ed extra-urbano nella provincia di Milano ed in diversi altri capoluoghi di provincia sono aggiudicati con gara, spesso ad operatori privati; per quanto riguarda le città di Como, Lecco, Lodi, Pavia e Varese, alcune delle società presenti, di regola operatori privati, sono affidatari diretti dei servizi, altre si sono aggiudicate il contratto a seguito di gara⁴; in entrambi i casi, i contratti sono stati prorogati frequentemente. La gara è stata utilizzata anche per aggiudicare il trasporto ferroviario urbano della Linea S5 alla società Trenord.

Nelle **Marche** il consorzio pubblico ATMA, nato a seguito dell'ultima gara bandita (procedura ristretta, nel 2012) è attualmente titolare dei contratti di servizio per il TPL urbano ed extraurbano, ad Ancona e provincia⁵.

In **Piemonte** i servizi su gomma ed il servizio metropolitano sono prestati dalla società interamente pubblica GTT Spa (100% Comune di Torino, mediante FCT Holding), aggiudicataria della procedura ad evidenza pubblica conclusa nel luglio 2012; fino ad allora la stessa GTT aveva prestato i servizi sulla base di un contratto affidato direttamente nel 1999 (servizio metropolitano) e nel 2001 (gomma).

In **Valle d'Aosta** i servizi di TPL urbano ed extra-urbano sono gestiti con un contratto decennale dalle società aggiudicatrici della gara conclusa nel 2012, tutte pubbliche⁶. Le società Savda SpA e Vita SpA gestiscono, oltre al TPL su gomma, anche i servizi autorizzati.

In **Puglia** operano, accanto a ben 5 gestori del TPL ferroviario, diverse aziende, alcune associate in consorzi. Nel decennio scorso sono state svolte alcune gare per l'affidamento del TPL (nel 2008 risultavano bandite 6 gare)⁷; i contratti, in genere di durata dal gennaio 2004 al dicembre 2012, sono stati prorogati più volte, fino al 30 giugno 2018, perché la Regione ha deciso di rinviare lo svolgimento di nuove gare. A Bari il servizio urbano è svolto, in affidamento diretto, dalla società pubblica (100% Comune) AMTAB Spa, fino a giugno 2018.

In **Umbria** diverse gare per i servizi di trasporto urbano su gomma e interregionali sono state aggiudicate nel 2005. In particolare, in provincia di Perugia i servizi di trasporto urbano su gomma sono gestiti dalla società I.S.H.T.A.R. Società Consortile a.r.l., che gestisce inoltre i servizi di TPL interregionali, affidati con gara; dalla società T.P.L. Mobilità Società Consortile a.r.l., operante nel bacino 2; da ATC & Partners Mobilità Società Consortile a.r.l. nel bacino 3. I contratti di servizio sono stati sottoscritti a dicembre 2006 e sono scaduti a dicembre 2012. Al momento si opera in regime di proroga, in attesa della futura gara regionale. Dal 2014 le 3 società sono controllate, attraverso la società Umbria Mobilità, da Busitalia (gruppo FS)⁸.

Infine, un gruppo di Regioni (**Campania, Friuli Venezia Giulia, Liguria**) ha di recente bandito una gara avente ad oggetto il complesso dei servizi di TPL su gomma regionali; tutte queste gare sono però state sospese a causa del contenzioso amministrativo che hanno generato e dunque è stato necessario prorogare ulteriormente i contratti.

La **Campania** ha 135 aziende di TPL che gestiscono quasi 150 contratti di servizio, di regola in affidamento diretto⁹. A novembre 2014 la Regione ha bandito una procedura ristretta per l'affidamento diretto del TPL gomma regionale, in 5 lotti (Salerno, Avellino-Benevento, Caserta, Napoli città, Napoli provincia), per la durata di 9 anni, sospesa dopo che il bando di gara è stato impugnato al TAR di Napoli da uno degli attuali gestori del servizio.

Nel **Friuli Venezia Giulia** il TPL su gomma è gestito da quattro aziende (Trieste Trasporti, SAF Autoservizi di Udine, APT di Gorizia e ATAP di Pordenone). A dicembre 2014 è stata avviata una gara per i servizi urbani su gomma, comprensivi dei servizi tranviari, quelli extraurbani ed i servizi marittimi, sospesa dopo il ricorso al TAR di uno dei partecipanti e poi riavviata all'inizio del 2016 con la pubblicazione di un nuovo bando.

In **Liguria** i servizi di TPL sono attualmente eserciti da cinque aziende, i cui azionisti di controllo sono enti territoriali della Regione¹⁰. Molte di queste aziende operano in virtù di un contratto di servizio affidato con gare bandite a partire dal 2000¹¹. A fine maggio 2015 l'Agenzia regionale per il TPL ha avviato una gara per l'affidamento di tutti i servizi di TPL, sospesa dopo il ricorso presentato al TAR Liguria dagli attuali gestori; anche l'Autorità ha presentato ricorso al TAR, nel settembre 2016, dopo aver preso atto della conformazione soltanto parziale di ATPL Liguria S.p.A. al contenuto del parere motivato, inviato nel giugno 2015, ai sensi dell'articolo 21-bis della legge n. 287/90.

¹ Si tratta delle società SETA SpA, operante nei bacini di Modena, Reggio Emilia (tramite fusione con la precedente Autolinee dell'Emilia) e Piacenza (tramite assorbimento della precedente Tempi); TPER SpA, operante nei bacini di Bologna e Ferrara, nata dalla fusione per unione tra ATC SpA con il ramo trasporti di FER Srl; gestisce anche il trasporto ferroviario sulla rete regionale; START Romagna SpA, che opera nei bacini di Ravenna, Forlì-Cesena e Rimini, nata mediante fusione per incorporazione delle tre aziende storiche di gestione del TPL (ATM Spa di Ravenna, AVM Spa di Cesena e TRAM di Rimini); TEP, attiva nel bacino di Parma.

² Cfr. il parere inviato dall'Autorità S2168.

³ Da *"le gare per l'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale in Italia"* - II Rapporto – Maggio 2005, di Carlo Cambini, Politecnico di Torino e Hermes e Francesca Galleano, SEAG S.r.l..

⁴ Ad esempio a Como si segnala l'affidamento diretto del servizio relativo alla Funivia Argegno-Pigra, stipulato nel 2005, scaduto il 2012 e più volte prorogato; la società Stecav opera invece in virtù di un contratto aggiudicato con gara, stipulato nel 2005 e dal 2012 prorogato più volte.

⁵ La Regione Marche detiene una partecipazione nel consorzio ATMA del 53,63%, tramite la società Conerobus Spa, il cui capitale sociale è posseduto al 100% dalla Regione. ATMA Soc. Cons. per Azioni (Ancona) è stata costituita dall'unione di Conerobus e della società consortile Tran e serve tutta la provincia di Ancona. Per quanto riguarda le altre province vi sono le società Start Spa (Ascoli Piceno), Contram S.p.A. (Camerino, Recanati, San Severino Marche e Provincia), Adriabus (Urbino, Pesaro, Fano); Transfer (linee urbane ed extraurbane, Fermo).

⁶ Si tratta delle seguenti società: Savda Spa (Lotto 1), Svap Scarl (Lotto 2), RTC Vita Spa e Savda Spa (Lotto 3).

⁷ Fonte: Isfort (2008).

⁸ Cfr. caso C11931 - Busitalia-Sita Nord/Umbria Mobilità Esercizio, 27 febbraio 2014.

⁹ La Regione Campania ha 26 contratti con 34 aziende; seguono la Provincia di Napoli (30 contratti per 22 aziende), la Provincia di Salerno (24 contratti con altrettante aziende), quella di Caserta (18 contratti), quella di Benevento (21 contratti per 16 aziende) e quella di Avellino (16 contratti). Alcune aziende, le principali, sono controllate dagli enti locali, come ad esempio CTP e ANM (entrambe sotto il controllo del Comune di Napoli); altre sono aziende private. Il servizio metropolitano e i servizi urbani a Napoli sono gestiti in affidamento diretto dalla società ANM S.p.A., nata nel 2013 dalla fusione delle società Metronapoli e ANM..

¹⁰ L'AMT di Genova (il cui azionista unico è il Comune di Genova), che gestisce anche la Ferrovia Genova-Casella; la RT di Imperia, il cui socio di maggioranza è la Provincia di Imperia, con l'84,4% del capitale sociale; l'ATC della Spezia, avente come socio di maggioranza il Comune di La Spezia; l'ATP, il cui azionista di maggioranza, con il 66%, è la Provincia di Genova; la TPL linea di Savona, i cui maggiori azionisti sono la Provincia di Savona ed il Comune di Savona.

¹¹ Il TPL su gomma nel Comune di Genova è prestato dalla società AMT Spa, aggiudicataria della procedura ristretta, a lotto unico provinciale, che ha visto la manifestazione di interesse di 12 società e la vittoria dell'operatore *incumbent*; A.T.P. Esercizio Srl gestisce il TPL extra-urbano in provincia di Genova in regime di affidamento diretto; la Provincia di Imperia, invece, ad esito di gara, ha affidato nel 2002 i servizi di TPL alla società Riviera Trasporti Spa con un contratto della durata di 6 anni, prorogato per altri tre (nel 2008) e per un ulteriore anno nel 2011. Nel biennio 2012 – 2013 il servizio è stato ancora prorogato, ai sensi dell'art. 5, par. 5 del Regolamento comunitario n. 1370/2007, per il periodo massimo consentito dalla norma, ossia 24 mesi. Cfr. parere S1957 inviato alla Provincia di Imperia; anche a La Spezia la società ATC Esercizio Spa si è aggiudicata una gara ed ha sottoscritto un contratto nel 2009, in scadenza a giugno 2015; analogamente, a Savona, TPL Linea Srl. opera dopo essersi aggiudicata una gara ed avere sottoscritto un contratto di servizio nel 2003, in scadenza il 30 giugno 2014; anche i servizi su ferro, ulteriori rispetto a quelli gestiti direttamente da Trenitalia, relativi alla linea Genova-Caselle, sono stati affidati nel 2009 ad AMT a seguito di procedura aperta a lotto unico di dimensione provinciale; per quanto riguarda il cabotaggio marittimo nel Comune di Genova, i relativi servizi sono gestiti sempre da AMT sulla base di un contratto decennale, aggiudicato con gara, ancora operante.

Capitolo 2: *governance* e programmazione nel TPL: i nodi concorrenziali

1. Perché le amministrazioni non bandiscono le gare?

123. Il quadro fornito dal precedente capitolo mostra un settore del TPL italiano gravato da numerosi problemi strutturali che lo pongono in una posizione di sostanziale arretratezza, anche dal punto di vista infrastrutturale, rispetto ai principali paesi europei e ne evidenziano le inefficienze.

124. Buona parte di queste criticità strutturali potrebbero essere affrontate e risolte promuovendo un massiccio ricorso a procedure di affidamento competitivo dei servizi di TPL, che al momento costituiscono invece l'eccezione. Bisogna dunque capire, a prescindere dall'evoluzione del quadro normativo di riferimento (di cui si occuperà comunque il Capitolo 3) **quali fattori sono all'origine della scarsa "propensione alle gare" mostrata sinora dalle amministrazioni**, nonostante gli evidenti vantaggi che potrebbero in teoria ricavarne.

125. A tal fine occorre innanzitutto chiarire **quali sono i soggetti** coinvolti nelle fasi salienti dell'individuazione ed affidamento dei servizi di TPL e **quali invece i processi** interessati. Di questo si occupa il § 2 che segue, che illustra l'attuale **riparto di competenze** nel settore, distinguendo in particolare tra gli attori coinvolti nella fase di programmazione e quelli che gestiscono la leva finanziaria dei contributi pubblici. Il § 3 si sofferma quindi sull'**attività di programmazione** dei servizi, illustrandone modalità, obiettivi e criticità e richiamando le novità contenute a riguardo nel TUSPL; nel § 4 si affrontano invece le problematiche concorrenziali legate alle modalità di **gestione della leva finanziaria** che, come si vedrà, compete a soggetti diversi da quelli coinvolti nella fase programmatica. Il § 5 elenca **altri fattori che influenzano le scelte sulla modalità di affidamento dei servizi di TPL**, su cui è possibile e necessario intervenire per indurre le amministrazioni ad un ricorso più frequente alle gare, tra cui, in particolare: la normativa sulla trasparenza delle scelte di affidamento da parte delle autorità pubbliche; gli incentivi finanziari diretti alle gare; le norme sulla razionalizzazione e sul controllo finanziario degli organismi partecipati, visto che la proprietà delle principali aziende italiane di TPL è ancora largamente pubblica.

2. Il riparto di competenze

126. Nonostante il D.Lgs. n. 422/97 avesse conferito alle **Regioni** ed agli enti locali tutti i compiti e le funzioni relativi alla **programmazione** e all'**affidamento** dei servizi di trasporto pubblico locale **lo Stato ha mantenuto il controllo della leva finanziaria**, circostanza, quest'ultima, che ha determinato problemi di coordinamento tra i diversi livelli di governo del settore. Permane comunque in capo **allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela**

della concorrenza, nel cui ambito, per espresso orientamento del Giudice delle leggi, rientrano anche quelle norme statali volte a ridurre la spesa pubblica premiando le Regioni che affidano i servizi di TPL con gara.

2.1 *La fase di programmazione: il “centralismo” regionale del D. Lgs. 422/97*

127. Con la riforma del '97 **le Regioni** erano state individuate come **unico soggetto regolatore** a cui affidare **piena potestà programmatica e responsabilità finanziaria** per la copertura dei costi, attraverso il conferimento e l'attribuzione delle relative risorse, previo accordo di programma tra Ministero dei trasporti e Regione interessata. Tale “**centralismo regionale**” su cui poggiava l'intera riforma era stato solo in parte mitigato dal previsto trasferimento, nel rispetto del **principio di sussidiarietà**, da Regioni a province e comuni di quelle funzioni che non richiedessero un unitario esercizio a livello regionale, pena l'intervento sostitutivo del Governo (art. 7; art. 13)⁸⁴. La centralità del ruolo delle Regioni è stata ulteriormente rafforzata dopo la **riforma nel 2001 del Titolo V della Costituzione**. La materia del trasporto pubblico locale rientra nell'ambito della **competenza residuale delle Regioni**, di cui all'art. 117, comma 4⁸⁵.

128. In base al vigente riparto di competenze, spettano alle Regioni le funzioni di indirizzo, pianificazione, programmazione, finanziamento e regolazione, inclusa l'individuazione dei livelli minimi di servizio, per quei servizi di TPL che richiedono un esercizio unitario a livello regionale, mentre per gli altri servizi analoghe competenze sono esercitate dagli enti locali (province e comuni), nel rispetto dei principi di “*sussidiarietà, economicità, efficienza, responsabilità, unicità e omogeneità dell'amministrazione*”. Mentre le Regioni predispongono i **Piani regionali di trasporto** (PRT) tenendo conto della programmazione che gli enti locali effettuano in base agli indirizzi regionali, spetta a Province e città metropolitane la redazione dei **Piani di bacino**, tenendo comunque conto degli indirizzi regionali (v. Scheda di approfondimento 2.A alla fine del capitolo).

129. In seguito, l'art. 3 *bis*, comma 1, del DL n.138/2011, disponendo l'individuazione di ambiti territoriali ottimali (ATO) per i servizi pubblici locali di rilevanza economica a rete, ha previsto la

⁸⁴ In particolare, in base all'art. 7, comma 1: “**Le regioni, in conformità ai singoli ordinamenti regionali e sentite le rappresentanze degli enti e delle autonomie locali, conferiscono alle province, ai comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni e i compiti regionali in materia di trasporto pubblico locale ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale**”. Già **nel biennio 1998-1999 la generalità delle Regioni a Statuto ordinario aveva approvato leggi regionali in attuazione del D.Lgs. n. 422/97** (Fonte: Isfort, aprile 2006 e Isfort, luglio 2008); attualmente tutte le Regioni a Statuto ordinario si sono dotate di una legge di attuazione. **Per le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome, vista l'esigenza di conformarsi agli specifici statuti (D. Lgs. 422/97, art.1 comma 3), il recepimento è stato differito di alcuni anni**. Per quanto riguarda il trasferimento di competenze da Regioni ad Enti locali, anche a causa di una normativa nazionale non particolarmente chiara sul punto, **le Regioni hanno operato in modo difforme** sia nella definizione dei compiti spettanti agli Enti locali (solo alcune leggi regionali, infatti, si occupano di definire puntualmente i compiti ed i soggetti) sia nel concreto trasferimento delle competenze, spesso realizzato con grande ritardo. Ancora nel 2008 Abruzzo, Molise, Calabria, Sicilia, Valle d'Aosta e in parte Emilia Romagna non avevano effettuato alcun trasferimento di risorse e competenze, mentre Liguria, Puglia e Lazio avevano effettuato un trasferimento solo parziale.

⁸⁵ Sul riparto di competenze cfr. *ex multis* sentenza Corte Costituzionale n. 222/2005.

costituzione di **enti di governo degli ATO** a cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente, con compiti di: organizzazione dei servizi, scelta della forma di gestione, determinazione delle tariffe all'utenza (per quanto di competenza), affidamento della gestione e relativo controllo. E' stato dunque introdotto un **ulteriore livello di governo del TPL, che**, come si vedrà meglio più avanti, **si sostituisce o si sovrappone agli enti territoriali**, rendendo ancora più complessa ed articolata la *governance* del settore.

130. Inoltre, **anche all'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) sono stati attribuiti taluni compiti** inerenti questa fase, con particolare riguardo all'individuazione delle "*condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico, individuate secondo caratteristiche territoriali di domanda e offerta*" (art. 37, comma 2, lett. d) DL n. 201/2011). Nella prospettata riforma del TPL contenuta nel TUSPL (art. 17) vengono previste competenze ulteriori per l'ART, anche con riguardo alla fase programmatica (cfr. *infra* nel capitolo).

2.2 La leva finanziaria: il ruolo dello Stato

131. Il D. Lgs. n. 422/97 aveva anche tentato di dare una spinta decisiva al **passaggio dal sistema di finanza pubblica derivata ad un sistema di finanza propria** per il TPL: infatti, era stato **abolito il primo Fondo Nazionale Trasporti** (istituito nel 1981), si era assegnato alle Regioni il **gettito derivante da una quota dell'accisa sulla benzina** per autotrazione e si era stabilito che ogni Regione, per finanziare i servizi di trasporto minimi, costituisse annualmente un fondo destinato ai trasporti, alimentato sia dalle risorse proprie sia da quelle trasferite dallo Stato⁸⁶.

132. Come evidenziato nel Capitolo 1, ancora oggi gli obiettivi di copertura dei costi con i ricavi da traffico previsti dal D.Lgs. n. 422/97 (almeno il 35% entro il 1° gennaio 2000) non sono stati raggiunti e per garantire l'equilibrio economico del settore sono stati necessari interventi finanziari dello Stato; di conseguenza, **per molto tempo, anche dopo la riforma del 1997, il TPL ha continuato ad essere sostenuto da finanziamenti diretti statali** ed il legislatore nazionale è intervenuto anche in relazione ad alcune specifiche **situazioni di dissesto finanziario**

⁸⁶Art. 20, comma 1, del D.Lgs. n. 422/97.

del TPL⁸⁷. I tentativi di trasferire competenze finanziarie dallo Stato alle Regioni a Statuto ordinario sono stati sporadici per poi interrompersi del tutto nel 2013⁸⁸.

133. Nel **2013** è stato **istituito il nuovo Fondo Nazionale Trasporti (di seguito anche FNT)**⁸⁹. Il fondo ha una dotazione complessiva di quasi 5 miliardi di euro, è a destinazione vincolata ed è alimentato dalla compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina (si tratta dunque di un fondo ripartito dallo Stato ma alimentato con risorse di matrice “territoriale”)⁹⁰. Il nuovo FNT dovrebbe garantire stabilmente i finanziamenti necessari a coprire il 75% del fabbisogno del settore del TPL (6,4 miliardi di euro)⁹¹; il rimanente 25% (quasi 1,5 miliardi di euro) dovrebbe essere coperto con risorse proprie delle Regioni o con una quota del Fondo perequativo statale di cui alla legge n. 549/1995⁹². L’attuale modello di finanza derivata per il TPL è stato avallato anche dalla Corte Costituzionale, la quale ha rigettato il ricorso proposto dalla Regione Veneto avverso le disposizioni costitutive del FNT⁹³. Il Giudice delle leggi ha in particolare sottolineato come sia prima che dopo la riforma del titolo V lo Stato abbia comunque garantito costantemente il finanziamento del TPL *“ritenendo imprescindibile la finalità di assicurare livelli di omogeneità nella fruizione del servizio sull’intero territorio, anche mediante l’istituzione di appositi fondi a destinazione vincolata...”*⁹⁴. La Corte ha comunque rilevato la perdurante **inattuazione dell’art. 119 della Costituzione, anche a causa della mancata individuazione dei c.d. costi standard** (v. Capitolo 1); in questa situazione *“l’intervento dello Stato*

⁸⁷ Cfr. ad es. art. 11, commi 6 e 7, D.L. n. 35/2013, che consente di usare le risorse del Fondo sviluppo e coesione assegnate al **Piemonte** per il ripiano del debito della Regione nel TPL; art. 25, comma 11-sexies D.L. n. 69/2013 che prevede un meccanismo analogo per la **Calabria** e consente di accedervi a tutte le Regioni che si trovano in una situazione simile; inoltre l’art. 1, comma 83, legge di stabilità 2014, destina 400 milioni nel triennio 2014-2016 per l’acquisto di materiale rotabile. Sulla finanza derivata era basata anche la **“disciplina ponte”** che per un certo periodo ha assegnato i fondi al TPL per compensare i tagli della *spending review* della XVI Legislatura (a partire dal D.L. n.78/2010).

⁸⁸ La legge finanziaria per il 2008 aveva riconosciuto alle Regioni una compartecipazione al gettito dell’accisa sul gasolio per autotrazione. Veniva dunque istituito un sistema che ricalcava quello adottato con la legge n. 549/1995 dopo l’abolizione del primo Fondo Nazionale Trasporti. La legge di stabilità 2013 ha abrogato tale norma.

⁸⁹ Art.16-bis del d.l. n. 95/2012, come mod. dall’art. 1, comma 301, della legge n.228/2012 (legge di stabilità 2013).

⁹⁰ In base alle fonti di finanziamento stabilite dalla seguenti disposizioni: legge di stabilità 2013; art. 21, comma 3, D.L. n.98/2011 e art. 30, comma 3, D.L. n. 201/2011 (Fondo trasporto pubblico locale, anche ferroviario); art. 1, commi 296 e 298, legge n. 244/2007 (accisa sul gasolio); art. 3, comma 12, legge n. 549/1995 (accisa sulla benzina). A decorrere dall’entrata in vigore del DPCM che stabilisce l’aliquota di compartecipazione alle accise sono abolite tutte le leggi di autorizzazione di spesa confluite nel Fondo nazionale. Con il DPCM 26 luglio 2013 l’aliquota di compartecipazione è stata fissata al 19,7% per il 2013.

⁹¹ Cfr. la tabella 7 del Capitolo 2, che riporta il riparto del FNT tra le Regioni per il 2013.

⁹² Da notare che **gli importi annuali del fondo perequativo**, sostanzialmente invariati dal 2007, **differiscono sensibilmente tra le Regioni**. Gli importi più elevati sono riconosciuti a Campania (560 milioni di euro), Calabria (446 milioni), Puglia (384 milioni), Lazio (286); le altre Regioni hanno tutte importi non superiori a 150 milioni di euro; gli importi più bassi sono riconosciuti a Lombardia (14 milioni), Veneto (22), Emilia Romagna (47), Marche (56). Fonte: ASSTRA (2015).

⁹³ La Regione ha sollevato una questione di legittimità costituzionale dell’art. 1 comma 301 della legge n. 228/2012 che ha sostituito l’art. 16-bis del decreto-legge 95/2012 per violazione del riparto di competenze (artt. 117 e 119 Cost.) sulla base del fatto che le Regioni non sarebbero state adeguatamente coinvolte ed in considerazione della destinazione vincolata del fondo. Cfr. sentenza Corte Costituzionale n.273/2013. Cfr. sentenza Corte Costituzionale n.273/2013.

⁹⁴ La Corte Costituzionale aveva già indicato come l’intervento dello Stato limitativo della competenza legislativa residuale delle Regioni fosse ammissibile qualora esso rispondesse all’esigenza di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa (sentenza n. 232 del 2011).

è ammissibile nei casi in cui, come quello di specie, esso risponda all'esigenza di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa".

134. Sempre in tema di finanziamento statale del settore del TPL assume rilievo il comma 866 della legge n. 208/2015 (legge di stabilità), il quale prevede che presso il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (MIT) sia istituito un **Fondo finalizzato** all'acquisto diretto, ovvero tramite società specializzate, nonché alla riqualificazione elettrica o al noleggio di **mezzi adibiti al TPL**. Al Fondo sono assegnati 210 milioni di euro per gli anni 2019 e 2020, 130 milioni di euro per l'anno 2021 e 90 milioni per l'anno 2022 (per un totale di 640 milioni di euro); un successivo Decreto del MIT dovrà dare attuazione all'istituzione del Fondo ed alla costituzione delle eventuali società specializzate. Per quanto molto generica, la norma è chiara nel disegnare uno scenario in cui **lo Stato, direttamente o attraverso società ad hoc, diventa acquirente e successivo locatore di materiale rotabile** (gomma e ferro).

135. In definitiva, il trasferimento delle competenze in materia di TPL da Stato a Regioni in materia di programmazione non è stato seguito da un processo di sostituzione della finanza derivata con la finanza locale per far fronte al finanziamento pubblico del settore. **La leva finanziaria resta in mano allo Stato.**

136. Tale **dicotomia tra attribuzione delle funzioni decisionali e di programmazione in capo alle Regioni e mantenimento in capo allo Stato centrale della leva finanziaria** richiede l'adozione di idonee modalità di ripartizione dei contributi pubblici, in grado di scongiurare comportamenti inefficienti nell'utilizzo dei fondi, poiché **mancano** quei **meccanismi di controllo diretti** che si attivano in un sistema in cui i servizi locali sono finanziati prevalentemente dalla finanza locale⁹⁵. Peraltro, l'accentramento delle competenze relative all'erogazione dei contributi pubblici non è stato **neanche in grado di soddisfare quell'esigenza di evitare discriminazioni territoriali** nella fruizione dei servizi richiamata anche dalla Corte Costituzionale, viste le forti sperequazioni territoriali riscontrate in Italia nell'accesso ai servizi di TPL, richiamate nel Capitolo 1.

2.3 La competenza statale sulla tutela della concorrenza: le implicazioni di finanza pubblica

137. La materia dei trasporti presenta diversi punti di contatto con discipline che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato, quali sicurezza e ordine pubblico, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio, tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza (art. 117, comma 2, Cost.). In questa

⁹⁵ In generale, ancora **nel 2012 le autonomie locali incassavano meno di 50 centesimi di euro per ogni euro speso**⁹⁵. Cfr. Corte dei Conti Sezioni riunite in sede di controllo *Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica* (maggio 2015).

prospettiva la Corte Costituzionale, chiamata numerose volte a dirimere conflitti di attribuzione di competenze nella materia dei servizi pubblici locali e nello specifico del TPL, ha chiarito che **le modalità di affidamento dei servizi di TPL, la gestione delle gare e della disciplina transitoria rientrano nell'ambito materiale della tutela della concorrenza, di esclusiva competenza legislativa statale**⁹⁶.

138. La Corte ha espresso i propri rilievi critici anche in ordine a norme regionali che disciplinano l'esercizio di funzioni che dovrebbero essere basate su analisi economiche più che su valutazioni politiche⁹⁷ e ha **censurato**, in tali casi, **il ricorso da parte delle Regioni ad atti legislativi in luogo di provvedimenti amministrativi**, laddove il legislatore nazionale ha prescritto, per le materie di propria competenza esclusiva, il ricorso ad atti legislativi⁹⁸.

139. Nel corso degli anni la giurisprudenza della Consulta è andata caratterizzandosi per una sempre maggiore sensibilità pro-concorrenziale, atteggiamento che ha portato ad un **progressivo ampliamento dell'ambito materiale della tutela della concorrenza**, grazie anche alla **valorizzazione del legame** - su cui il legislatore statale pone sempre più l'accento - **tra le politiche di liberalizzazione e le implicazioni di finanza pubblica** (su tale profilo, cfr. *infra* in questo Capitolo)⁹⁹.

140. Per completare il quadro è necessario almeno un cenno al **progetto di riforma del titolo V della Costituzione** in via di definizione¹⁰⁰, il quale si propone di rivedere il riparto delle competenze legislativa e regolamentare tra Stato e Regioni¹⁰¹: si modifica il catalogo delle materie e si sopprime la competenza concorrente, redistribuendo le materie tra competenza esclusiva statale e competenza regionale. E' quindi prevista un'espressa potestà legislativa delle Regioni per una serie di materie, tra cui la **"pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno"**. Degna di nota è l'introduzione di una **"clausola di supremazia"** che consente alla legge dello Stato, su proposta del Governo, di intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva, quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica ovvero la tutela dell'interesse nazionale. Sono previste anche alcune **modifiche all'art. 119 Cost.**

⁹⁶ Cfr. *ex multis* sentenze Corte Costituzionale n. 62 e 32/2012; n. 339, 320, 187, 123 del 2011; 325/2010.

⁹⁷ Cfr. sentenza Corte Costituzionale n. 62/2012.

⁹⁸ Cfr. sentenza Corte Costituzionale n. 62/2012; cfr. anche sentenze n. 20/2012; 44/2010; 271 e 250 del 2008 e ordinanza TAR Liguria n. 64/2016 del 21 gennaio 2016 che, nel giudizio instaurato dagli attuali operatori liguri, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 1, e 14, comma 1, della legge Regione Liguria n. 33/13 nella parte in cui prevedono un ambito territoriale ottimale coincidente con l'intera regione e l'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale con gara in un unico lotto, per contrasto con gli artt. 3, 97 e 117 Costituzione.

⁹⁹ Sulla **relazione tra liberalizzazione e crescita economica** cfr. *ex multis* sentenza n. 8/2013.

¹⁰⁰ Ddl Cost. A.C. 2613-B e abb. Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione, approvato in Parlamento ed in attesa di referendum confermativo.

¹⁰¹ Per quanto riguarda la potestà regolamentare, si modificano i criteri di riparto, introducendo un parallelismo tra competenze legislative e competenze regolamentari, mentre nel sistema vigente la potestà regolamentare statale è limitata alle materie di competenza esclusiva, mentre nelle materie di competenza concorrente e regionale è riconosciuto in potere regolamentare delle Regioni.

sull'**autonomia finanziaria** degli enti territoriali¹⁰². Il nuovo titolo V non si applica alle Regioni a statuto speciale fino alla revisione dei rispettivi statuti, previa intesa.

3. I *deficit* di programmazione nei servizi di TPL

3.1 *Programmazione e concorrenza*

141. Le marcate **carenze** riscontrate **nell'attività di programmazione/pianificazione** dei servizi di TPL costituiscono **uno dei principali fattori all'origine della mancata apertura concorrenziale** del settore, avviata con grandi aspettative dal D.Lgs. n. 422/97. La programmazione/pianificazione dei servizi di TPL, infatti, ha un'influenza decisiva poiché da essa dipende l'individuazione dei servizi che si considerano essenziali e che l'amministrazione intende offrire per soddisfare la domanda, effettiva e potenziale. E' in questa fase dunque che si stabiliscono le **priorità modali**, si definisce il **perimetro del servizio universale**, si individuano i **servizi minimi da inserire all'interno dei contratti di servizio** e si stabiliscono le **esclusive** oltre che il **contenuto degli OSP, anche tariffari**.

142. Per questo **le scelte nella fase di programmazione hanno effetti di rilievo sia sulla concorrenza per il mercato che sulla concorrenza nel mercato**. Per quanto riguarda il primo profilo, una programmazione inadeguata può costituire un fattore che induce le amministrazioni a favorire modalità di affidamento diretto; con riferimento al secondo profilo, è al momento della programmazione che si individuano gli spazi lasciati alla **concorrenza nel mercato**, poiché questi ultimi dipendono dal tipo di servizi che si decide di inserire in un contratto di servizio (solo i servizi non remunerativi o un mix di servizi remunerativi e non remunerativi, consentendo sussidi incrociati all'interno del contratto).

143. Uno dei momenti principali dell'attività di programmazione è rappresentato dalla **delimitazione dei bacini di programmazione**, con la quale si stabilisce qual è il livello territoriale da considerare per l'esercizio delle funzioni di indirizzo, pianificazione e programmazione, in quanto esso è espressione di esigenze trasportistiche omogenee che è opportuno valutare in modo unitario; far coincidere i bacini di programmazione con l'area geografica corrispondente a quella in cui si esercitano le competenze degli enti territoriali non è ovviamente sempre la soluzione ottimale, poiché potrebbero esservi – ed in realtà ci sono

¹⁰² Anche in relazione al principio del **parallelismo tra le funzioni** esercitate dall'ente territoriale e il **complesso delle risorse** necessarie per esercitare tali compiti, stabilendo che le risorse di cui dispongono gli enti territoriali "assicurano" il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche (attualmente il termine previsto è "consentono"). Inoltre si attribuisce ad una legge statale la definizione di indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza nell'esercizio delle funzioni medesime.

frequentemente – situazioni in cui la domanda esprime esigenze di mobilità che coinvolgono più enti locali o anche più Regioni.

144. Il decentramento promosso dal D.Lgs. n. 422/97 ha **relegato a livello locale una parte rilevante delle funzioni di programmazione, impedendo** di adottare modelli in cui la fase della **progettualità** si svolgesse **a livello almeno regionale se non sovra-regionale**, laddove simili modelli, anche alla luce delle nuove tecnologie e dell'esigenza di dare priorità allo sviluppo della mobilità sostenibile, appaiono largamente **preferibili** per svariate ragioni:

- migliorano le competenze e le capacità progettuali delle amministrazioni;
- sono più coerenti con il mantenimento della leva finanziaria in capo allo Stato;
- consentono alle amministrazioni una politica di promozione della mobilità pubblica di più ampio respiro, che prenda in considerazione anche i **rapporti di sostituzione intermodali** oltre che l'esigenza di identificare **bacini di programmazione più ampi** che tengano conto anche delle economie di scala (soprattutto per il trasporto su ferro) oltre che delle interconnessioni degli scambi tra Regioni limitrofe.

145. Infatti, se la programmazione dei servizi fosse ispirata a logiche industriali ed economiche i servizi di TPL non dovrebbero porsi come tipologie contrapposte o estranee alle altre modalità di trasporto pubblico non di linea, ma come servizi finalizzati alla **soddisfazione del medesimo bisogno**, vale a dire il bisogno di mobilità su base locale, a beneficio delle stesse tipologie di consumatori (residenti, visitatori occasionali o turisti). Dunque, nell'ambito di una politica dei trasporti che favorisca la massima apertura concorrenziale sia i **servizi non di linea** che i **servizi di mobilità innovativi** dovrebbero essere considerati, a partire dalla normativa di riferimento, come **sostituti al TPL di linea**, particolarmente validi in determinate circostanze (domanda numericamente esigua ma che necessita di servizi crescenti, oppure percorsi connessi ai nodi di interscambio, ecc.).

146. In ogni caso, anche volendo mantenere l'attività di programmazione all'ambito locale in cui essa è stata svolta sinora, si dovrebbero quantomeno affrontare le numerose criticità che sono emerse in questi venti anni di applicazione del D.Lgs. n. 422/97, dovute in parte alla sostanziale **inerzia attuativa delle amministrazioni** chiamate a recepire la riforma settoriale, in parte a talune **peculiarità, proprie dei servizi di TPL**, spesso trascurate nel dibattito corrente ma che invece sono di grande rilievo, poiché influiscono sulla corretta individuazione del perimetro del servizio universale.

3.2 I ritardi e le carenze delle Regioni

147. Degni di nota in particolare sono i **ritardi e le carenze delle Regioni nella definizione dei c.d. servizi di trasporto minimi**, diretti ad assicurare il diritto alla mobilità dei residenti;

anche laddove definiti, tali servizi minimi sono stati **individuati con criteri** sostanzialmente **amministrativi**, senza poggiare su analisi di natura “economica-ingegneristica”, in grado di svelare l’esistenza di servizi sovradimensionati e di concentrare le risorse verso i servizi davvero essenziali. **Da qui si è originato un profondo divario strutturale tra offerta e domanda** aggregate dei servizi di TPL, che, come si è visto nel Capitolo 1, costituisce uno dei più importanti nodi critici del settore.

148. Peraltro, **l’esercizio condiviso, tra Regioni ed enti locali, di parte delle competenze in materia di pianificazione** e organizzazione dei servizi, almeno quelle secondarie, si è distinto per la **farraginosità delle procedure** (stante il silenzio del D.Lgs. n. 422/97 su tale specifico aspetto) e per **l’assenza di un modello di governance** efficace ed unitario; ogni Regione ha infatti usato diversi meccanismi di coinvolgimento degli enti locali, talvolta limitandosi ad una mera consultazione, talaltra trasferendo una parte consistente delle funzioni di pianificazione agli enti sussidiari.

149. Particolarmente grave è la situazione emersa in quelle **realità dove le aziende di TPL sono di proprietà degli enti territoriali a cui le Regioni hanno trasferito parte delle funzioni di programmazione/organizzazione**, poiché si è determinato un serio problema di **conflitti di interesse**: infatti, da un lato, gli enti proprietari si sono spesso opposti all’avvio di selezioni competitive, dall’altro le amministrazioni hanno operato in modo da ampliare al massimo il perimetro dei contratti di servizio affidati ai propri gestori (elevando così i flussi di contributi pubblici), a prescindere da ogni considerazione sulla capacità dei servizi offerti di soddisfare le esigenze della domanda.

3.3 *Gli enti di governo degli ATO*

150. **L’art. 3 bis del D.L. 138/2011** si proponeva di fornire un significativo contributo alla razionalizzazione dell’attività di programmazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica a rete, incluso il TPL. La norma impone infatti per tali categorie di servizi l’individuazione di **ambiti o bacini territoriali ottimali** o omogenei di dimensioni **almeno provinciali**, con necessità di motivazione per delimitazioni inferiori, in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica, nonché a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza. Viene inoltre prevista la **costituzione di enti di governo** a partecipazione obbligatoria degli **enti locali** con compiti di: **organizzazione** dei servizi, **scelta della forma di gestione**, determinazione delle **tariffe** all’utenza (per quanto di competenza), **affidamento della gestione** e relativo controllo. In caso di inerzia da parte delle Regioni o Province autonome, spetta al Consiglio dei Ministri, a tutela

dell'unità giuridica ed economica, esercitare i poteri sostitutivi (art. 8, legge n. 131/2003), nel termine fissato dalla legge¹⁰³.

151. Esaminando il modo in cui le Regioni (e le Province autonome) hanno dato attuazione all'obbligo di definizione dei bacini di programmazione e di individuazione dei corrispondenti enti di governo emergono, a fronte di una situazione piuttosto diversificata (vedi Scheda di approfondimento 2.B), alcuni preoccupanti elementi di criticità. Infatti, l'estensione dei bacini di regola è ancora individuata sulla base dei **confini amministrativi**; non ci si discosta, dunque, dalle prassi seguite fino all'entrata in vigore del D.L. n. 138/2011. Inoltre, si osserva la **tendenza di molte Regioni ad identificare il concetto di bacino di programmazione dei servizi con l'ambito di gestione operativa degli stessi**, tant'è che alcune tra le Regioni che hanno identificato un unico bacino di programmazione regionale hanno bandito gare a lotto unico (Emilia Romagna per il ferro, Friuli Venezia Giulia, Liguria e Toscana per la gomma, v. Capitolo 3; questa è anche la scelta della Basilicata per il futuro)¹⁰⁴. Invece **altre Regioni** (Marche, Campania, Valle d'Aosta), hanno previsto un **bacino unico regionale ai fini di una programmazione unitaria, ma a livello di gestione** hanno individuato bacini più piccoli, sempre comunque coincidenti con il territorio delle **province**. **Le Regioni che non hanno scelto il bacino unico regionale integrato** per tutti i servizi hanno **previsto per i servizi su gomma bacini di dimensione provinciale o sovra-provinciale, talvolta comunali** (come nel caso del Comune di Roma, della Basilicata)¹⁰⁵.

152. In definitiva, date le modalità con cui è stata data concreta attuazione all'art. 3 bis del D.L. n. 138/2011, da un lato **non ci si è allontanati dalla prassi di pianificare i servizi basandosi solo sull'offerta storica**, dall'altro **gli assetti di governance del settore si sono complicati ulteriormente**: la nozione di ATO non sempre coincide con il concetto di bacino di programmazione; inoltre, la prevista introduzione di un nuovo livello di governo, intermedio tra enti territoriali e gestori, non sempre è stata realizzata, visto che spesso l'ente di governo dell'ATO è andato a coincidere con l'ente territoriale e, anche laddove si è creato ex novo un ente di governo, non si è proceduto a sciogliere quei legami (soprattutto in termini di partecipazioni azionarie) con gli attuali gestori che sono all'origine dei conflitti di interesse che allontanano le amministrazioni dal ricorso alle procedure di gara.

¹⁰³ Inizialmente il 30 giugno 2012; il DL n. 150/2013 ha fissato un nuovo termine (30 giugno 2014), decorso il quale gli affidamenti non conformi ai requisiti previsti dalla normativa cessano.

¹⁰⁴ Le Regioni che hanno optato per un ATO o bacino unico regionale talvolta hanno incluso tutte le tipologie di servizi di TPL, a volte solo il trasporto ferroviario e pochi altri servizi.

¹⁰⁵ Alcuni enti di governo esercitano le proprie competenze condividendo alcuni compiti con **altri organismi (consorzi, comitati, conferenze permanenti, osservatori)**, talvolta demandandone alcuni direttamente agli enti locali. Il ricorso alle **Agenzie per la mobilità** è sempre più frequente, ma varia molto l'ampiezza dei compiti ad esse assegnati, che ha volte sono gestionali/esecutivi; in alcuni casi l'Agenzia svolge la funzione di stazione appaltante, più raramente si occupa anche della fase a monte della programmazione e in alcune Regioni ha invece funzioni di supporto tecnico.

3.4 Caratteristiche della stazione appaltante e conflitti di interesse

153. Il modo in cui sono definiti gli ATO non influisce solo sul contenuto dell'attività di programmazione ma anche sulla qualità del processo concorrenziale innescato da eventuali gare, visto che, in base alla normativa vigente, le funzioni di stazione appaltante in Italia spettano agli **enti di governo** degli ATO, che l'art. 3 bis immaginava come soggetti giuridicamente distinti dagli enti territoriali.

154. Il c.d. **modello dell'agenzia**, introdotto in Italia con la costituzione degli enti di governo e adottato con buoni risultati in numerosi paesi europei (Gran Bretagna, Svezia, Francia, Germania, Olanda)¹⁰⁶, nel nostro paese non è stato in grado di garantire quella separazione tra livello politico, livello tecnico e livello operativo nella produzione dei servizi, necessaria ad affrontare le numerose distorsioni derivanti dai **"fallimenti del non mercato" associati all'accentramento dei tre livelli**¹⁰⁷; ed infatti, non vi sono evidenze di esiti migliori delle gare laddove queste sono state gestite dalle agenzie e non direttamente dall'ente pubblico¹⁰⁸. Anzi, a ben vedere, il recente proliferare, in Italia, di organismi "tecnici" denominati agenzie, oltre a rendere ancora più complessa e farragिनosa l'articolazione degli assetti di *governance* del TPL, rischia di risultare controproducente anche perché fa **aumentare i costi di agenzia**, il cui **livello dipende dalla qualità della regolazione**: tali costi, infatti, sono tanto più alti quanto minori sono il grado di professionalità e di efficienza delle amministrazioni coinvolte¹⁰⁹.

155. Né, per altro profilo, appare soddisfacente il modo in cui la questione dei conflitti di interesse tra enti territoriali, enti di governo e gestori è stata affrontata **a livello normativo**, dall'ART nel proprio Regolamento sul bando tipo per le gare del TPL, approvato a giugno

¹⁰⁶ Cfr. Van de Velde D.M. *The evolution of organisational forms in european public transport*, Proceedings of the 7th Conference on Competition and Ownership of Land Passenger Transport, Norvegia (giugno 2001).

¹⁰⁷ Secondo la terminologia di Arrow K.J. *Agency and the market*, in K.J. Arrow e M.D. Intriligator (editors), *Handbook of mathematical economics*, North-Holland Amsterdam, 1986. Tra le distorsioni più significative si ricordano le distorsioni politiche (vincoli ed obblighi finanziariamente insostenibili), i costi operativi eccessivi, gli incentivi manageriali devianti, la mancanza di dinamismo. Cfr. Martinez M. – Canonico P. (2006), cit.

¹⁰⁸ Diverse Regioni ed alcuni enti territoriali, anche su impulso dell'art. 3 bis del DL n. 138/2011, hanno introdotto nuove articolazioni nell'organizzazione dei servizi di TPL, che contemplano, oltre alla creazione degli enti di governo degli ATO (che, rispetto agli enti territoriali, sono tecnicamente delle agenzie poiché sono soggetti formalmente distinti), anche la costituzione di "agenzie", di varia natura, tra cui **agenzie di gestione**, controllate dagli enti territoriali, che hanno anche la responsabilità della gestione degli asset (infrastrutture e/o veicoli) e che nascono dallo scorporo dalla precedenti aziende pubbliche che gestivano il TPL; **agenzie esecutive**, a cui è affidata l'attività di regolazione connessa all'affidamento dei servizi e che sono titolari delle funzioni di gestione delle procedure di gara e di sottoscrizione dei contratti di servizio; **agenzie di supporto**, che non hanno responsabilità amministrative dirette ma svolgono una funzione di consulenza qualificata a favore delle Regioni. Cfr. Martinez M. – Canonico P. *L'organizzazione delle agenzie per la regolazione e la competizione nei mercati di servizi di trasporto pubblico* in R. Mercurio (a cura di) *Organizzazione, Regolazione e Competitività*, McGraw Hill, Milano 2006.

¹⁰⁹ Cfr. Sebastiani M. *Valutazione economica delle scelte di affidamento dei servizi pubblici locali* disponibile su www.sipotra.it. I costi di agenzia (che includono i costi per la ricerca e la selezione dell'operatore, per la raccolta delle informazioni, per il monitoraggio e l'*enforcement* del contratto, per gestire i contenziosi amministrativi) sono infatti funzione di fattori come la durata del contratto, il grado di incompletezza contrattuale, le asimmetrie informative, il rischio di comportamenti opportunistici nelle fasi precedenti e successive l'affidamento.

2015¹¹⁰ e dal TUSPL in corso di approvazione. Infatti sia il citato Regolamento ART che il TUSPL (artt. 18, 19 e 20), contengono una disciplina dei **conflitti di interesse** incentrata sulla composizione delle commissioni di gara e sul conflitto di ruoli, ovvero **misure di tipo “comportamentale”** non sempre facili da attuare e che necessitano di un’attenta fase di monitoraggio.

3.5 *La riforma degli enti territoriali*

156. Un’ulteriore complicazione degli assetti istituzionali proviene dalla **riforma amministrativo-istituzionale degli enti territoriali** avviata dalla **legge n. 56/2014**. Rispetto ai SPL di rilevanza economica si pongono infatti, ora, due nuove tipologie di enti: **le città metropolitane**, che hanno la funzione fondamentale di **organizzazione** dei servizi di interesse generale di ambito metropolitano, inclusi quelli a rete di rilevanza economica¹¹¹; le **“nuove province”** (enti di area vasta), enti di secondo livello cui spetta anche la funzione di **pianificazione** dei servizi di trasporto in ambito provinciale. Nel frattempo, la legge di stabilità 2015 ha sottratto agli enti di area vasta le risorse finanziarie relative alle funzioni “fondamentali” (che dovrebbero restare di loro competenza) e la legge n. 124/2015 ha imposto alle Regioni di adottare le leggi regionali necessarie al previsto riordino delle funzioni provinciali¹¹².

157. In sostanza, è in corso un apparentemente caotico **processo di riallocazione delle funzioni tra i nuovi enti e le Regioni**, con **effetti importanti sugli assetti di governance del TPL**. Solo per fare un esempio, dare agli enti di area vasta le funzioni di pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, lasciando però alle Regioni l’uso delle relative risorse (di provenienza statale) e consentendo al tempo stesso la costituzione di ATO governati da enti sovra-provinciali, crea incertezza sulle competenze ed aumenta ulteriormente l’opacità dei processi decisionali in materia di affidamento dei servizi.

3.6 *Le novità del TUSPL*

158. Da quanto detto sinora è chiaro che, per aumentare la “propensione” alle gare degli enti territoriali, è necessario innanzitutto **semplificare governance e contenuti dell’attività di programmazione**. La nuova normativa sul TPL contenuta nel TUSPL in corso di approvazione

¹¹⁰ Delibera ART n. 49/2015 del 17 giugno 2015.

¹¹¹ (L. 56/2014, art. 1, comma 44). I rapporti tra le funzioni della città metropolitana e quelle dei comuni che vi afferiscono sono disciplinati dallo statuto metropolitano. Lo Stato e le Regioni, ciascuno per le proprie competenze, possono attribuire alle città metropolitane ulteriori funzioni in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all’art. 118 della Costituzione

¹¹² La legge obbliga le Regioni inadempienti a finanziare province e città metropolitane per l’esercizio delle funzioni che erano state conferite a tali enti ma che invece le Regioni, in base alla riforma, avrebbero dovuto riassumere o attribuire ai comuni. Cfr. Olivieri L. *Cambio di rotta sulle province*, sul sito www.lavoce.info del 16 ottobre 2015.

prevede diverse novità relative alla fase di programmazione, che però non appaiono pienamente soddisfacenti allo scopo.

159. In particolare, l'art. 14 è dedicato al TPL e contiene **norme in materia di bacini e organizzazione dei servizi**¹¹³. L'art. 14 stabilisce che i bacini di mobilità per i servizi di TPL sono determinati dalle Regioni, **sentite** le città metropolitane, le province e i comuni capoluogo di Provincia, sulla base di analisi della domanda dei servizi locali e regionali, su gomma e ferro, finalizzate ad **individuare la rete intermodale dei servizi di trasporto pubblico di linea e non**. Tale analisi, da effettuare in base ai dati dell'Osservatorio del TPL, deve tenere conto di una serie di fattori quali le caratteristiche socio-economiche, demografiche e comportamentali dell'utenza potenziale, la struttura orografica, il livello di urbanizzazione e l'articolazione produttiva del territorio di riferimento. E' indicata una soglia di utenza minima pari a 350.000 abitanti ovvero inferiore, ma solo se i bacini coincidono con il territorio di enti di area vasta o di città metropolitane.

160. E' senz'altro **apprezzabile il riferimento dell'art. 14 alla rete intermodale** dei servizi di trasporto pubblico, che includa sia quelli di linea che quelli non di linea. Tuttavia, anche **le nuove norme mantengono la farraginoso *governance* multilivello** tra Regioni e vari livelli di enti locali: è previsto infatti che le Regioni definiscano i bacini, mentre spetta agli enti di governo scegliere come far gestire i servizi. A seconda dell'estensione degli ATO può aversi uno sdoppiamento delle competenze, che complica il quadro regolamentare ma, come già osservato, è inutile per affrontare il nodo dei conflitti di interesse, visto che gli ATO sono diretta emanazione degli enti locali, spesso proprietari dei gestori correnti; inoltre, gli elementi che dovrebbero aiutare le Regioni a definire i bacini (caratteristiche socio-economiche, demografiche e comportamentali dell'utenza potenziale, struttura orografica, livello di urbanizzazione e articolazione produttiva) sono tutti dal lato della domanda; mancano cioè elementi connessi alla possibilità di effettuare una programmazione volta ad un'offerta efficiente dei servizi. L'unico cenno è il riferimento ad un'utenza minima di 350.000 abitanti - comunque non applicabile se il bacino di programmazione coincide con i confini amministrativi degli enti locali (area vasta o città metropolitane) - ad indicare che sotto questa soglia potrebbero emergere non meglio specificate diseconomie di scala. Da notare che su 110 province italiane, ben 49 hanno meno di 350.000 mila abitanti, quindi l'ambito di applicazione della deroga è significativamente ampio.

161. Della fase di programmazione nel TPL si occupano anche altre disposizioni del TUSPL, in particolare gli articoli 22, 23 e 35, che contengono talune innovazioni importanti¹¹⁴. Nello specifico, l'art. 23, c. 4, rinvia ad un decreto ministeriale la definizione dei criteri con cui le Regioni a statuto ordinario determinano i **livelli adeguati dei servizi di TPL**, gomma e ferro, con questi

¹¹³ Nel suo Parere il Consiglio di Stato ha escluso l'articolo 14, ancorché dedicato al TPL, dal novero di quelli che si caratterizzerebbero per un eccesso di delega.

¹¹⁴ Tali disposizioni rientrano tra quelle di cui il Consiglio di Stato ha auspicato l'espunzione dal testo del decreto.

obiettivi: **soddisfazione della domanda** di mobilità, **eliminazione delle duplicazioni**, **scelta di modalità innovative** e meno costose per le aree a domanda debole. Di particolare rilievo è la previsione per cui, a partire dal secondo anno dall'entrata in vigore del decreto, i nuovi livelli adeguati del servizio saranno **usati per ripartire il FNT** invece dell'offerta storica (cfr. *infra* nel capitolo).

162. Un'altra norma di rilievo è l'art. 22, c. 2, il quale prevede, per i contratti di servizio sottoscritti **dopo il 31 dicembre 2017**, **l'obbligo di dotare i veicoli di sistemi elettronici per il conteggio dei passeggeri** al fine di determinare le matrici origine/destinazione, nonché di sistemi satellitari per il monitoraggio elettronico del servizio. Infine, l'art. 35 contiene **disposizioni per la pianificazione e il finanziamento della mobilità urbana sostenibile**, il quale rinvia ad un decreto interministeriale la formulazione di **nuove linee guida per la redazione dei piani urbani di mobilità sostenibile (PUMS)** che dovranno essere adottati dalle città con **più di 100 mila abitanti**; i PUMS hanno come obiettivo lo sviluppo di sistemi di trasporto integrati, considerando il TPL come una delle possibili forme di mobilità collettiva. Anche in questo caso si tratta di un'innovazione importante se tempestivamente attuata, che però complica ancora il quadro della *governance* perché i PUMS perseguono obiettivi in buona parte coincidenti con quelli relativi agli altri strumenti di programmazione previsti dalla normativa per il TPL (inclusa l'individuazione dei nuovi livelli adeguati dei servizi). Sarebbe invece **opportuno sfoltire il numero di strumenti di programmazione** a disposizione delle amministrazioni.

3.7 *Il servizio universale: peculiarità del TPL ed effetti sulla concorrenza*

163. Come già osservato, **all'origine delle forti carenze riscontrate nell'attività di programmazione c'è anche un secondo elemento, rappresentato dalle peculiarità dei servizi di TPL** che non consentono di applicare al settore alcune buone pratiche adottate per gli altri servizi a rete. Il tema è cruciale poiché riguarda **una delle fasi principali dell'attività di programmazione**, vale a dire **l'individuazione dei servizi minimi** e dunque del perimetro del servizio universale; da questa fase dipendono infatti le scelte sul tipo di servizi da inserire nei contratti di servizio e sugli OSP da imporre, sull'ammontare delle compensazioni, nonché sugli spazi da lasciare ai servizi commerciali, che possono essere offerti in regime di concorrenza *nel* mercato (su quest'ultimo profilo v. il Capitolo 4).

164. Sin dal Trattato di Roma il legislatore comunitario aveva riconosciuto il **carattere "speciale" del settore dei trasporti**, prevedendo esplicitamente la compatibilità con il Trattato degli aiuti finanziari alle imprese¹¹⁵. I **servizi di TPL appartengono infatti alla categoria dei SIEG** (Servizi pubblici di interesse economico generale) definiti come quelle attività che la

¹¹⁵ Cfr. Titolo IV, ora Titolo V del Trattato CE e soprattutto l'art. 77 (ora 73); per il diritto alla mobilità v. articoli 3, primo comma, lett. c), 14, 18, dal 39 al 42, dal 61 al 69, 154 e 158 del Trattato istitutivo della Comunità europea).

pubblica autorità ritiene necessarie alla collettività per soddisfare specifiche contingenze, che possono mutare nel tempo e che costituiscono un asse portante del modello sociale europeo¹¹⁶. Tuttavia, essi hanno alcune **caratteristiche peculiari** che impediscono di assimilarli in modo acritico a tale categoria.

165. Innanzitutto, **il TPL è l'unico SIEG che dispone di più beni sostituiti, rappresentati dagli altri servizi di mobilità pubblica collettiva (taxi, NCC, di recente nuove modalità basate sulle piattaforme digitali) e dal mezzo privato**. Se il soggetto responsabile dell'attività di programmazione amplia al massimo il perimetro del servizio universale, senza tenere conto dei fattori che incidono sulle **relazioni di sostituibilità intermodali**, si rischia di avere un **uso inefficiente** delle risorse pubbliche necessarie a finanziare i servizi di TPL e si **riduce la concorrenza**: ad esempio, nel contratto di servizio si potrebbero trovare programmati servizi riferiti a segmenti di domanda molto marginali, che potrebbero invece veder soddisfatte le proprie esigenze di mobilità con modalità di trasporto meno costose (perché meno frequenti, come ad esempio si verifica usando i servizi a chiamata, o perché, stante l'esiguità delle richieste, è più conveniente subsidiare direttamente la domanda affinché utilizzi operatori di mercato¹¹⁷); allo stesso tempo, le amministrazioni possono inserire, nel contratto di servizio, **servizi che possono essere prestati in modo profittevole sul mercato**: si pensi, ad esempio, ai collegamenti, ferroviari o su gomma, con gli aeroporti; alle linee del TPL urbano che attraversano importanti nodi della rete di trasporto; alle linee ferroviarie Torino-Milano, dove addirittura sta emergendo una categoria di utenti pendolari che usano solo treni ad alta velocità, servizi commerciali molto più costosi rispetto ai treni regionali. Tra l'altro, in genere c'è una relazione inversa tra ampiezza del servizio pubblico ed uso del mezzo privato. L'Italia, invece, è il paese con uno dei tassi di motorizzazione più alti in assoluto¹¹⁸, ma presenta anche tassi di offerta del trasporto pubblico molto elevati rispetto a paesi con sistemi di trasporto comparabili per dimensioni, come Francia, Germania¹¹⁹, o Regno Unito¹²⁰. **Tali risultati non possono che essere letti come un ulteriore indicatore della natura inefficiente dell'offerta media di servizi di TPL nel nostro paese.**

¹¹⁶ Cfr. in particolare gli articoli 14 e 106, § 2, del TFUE; il protocollo n. 26, allegato al TFUE; l'art. 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Il particolare l'art. 14 TFUE considera i SIEG come valori comuni dell'Unione, per il loro ruolo di promozione della coesione sociale e territoriale ed impone all'Unione ed agli Stati membri di provvedere affinché tali servizi "operino sulla base di principi ed in condizioni che permettono loro di compiere la loro missione".

¹¹⁷ Il **sussidio diretto alla domanda** è una delle possibili modalità di finanziamento degli OSP, suggerita anche dall'OCSE nei casi in cui i beneficiari del sussidio siano poco numerosi e facilmente identificabili. Cfr. OCSE *Directorate for financial, fiscal and enterprise affairs competition committee, Working party no. 2 on Competition and Regulation Non commercial service obligation and liberalization*, 8 settembre 2003.

¹¹⁸ 581 vetture x 1.000 abitanti.

¹¹⁹ In Italia il tasso di offerta è di 34,2 km/ab. Invece l'offerta di TPL è pari, in Germania, a 30,2 km per abitante ed in Francia 28,3; il tasso di motorizzazione in Francia è 491 ed in Germania 546. Fonte: Meko E. – Proia P. *Le differenze e le analogie tra il sistema di finanziamento del trasporto pubblico in Europa e il sistema di finanziamento in USA*; cfr. anche Usai V. *Il trasporto pubblico locale nelle capitali europee: un'analisi di benchmark* Hermes.

¹²⁰ Dove il tasso di offerta del TPL è di 46,5 km per abitante ed il tasso di motorizzazione è pari a 463, l'opposto di quanto si osserva negli Stati Uniti, dove il tasso di motorizzazione è pari a 759 mentre l'offerta di TPL è pari a circa 24 km per abitante.

166. Un'altra importante peculiarità del TPL risiede nel fatto che, **mentre per gli altri SIEG il tipo di prestazione richiesto è più o meno omogeneo, nel caso del TPL è possibile modulare l'offerta in modo estremamente variegato**¹²¹. Fino alla fine degli anni '90 i servizi a rete, in quanto SIEG, erano soggetti a regime di monopolio legale pubblico (le poste, l'energia, le telecomunicazioni); nel corso del tempo, le modifiche nella tecnologia e la crescita della domanda hanno portato ad una progressiva liberalizzazione dei relativi mercati, che ha determinato la **riduzione dei confini del servizio universale, ad opera di autorità di regolazione** in grado di stabilire centralmente il perimetro del servizio universale, proprio grazie alla sostanziale maggiore omogeneità dei servizi in questione. **Nel caso del TPL, invece, il compito** di individuare il perimetro del servizio universale **è rimasto alle Regioni**, con il contributo degli enti locali, senza linee guida a livello centrale e senza imporre un vincolo chiaro e predefinito tra l'uso delle risorse pubbliche assegnate ed i risultati ottenuti.

167. Una terza differenza sostanziale tra **servizi di TPL e SIEG sono le motivazioni poste a giustificazione dell'intervento pubblico**. Contrariamente a quanto accade per gli altri servizi a rete, nel settore del TPL le ragioni dell'intervento pubblico non sono legate a fallimenti del mercato tipici (ad esempio, la presenza di monopoli naturali), ma ad esigenze di contenimento della spesa pubblica e di garanzia del diritto alla mobilità agli utenti, obiettivi che andrebbero perseguiti con **strumenti appropriati**, invece di limitarsi ad ampliare al massimo il perimetro del servizio universale, inserendo nei contratti di servizio tutti i servizi possibili. Come è emerso nel Capitolo 1, il *modus operandi* seguito dalle amministrazioni non ha consentito né di ridurre la pressione sulla spesa pubblica né di garantire in modo uniforme ed adeguato il diritto alla mobilità: in Italia vi sono infatti rilevanti **sperequazioni sia su base regionale che tra ceti sociali**, visto che, specie nelle grandi città (Roma, Milano), chi vive in periferia, in abitazioni meno di pregio, non solo ha spesso come unica alternativa il mezzo privato, ma si ritrova a sussidiare, partecipando alla fiscalità generale, i ceti più abbienti, che si muovono in centro dove sono più elevate la qualità e densità delle reti di trasporto. In altri termini, **l'interesse pubblico da tutelare prioritariamente nel caso del TPL**, ovvero il diritto alla mobilità, **non richiede affatto la compressione degli spazi della concorrenza ma lo sviluppo di un'attenta attività di programmazione** che tenga conto, oltre che dei **fabbisogni di mobilità** effettivi, anche del **"grado di socialità"** dei **servizi di TPL**. Fino ad oggi, invece, le amministrazioni di regola hanno utilizzato i dati sulla produzione storica dei bacini ed hanno **inserito i servizi di TPL "in blocco" all'interno dei contratti di servizio** qualificandoli come servizi programmati (e dunque contribuiti), **senza considerare né i rapporti di sostituzione inter-modali** (tra TPL e altre forme di mobilità, pubblica o privata; tra

¹²¹ E' necessario programmare un treno solo con vagoni di prima classe ogni 10 minuti, con fermate ben collegate ai nodi della rete? O è sufficiente un autobus con 30 anni di anzianità di servizio (che peraltro può costare più di un mezzo nuovo, in termini di manutenzione e carburante) ogni 60 minuti, a prescindere dai picchi di domanda, con fermate lontane dai nodi della rete? Senza parlare dei molteplici modi in cui le amministrazioni possono declinare gli obblighi tariffari da inserire negli OSP.

TPL su gomma e su ferro¹²²; ecc.), **né gli effetti negativi** di medio-lungo periodo **sulla finanza pubblica**, che si verificano quando per decenni viene mantenuta l'esclusiva senza gare, né, infine, **l'effettiva capacità** dei servizi considerati **di realizzare obiettivi redistributivi**¹²³.

168. **Quest'incapacità dei soggetti cui spettano le funzioni di programmazione di individuare il corretto perimetro del servizio universale** al fine di minimizzare il livello dei contributi pubblici ed esaltare le opportunità concorrenziali presenti nel settore, ampliando al contempo al massimo l'accesso ai servizi di mobilità pubblica, **è sicuramente anche un portato dalla riscontrata distinzione tra soggetto che assume in sé la funzione programmatica e soggetto che ha la responsabilità diretta di finanziare il servizio**. Per questo è opportuno soffermarsi anche sulle modalità di erogazione dei finanziamenti pubblici da parte dello Stato che, si è visto in precedenza, mantiene tuttora la leva finanziaria.

4. Il finanziamento pubblico del TPL: criticità concorrenziali

50. In una prospettiva di sviluppo della concorrenza sono rilevanti sia **le fonti da cui si attinge per il finanziamento pubblico** del settore, sia le **modalità con cui sono assegnati i fondi** disponibili.

4.1 *Fonti di finanziamento pubblico del TPL*

169. Tra le forme di finanziamento pubblico del TPL si annoverano, oltre alla **fiscalità generale** (come la partecipazione alle accise sui carburanti, che in Italia copre in prevalenza il fabbisogno del settore, almeno quello di parte corrente), altre forme, tra cui meritano un cenno quelle modalità basate sulla c.d. **"internalizzazione delle esternalità"** prodotte dai servizi di trasporto, sia con riferimento alle esternalità positive (si tratta di meccanismi c.d. di "cattura del valore", come nel caso delle imposte sulla proprietà il cui valore aumenta nel caso di presenza di

¹²² Un esempio interessante delle variabili in gioco proviene da uno **studio condotto sui collegamenti tra Brindisi e Taranto**, tratta non molto frequentata, che **mette a confronto i costi del servizio ferroviario** (attualmente vi sono 7 coppie di treni regionali al giorno) **con quelli di un ipotetico operatore che effettuerebbe il trasporto su gomma** con 6 autobus e frequenze sostanzialmente analoghe; dall'analisi risulta che a fronte di **costi finanziari** del trasporto ferroviario pari a 3,4 milioni di euro (a cui aggiungere circa 1 milione di euro l'anno per il sussidio al costo dell'infrastruttura), i costi finanziari del trasporto su gomma sarebbero di 1,4 milioni di euro. Sono stati poi considerati i **costi non finanziari** (in particolare, le esternalità ambientali, come inquinamento e congestione ed i maggiori costi associati alla durata più lunga del viaggio in autobus rispetto al treno, di circa 20-25 minuti). Dall'esercizio risulta che, assumendo le ipotesi più sfavorevoli per il caso del **trasporto su gomma**, questo **costerebbe complessivamente circa 3,5 milioni di euro l'anno, a fronte di circa 4,4 milioni per l'attuale trasporto ferroviario**. La domanda che si pone lo studio è: **è socialmente ragionevole** che la collettività spenda **circa 2 milioni di euro l'anno** in più per fornire il trasporto su ferro **solo a vantaggio dei tempi di viaggio di pochi utenti**? Cfr. Epifani T. – Ponti M. *I risparmi del viaggio lento* su www.lavoce.info, 20 novembre 2015.

¹²³ Cfr. sul punto Ponti M. *Un treno carico di sussidi* del 25 maggio 2009, disponibile sul sito www.lavoce.info, in cui si argomenta perché il concetto di servizio ferroviario universale è **"tecnicamente privo di senso"**.

infrastrutture di TPL nelle vicinanze) che a quelle negative, come il *road pricing*, le tasse di scopo (v. Scheda di approfondimento 2.C).

170. Le **fonti di finanziamento pubblico** influenzano le **possibilità di sviluppo** del settore, poiché queste sono più marcate laddove i fondi sono reperiti già con l'intenzione di destinarli alla spesa per investimenti (es. partenariato pubblico-privato con modalità di *project financing*, per realizzare le opere ed acquistare il materiale rotabile) e non alla sola copertura delle spese correnti; esse incidono anche sul **successo delle politiche di mobilità sostenibile** perché un conto è attingere ai proventi della tassazione sul consumo di un bene sostituito (è il caso delle accise sui carburanti, il cui ammontare cresce all'aumentare del tasso d'uso dei mezzi privati), un altro è prevedere un sistema di finanziamento che incorpori le esternalità (es. inquinamento, incidenti, congestione, ecc.). Né la normativa vigente né le modifiche in atto si occupano di queste implicazioni, che sono invece importanti visto che per l'affermarsi della concorrenza il settore del TPL dovrebbe assumere le più possibili caratteristiche "industriali".

4.2 *Meccanismi di riparto dei fondi pubblici*

171. Uno dei fattori che influisce maggiormente sulla decisione delle amministrazioni di bandire o meno le gare è la natura dei vincoli finanziari a cui gli enti sono assoggettati. Infatti, solo se si instaura un forte **rapporto tra risorse pubbliche impiegate e risultati ottenuti** le amministrazioni diventano propense a scegliere modalità di affidamento che consentano maggiore efficienza.

172. Nella situazione italiana è prevalso un modello di finanza derivata, per cui è lo Stato, soggetto distinto da quello che pianifica e affida i servizi, che distribuisce la maggior parte delle risorse, per cui diviene cruciale l'esistenza di **meccanismi che consentono un riparto efficiente dei fondi**.

173. Almeno fino al **nuovo Fondo Nazionale Trasporti** (art. 16 *bis* del D.L. n. 95/2012), i **fondi statali per il TPL sono** sempre stati **ripartiti in base alla produzione storica dei servizi** realizzata nelle diverse Regioni, tra l'altro variando spesso importi e criteri di attribuzione. Questo *modus operandi* ha avuto due **conseguenze negative per la concorrenza**: innanzitutto, le amministrazioni **non** hanno avuto **incentivi a riformulare il perimetro dei contratti di servizio** in modo da pervenire ad un'offerta più efficiente e da consentire una maggiore apertura alla concorrenza *nel* mercato; inoltre, la notevole **incertezza** sull'importo e sulla tempistica di attribuzione dei fondi hanno indotto le amministrazioni a **favorire gli affidamenti diretti** (anche *in house*) perché questi consentono margini di ri-negoziazione più ampi con i gestori, sui quantitativi offerti o sui contributi pubblici, durante il periodo di validità del contratto.

174. Il nuovo FNT ha finalmente introdotto alcuni **obiettivi di efficientamento**, tra cui la **programmazione di servizi orientati alla domanda**, da considerare ai fini del riparto delle risorse pubbliche. Una novità importante è il legame instaurato tra l'assegnazione dei fondi e **l'invio delle informazioni richieste all'Osservatorio del TPL**, che è divenuto così un **adempimento necessario per accedere alle risorse**¹²⁴. Al momento, però, **solo il 10% del FNT è ripartito in base al raggiungimento degli obiettivi di efficienza**, mentre l'assegnazione del 90% del FNT si basa ancora su criteri storici, da cui originano le percentuali proposte dalle Regioni e approvate dalla Conferenza Unificata. La normativa prevede un aumento del 2% della quota ripartita con modalità premiali, con cadenza biennale, a partire dal 2015¹²⁵.

175. In questo contesto, assumono grande rilevanza i c.d. **costi standard**, chiamati a svolgere **una duplice funzione**: nella prospettiva di superare il criterio della spesa storica, costituire la **base per il riparto delle risorse del FNT**; **come base per il calcolo** delle compensazioni economiche da riconoscere alle aziende che prestano i servizi, che gli enti affidanti devono usare **nella quantificazione dei corrispettivi da porre a base d'asta** (v. *supra* Capitolo 1). Ferme restando le **avvertenze** sulle modalità di implementazione dei costi standard, anticipate nel Capitolo 1, nell'attuale contesto del TPL italiano attuale i costi standard, seppur costituiscono una soluzione di *second best*, possono rappresentare una **modalità di regolazione dei corrispettivi adeguata a favorire un maggiore sviluppo della concorrenza**, poiché possono incentivare gestioni efficienti e dunque **ridurre la propensione delle amministrazioni agli affidamenti diretti**.

176. Naturalmente, l'efficacia dello strumento dipende dal peso che si vorrà dare ai costi standard nel riparto dei contributi pubblici. Il TUSPL contiene alcune norme di grande rilievo per il finanziamento pubblico del TPL (articoli 22 e 23)¹²⁶. In particolare, l'art. 23 stabilisce i nuovi criteri da utilizzare nell'apposito decreto interministeriale previsto entro il 30 giugno di ogni anno¹²⁷:

- **10% in base ai proventi da traffico ed ad loro incremento**, registrato annualmente dall'Osservatorio per il TPL (tale quota può aumentare del 5% annuale della quota fino ad un massimo del 30%);
- **10% in base ai costi standard** (anche in questo caso è previsto un aumento del 5% annuale della quota fino ad un massimo del 20%)¹²⁸;

¹²⁴ L'Osservatorio è stato introdotto dall'art. 1, comma 300, della legge n. 244/2007 (legge finanziaria 2008) ed istituito nel 2011 presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Cfr. decreto interministeriale del 25 novembre 2011 (Ministri delle infrastrutture e dei trasporti, dell'economia e delle finanze e dei rapporti con le regioni).

¹²⁵ L'individuazione dei criteri e dei parametri per verificare il raggiungimento degli obiettivi è stata affidata ad un apposito DPCM, emanato l'11 marzo 2013.

¹²⁶ I due articoli sono ricompresi tra quelli di cui il Consiglio di Stato ha segnalato l'esigenza di espunzione dal testo.

¹²⁷ Il comma 2 detta la disciplina transitoria nelle more dell'emanazione del decreto sui costi standard, disponendo che l'80% del fondo sia anticipato con apposito decreto.

¹²⁸ Da notare che l'art. 22, c. 6 del TUSPL ricorda che i **costi standard** e gli indicatori programmatori definiti nel relativo decreto sono usati come elemento di riferimento per determinare compensazioni economiche e corrispettivi a base d'asta (ex art. 17 del D.Lgs. n. 422/97) e nel rispetto della normativa comunitaria sugli OSP, ma aggiunge poi

- **il resto del fondo (80% nel primo anno) secondo le quantità storiche dei servizi su scala regionale** (secondo la tabella del DPCM 11 marzo 2013);
- **dal secondo anno** successivo a quello di entrata in vigore del decreto le quantità storiche dovrebbero essere sostituite dai **“livelli adeguati del servizio”** individuati dal c. 4, di cui si è già parlato nei paragrafi precedenti, nei limiti di spesa del fondo.

177. Quanto al primo criterio (**proventi da traffico**), la norma è apprezzabile nella misura in cui si vogliono premiare le amministrazioni che aumenteranno i ricavi, soprattutto attraverso un incremento della domanda. La **quota riconosciuta ai costi standard** (10% fino ad un massimo del 20%) appare **troppo ridotta**.

178. La quota principale del fondo (80%) nel primo anno sarà ancora ripartita in base al criterio dell'offerta storica e solo dopo la fissazione dei nuovi livelli adeguati dei servizi tale criterio verrà definitivamente meno; peraltro, la previsione di un **graduale aumento del peso dei primi due criteri** (costi standard e ricavi da traffico), che a regime dovrebbero ripartire il 50% del FNT, **a scapito del terzo**, fa sospettare che anche il legislatore nutra dubbi sulla rapida individuazione dei livelli adeguati.

179. Una grande novità dell'art. 23 è l'introduzione di un meccanismo volto a penalizzare le amministrazioni che mantengono acriticamente gli affidamenti diretti. Infatti, **per i servizi di TPL** che, entro il 31 dicembre di ogni anno che precede quello di riferimento, **non siano stati affidati con gara** o per cui non sia stato ancora pubblicato il bando o siano affidati con gare non conformi al Regolamento ART sul bando tipo, **è prevista una riduzione dei fondi pari al 15% del valore dei corrispettivi dei contratti interessati**. Gli effetti dei nuovi criteri di riparto sono comunque mitigati dal fatto che **per garantire “ragionevole certezza delle risorse” il riparto con i nuovi criteri non può comportare per alcuna Regione una riduzione annua superiore al 5% delle risorse dell'anno precedente**. La norma non si applica comunque ai contratti di servizio vigenti al 31 dicembre 2015, affidati in conformità al Regolamento n.1370, fino alla loro scadenza; in pratica, resterebbero fuori diversi contratti di TPL su ferro in affidamento diretto.

180. Altre norme del TUSPL di interesse per quanto riguarda il finanziamento pubblico del TPL sono i commi da 7 a 9 del citato art. 22, che prevedono: una revisione degli obiettivi in relazione alla **quota dei costi coperta dai ricavi da traffico**, indicati dall'art. 19 del D.Lgs. n. 422/97: non più il 35% per tutti i servizi di TPL, ma **soglie graduate** a seconda della domanda e delle condizioni economico-sociali, da determinarsi con decreto interministeriale. Si tratta di una norma che giustamente recepisce le notevoli disparità territoriali emerse ma che potrebbe anche

“con le eventuali integrazioni che tengano conto della specificità del servizio e degli obiettivi degli enti locali sia in termini di programmazione dei servizi che di promozione dell'efficienza del settore”. Si introduce dunque un **elemento di flessibilità che potrebbe nuocere** alle finalità di efficientamento del settore perseguite dai costi standard.

allontanare ulteriormente il raggiungimento di una maggiore efficienza settoriale; inoltre si richiede agli enti territoriali, nella prospettiva di conseguire i predetti obiettivi di copertura, di **rivedere le tariffe, prevedendo che** (laddove non diversamente disciplinato dai contratti di servizio) **i corrispettivi pubblici siano ridotti di un importo pari al 70% degli aumenti nei ricavi** da biglietto che dovrebbero provenire dalla revisione delle tariffe.

181. A prescindere dai criteri di riparto, **una caratteristica essenziale** che dovrebbe avere il nuovo meccanismo è la previsione di sistemi atti a **stabilizzare nel tempo l'erogazione delle contribuzioni pubbliche**, visto che la “precarietà” sofferta sinora dal settore costituisce uno degli elementi principali che hanno indotto sinora le amministrazioni a rinunciare a bandire le gare¹²⁹.

5. Altri fattori che inducono a scegliere gli affidamenti diretti

182. Vi sono anche altri elementi che concorrono nel **rendere preferibile** per le amministrazioni **il ricorso all'affidamento diretto** rispetto alla gara, di cui si darà conto nel prosieguo del capitolo.

5.1 L'opacità dei processi decisionali

183. **Il grado di trasparenza** sulle decisioni delle amministrazioni è un fattore decisivo, poiché si tratta del presupposto indispensabile per monitorare le scelte in materia di affidamento ed applicare meccanismi sanzionatori/premiali.

184. A quadro normativo vigente, dopo l'abrogazione dell'art. 23 *bis* e dell'art. 4 del D.L. n. 138/2011, gli enti territoriali **non devono più dare conto, preliminarmente, delle ragioni per cui optano per l'affidamento diretto** invece della gara. **Nuovi obblighi informativi sono stati introdotti dall'art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/2012**, convertito in legge n. 221/2012, a carico degli enti di governo obbligatori degli ATO. Tali obblighi riguardano però una **fase in cui è già stata assunta la decisione** di rinunciare alla gara ed è sufficiente che l'ente di governo dimostri di essersi conformato all'ordinamento europeo. La disposizione citata, infatti, prevede che l'affidamento del servizio (con qualunque modalità) venga effettuato sulla base di un'apposita **relazione, pubblicata sul sito Internet dell'ente affidante**, che dia conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta¹³⁰.

¹²⁹ Tra l'altro l'incertezza su ammontare e tempistica nell'erogazione delle contribuzioni influisce anche sui **ritardi nei pagamenti dalle amministrazioni ai gestori** e anche sotto questo profilo per le amministrazioni è più conveniente preservare contratti di servizio affidati direttamente.

¹³⁰ La relazione dovrebbe definire anche i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e di servizio universale, indicando le compensazioni economiche, se previste. Si tratta di una norma generale sui SPL, senza clausola di prevalenza della disciplina settoriale, che si applica al settore del TPL, in assenza di incompatibilità. Le uniche eccezioni sono rappresentate dai servizi di distribuzione di gas naturale e di energia elettrica, nonché dalla gestione delle farmacie comunali (art. 34, co. 25, d.l. n. 179/2012).

La legge di stabilità 2015 ha introdotto alcune novità, ampliando il contenuto della relazione e chiarendone portata e ruolo¹³¹; in particolare, è stata richiesta anche la predisposizione di un **piano economico finanziario**¹³².

185. **I limiti di tale normativa** sono molteplici:

- **il contenuto** della relazione **non è chiaramente determinato** e dunque il documento non può essere utilizzato per valutare la piena conformità alla normativa europea della decisione assunta dall'amministrazione; in particolare, non si può procedere alla verifica del rispetto del Regolamento 1370 nella parte in cui dispone che, in caso di affidamento diretto a norma dell'art. 5, §§ 2, 4, 5 o 6 (v. avanti, Capitolo 3) occorre osservare regole ulteriori rispetto ai principi indicati nel § 4¹³³, in modo che la compensazione non ecceda l'effetto finanziario netto che l'assolvimento degli OSP produce sul conto economico dell'operatore incaricato¹³⁴;
- **manca un apparato sanzionatorio**, ad esempio sotto forma di riduzione dei corrispettivi, in caso di inadempimento;
- **il regime di pubblicità è insoddisfacente**, non essendo stata attuata neanche la disposizione che prevede che gli enti locali inviino le predette relazioni all'**Osservatorio per i servizi pubblici locali**, istituito presso il Ministero dello sviluppo economico, che deve poi pubblicarle nel proprio portale telematico¹³⁵;
- soprattutto, non è indicato il **soggetto che dovrebbe farsi carico di tale verifica**, posta genericamente a carico della "collettività".

186. In sostanza, la lacuna, grave, della normativa attuale è l'assenza di indicazioni chiare e dettagliate sul tipo di **onere probatorio che deve gravare sugli enti territoriali al momento di assumere le decisioni sulle modalità di affidamento**.

187. L'inadeguatezza di tale apparato normativo è in parte riconducibile ad alcuni **equivoci di fondo sul grado di discrezionalità di cui le amministrazioni dispongono** realmente nel

¹³¹ Cfr. art. 3-bis, comma 1-bis, DL n. 138/2011, come modificato dall'art. 1, comma 609, l. n. 190/2014. E' previsto tra l'altro che la relazione, oltre a dare conto della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta, rechi **le ragioni dell'affidamento con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio** (da notare che gli obiettivi sono elencati senza un ordine di priorità).

¹³² Il **piano economico finanziario**, fatte salve le disposizioni di settore, dovrebbe contenere anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, con la specificazione, nell'ipotesi di affidamento *in house*, dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento da aggiornare ogni triennio. Il piano economico-finanziario deve essere asseverato da parte di un istituto di credito o di una società di servizi iscritta nell'albo degli intermediari finanziari o di una società di revisione ai sensi dell'art. 1, l. 23 novembre 1939, n. 1966.

¹³³ Il § 4 detta le condizioni affinché le compensazioni pubbliche nel TPL possano considerarsi compatibili con il divieto di aiuti di stato.

¹³⁴ Le regole sono fissate nell'**Allegato al Regolamento (art. 6)**, v. Scheda di approfondimento 3.B.

¹³⁵ Art. 13, comma 25-bis, DL n. 145/2013, convertito dalla legge n. 9/2014. Il sito mette a disposizione diverso materiale, tra cui un sintetico schema - tipo di relazione ed una guida alla compilazione della stessa.

momento in cui decidono come affidare i servizi di TPL, che, come già osservato, appartengono alla categoria dei SIEG.

188. Infatti, è vero che la normativa comunitaria (in particolare, l'art. 14 TFUE che rinvia agli artt. 106 e 107 TFUE) consente alle autorità pubbliche un'elevata discrezionalità nel fornire e finanziare i SIEG, permettendo loro di scegliere modalità concorrenziali (*"nel"* e *"per"* il mercato) o *l'in house providing* o il partenariato pubblico-privato, con l'**unico limite dell'"errore manifesto"**¹³⁶. Tuttavia, in base ai principi espressi dall'art. 106 TFUE, **la gestione dei SIEG deve essere soggetta, in via generale, alle regole del mercato** e solo laddove il rispetto dei principi di mercato rischi di compromettere la missione affidata al gestore sono **possibili deroghe** all'applicazione delle regole in materia di concorrenza¹³⁷. **Qui entrano in gioco gli obblighi di servizio pubblico (OSP)**¹³⁸ che le autorità pubbliche possono imporre per garantire una fornitura adeguata del servizio, finalità che può essere perseguita anche concedendo **diritti esclusivi e speciali** e riconoscendo al gestore compensazioni economiche, così come previsto dal Regolamento n. 1370/2007¹³⁹.

189. Quindi **per perseguire le finalità sociali** legate all'erogazione dei servizi di TPL, ovvero garantire il più ampio accesso ai servizi di mobilità, la normativa individua **precisi strumenti**: l'imposizione di specifici OSP, il riconoscimento di contributi pubblici, eventualmente l'esclusiva. **Al più**, laddove si ritenga di considerare come servizi programmati (da inserire in contratti di servizio in esclusiva) tutti i servizi di TPL relativi ad una certa comunità, **si può optare per un modello organizzativo basato sulla sola concorrenza "per" il mercato**.

190. **Non è invece affatto consentito affidare i contratti di servizio senza procedere ad alcuna selezione (almeno per il TPL su gomma, mentre per il TPL su ferro il § 5 del Regolamento n. 1370/2007 consente gli affidamenti diretti), a meno che non si dimostri fondatamente che la rinuncia alla gara non autorizza indebite sovra-compensazioni o gestioni inefficienti, oppure che la rinuncia a perseguire l'interesse pubblico rappresentato dalla tutela della concorrenza è indispensabile per perseguire meglio altri interessi pubblici di rilievo**. In altri termini, l'introduzione di limitazioni alla concorrenza deve essere giustificata da

¹³⁶ Cfr. Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di emittenza radiotelevisiva, del 27 ottobre 2009; Corte di Giustizia, C-179/90, in relazione alla domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale di Genova nella controversia tra Merci Convenzionali Porto di Genova Spa e Siderurgica Gabrielli Spa; cfr. ad esempio anche il Libro Verde sui SIEG (COM (2003) 270).

¹³⁷ Rispetto agli inizi, la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha progressivamente ristretto l'ambito di applicazione della deroga di cui all'art. 106, § 2, TFUE, richiedendo in particolare che l'eventuale eccezione sia necessaria per l'esecuzione dei compiti assegnati e proporzionale allo scopo.

¹³⁸ Per obbligo di servizio pubblico si intende *"L'obbligo definito o individuato da un'autorità competente al fine di garantire la prestazione di servizi di trasporto pubblico di passeggeri di interesse generale che un operatore, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o non si assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni senza compenso"* (art. 2, e Regolamento 1370/2007).

¹³⁹ Sul calcolo delle compensazioni cfr. Scheda di approfondimento 3.B più avanti.

vantaggi oggettivi per la collettività, per cui non basta garantire qualità, continuità, universalità e prezzi accessibili - vantaggi che peraltro in Italia non sono assicurati - ma si deve perseguire anche la **minimizzazione dei costi** per la collettività, i quali gravano sia sugli utenti che sui contribuenti della fiscalità generale.

191. In definitiva, l'**ampia discrezionalità** prevista per le amministrazioni dalle norme del Trattato deve essere esercitata nel pieno rispetto dei principi e dei criteri sopra individuati. Pertanto, è lo stesso ordinamento comunitario che richiede che, **per decidere un affidamento *in house*, gli enti territoriali dovrebbero motivare sia la rinuncia alla concorrenza “*nel*” mercato che quella alla concorrenza “*per*” il mercato**, confrontando i benefici ed i costi delle diverse alternative, inclusa la possibilità di minimizzare i costi¹⁴⁰.

192. Alcuni recenti **sviluppi nella normativa italiana** fanno ben sperare che tali principi potranno finalmente essere applicati nel settore italiano del TPL. In primo luogo, la possibilità di disporre finalmente di **dati certificati** a cura dell'**Osservatorio nazionale sulle politiche del TPL** potrebbe ridurre in modo rilevante gli attuali *gap* informativi¹⁴¹. In secondo luogo, il **TUSPL** introduce alcune **innovazioni nell'iter** richiesto agli enti territoriali al momento in cui devono decidere quale modalità di affidamento del TPL privilegiare. In particolare, l'articolo 7, dopo aver elencato le varie modalità di affidamento previste (su questo profilo, si rinvia al Capitolo 3), prevede che la scelta della modalità di gestione sia effettuata con **provvedimento motivato dell'ente competente** che illustra le ragioni e dà conto della sussistenza dei requisiti comunitari; definisce i contenuti degli OSP, la durata, la natura dei diritti speciali o esclusivi eventualmente conferiti, descrive il sistema di compensazione inclusi i parametri per il calcolo delle compensazioni e le modalità per evitare e/o recuperare le sovra-compensazioni.

193. Nel caso di affidamento *in house* il provvedimento dà conto “*delle ragioni del mancato ricorso al mercato*” e del fatto che “*tale scelta non sia comparativamente più svantaggiosa per i cittadini, anche in relazione ai costi standard*”, nonché dei **benefici per la collettività** della forma di gestione prescelta, anche con riferimento “*ad una serie di obiettivi: universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità, ottimale impiego delle risorse pubbliche*”. Inoltre, “*laddove non esistano i presupposti della concorrenza nel mercato, il provvedimento è motivato anche in ordine all'eventuale impossibilità di procedere mediante suddivisione in lotti [...]*”. Il TUSPL introduce l'obbligo per l'amministrazione di inviare lo schema di provvedimento all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato che esprime un **parere** entro 30 giorni (il termine si può interrompere una sola volta

¹⁴⁰ Per approfondimenti cfr. Sebastiani M. *I servizi di interesse economico generale nei trasporti*, in Autorità di Regolazione dei Trasporti. Istituzioni e regolamentazione dei trasporti: temi di riflessione. Rapporto dell'*advisory board* 2015, pp. 20 e ss.

¹⁴¹ Da notare che **in caso di violazione dell'obbligo di trasmissione dei dati** da parte delle aziende è prevista una “sanzione”, corrispondente al **divieto per l'ente pubblico committente di erogare il corrispettivo contrattuale** alle aziende che non hanno ottemperato.

per chiarimenti). Il parere non è vincolante dal momento che l'amministrazione può discostarsene ma in questo caso il provvedimento adottato deve essere *“analiticamente motivato con specifico riferimento ai rilievi formulati dall'Autorità”*.

194. Le prospettate novità tentano di superare i limiti dell'attuale normativa sulla trasparenza, perché, in conformità con i principi dell'ordinamento comunitario sopra richiamati è richiesta in modo esplicito una **valutazione comparativa dei benefici** tra l'affidamento *in house* e la gara, da effettuarsi finalmente non attraverso considerazioni qualitative ma sulla base di un **benchmark economico chiaramente definito**, ovvero i costi standard. Affinché tale importante innovazione possa risultare efficace occorre naturalmente che siano approvati i costi standard, a cui l'Autorità potrà ancorare le valutazioni espresse nel proprio parere. Per quanto riguarda la parte relativa alla mancata suddivisione in lotti, in caso di gara, questa previsione va considerata congiuntamente alle norme in materia di gara introdotte dal TUSPL (per cui si rinvia al Capitolo 3).

195. La riduzione del grado di **“opacità”** sull'operato delle amministrazioni nel momento in cui decidono se ricorrere o meno alla gara potrà avere significativi effetti positivi anche nel rendere più efficaci le norme, alcune delle quali già presenti nell'ordinamento¹⁴², altre previste dal TUSPL (dal già citato art. 23, oltre che dall'art. 33), **tese a legare l'assegnazione delle risorse pubbliche statali ai risultati ottenuti**, in modo da orientare gli enti territoriali verso la scelta della gara. La **legittimità** di tali meccanismi premiali, che non confliggono con le competenze regionali, è stata pienamente **riconosciuta dalla Corte Costituzionale**, in base al presupposto che la tutela della concorrenza, attraverso l'utilizzo dello strumento competitivo della gara, può assicurare un risparmio di costi e una migliore efficienza nella gestione oltre che contenere il fenomeno delle società *in house*¹⁴³.

5.2 La razionalizzazione delle società partecipate

196. Sempre nella direzione di incentivare gli affidamenti con gara vanno i tentativi normativi di **razionalizzazione degli organismi partecipati** dalla pubblica amministrazione¹⁴⁴, visto che le aziende a partecipazione pubblica rappresentano quasi l'80% del fatturato delle aziende di TPL (su gomma).

¹⁴² Un esempio di meccanismo premiale diretto ad incentivare le gare è l'**art. 3 bis del D.L. n. 138/2011, commi 3 e 4**, che considerano l'affidamento con gara come elemento di valutazione della virtuosità degli enti, al fine di operare un contenimento della spesa pubblica e mirano ad attribuire in via prioritaria i finanziamenti agli enti di governo degli ambiti o ai gestori scelti con gara.

¹⁴³ Cfr. Sentenza n. 46/2013; sentenza n. 8/2013 che ha rigettato le questioni di legittimità costituzionale poste dalle Regioni Toscana e Veneto.

¹⁴⁴ Aziende speciali, istituzioni e società direttamente o indirettamente controllate da una pubblica amministrazione.

197. Un programma di razionalizzazione era stato previsto già dall'art. 23 del D.L. n. 66/2014, convertito dalla legge n. 89/2014, da parte del Commissario straordinario per la *spending review*¹⁴⁵; in questa direzione ha agito, con riguardo agli enti di natura societaria, la legge n. 190/2014, all'art. 1, commi 611-612, (legge di stabilità per il 2015) che, con l'obiettivo di ridurre il numero delle società partecipate, ha previsto, a carico di ciascun ente proprietario, l'obbligo di presentare **“piani operativi di razionalizzazione”**, insieme ad alcuni incentivi a vantaggio degli enti operanti in questa direzione¹⁴⁶. Particolarmente stringente era il percorso delle aggregazioni previsto per le società che gestiscono SPL a rete; si prevedevano inoltre poteri sostitutivi in caso di inosservanza delle norme volte a favorire la concorrenza, limitando gli affidamenti diretti¹⁴⁷.

198. In questo contesto, la legge delega n. 124/2015 ha indicato, all'art. 18, i principi e i criteri per il **“riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche, da realizzarsi con il fine prioritario di assicurare, oltre che la chiarezza e la semplificazione normativa, la tutela e promozione della concorrenza, con particolare riferimento al superamento dei regimi transitori”**. In attuazione del predetto art. 18 è stato adottato uno schema di Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica (TUSPP) che introduce numerose novità di rilievo anche per il comparto del TPL (v. Scheda di approfondimento 2.D), tra cui si segnala, in particolare, **la possibilità**, sulla base del criterio indicato dalla lett. m) dell'art. 18, **di consentire il fallimento delle aziende pubbliche (e dunque anche quelle che svolgono servizi di TPL)**, di fatto sottratte sino ad oggi dall'applicazione di questa parte della disciplina civilistica¹⁴⁸; sono inoltre di interesse alcune **norme finanziarie** sulle società partecipate dalle amministrazioni locali, che vanno sempre nella direzione di un maggior controllo sulla loro gestione. Si ribadisce anche l'obbligo di acquisire lavori, beni e servizi secondo la disciplina in materia di contratti pubblici.

199. Degno di nota è poi l'art. 6, comma 1, che dispone che: *“le società a controllo pubblico, che svolgano attività economiche protette da diritti speciali o esclusivi, insieme con altre attività svolte in regime*

¹⁴⁵ Nel rapporto presentato nell'agosto 2014 erano indicate le **misure suggerite dal Commissario per la spending review** volte a ridurre il perimetro delle partecipate (tra tali misure rientrano la limitazione degli affidamenti *in house*, o la chiusura degli organismi di dimensioni ridotte); aumentare l'efficienza (tramite riduzione dei costi, anche nel settore del TPL) e la trasparenza (come ad esempio l'approvazione di un testo unico sulle partecipate locali e la fusione delle banche dati sulle partecipate locali); a diminuire i costi di amministrazione; insieme a misure strumentali per realizzare la riforma delle partecipate (ad esempio incentivi, anche fiscali, alle dismissioni).

¹⁴⁶ Tra cui l'esclusione dai vincoli del patto di stabilità interno delle spese in conto capitale effettuate dagli enti locali con i proventi delle dismissioni (art. 3-bis, comma 4-bis, DL n. 138/2011, inserito dall'art. 1, comma 609, lett. d, della legge n. 190/2014); incentivi fiscali ed in materia di mobilità del personale di cui all'art. 1, commi da 563 a 568-ter, legge n. 147/2013 (art. 1, comma 614, legge n. 190/2014).

¹⁴⁷ Art. 3-bis, comma 1-bis, DL n. 138/2011, come modificato dall'art. 1, comma 609, della legge n. 190/2014. Tali poteri sostitutivi spettano al Presidente della Regione e sono da esercitarsi entro il 15 marzo 2015 o entro 60 giorni dall'istituzione dell'ente di governo dell'ATO; in precedenza, analoghi poteri sostituitivi erano invece attribuiti alla competenza del Prefetto. Art. 13, comma 2, DL n. 150/2013, convertito dalla legge n. 15/2014; un'altra “sanzione” prevista è rappresentata dalla cessazione degli affidamenti non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea, fermi restando gli affidamenti in corso sino al 31 dicembre 2014, al fine di garantire la continuità del servizio (art. 13, già citato, comma 3).

¹⁴⁸ Cfr. Albano G.-Heimler A.-Ponti M. *Concorrenza, regolazioni e gare: il trasporto pubblico locale*. Mercato concorrenza regole, aprile 2014

di economia di mercato, in deroga all'obbligo di separazione societaria previsto dal comma 2-bis dell'articolo 8 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, adottano sistemi di contabilità separata per le attività oggetto di diritti speciali o esclusivi e per ciascuna attività". La norma si applica a tutte le società pubbliche, incluse quelle del gruppo FS (a cui non si applicano invece altre norme del TUSPP, quelle relative alle aziende che hanno enti territoriali come azionisti) e, ove confermata, avrebbe l'effetto di introdurre un'immotivata **disparità di trattamento** tra imprese a proprietà pubblica e imprese a proprietà privata, anche in contrasto con il principio comunitario di neutralità della proprietà.

200. Il Consiglio di Stato ha reso un parere anche sullo schema di decreto contenente il TUSPP nel quale si evidenzia, tra l'altro:

- la mancanza, nel testo, di una più precisa **indicazione dei modelli societari**, laddove sarebbe opportuno distinguere più nettamente tra i vari modelli, in particolare facendo confluire da un lato le “società a controllo pubblico”, “società a partecipazione pubblica”, “società quotate” e dall'altro le “società strumentali” e le “società *in house*”, in relazione alle quali le **deroghe al codice civile** possono assumere connotati di intensità maggiore;
- l'opportunità di **limitare l'ambito in cui l'attribuzione** alle società a controllo pubblico **di un “diritto speciale o esclusivo” può far sorgere il dovere di separare le attività** che godono di tali diritti da altre attività alle sole fattispecie in cui il riconoscimento di tali diritti si risolve in un effettivo possibile vantaggio competitivo;
- si lascia al Governo la decisione sulla **possibilità di introdurre** per le società *in house* o strumentali un **sistema di gestione della crisi di impresa diverso** dall'applicazione integrale delle discipline del fallimento prevista per le altre società a partecipazione pubblica;
- sempre con riguardo alle società *in house*, la necessità di uniformare la loro disciplina all'ordinamento comunitario, con particolare riguardo al fatto che la **possibilità che vi siano soci privati** debba essere prevista e motivata da specifiche disposizioni di legge.

201. Nel complesso, è decisivo il modo in cui le indicazioni ricevute saranno recepite, poiché il contenuto effettivo delle norme sulla razionalizzazione delle partecipate prevista dal TUSPP (con particolare riguardo agli spazi consentiti per derogare dall'applicazione della disciplina civilistica a favore delle società *in house*, anche in relazione alla disciplina del fallimento) avrà effetti di assoluto rilievo sul processo di “responsabilizzazione” delle società *in house* del TPL verso comportamenti più efficienti e conformi alle normali dinamiche di mercato.

202. Le nuove norme, se confermate, andrebbero ad arricchire le esistenti **disposizioni in materia di bilancio** volte a garantire un **migliore controllo della spesa**, che costituiscono una parte importante della normativa sulla razionalizzazione delle partecipate e la cui attuazione passa

per un rafforzamento delle funzioni della Corte dei Conti¹⁴⁹. Tra le norme già introdotte si ricordano: l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali; il consolidamento dei conti tra gli enti ed i loro organismi partecipati¹⁵⁰; l'introduzione di vincoli alle società *in house* tra cui l'assoggettamento al patto di stabilità interno e l'obbligo di acquistare beni e servizi nel rispetto del Codice degli appalti, oltre ad obblighi di accantonamento¹⁵¹. Nella prospettiva concorrenziale dell'indagine è chiaro che, nel momento in cui il controllo della spesa diventasse stringente ed ineludibile, le amministrazioni avrebbero finalmente un forte incentivo a ricorrere alle procedure di selezione competitiva per l'affidamento dei servizi di TPL, per beneficiare dei risparmi di costo che queste consentono.

5.4 I risvolti occupazionali

203. **Il mantenimento dei livelli occupazionali** rappresenta un elemento prioritario nell'agenda delle amministrazioni locali, soprattutto nel periodo di crisi economica che sta attraversando l'Italia. Per tale ragione, il timore del “prezzo sociale” troppo elevato che potrebbe essere richiesto in caso di cambio di gestione del servizio è **uno dei principali freni allo svolgimento di procedure di selezione** competitiva nel TPL.

204. Si tratta di un fattore molto importante ed infatti l'Autorità, consapevole dei **risvolti occupazionali insiti nei processi di liberalizzazione**, ha in più occasioni riconosciuto l'opportunità di misure appropriate volte a mitigarne l'impatto sociale negativo. Tuttavia, **gli strumenti individuati sinora** a livello normativo o dalle amministrazioni **non sono adeguati** per affrontare tale complessa questione. Per quanto riguarda le norme, ci si riferisce ad esempio all'**art. 1 del D.P.C.M. 11 marzo 2013**, il quale, nell'ambito della normativa contenente i criteri per l'erogazione alle Regioni dei fondi statali per il TPL, impone il **rispetto di uno stringente parametro occupazionale** (aumento o mantenimento dei livelli occupazionali, o, al più, blocco del *turn over* o altre “*misure equivalenti*”), pena la riduzione delle risorse erogate; oppure all'**art. 3 bis, comma 2, del D.L. n. 138/2011**, per cui “*in sede di affidamento del servizio mediante procedura ad evidenza pubblica, l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione costituisce elemento di valutazione dell'offerta*”. Si tratta infatti di **misure che mirano a mantenere** sostanzialmente lo

¹⁴⁹ Cfr. ad esempio la sentenza della Corte Costituzionale n. 40/2014 sulla “cogenza dei controlli”.

¹⁵⁰ Disposto dal D.Lgs. n. 118/2011, integrato dal D.Lgs. n. 126/2014, prevedendo un ampio perimetro del consolidamento, al cui interno sono ricomprese aziende, società controllate e partecipate, enti e organismi strumentali degli enti territoriali (art. 11 bis, d.lgs. n. 118/2011). In altri termini, **il bilancio consolidato deve dare conto del risultato economico unitario del “gruppo” ente locale**. L'obbligo del consolidamento non è ancora generalizzato e si arriverà presumibilmente al bilancio 2017 (relativo all'esercizio 2016). Nel frattempo, gli enti territoriali hanno l'obbligo di costituire, già nel bilancio di previsione 2015, un **fondo vincolato** in caso di perdite reiterate nelle aziende speciali, nelle istituzioni e nelle società partecipate (art. 1, commi 551 e 552, legge n. 147/2013).

¹⁵¹ Cfr. i commi 5 e 6 del DL n. 138/2011; art. 35, comma 3, del D.Lgs. n. 165/2001; art. 18 del DL n. 112/2008 (relativo a tutte le società a partecipazione pubblica totale o di controllo). In caso di affidamento *in house*, è, inoltre, previsto l'accantonamento pro quota di una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale proprio e l'obbligo di redigere il bilancio consolidato con l'affidatario. Cfr. art. 3-bis, comma 1-bis, DL n. 138/2011, come modificato dall'art. 1, comma 609, l. n. 190/2014.

status quo, costose per la finanza pubblica e potenzialmente molto dannose per la concorrenza. E' positivo, dunque, che il TUSPL disponga espressamente l'abrogazione degli articoli richiamati.

205. Analogamente, come più volte rilevato dall'Autorità, l'introduzione di "**clausole di protezione sociale**" troppo ampie nei bandi di gara non può costituire una soluzione adeguata. Infatti, il TPL è un settore *labour intensive* ed in tal modo si introduce un considerevole elemento di rigidità per i nuovi entranti, limitando gli spazi per l'aumento dell'efficienza e scoraggiando la presentazione di offerte, in contrasto con gli stessi obiettivi della gara; inoltre, si rischia di ostacolare l'introduzione di eventuali innovazioni produttive nella gestione del fattore lavoro e, nei casi in cui l'obbligo di trasferimento del personale si estende anche alla professionalità ed alle mansioni, si rischia di interferire anche sulle stesse opportunità professionali del personale dipendente, eventualmente peggiorandole.

206. Per aumentare la "propensione" alle gare delle amministrazioni sarebbe, invece, opportuno accompagnare tale scelta con nuovi e **specifici meccanismi di protezione** che privilegino il mantenimento più elevato possibile dei livelli di occupazione, attraverso l'assorbimento o il reimpiego del personale non indispensabile rispetto alla struttura aziendale ed organizzativa del nuovo gestore (si pensi ad esempio a quelle situazioni aziendali come ATAC caratterizzate da una quota significativa di dipendenti non impiegati direttamente nell'attività di trasporto), nonché la valorizzazione del personale qualificato, che nel settore del TPL rappresenta una componente importante. A tal fine, occorrerebbe individuare adeguati **ammortizzatori sociali** oppure, per quanto riguarda i gestori a capitale pubblico, fare ricorso alle possibilità di **mobilità interna al settore pubblico** consentite dalla normativa. Tali meccanismi, oltre a rendere meno convenienti gli affidamenti diretti per le amministrazioni, metterebbero anche al riparo dalla predisposizione di bandi di gara con clausole sociali troppo ampie (v. anche più avanti, Capitolo 3).

207. Un altro strumento importante a disposizione delle amministrazioni per fronteggiare i risvolti occupazionali è il ricorso a **gare che prevedano una ripartizione in più lotti** dei servizi. In presenza di un lotto unico, infatti, in caso di vittoria di un nuovo operatore, il gestore *incumbent* - che spesso in Italia opera solo su scala locale - dovrebbe cessare interamente la propria attività, con prevedibili conseguenze sulla forza lavoro.

Scheda 2.A: Gli strumenti di programmazione

Gli strumenti di programmazione previsti dal D.Lgs. n. 422/97 sono il Piano Regionale dei Trasporti (PRT), il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica, i Piani di Bacino, il Programma Triennale dei Servizi (PTS) e - principale novità della riforma del 1997 - **la programmazione regionale dei “servizi minimi”**, definiti come quei servizi qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini e i cui costi sono a carico del bilancio delle Regioni (art. 16, comma 1)¹. A tali strumenti va aggiunto il Piano di riprogrammazione che hanno dovuto predisporre le Regioni interessate ad accedere al nuovo Fondo nazionale trasporti, in base all'art. 16 *bis* D.L. 95/2012.

Quasi subito dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 422/97 erano numerose le Regioni che avevano adottato un PRT; tuttavia, quasi mai il piano originario è stato aggiornato²; per quanto riguarda i PTS, quasi tutte le Regioni si sono mosse con grande ritardo per cui, dopo oltre dieci anni dalla riforma nazionale, tale strumento era stato predisposto solo da sei Regioni³; nel 2008 solo dodici Regioni e la Provincia di Trento avevano definito i servizi minimi per la gomma⁴ e solo quattro Regioni⁵ si erano occupate di definire i servizi minimi ferroviari.

Il concreto utilizzo degli strumenti di programmazione, già adottati con forte ritardo, è stato spesso rinviato od ostacolato a causa delle complesse normative regionali di attuazione: in alcuni casi le Regioni hanno preferito inserire norme dettagliate già all'interno di leggi regionali, in altri invece anche il PRT e PTS hanno un contenuto molto ridotto e la definizione della programmazione è rinviata a piani di attuazione, delibere dirigenziali e altri atti normativi⁶.

Quanto ai **servizi minimi**, prevale ancora la prassi di far coincidere il loro livello con quello dei **servizi storicamente garantiti dalle Regioni e dagli Enti Locali**; in alcuni casi anche i servizi aggiuntivi (che non sono contribuiti) sono stati inseriti negli strumenti di programmazione ed affidati insieme ai servizi minimi⁷.

Solo con l'art. 16 *bis* del D.L. 95/2012, si è avviato un processo volto ad indurre le Regioni ad una **ri-programmazione standardizzata** dei servizi su ferro e gomma, secondo criteri oggettivi e uniformi a livello nazionale, presupposto indispensabile - seppur sinora trascurato - per ripartire tra le Regioni risorse di provenienza statale⁸.

¹ Il **Piano Regionale dei Trasporti (PRT)** è il documento programmatico generale, che si pone obiettivi di medio-lungo termine, già previsto, in realtà, dalla legge 151/81. Obiettivo del PRT è realizzare, in armonia con gli obiettivi del **Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL)** e degli altri documenti programmatici interregionali (di competenza statale), un sistema equilibrato di trasporto di persone e di merci. Il documento definisce i bacini di traffico e stabilisce i criteri per eventuali modifiche del perimetro dei bacini; fissa i criteri programmatici e le direttive per la predisposizione dei Piani di Bacino da parte delle Province, e, dove esistenti, delle Città metropolitane, anche per la rete di servizi integrativi da gestire e finanziare con propri fondi; determina gli indirizzi per la pianificazione dei trasporti locali; individua la rete delle infrastrutture funzionali ad un sistema di trasporto integrato; definisce i criteri per il coordinamento e l'integrazione fra le diverse modalità favorendo quelle a minore impatto ambientale; i **Piani di Bacino (PB)**, anch'essi già previsti dalla legge 151/81, sono redatti dalle Province (e dalle Città metropolitane, ove esistenti) e definiscono la rete ed i programmi di esercizio dei servizi minimi di competenza provinciale (ovvero delle Città metropolitane), di quelli aggiuntivi e, ove previsti, di quelli speciali. Il **Programma Triennale dei Servizi (PTS)**, approvato dalle Regioni, ha l'obiettivo di individuare, con riferimento ai servizi minimi, che spetta alle Regioni definire: la rete e l'organizzazione dei servizi; l'integrazione modale e tariffaria; le risorse da destinare all'esercizio e agli investimenti; le modalità di determinazione delle tariffe; le modalità di attuazione e revisione dei contratti di servizio pubblico; il sistema di monitoraggio dei servizi; i criteri per la riduzione della congestione e dell'inquinamento ambientale (art. 14 D. Lgs. 422/1997).

² Nel 2008 le Regioni Piemonte, Liguria, Lazio, Abruzzo, Valle d'Aosta e Lombardia non avevano ancora adottato un Piano, predisposto invece dalle altre Regioni e dalla Provincia Autonoma di Trento, senza tuttavia aggiornamenti.

³ Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia e Toscana.

⁴ Mancavano Abruzzo, Calabria, Campania, Lazio, Umbria, Sardegna e Sicilia; non tutte queste Regioni hanno ancora provveduto.

⁵ Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e Veneto.

⁶ Solo a titolo di esempio (perché lo scenario è comune a molte Regioni) si può citare la regione Campania che attualmente vanta nell'elenco delle norme regionali vigenti in materia di Tpl ben quattro leggi regionali, quindici delibere di giunta regionale, quattro ulteriori delibere sulla definizione dei servizi e un decreto dirigenziale (cfr. sito internet della Regione).

⁷ Ad esempio la Regione Abruzzo ha definito come servizi minimi una serie di collegamenti (regionali ed interregionali) che però non beneficiano di alcun finanziamento regionale.

⁸ Dal citato art. 16 *bis* e dal DPCM 11 marzo 2013. Entro il 26 novembre 2013 le Regioni a statuto ordinario si sono dotate di un documento di riprogrammazione dei servizi predisposto sulla base di uno schema comune stabilito nel marzo 2013 dalla Commissione Infrastrutture, mobilità e governo del territorio della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, ferma restando la facoltà delle Regioni di integrare con ulteriori apporti documentali.

Scheda 2.B: Dimensione degli ATO ed enti di governo

Regione	Estensione bacino	Forma ente di governo
Piemonte	4 provinciali o sovra-provinciali	Agenzia mobilità piemontese (consorzio obbligatorio EELL) ¹
Valle d'Aosta	1 regionale (3 sub-bacini)	Regione
Lombardia	6 provinciali o sovraprovinciali	Agenzie provinciali
Trento	1 provinciale per extraurbano; (da 7 a 13) comunali per urbano	Provincia per extraurbano; consorzi di comuni o comunità per urbano
Bolzano	bacini non definiti	Agenzia provinciale
Veneto	7 bacini provinciali per gomma; 1 regionale ferro, mare, aereo, lacuale	Convenzioni tra EELL ex art. 30 TUEL ²
FVG	1 regionale	Regione
Liguria	1 regionale	Regione (insieme a Agenzia regionale)
Emilia Romagna	5 sovra-provinciali per gomma, 1 regionale per ferro	Agenzie provinciali per gomma. Regione per ferro
Toscana	1 regionale	Regione in accordo con Province e Comuni (Conferenza perm.)
Umbria	1 regionale per ferro; provinciali per extraurbano, comunali per urbano	Regione per ferro, Province per extraurbano, Comuni per urbano (anche tramite Agenzia regionale)
Marche	1 regionale di programmazione; provinciali per gestione	Regione per ferro; Province extraurbani; Comuni per urbani; Agenzia unica regionale ³
Lazio	1 regionale per ferro; 4 provinciali gomma; 1 bacino autonomo per Roma ma, in deroga a questa suddivisione, consentito 1 bacino unico per l'affidamento dei servizi su gomma sovracomunali (affidamento diretto a Cotral) ⁴ ;	Regione, Province, Comuni, in prospettiva maggiori funzioni all'Agenzia regionale
Abruzzo	1 regionale per ferro; 4 "territoriali" per gomma	Regione per ferro, Province e Comuni per gomma (in attesa di riforma) ⁵
Molise	1 regionale per ferro e per gomma extraurbano; comunali per gomma urbano	Regione per ferro e gomma extraurbani; Comuni per gomma
Campania	1 regionale di programmazione	Regione; enti locali con funzioni di indirizzo e monitoraggio; Agenzia regionale con funzioni tecniche
Puglia	1 regionale per ferro, mare, gomma (se richiede gestione unitaria); provinciali per gomma (quando non è richiesta la gestione unitaria)	Regione e Province
Basilicata	1 regionale per tutti i servizi; in attesa di attuazione, al momento 1 regionale per ferro; 2 provinciali e comunali per gomma	Regione; in attesa di attuazione: Province
Calabria	1 regionale; possibili ambiti sub-regionali solo ai fini della pianificazione	ART Calabria; Agenzia regionale reti e mobilità; comitati d'ambito (predispongono strumenti di pianificazione)
Sicilia	2 unità di rete sovra-provinciali	Regione; "liberi consorzi comunali" per organizzazione e pianificazione

Fonte: elaborazioni su dati Invitalia *Riepilogo su base nazionale degli assetti territoriali ed organizzativi dei servizi pubblici locali di rilevanza economica* (gennaio 2016).

¹La Regione ha trasferito le competenze sul TPL (programmazione e affidamento) a province e comuni. L.R. n. 1/2000 e ss.mm.

² In Veneto in caso di rischio di conflitti di interesse il ruolo di stazione appaltante è svolto dalla Regione anche per i servizi i cui enti di governo sono di rango inferiore (art. 22 comma 1 ter LR n. 25/98).

³ La normativa regionale non si pronuncia sugli enti di governo

⁴ Il Lazio ha autorizzato l'affidamento diretto dei servizi sovracomunali regionali a Cotral in deroga alla propria stessa normativa

⁵ Applicato ancora regime concessorio (D.G.R. n. 486/2012, allegato 1)

Scheda 2.C: Le fonti di finanziamento pubblico del TPL

Per finanziare il TPL si può ricorrere ad una **varietà di fonti di finanziamento pubblico**, a ciascuna delle quali corrisponde una diversa tipologia di finanziatore: se si ricorre alla **fiscalità generale**, è l'intera platea dei contribuenti a finanziare il settore, per intero (fiscalità statale) o solo nell'area di residenza (tasse locali); un altro canale di finanziamento "generale" usato di frequente sono le tasse sui carburanti (oltre che in Italia, anche in Germania).

In alcuni paesi sono state introdotte **tasse con un vincolo di scopo** per il TPL, esclusivamente a carico degli automobilisti; l'idea di fondo è di contribuire al finanziamento del TPL disincentivando al tempo stesso il ricorso al mezzo privato in modo da ridurre i livelli di congestione. E' questo ad esempio il caso del c.d. *road pricing*, un pedaggio per l'accesso a determinate aree (una ZTL, un ponte, un'autostrada), che è stato introdotto anche da alcune amministrazioni pubbliche in Italia, ma non con un vincolo di destinazione per il TPL, come accade invece in altre realtà¹. In alcune città anche gli introiti delle multe vengono destinati al finanziamento del TPL (ad es. in Inghilterra).

Diversa è l'idea sottostante le c.d. **"imposte sullo sviluppo"**²; si tratta di imposte, obbligatorie o facoltative a seconda dei casi, a carico dei costruttori di nuove abitazioni, richieste per avere il permesso di costruire vicino a nuove reti di trasporto o per ottenere un collegamento diretto con le reti di trasporto (in quest'ultimo caso l'imposta è facoltativa)³.

Un'altra tipologia di **tassazione** è diretta **nei confronti delle attività produttive-commerciali**; rientrano in questa categoria le tasse che i datori di lavoro devono pagare, in base al numero di dipendenti, usate per finanziare il trasporto pubblico ed impiegate sia negli Stati Uniti (es. Oregon) che in Europa (Francia). Il **"versement transport"** francese risale agli anni '70 ed è una tassa che può essere chiesta ad imprese ed enti pubblici con più di 9 dipendenti all'interno di un "perimetro dei trasporti urbani" con più di 10 mila abitanti; quasi la metà dei fondi per il finanziamento del TPL in Francia (al di fuori dell'Ile de France) proviene da questa tassa⁴.

Alcune **tasse** sono invece dirette **alla proprietà** ed in particolare ai proprietari di immobili, il cui valore aumenta in presenza di servizi di TPL accessibili e di qualità⁵.

Forme di **tassazione sui consumi** dirette a finanziare il TPL sono diffuse, invece, soprattutto negli Stati Uniti; in genere si tratta di tasse sulle vendite locali o tasse sui giochi d'azzardo.

Alcuni enti locali, in Europa (es. Wuppertal, in Germania) o negli Stati Uniti (es. Pullman, a Washington) hanno introdotto una modalità di prelievo in base alla quale il trasporto pubblico è finanziato da altri servizi pubblici (c.d. *cross-utility financing*)⁶.

¹ Come ad esempio a Londra, che dal 2003 ha adottato la c.d. **congestion charge**, ottenendo in pochi anni una riduzione significativa della congestione (-30%), dei livelli di traffico (-20%), un aumento del 7% della velocità commerciale dei bus e del 37% (nelle tre ore di punta del mattino) nel numero dei passeggeri sugli autobus circolanti nell'area di pedaggio; i tempi di attesa alla fermata sono diminuiti del 24%; a Stoccolma, dove l'introduzione del road pricing è stata accompagnata da un incremento delle linee e degli autobus e da una riduzione dei livelli di traffico in poco tempo (-22%); in alcune città statunitensi (S. Francisco, New York, Philadelphia, dove i proventi dei pedaggi per l'accesso ad alcuni ponti sono reinvestiti nel trasporto pubblico).

² Sims-Berry (1999).

³ Esempi di applicazione di simili imposte si hanno a San Francisco, Washington, ad Amburgo in Germania.

⁴ In Francia si applica anche il ticket trasporto, che impone ai datori di lavoro di rimborsare metà del prezzo dell'abbonamento mensile.

⁵ Le tasse alle imprese sono utilizzate soprattutto negli Stati Uniti (ad es. Michigan); in Europa si conosce il caso di Barcellona.

⁶ Per ulteriori approfondimenti sui casi di Francia, Regno Unito, Norvegia, Spagna, Danimarca, cfr. Cassa depositi e prestiti (2013)

Scheda 2.D: Lo schema di Testo unico sulle società partecipate

Lo schema di D.lgs. recante “*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*”, pubblicato sul sito del Ministero della funzione pubblica, prevede **tra i suoi obiettivi l’efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, la tutela e promozione della concorrenza e del mercato, la razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica.**

Quanto all’ambito di applicazione, **per tutto quanto non derogato dalle disposizioni del decreto, si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel codice civile e in leggi speciali** e restano ferme le specifiche disposizioni, contenute in leggi o regolamenti governativi o ministeriali, che disciplinano società a partecipazione pubblica di diritto singolare costituite **per l’esercizio della gestione di servizi** di interesse generale o **di interesse economico generale** o per il perseguimento di una specifica missione di pubblico interesse.

Sono previsti **vincoli alla forma** delle società in cui è consentita la partecipazione delle amministrazioni pubbliche (S.p.a. o S.r.l.) e sono indicate in modo tassativo le ***finalità perseguibili mediante l’acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche, tra cui la “produzione di un servizio di interesse generale”***; il testo prevede anche specifici oneri di motivazione, da inserire nell’atto deliberativo di costituzione, per la costituzione di una società o l’acquisto di una partecipazione, tranne i casi in cui ciò avvenga in conformità a espresse previsioni legislative

Lo schema di decreto dispone poi che “*le società a controllo pubblico, che svolgano attività economiche protette da diritti speciali o esclusivi, insieme con altre attività svolte in regime di economia di mercato, in deroga all’obbligo di separazione societaria previsto dal comma 2-bis dell’articolo 8 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, adottano sistemi di contabilità separata per le attività oggetto di diritti speciali o esclusivi e per ciascuna attività*”.

Vengono poi individuati specifici **requisiti per la partecipazione e il funzionamento ad organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico**, stabilendo che l’organo amministrativo è costituito, di norma, da un amministratore unico, salve svariate diverse eccezioni.

In merito alle **crisi d’impresa**, si dispone che **le società a partecipazione pubblica sono soggette alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo**, nonché, ove ne ricorrano i presupposti, a quelle in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese insolventi. Inoltre, qualora emergano, nell’ambito dei programmi di valutazione del rischio, uno o più indicatori di crisi aziendale, l’organo amministrativo della società a controllo pubblico adotta i provvedimenti necessari a prevenire l’aggravamento della crisi ed eliminarne le cause, attraverso un idoneo **piano di risanamento**. Non costituisce provvedimento adeguato la previsione di un ripianamento delle perdite da parte dell’amministrazione o delle amministrazioni pubbliche socie, anche se attuato in concomitanza a un aumento di capitale o ad un trasferimento straordinario di partecipazioni o al rilascio di garanzie o in qualsiasi altra forma giuridica, a meno che tale intervento sia accompagnato da un piano di ristrutturazione aziendale, dal quale risulti comprovata la **sussistenza di concrete prospettive di recupero** dell’equilibrio economico delle attività svolte.

Sono anche previsti **vincoli in capo alle amministrazioni ad operazioni come aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, ecc. a favore di società partecipate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio** ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali, con alcune deroghe possibili anche al fine di salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse. Inoltre, **“nei cinque anni successivi alla dichiarazione di fallimento di una società a controllo pubblico titolare di affidamenti diretti, le pubbliche amministrazioni controllanti non possono costituire nuove società, né acquisire o mantenere partecipazioni in società, qualora le stesse gestiscano i medesimi servizi di quella dichiarata fallita”**.

Lo schema definisce poi, con riferimento alle società a controllo pubblico titolari di affidamenti diretti di contratti pubblici, i **criteri per la sussistenza del requisito del controllo analogo**¹, prevedendo che almeno l’80% del fatturato sia realizzato nello svolgimento dei compiti affidati dall’ente pubblico².

Le società a controllo pubblico sono tenute all'acquisto di lavori, beni e servizi secondo la disciplina in materia di contratti pubblici.

Inoltre, si individuano alcune **caratteristiche delle società a partecipazione mista pubblico-privata** (ad esempio, la quota di partecipazione del privato non può essere inferiore al trenta per cento); è prevista la gara a doppio oggetto (per la sottoscrizione o l'acquisto della partecipazione societaria da parte del socio privato e l'affidamento del contratto di appalto o di concessione oggetto esclusivo dell'attività della società mista).

E' previsto un iter per la **razionalizzazione periodica** delle partecipazioni pubbliche.

Di interesse sono poi alcune **norme finanziarie** sulle società partecipate dalle amministrazioni locali, tra cui un obbligo di accantonamento a carico dell'amministrazione qualora le società partecipate (comprese nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196) presentino un risultato di esercizio negativo e per l'obbligo di ridurre il compenso degli amministratori di società affidatarie dirette di servizi che siano in perdita³.

¹ Il requisito del controllo analogo sussiste nei seguenti casi: a) nelle società a partecipazione pubblica unipersonale, se l'amministrazione pubblica socia esercita un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della società controllata; b) nelle società a partecipazione pubblica pluripersonale, se tutte le amministrazioni pubbliche partecipanti sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della società controllata. Si applicano in tal caso le disposizioni dell'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva 2014/24/UE. I requisiti del controllo analogo possono essere acquisiti anche mediante la conclusione di appositi patti parasociali, di durata superiore a cinque anni, in deroga all'articolo 2341-bis, primo comma, del codice civile.

² La produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società. La società può sanare l'irregolarità se, entro tre mesi dalla data in cui la stessa si è manifestata, rinunci a una parte dei rapporti di fornitura con soggetti terzi, sciogliendo i relativi rapporti contrattuali, ovvero rinunci agli affidamenti diretti da parte dell'ente o degli enti pubblici soci, sciogliendo i relativi rapporti. In quest'ultimo caso le attività precedentemente affidate alla società controllata devono essere riaffidate, dall'ente o dagli enti pubblici soci, mediante procedure competitive regolate dalla disciplina in materia di contratti pubblici, entro i sei mesi successivi allo scioglimento del rapporto contrattuale. Nelle more dello svolgimento delle procedure di gara i beni o servizi continueranno ad essere forniti dalla stessa società controllata.

³ La norma vale per le società a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali titolari di affidamento diretto da parte di soggetti pubblici per una quota superiore all'80 per cento del valore della produzione, che nei tre esercizi precedenti abbiano conseguito un risultato economico negativo. E' prevista una deroga qualora il risultato economico, benché negativo, sia coerente con un piano di risanamento preventivamente approvato dall'ente controllante.

Capitolo 3: I servizi programmati e la concorrenza “per” il mercato

1. Premessa

208. Per le ragioni già evidenziate nell'indagine, nel TPL il modello organizzativo più frequente è l'**affidamento in esclusiva dei servizi programmati**, attraverso lo strumento del contratto di servizio ad un gestore che a volte è individuato con gara (**concorrenza “per” il mercato**), a volte, come accade più di frequente in Italia, è titolare di un **affidamento diretto** (talvolta nella forma dell'*in house providing*). Nel capitolo precedente si sono esaminate le ragioni che inducono le amministrazioni a preferire gli affidamenti diretti invece delle gare. In questo capitolo ci si occupa invece delle gare.

209. Innanzitutto, si richiama brevemente la **normativa sull'affidamento dei servizi programmati** in Italia e si riportano le novità normative annunciate, nel TUSPL e a livello comunitario, suscettibili di incidere sulla fase delle gare (§ 2). In seguito si richiamano i **principali modelli organizzativi adottati all'estero**, soffermandosi in particolare sulle maggiori difficoltà di apertura dei mercati ferroviari rispetto al TPL su gomma (§ 3). Si presenta poi una panoramica delle modalità di svolgimento delle **gare all'estero**, fornendo anche evidenze empiriche sui **benefici delle gare** e si illustra lo svolgimento di alcune recenti **gare italiane**. L'obiettivo è mettere in luce quali sono i **presupposti** indispensabili **per lo svolgimento di procedure competitive in grado di produrre** concreti e tangibili **effetti positivi**, visto che la principale **lezione** che proviene **dalle gare già svolte** è che **il ricorso alla gara**, senza un contesto di regole appropriato, in alcune situazioni **rischia addirittura di diventare controproducente**, perché può innescare un lungo contenzioso (rendendo così necessaria la proroga degli esistenti affidamenti diretti) o perché può portare alla mera conferma dei gestori *incumbent*, senza alcun risparmio (§ 4). Sulla base di tali elementi si può, infine, stilare una lista delle **variabili che influiscono sulla “qualità” del processo concorrenziale innescato dalle gare** (§ 5) di cui si dovrà tenere conto nella riforma del settore.

2. Quadro normativo

2.1 Il D.Lgs. n. 422/97 e il Regolamento 1370/2007

210. Il D.Lgs. n. 422/97 ha rappresentato il primo tentativo di individuare una disciplina organica del settore, **innovando profondamente** i criteri per l'organizzazione dei servizi di TPL, con l'intento di introdurre **logiche imprenditoriali** e di efficienza nella gestione dei servizi, a partire da alcuni principi cardine ispirati al principio di separazione tra funzioni di regolazione e funzioni di gestione dei servizi. In materia di affidamento dei servizi programmati, l'opzione legislativa su chi si fondava la legge settoriale era netta: l'introduzione di un **modello di**

concorrenza per il mercato, esplicitata in particolare dall'art. 18 del D.Lgs. che introduceva l'**obbligo di affidamento dei servizi di TPL con gara**.

211. Tuttavia, nel corso del tempo tale innovativa disciplina ha subito continue modifiche ed aggiustamenti ed è rimasta largamente inattuata nei suoi aspetti salienti, per diversi motivi, tra cui in particolare il continuo rinvio dell'**introduzione dell'obbligo di gara**¹⁵². Un altro aspetto che ha operato nella direzione di ritardare lo sviluppo della competizione per l'affidamento dei servizi è stato sicuramente il fatto che **al settore del TPL è stata applicata, in modo peraltro discontinuo, lungo tutto il primo decennio del nuovo millennio, anche la normativa generale sui servizi pubblici locali, caratterizzata da una forte instabilità**. Tale disciplina generale, peraltro, ad esito delle note vicende referendarie e delle successive pronunce della Corte Costituzionale¹⁵³ si è progressivamente orientata verso un **modello organizzativo che considera la gara solo come una delle opzioni praticabili** rispetto alle altre due opzioni dell'*in house providing* ed al modello partenariato misto pubblico-privato (cfr. Scheda di approfondimento 3.A).

212. Proprio a ridosso della scadenza dell'ultimo termine transitorio per la validità degli affidamenti diretti (31 dicembre 2007) è entrato in vigore il **Regolamento comunitario n. 1370/2007**. In questo contesto, la normativa comunitaria ha assunto un rilievo essenziale, dal momento che essa ha colmato i "vuoti" creati nell'ordinamento interno dall'intervenuta abrogazione degli artt. 23 *bis* del D.L. 112/2008 e dell'art. 4 del D.L. 138/2011, che dettavano le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali. Al momento, dunque, la disciplina applicabile in materia di affidamenti nel TPL è quella contenuta nel Regolamento Comunitario n. 1370/2007 (cfr. Scheda di approfondimento 3.B), il quale trova integrale applicazione in Italia, per effetto del recepimento realizzato con l'art. 61 della legge n. 99/2009¹⁵⁴.

213. Il Regolamento (art. 5, § 2) prevede lo strumento della **gara**, ma, a meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale, **solo come alternativa di pari grado all'autoproduzione o all'affidamento diretto, qualora sussistano i requisiti per l'*in house providing***, che il Regolamento fissa in dettaglio (art. 5, § 2), sia con riguardo agli elementi necessari a configurare il controllo analogo che rispetto alla nozione di attività prevalente. Permane però una differenza sostanziale, non abbastanza valorizzata in fase di applicazione della normativa, consistente nell'individuazione di una condizione ulteriore, da rispettare nel caso degli affidamenti senza gara, al fine di stabilire che le compensazioni pubbliche sono conformi al Regolamento in questione e dunque non soggette alla disciplina in materia di aiuti di stato. In tali casi, infatti, il livello della

¹⁵² Infatti, **il termine finale del periodo transitorio**, spostato inizialmente al 31 dicembre 2003 (e già allora ritenuto dall'Autorità ingiustificatamente esteso, **è stato spostato sempre più avanti** con una serie di atti successivi).

¹⁵³ Sentenza n. 199/2012.

¹⁵⁴ L'art. 61 della legge n. 99/2009 dispone che *"al fine di armonizzare il processo di liberalizzazione e di concorrenza nel settore del trasporto pubblico regionale e locale con le norme comunitarie, le autorità competenti all'aggiudicazione di contratti di servizio, anche in deroga alla disciplina di settore, possono avvalersi delle previsioni di cui all'art. 5, paragrafi 2, 4, 5 e 6, e all'art. 8, paragrafo 2, del Regolamento (CE) n. 1370/2007"*.

compensazione deve essere determinato sulla base di **un'analisi dei costi che un'impresa media**, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi, sempre tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole. Nell'ordinamento nazionale è stato introdotto un parziale correttivo alla possibilità dell'affidamento *in house* nel TPL, con l'art. 4 *bis* del D.L. n. 78/2009, convertito in legge n. 102/2009, il quale prevede che **in caso di affidamenti in house** le autorità competenti devono **aggiudicare con contestuale procedura ad evidenza pubblica almeno il 10% dei servizi** oggetto dell'affidamento, a soggetti diversi da quelli su cui esercitano il controllo analogo. Non sempre le amministrazioni si conformano a tale prescrizione normativa, come è accaduto ad esempio sia nel caso di ATAC e di Cotral¹⁵⁵.

214. Inoltre, il Regolamento comunitario **consente l'affidamento diretto** a favore di terzi in taluni casi tassativamente indicati (art. 5, §§ 3, 4, 5 e 6), che occorre richiamare puntualmente, viste le rilevanti ripercussioni che questa sezione del Regolamento ha avuto nell'orientare le prassi degli operatori in Italia:

- **per i contratti di servizio pubblico ferroviari** (art. 5, § 6);
- come **provvedimento di emergenza** in caso di interruzione del servizio o di pericolo imminente di interruzione; i contratti aggiudicati o prorogati con provvedimento di emergenza non possono avere durata superiore a 2 anni (art. 5, § 5);
- in presenza di contratti di servizio pubblico **sotto soglia** (art. 5, § 4).

215. L'art. 8, § 2 consente agli Stati Membri un **periodo di transizione** per conformarsi all'art. 5, **fino al 3 dicembre 2019**; gli Stati membri sono comunque tenuti ad adottare misure per conformarsi gradualmente all'art. 5.

216. E' prevista inoltre una peculiare **clausola di reciprocità**, limitata alla seconda metà del periodo transitorio, che vincola la partecipazione alle gare alla prova di una conformazione almeno parziale all'art. 5. Sempre con riguardo ai **requisiti soggettivi di partecipazione alle gare** il Regolamento prevede che un operatore affidatario diretto *in house* di un servizio di TPL (cd "operatore interno") non possa partecipare a procedure di gara fuori dal proprio territorio (*extra moenia*) a meno che il proprio affidamento non scada in un periodo inferiore ai due anni rispetto alla data della gara stessa. Un divieto di partecipazione alle gare di questo tipo è previsto anche dall'art.18, comma 2, del D.Lgs. n. 422/97, più volte modificato¹⁵⁶. Nella versione attualmente vigente esso prevede che le società, nonché le loro controllanti, collegate e controllate che, in Italia o all'estero, sono destinatarie di affidamenti non conformi alla disciplina dell'Unione europea in

¹⁵⁵ Per quanto riguarda ATAC l'Autorità è intervenuta anche con un parere motivato ai sensi dell'art. 21 bis della legge n. 287/90. Cfr. AS1017 *Roma Capitale -Affidamento ad ATAC S.p.A. del servizio di trasporto pubblico di superficie e su metropolitana 2013-2019* inviato l'1 febbraio 2013, in Boll. n. 5/2013.

¹⁵⁶ Da ultimo dall'art. 1, comma 556, L. 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità).

materia (art. 5 e art. 8, par. 3 del Regolamento n. 1370/2007), e la cui durata ecceda il limite del 3 dicembre 2019, non possono partecipare ad alcuna procedura per l'affidamento dei servizi, anche se già avviata. L'esclusione non si applica nei confronti delle imprese affidatarie del servizio oggetto di procedura concorsuale. Vi sono inoltre altri **vincoli alla partecipazione alle gare degli affidatari diretti** previsti dalla normativa comunitaria¹⁵⁷.

217. Sempre in materia di affidamento dei servizi è importante ricordare l'art. 34 *octies* del D.L. n. 179/2012¹⁵⁸ il quale dispone che a far data dal 31 dicembre 2013 **l'affidamento della gestione dei servizi automobilistici sostitutivi o integrativi dei servizi ferroviari** di interesse regionale e locale¹⁵⁹ avvenga “*esclusivamente mediante procedure competitive ad evidenza pubblica*”¹⁶⁰. Si tratta di una norma ancora largamente disapplicata, che potrebbe apportare ulteriori vantaggi indebiti all'operatore ferroviario *incumbent* Trenitalia laddove i servizi automobilistici fossero affidati direttamente a Busitalia, appartenente al medesimo gruppo FSI.

218. La normativa sui requisiti soggettivi di partecipazione (in particolare quella prevista dall'art. 18 del D.Lgs. n. 422/97) ha sollevato **problemi interpretativi** ad esito di una delle gare più importanti bandite in Italia, quella per il TPL su gomma dell'intera Regione Toscana (v. anche più avanti); il consorzio *incumbent* che ha perso la gara ha infatti presentato ricorso al TAR sostenendo, tra l'altro, che l'impresa vincitrice (Autolinee Toscane, controllata dalla francese RATP) non disporrebbe dei prescritti requisiti. Il contenzioso è ancora in corso ma è indubbio che sia necessario quantomeno procedere ad allineare i requisiti previsti dalla normativa nazionale a quelli del Regolamento comunitario. Il **TUSPL** interviene solo parzialmente su questo aspetto, attraverso **l'art. 22, comma 11**, che pare mitigare il divieto di partecipazione vigente per le società *in house*, specificando che, con riguardo all'art. 18, c. 2, lett. a), quarto periodo, del D. Lgs. N. 422/97 la partecipazione “*è ristretta ai soli casi nei quali queste imprese concorrano all'acquisizione del medesimo servizio già gestito, ovvero con simili caratteristiche qualitative, quantitative e/o ricompresi nello stesso ambito territoriale dove già operano, restando fermo il divieto a partecipare a procedure che affidano servizi con dimensioni economiche e geografiche su scala più ampia*”.

2.2 Modifiche normative in corso

¹⁵⁷ In base a tale clausola le autorità possono escludere dalla partecipazione alle gare quegli operatori che non possono fornire la prova che il valore dei servizi di trasporto pubblico per i quali beneficiano di una compensazione o di un diritto di esclusiva conferiti a norma del Regolamento rappresentano almeno la metà del valore di tutti i servizi di trasporto pubblico per i quali beneficiano di una compensazione o di un diritto di esclusiva. L'esclusione comunque non si applica agli operatori di servizio pubblico che gestiscono i servizi oggetto della gara; inoltre, non si tiene conto dei contratti di servizio pubblico aggiudicati con provvedimento di emergenza di cui all'art. 5.

¹⁵⁸ Inserito dalla legge di conversione n. 221/2012.

¹⁵⁹ Sia quelli relativi alla rete gestita da RFI che quelli riguardanti le ferrovie ex concesse (art. 8 e 9 del D. Lgs. n. 422/97).

¹⁶⁰ Decorso inutilmente il termine, l'esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'art. 8 della legge n. 131/2003 spetta al il Consiglio dei Ministri.

219. Vi sono numerosi processi di modifica normativa in atto, che interessano sia il quadro comunitario che la legislazione nazionale.

220. Per quanto riguarda il versante comunitario, nel 2013 la Commissione Europea ha presentato una **proposta di modifica del Regolamento comunitario n.1370**, all'interno del c.d. IV pacchetto ferroviario, attualmente in discussione¹⁶¹. Il IV Pacchetto ferroviario è composto da sei proposte legislative, distinte in due pilastri, il c.d. pilastro tecnico e quello di mercato (denominato anche pilastro politico).

221. Il **pilastro tecnico** contiene proposte di riforma delle regole in materia di interoperabilità, sicurezza, autorizzazioni, che assumono comunque rilievo in un'ottica di tutela della concorrenza poiché potrebbero avere un significativo impatto sulle procedure per l'accesso al mercato e per la messa in opera del materiale rotabile.

222. Il **pilastro di mercato** si compone di 3 proposte di modifica, tra cui anche una proposta di modifica del Regolamento n. 1370/2007¹⁶², la più controversa, viste le resistenze incontrate nell'eliminare la possibilità di affidamento diretto e di consentire unicamente l'affidamento a mezzo gara.

223. Le più recenti proposte di compromesso al testo di modifica del Regolamento n. 1370 includono:

- possibili **deroghe alla regola della gara per l'affidamento di servizi ferroviari**, che la Commissione voleva introdurre (contratti sotto-soglia, ferrovie isolate), oltre a procedure di aggiudicazione semplificate in caso di uno scarso numero di concorrenti potenziali;
- la possibilità di estendere l'ambito di applicazione degli OSP anche ai servizi di trasporto potenzialmente esercitabili in concorrenza ma necessari a sfruttare i benefici degli effetti di rete (di natura economica, tecnica, geografica, anche al fine di evitare il c.d. effetto *cherry picking*)¹⁶³;
- la previsione di **misure per consentire l'accesso non discriminatorio al materiale rotabile**;

¹⁶¹ Le proposte legislative della Commissione risalgono al gennaio 2013; a febbraio 2014 si è espresso per la prima volta il Parlamento Europeo, mentre il Consiglio ha preso posizione sulle diverse proposte tra giugno 2013 ed ottobre 2015. Il 19 aprile 2016 è stato finalmente raggiunto l'accordo inter-istituzionale che pone fine alle negoziazioni tra Parlamento Europeo e Consiglio, per cui si attende a breve la definitiva approvazione del IV pacchetto.

¹⁶² Proposta di Regolamento che modifica il Regolamento (CE) n. 1370/2007 (l'apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia); le altre proposte sono: la Proposta di direttiva che modifica la direttiva 2012/34/UE che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico, per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia e la *governance* dell'infrastruttura ferroviaria; la Proposta di Regolamento relativo alle norme comuni per la normalizzazione dei conti delle aziende ferroviarie.

¹⁶³ Rafforzando l'orientamento già espresso dalla Commissione sulla necessità di tenere in considerazione i c.d. **effetti di rete**, che a detta della Commissione consentirebbero una fornitura di servizi di trasporto pubblico efficiente sotto il profilo dei costi grazie al finanziamento incrociato tra servizi in perdita e servizi più remunerativi (Cfr. Comunicazione interpretativa della Commissione, § 2.2.5).

- il rinvio della scadenza del periodo transitorio per i servizi ferroviari, almeno al 3 dicembre 2022 (dall'attuale 2019).

224. Quanto alla **normativa nazionale**, vanno segnalate almeno due novità. La prima novità è di interesse primario per il settore del TPL e riguarda le norme contenute nel già citato TUSPL, in via di approvazione, il quale conferma l'impostazione più volte seguita dopo il D.Lgs. 422/97 di considerare il TPL alla stregua degli altri SPL. E' infatti prevista, all'art. 7, una clausola di prevalenza della disciplina generale relativa alle "*disposizioni in materia di modalità di affidamento dei servizi*" [che] integrano e prevalgono sulle normative di settore (art. 3)¹⁶⁴. In base alla prevista novella legislativa, dunque, all'ente competente è consentita la **scelta tra affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica, affidamento a società mista previa gara per la scelta del socio privato, gestione diretta mediante affidamento *in house***. Come già rilevato nel Capitolo 2, la scelta deve essere effettuata con **provvedimento motivato** da sottoporre preventivamente al **parere** (obbligatorio ma non vincolante) **dell'Autorità**¹⁶⁵. Si segnala poi il comma 12 dell'art. 22, il quale precisa che sono **fatte salve le possibilità di affidamento diretto** previste dal Regolamento n. 1370/2007. In altri termini, **si consente l'affidamento diretto a Trenitalia dei servizi ferroviari regionali per lo meno fino alla modifica della normativa comunitaria inserita nel c.d. IV pacchetto ferroviario**.

225. La seconda novità deriva dall'approvazione delle **Direttive comunitarie sugli appalti pubblici** (Direttive n. 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE) che hanno individuato nuovi criteri per l'affidamento *in house* che si sovrappongono a quelli indicati nel Regolamento n. 1370/2007 e solo in parte coincidono con questi: va però sottolineato che per espressa disposizione normativa (Regolamento n. 1370/2007 e Direttiva n. 2014/25/UE) per il TPL l'ambito di applicazione delle Direttive appalti è significativamente circoscritto¹⁶⁶. I nuovi criteri comunitari sono tra l'altro **ripresi nello schema di decreto di attuazione della legge n. 124/2015**, in discussione, **contenente la disciplina sulle società a partecipazione pubblica (TUSPP)**, il quale indica i criteri per la sussistenza del requisito del controllo analogo¹⁶⁷ e, quanto al requisito

¹⁶⁴ Per quanto non modificato espressamente dal TUSPL, i vari servizi pubblici locali rimangono disciplinati dalla normativa settoriale.

¹⁶⁵ Lo stesso articolo prevede anche un regime transitorio per gli affidamenti diretti in essere: 31 dicembre 2020 per quelli vigenti senza scadenza; 31 dicembre 2018 (o alla data di scadenza se anteriore), per quelli relativi a società poste sotto il controllo di società pubbliche quotate dopo il 31 dicembre 2004; alla scadenza contrattuale quelli assentiti a società che alla data del 31 dicembre 2004 erano già poste sotto il controllo di società pubbliche quotate.

¹⁶⁶ Tale ambito di applicazione è infatti circoscritto ai contratti che assumono la forma di appalti di servizi (poco frequenti nel TPL), mentre ai contratti di servizio e alle concessioni di servizi per trasporto pubblico per ferrovia o metropolitana ed ai contratti di concessione per autobus e tram si applica il Regolamento n. 1370/2007.

¹⁶⁷ Il requisito del **controllo analogo** sussiste nei seguenti casi: a) nelle società a partecipazione pubblica unipersonale, se l'amministrazione pubblica socia esercita un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della società controllata; b) nelle società a partecipazione pubblica pluripersonale, se tutte le amministrazioni pubbliche partecipanti sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della società controllata. Si applicano in tal caso le disposizioni dell'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva 2014/24/UE. I requisiti del controllo analogo possono essere acquisiti anche mediante la conclusione di **appositi patti parasociali**, di durata superiore a cinque anni, in deroga all'articolo 2341-bis, primo comma, del codice civile.

dell'attività prevalente, prevede che almeno l'80% del fatturato sia realizzato nello svolgimento dei compiti affidati dall'ente pubblico. Da notare che i criteri individuati nello schema di decreto del TUSPP possono facilitare ulteriormente il raggiungimento dei requisiti per l'*in house providing* (cfr. Scheda di approfondimento 3.B già citata). E' dunque senz'altro **opportuna un'attività di raccordo e coordinamento** tra le due discipline normative, fermo restando che per il TPL la normativa principale di riferimento resta il Regolamento n. 1370/2007.

3. L'affidamento dei servizi di TPL all'estero

226. I **paesi che** per primi **hanno aperto** il mercato del TPL, sia su gomma che su ferro, sono il Regno Unito, dove è stato avviato uno dei più avanzati esperimenti di liberalizzazione al mondo, i paesi scandinavi (Svezia, Finlandia), la Nuova Zelanda, in parte l'Australia; un certo grado di liberalizzazione è stato introdotto anche in Olanda, Germania e, in misura inferiore, in Francia. Tra i paesi europei che più hanno resistito all'avvio della liberalizzazione c'è invece la Spagna.

3.1 Il TPL su gomma

227. In **Spagna** il trasporto pubblico viene spesso gestito da **municipalizzate** affidatarie dirette dei servizi; la Costituzione spagnola assegna la competenza in materia di trasporti alle Comunità Autonome, che in Spagna hanno un ruolo molto incisivo, tant'è che il *Tribunal constitucional* (sentenza n. 118/96) ha dichiarato l'incostituzionalità del capitolo VII della *Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres* del 1987 che stabiliva la regola generale del ricorso alla gara, pur se era previsto che la legge statale doveva applicarsi in via suppletiva rispetto alle norme locali.

228. In **Germania** la disciplina quadro in materia di affidamenti è stabilita a livello federale, ma dal 1996 le competenze sul TPL spettano ai *Länder* per il trasporto ferroviario ed a Distretti e Comuni per il TPL su gomma. Apposite autorità pubbliche locali (*Verkehrsverbund*) hanno un ruolo di coordinamento nell'organizzazione dei servizi prestati dalle imprese (linee, orari, tariffe), in base ai principi guida individuati dalle autorità amministrative locali; nelle grandi aree urbane i Comuni sono raggruppati in consorzi. I **servizi commerciali**, non contribuiti, sono prestati previo rilascio di una **licenza, in esclusiva**, di 8 anni; i **servizi non commerciali dal 1996 devono essere affidati con gara**, anche se l'affidamento diretto alle aziende municipalizzate è ancora diffuso. Una caratteristica tipica del modello tedesco è l'**elevata diffusione dei contratti di sub-appalto**: questo spiega le migliaia di aziende attive nel settore, per la maggior parte piccole imprese private. Esiste dunque una sorta di mercato secondario tra aziende titolari di concessione (spesso gli *incumbent*) e piccoli privati, che fa aumentare l'efficienza dei primi, ma a loro esclusivo beneficio; infatti, in tali casi i minori costi associati alle gare sono incorporati interamente dall'azienda appaltante, senza vantaggio alcuno per l'ente locale.

229. In Francia la *Loi Sapin* del 1993 ha introdotto l'obbligo di affidamento con gara, esonerando però le gestioni *in house* ed escludendo la zona di Parigi e l'Ile de France dall'ambito di applicazione della legge; in quest'area il TPL è gestito direttamente da due società pubbliche, SNCF e RATP¹⁶⁸. Quando l'affidamento avviene con gara (a società miste o private) c'è comunque una **fase di contrattazione privata in cui è ampio il ricorso al principio dell'intuitu personae**¹⁶⁹. L'attuazione delle legge è stata relativamente rapida, visto che nel 1999 tre quarti delle reti erano gestite in conformità alle nuove previsioni¹⁷⁰.

230. Nel Regno Unito in tutto il territorio britannico è stato adottato un **sistema misto** in cui la regola è la **concorrenza nel mercato, e, solo in via residuale**, si ricorre all'affidamento con **gara**, in esclusiva; unica eccezione la città di Londra, dove tutti i servizi sono affidati con gara. Nel **sistema misto** l'offerta di servizi è rappresentata in prevalenza da servizi commerciali (circa l'80-85% del totale dei servizi di TPL), non sussidiati. L'unico adempimento richiesto alle imprese è la registrazione presso il *Traffic Commissioner* 40 giorni prima dell'inizio del servizio (o di modifiche di servizi esistenti). Per il resto, gli operatori sono liberi di decidere orari, mezzi, tariffe e fermate; se permangono esigenze di mobilità non soddisfatte dal mercato (orari o tratte in cui la domanda è debole), le autorità locali (*Public Transport Authority*), dopo avere accertato la valenza sociale del servizio, aggiudicano il contratto di servizio con gara, svolta da un organismo tecnico (*Public Transport Executive*).

231. A Londra, che ospita uno dei sistemi di trasporto pubblico più grandi del mondo¹⁷¹, la riforma del trasporto è stata avviata nel 1984 con il *Transport Act*, che ha dato il via all'**affidamento con gara di tutti i servizi** dell'area, dopo avere riorganizzato la *governance*¹⁷²: in particolare, si è proceduto al riassetto del *London Transport*, organismo titolare dei contratti di servizio e controllato direttamente dal Governo, che opera come una sorta di holding: alcune attività sono svolte a livello centralizzato (la pianificazione, il marketing, le tariffe, la raccolta e ripartizione dei ricavi, la redazione dei capitolati di gara); la gestione dei servizi di superficie è demandata al mercato (tutte imprese private); il governo è intervenuto anche sulla gestione delle infrastrutture: la società *London Bus limited*, con capitale sociale a maggioranza pubblica, controllava anche una serie di società operative, ciascuna demandata alla gestione con modalità commerciali dei vari depositi; inizialmente le 13 società operavano in affidamento diretto, poi

¹⁶⁸ SNCF (*Société nationale des chemins de fer*) per i servizi ferroviari e RATP (*Régie Autonome des Transports Parisiens*), che gestisce quasi tutti i servizi su gomma, la metropolitana e parte della metropolitana regionale (RER) insieme a SNCF.

¹⁶⁹ Ovvero si stabiliscono le condizioni ed il contenuto dei contratti non in base a criteri oggettivi e predefiniti ma ci si basa su rapporti e consuetudini pregresse.

¹⁷⁰ E. Mostacci; G. Romeo *La regolamentazione del trasporto pubblico locale in Europa: un'analisi comparata* (2007)

¹⁷¹ Ogni giorno circa 7.700 autobus trasportano circa 6 milioni di passeggeri su 675 linee, 120 delle quali operano 24 ore al giorno, 7 giorni su 7; senza considerare i servizi della metropolitana di Londra, almeno dieci volte più grande di quella di Roma. Cfr. Transport for London *London's Bus Contracting and Tendering Process* 2015.

¹⁷² Nel 1985 è stata costituita un'unità dedicata (*Tendered Bus Division*), con il compito di mettere a gara i servizi; già a partire dal 1999 era stato affidato con gara il 100% dei servizi.

hanno cominciato a competere con i privati nelle gare ed infine, nel 1994, sono state privatizzate¹⁷³. La riforma degli assetti di *governance* è proseguita **nel 2000**, con l'**istituzione dell'attuale *Transport for London (TfL)***¹⁷⁴, a cui spetta predisporre e realizzare le gare.

3.2 *Il TPL ferroviario*

232. In **Europa** circa la metà dei viaggi ferroviari è assimilabile a servizi regionali e suburbani, l'altra metà è rappresentata da servizi a lunga percorrenza/intercity o ad alta velocità; questi rappresentano il 27% del totale di passeggeri-km. In tutti i paesi dell'Unione europea la generalità dei servizi suburbani e regionali risulta soggetta ad OSP; sono soggetti ad OSP circa due terzi dei servizi a lunga percorrenza mentre nell'alta velocità tutti i servizi hanno natura commerciale.

233. In **Germania** per il trasporto ferroviario le competenze sul TPL spettano ai Länder. I servizi ferroviari sono ancora in buona parte gestiti da Deutsche Bahn ma negli ultimi anni c'è stata un'accelerazione del processo di liberalizzazione; già nel 2011 circa il 23% dei servizi regionali (in termini di treni/km) era offerto da operatori nuovi entranti; una sentenza della Corte federale del 2011 ha dato ulteriore impulso alle gare. Sono state bandite gare per oltre il 50% dei servizi soggetti ad OSP e attualmente la quota di mercato dell'ex monopolista si è ridotta di circa il 30%. I servizi ferroviari a lunga distanza, non contribuiti, possono essere forniti da Deutsche Bahn o da un altro operatore.

234. Per quanto riguarda la **Francia** il trasporto ferroviario è prestato dal monopolista pubblico SNCF e le resistenze al processo di apertura dei mercati sono molto forti.

235. Di significativo interesse è invece l'esperienza della **Svezia**: la **quasi totalità dei servizi soggetti ad OSP**, inclusi quelli interregionali di competenza del governo centrale, sono aggiudicati **con gara**. Sin dal 1998 è stata inoltre introdotta la **separazione verticale tra gestore dell'infrastruttura e attività ferroviaria**¹⁷⁵.

¹⁷³ La *Tendered Bus Division* è stata quindi fusa con altre divisioni per creare un'unità dedicata agli autobus (*London bus services Ltd*).

¹⁷⁴ TfL è competente per tutti i trasporti dell'area di Londra (bus, metro, stazioni, servizi sul fiume, gestione di servizi connessi alla mobilità come semafori e "*Congestion charge*", promozione della mobilità alternativa) ed è governato da un board di esperti del settore e presieduto dal Sindaco di Londra. A TfL appartiene la divisione *London Bus Services Ltd*, responsabile dei trasporti di superficie con autobus, curandone la pianificazione ed i contratti, incluso il loro monitoraggio.

¹⁷⁵ Contemporaneamente, le competenze sui servizi ferroviari regionali non profittevoli sono state trasferite a 21 Autorità locali, responsabili anche per le gare dei servizi di TPL su gomma; nel 2000 è stato creato un ufficio centrale per l'affidamento dei servizi interregionali soggetti ad OSP e sono state create delle sussidiarie dell'operatore pubblico *incumbent* SJ (poi privatizzato), per fornire servizi di manutenzione e pulizia dei treni. Dal 2010 gestione ed affidamento dei servizi interregionali sono stati trasferiti ad una nuova autorità responsabile dell'infrastruttura di tutte le modalità di trasporto (*Trafikverket*).

236. Il modello di liberalizzazione più famoso, quello del **Regno Unito**, poggia su alcuni pilastri fondamentali: i) la **separazione della rete**, inizialmente privatizzata ed affidata a Railtrack p.l.c. e poi, dopo il fallimento della società, ri-pubblicizzata¹⁷⁶; ii) la **costituzione dei c.d. ROSCO** (*Rolling Stock Company*), aziende private di *leasing* a cui fu conferito il materiale rotabile esistente al momento della liberalizzazione, che forniscono i treni ai gestori; iii) la riorganizzazione dell'attività di trasporto passeggeri dell'ex monopolista pubblico British Railways in **25 aziende autonome**, attive su base regionale o settoriale (c.d. TOCs), al fine di predisporre un meccanismo di gare per l'affidamento dei servizi; iv) un sistema di regole volto a **garantire i benefici della rete** (accesso non discriminatorio a stazioni e depositi ed ai sistemi di bigliettazione e obblighi di accettazione reciproca dei biglietti). Dopo alcuni episodi di insolvenza di gestori privati che, attirati dai bassi canoni di accesso alla rete, avevano sottovalutato i costi di gestione e presentato offerte troppo al ribasso, sono stati introdotti alcuni **correttivi**. E' stato ridotto il numero di *franchise* (le aree di gestione in cui è suddiviso il Regno Unito), da 25 a 19¹⁷⁷; si tratta, dunque, di contratti di dimensioni ampie, gestiti di regola dal governo centrale, tranne che in pochi casi. Inoltre, è **possibile**, anche se ancora poco sviluppata, anche la **concorrenza nel mercato del trasporto ferroviario, c.d. on rail competition** (v. Capitolo 4).

237. E' interessante notare che anche **nel Regno Unito**, così come in Svezia, praticamente **tutti i servizi ferroviari sono soggetti ad OSP e l'attività di programmazione è svolta a livello di governo centrale**. Dunque, all'interno dei contratti di servizio sono inserite sia linee più redditizie che linee poco redditizie, ma il ricorso alla gara come modalità unica di affidamento dei servizi programmati attiva un meccanismo trasparente d'asta che consente di svelare il valore di mercato della rendita attesa dalla gestione di un determinato contratto. Per questo nelle gare ferroviarie del Regno Unito **il valore monetario delle gare può essere sia negativo**, per cui è il governo che paga un sussidio al *franchisee*, **che positivo**; quest'ultimo caso si verifica quando nei contratti sono inserite in maggioranza linee redditizie per cui sono i partecipanti alla gara che offrono un "premio" alla stazione appaltante in cambio della possibilità di gestire il servizio. Il segno (positivo o negativo) delle offerte e il loro ammontare riflettono dunque l'interesse commerciale di ogni contratto ed anche la proporzione di servizi soggetti ad OSP in grado di generare profitti. Il segno (positivo o negativo) delle offerte e il loro ammontare riflettono l'interesse commerciale di ogni contratto ed anche la proporzione di servizi soggetti ad OSP in grado di generare profitti. Il valore

¹⁷⁶ Railtrack fu costituita nel 1994 e venduta ai privati 2 anni dopo; nel 2001 fu messa in amministrazione controllata dal Governo e da allora l'infrastruttura è pubblica. L'anno successivo le funzioni di Railtrack sono state affidate a Network Rail, che attualmente gestisce l'infrastruttura ferroviaria britannica; tecnicamente si tratta di una società privata senza azionisti (per cui non distribuisce dividendi) che gode di sostanziosi contributi pubblici (c.d. "*arm's lenght body*" secondo l'ordinamento britannico, con similitudini rispetto alla fondazione dell'ordinamento italiano). Sonogo L. *Le ferrovie britanniche* Associazione Norberto Bobbio ottobre 2014.

¹⁷⁷ Inoltre sono stati modificati i criteri di ripartizione del rischio nei contratti (inizialmente per rispostare parte del rischio verso la stazione appaltante; da un paio d'anni si sta cercando di reindirizzare alcuni rischi verso i gestori) e la responsabilità di alcuni franchise è stata trasferita dal governo centrale, che gestisce l'intero sistema, alle autorità regionali.

netto complessivo degli attuali contratti, sommando tutti i premi ed i sussidi, è solo lievemente negativo (0,1 miliardi di sterline)¹⁷⁸.

238. In generale **a livello europeo, rispetto a quanto accade nel trasporto su gomma, l'apertura dei mercati ferroviari incontra maggiori difficoltà**. Secondo la normativa comunitaria, il mercato ferroviario dei servizi internazionali passeggeri è aperto dal 2010, ma non sussistono obblighi di apertura dei mercati passeggeri nazionali¹⁷⁹. Nella valutazione d'impatto del quarto pacchetto ferroviario la Commissione UE ha stimato che circa il 40% del mercato dei servizi passeggeri nazionali nell'area comunitaria sarebbe accessibile a nuovi entranti (2012), ma ad oggi **solo Svezia e Regno Unito hanno aperto completamente i mercati dei servizi commerciali e dei servizi soggetti ad OSP**; una decina di paesi (che rappresentano il 20% circa del totale dei passeggeri-km) ha invece aperto i mercati con modalità che consentono la coesistenza di servizi commerciali a libero accesso e di servizi svolti nell'ambito di contratti di servizio affidati direttamente¹⁸⁰. In alcuni paesi l'affidamento dei servizi con gara è una prassi molto seguita (soprattutto Regno Unito e Svezia, ma anche Germania); in altri paesi invece le gare sono ancora poco diffuse (Italia, Polonia, Danimarca, Portogallo, Paesi Bassi, Repubblica ceca e Slovacchia)¹⁸¹. Nel complesso, **circa il 42% dei contratti di servizio in Europa è assegnato direttamente** (in termini di passeggeri/km). Le maggiori resistenze all'apertura dei mercati si spiegano in parte anche con le specificità dell'industria ferroviaria, tra cui la **necessità di disporre di capacità fisica sull'infrastruttura ferroviaria**, dove coesistono sia servizi a media-lunga percorrenza che servizi regionali e locali, prestati, in Italia ma non solo, quasi esclusivamente dall'ex monopolista legale.

239. Il risultato di questo assetto composito dei mercati nazionali ferroviari è l'affermazione sulla scena europea di un **ristretto numero di operatori** di grandi dimensioni: Arriva (Deutsche Bahn), SNCF, NS che realizzano una parte importante del proprio fatturato al di fuori dei confini nazionali¹⁸²; Trenitalia al contrario realizza appena il 5% del proprio fatturato all'estero¹⁸³.

¹⁷⁸ Fonte dei dati: Competition Market Authority (2015). Nel Regno Unito è previsto anche il rilascio di licenze per **“operatori di ultima istanza”** in caso di fallimento dei concessionari o di prolungamento delle procedure di appalto.

¹⁷⁹ Nell'ambito delle numerose procedure di infrazione avviate dalla Commissione sulla normativa del settore ferroviario, Italia e Francia sono al primo posto per le infrazioni riguardanti la non conformità delle misure di recepimento o l'applicazione non corretta delle direttive ferroviarie.

¹⁸⁰ In Estonia, Lettonia, Lituania e Slovacchia, l'accesso totalmente libero coesiste con contratti aggiudicati direttamente per tutti i servizi ferroviari. La legge nazionale in questi paesi prevede la regola dell'affidamento con gara, ma l'unico partecipante alle gare è stato l'*incumbent*.

¹⁸¹ Nel periodo 2006-2012 sulla GUUE sono stati pubblicati 205 appalti per contratti di servizio pubblico: 113 per la Germania (dove le gare sono per contratti di dimensione più contenuta); 62 per il Portogallo, 13 per la Svezia, 7 per il Regno Unito, 3 per Bulgaria e Paesi Bassi, 2 per l'Italia ed uno per la Rep. Ceca.

¹⁸² Arriva, appartenente al gruppo di proprietà pubblica Deutsche Bahn (DB), è presente in 15 paesi, dispone di quasi 20 mila autobus, 759 treni e 169 tram e realizza un fatturato pari a 3,8 miliardi di euro; il numero di dipendenti di Arriva, circa 56 mila, ammonta a quasi 2/3 della forza lavoro che assorbe l'intero settore del TPL in Italia. Nel complesso, il gruppo **DB realizza oltre il 40% del proprio fatturato al di fuori della Germania**; anche l'operatore francese pubblico **SNCF realizza circa un quarto degli affari al di fuori del territorio francese**, attraverso la propria controllata Keolis e la partecipazione azionaria in alcune imprese ferroviarie (Thalis, Eurostar, NTV, Westbahn),

3. Lezioni dalle gare già svolte

3.1 Le gare del TPL all'estero

3.1.1 Benefici delle gare

240. La generalità degli studi empirici concorda nell'associare **alle gare per l'affidamento dei servizi di TPL, sia nel TPL su ferro che su gomma, una serie di effetti positivi**¹⁸⁴:

- un significativo aumento dell'efficienza nella gestione dei servizi, che genera importanti **risparmi di costi**, di almeno il 20-30% nel trasporto ferroviario ed anche più elevati nel TPL su gomma; tali risparmi si traducono in **minori sussidi** e le risorse pubbliche risparmiate possono essere utilizzate altrove (in particolare, nella spesa per investimenti). La riduzione dei costi è particolarmente marcata quando le gare sono svolte per la prima volta, in un contesto precedentemente chiuso alla concorrenza; le tornate successive di gare sono comunque importanti perché consentono di mantenere la gestione ai livelli di efficienza più elevati indotti dalla prima tornata e perché gli operatori iniziano a competere più intensamente sull'innovazione e sulla qualità dei servizi;
- una **maggiore innovazione** ed il **miglioramento della qualità** e della disponibilità dei servizi che fanno aumentare il grado di soddisfazione dei passeggeri. Ad esempio, con riguardo al trasporto ferroviario, secondo la Commissione europea con l'introduzione delle gare *“il miglioramento dei servizi determinerebbe chiari vantaggi per i passeggeri e risparmi nell'ordine di 30-40 miliardi di EUR per i contribuenti”*¹⁸⁵;
- un apprezzabile **aumento della domanda**¹⁸⁶;
- gli effetti sul **livello dei prezzi** sono più difficili da comparare poiché dipendono: dal tasso di copertura dei costi con ricavi da biglietti che ogni paese considera “socialmente” accettabile, che varia in modo sensibile tra i paesi europei (è massimo in paesi come Olanda, Regno Unito, Slovenia, minimo e spesso vicino all'80% in Bulgaria, Italia, Repubblica Ceca, ha valori medio bassi in Danimarca, Francia, Germania)¹⁸⁷; dall'aumento nella qualità e nell'innovazione che le gare sono in grado di produrre, perché la diffusione di servizi

nonostante la quasi completa chiusura del mercato nazionale francese; analogamente, **l'operatore olandese NS realizza quasi il 40% del fatturato al di fuori del territorio nazionale** mediante la propria controllata Abellio.

¹⁸³ In particolare in Germania.

¹⁸⁴ Per una rassegna più completa si rinvia a Beck A. *Competition for public transport services. Institutional framework and empirical Evidence of Bus Services in Germany* (2014). Coerenti con queste indicazioni sono gli studi sugli effetti della liberalizzazione nei paesi del Nord Europa, come **Olanda** (dove la liberalizzazione è stata avviata nel 2000), **Svezia** (2000) e **Finlandia** (1995).

¹⁸⁵ La Commissione europea ha stimato che l'introduzione delle gare nel settore ferroviario porterebbe risparmi fino al 20-30% per le autorità competenti; un aumento della qualità dei servizi ed un aumento del numero di passeggeri di oltre il 50% in dieci anni.

¹⁸⁶ Cfr. *ex multis* Macário (2005) van de Velde (2005).

¹⁸⁷ Fonte: Commissione europea Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo *Quarta relazione sul monitoraggio dello sviluppo del mercato ferroviario* del 13 giugno 2014.

migliori potrebbe portare ad una differenziazione verticale dell'offerta con prezzi parametrati alla superiore qualità raggiunta.

3.1.2 Le gare nel trasporto ferroviario

241. Tali risultati positivi di carattere generale sono confermati anche dagli studi specifici sul **trasporto ferroviario**, da cui emerge che le gare hanno portato ad una significativa riduzione dei sussidi pubblici in **Olanda** ed in **Svezia**, soprattutto in occasione della prima tornata¹⁸⁸, nonché in **Germania**¹⁸⁹. Sempre con riguardo al trasporto ferroviario, i benefici della liberalizzazione sono stati significativi anche nel **Regno Unito**, non solo in termini di costi (in particolare nella prima tornata di gare) ma anche dal punto di vista dell'aumento della domanda (i passeggeri sono aumentati quasi di 2/3) e dell'offerta; si sono avuti anche un miglioramento significativo della qualità ed un aumento degli investimenti privati (anche per l'acquisto di nuovi treni). Il tasso di soddisfazione dei passeggeri continua a migliorare ed è passato dal 72% del 2002 all'82% del 2013¹⁹⁰.

242. Al di là del dato comune per cui nei paesi dove ci sono state gare più frequenti si sono affermati nuovi operatori, vi sono alcune interessanti **differenze** che gli effetti delle gare hanno avuto **sulla struttura dei mercati**: nel Regno Unito non c'è più l'operatore *incumbent*; anche in Polonia l'*incumbent* non c'è più ma è stato sostituito da gestori di proprietà delle Regioni che operano in regime di *in house providing*. In Germania l'ex monopolista ha perso almeno il 30% della quota di mercato; in Francia, Spagna e Belgio non vi sono invece nuovi entranti. Su 25 paesi membri, in ben 16 l'*incumbent* detiene ancora una quota di mercato del 90%, solo nel Regno Unito, in Svezia ed in Estonia si arriva a quote inferiori al 50%.

243. Vi sono differenze apprezzabili anche per quanto riguarda il trasferimento del personale dal gestore uscente al nuovo gestore aggiudicatario della gara:

- in alcuni paesi tale trasferimento è praticamente obbligatorio (Repubblica ceca, Danimarca, Spagna, Francia, Paesi Bassi, Regno Unito, Norvegia, in parte Italia);
- in altri è discrezionale (Austria, Bulgaria, Germania, Irlanda, Polonia e Svezia);

¹⁸⁸ -20-50% in Olanda e -20/30% in Svezia . Fonte: J. Sherp European Commission - DG Move *Competitive tendering of rail contracts - An EN framework under development*. Workshop ASSTRA-UITP "Good practices for tendering of conventional rail services" Torino, ottobre 2014. Sulla Svezia cfr. anche Odolinski K., Smith A. S. J. *Assessing the Cost Impact of Competitive Tendering in Rail Infrastructure Maintenance Services: Evidence from the Swedish Reforms (1999 to 2011)* Journal of Transport Economics and Policy (JTEP), Volume 50, Number 1, January 2016, pp. 93-112(20)

¹⁸⁹ Dove un decennio di gare per i servizi ferroviari regionali ha portato ad un aumento delle percorrenze (+30% circa treni-km); ad un significativo risparmio di contributi pubblici per i servizi messi a gara (fino al 30% circa) e ad un notevole aumento della domanda (oltre il 40% dei passeggeri). Fonte: Arriva. Report preparato per la Conferenza europea dei Ministri dei Trasporti e pubblicato dall'OCSE nel 2007.

¹⁹⁰ Fonte: CMA (2015), nota 2 che cita OFT.

- in altri ancora (Austria, Danimarca, Germania, Paesi Bassi e Svezia) sono in vigore contratti collettivi che contengono “clausole” sociali sull’occupazione applicate a tutti gli operatori, quindi non è necessario prevederne di specifiche nei documenti di gara¹⁹¹.

244. Il successo delle gare dipende in gran parte dalla natura e dall’ampiezza delle **barriere all’entrata**, come emerge chiaramente confrontando la situazione della Francia con quella dei paesi più avanti nel processo di liberalizzazione del trasporto ferroviario, Svezia e Regno Unito¹⁹².

245. Le **principali barriere all’ingresso** sono: i) **l’accesso al materiale rotabile**; in almeno 8 paesi comunitari la proprietà del materiale rotabile è degli *incumbent* storici, che non possono o non vogliono metterlo a disposizione a condizioni commerciali interessanti¹⁹³; ii) **l’accesso a sistemi di biglietteria nazionali integrati**¹⁹⁴. Pesano molto, nella decisione di entrare nel mercato, anche fattori come la **qualità del quadro regolatorio**, il **grado di incertezza sulla disponibilità delle infrastrutture** necessarie (incluse le c.d. *grey infrastructure*), le **regole sul trasferimento del personale**, il **livello degli investimenti** necessari. Quest’ultimo è inferiore nei paesi (Regno Unito, Svezia) dove le gare sono per la mera gestione dei servizi (c.d. *“going concern” tendering*) che hanno costi di entrata più bassi e durata dei contratti inferiore. Ad esempio, in Svezia il personale si trasferisce per intero, i treni sono presi in *leasing* da soggetti terzi (ma, a differenza dei ROSCO, a volte di proprietà pubblica), la manutenzione è realizzata attraverso contratti con i soggetti terzi che gestiscono i depositi; inoltre, gli standard qualitativi ed i livelli di servizio sono prefissati. Altri ostacoli all’apertura dei mercati possono discendere dallo *status* delle stazioni e dalla qualità dei sistemi di *clearing* necessari a gestire l’integrazione tariffaria¹⁹⁵.

¹⁹¹ CER-ETF *Social Aspects and the protection of staff in case of change of railway operator: the current situation* (2012).

¹⁹² Ad esempio, in **Francia i maggiori ostacoli alla liberalizzazione dei servizi** soggetti ad OSP sono: i) il materiale rotabile; anche se finanziati dalle Regioni, **i treni appartengono infatti a SNCF**; ii) **le stazioni**, gestite da SNCF *Mobilités* mentre le piattaforme sono di proprietà di RFF, il gestore dell’infrastruttura; iii) **il trasferimento del personale**, viste le incertezze normative ed i numerosi benefici (fiscali, pensionistici, sanitari) di cui godono i dipendenti di SNCF; iv) il sistema di bigliettazione e distribuzione dei ricavi, poiché **manca la stanza di compensazione** (*clearing house*) necessaria a gestire l’integrazione tariffaria tra operatori.

¹⁹³ Ad esempio in **Austria** alcuni nuovi operatori hanno segnalato all’organismo nazionale di controllo Schienen-Control la strategia dell’ex monopolista ÖBB il quale scarta i treni che non utilizza o li vende ad imprese ferroviarie attive fuori dall’Austria a condizione che esse non lo vendano ad imprese austriache. In **Francia i maggiori ostacoli alla liberalizzazione** dei servizi soggetti ad OSP sono, oltre al **materiale rotabile** (anche se finanziati dalle Regioni, **i treni appartengono infatti a SNCF**), **le stazioni**, gestite da SNCF *Mobilités* mentre le piattaforme sono di proprietà di RFF, il gestore dell’infrastruttura; **il trasferimento del personale**, viste le incertezze normative ed i numerosi benefici (fiscali, pensionistici, sanitari) di cui godono i dipendenti di SNCF; il sistema di bigliettazione e distribuzione dei ricavi, poiché **manca la stanza di compensazione** (*clearing house*) necessaria a gestire l’integrazione tariffaria tra operatori.

¹⁹⁴ Ad esempio in **Germania e nella Repubblica Ceca** gli *incumbent* storici gestiscono sistemi di biglietteria obbligatori con commissioni fino al 25% sulle vendite di biglietti; in altri paesi i nuovi operatori ottengono i rimborsi con grande ritardo, anche fino a 2 anni.

¹⁹⁵ In **Svezia** le barriere all’entrata sono basse poiché di regola i treni per i servizi regionali sono forniti dalle autorità locali responsabili delle gare per il TPL, alcune delle quali hanno unito flotte e competenze in una ROSCO denominato “Transitio”; una ex divisione del vecchio *incumbent*, SJ (Affärsverket Statens Järnvägar) di proprietà statale, mette anche a disposizione treni in leasing; l’attività di manutenzione dei treni è offerta da un’ex divisione di SJ, ora privatizzata (Euromaint) e da altri operatori, sempre privati; i dipendenti, in particolare il personale specializzato come gli equipaggi dei treni, vengono di regola trasferiti al nuovo gestore. Dunque, i livelli di investimento richiesti per entrare nel mercato sono minimi. C’è una certa varietà di forme contrattuali, ma sono diffusi i contratti *gross cost* incentivanti, di durata media compresa tra i 7 ed i 10 anni; i partecipanti alle gare presentano un’offerta in termini di

246. **Laddove il mercato ferroviario è pienamente liberalizzato**, sia per i servizi commerciali che per quelli soggetti ad OSP, si è provveduto alla **separazione proprietaria della rete ferroviaria**. Tale circostanza, oltre a minimizzare i problemi di accesso all'infrastruttura essenziale, consente maggiore chiarezza sugli importi effettivi dei contributi pubblici ed impedisce all'impresa ferroviaria *incumbent* di beneficiare di trattamenti più favorevoli rispetto a quelli riservati ai nuovi entranti (come può accadere, ad esempio, laddove fosse introdotto un sistema di **canoni di accesso all'infrastruttura** che preveda valori proporzionalmente più alti per i treni locali, soggetti ad OSP, rispetto a quelli fissati per la rete ad alta velocità)¹⁹⁶. Con la separazione proprietaria vengono dunque meno molte rilevanti barriere all'entrata. Un altro elemento di interesse che ha agevolato notevolmente lo sviluppo della concorrenza è rappresentato dalla decisione, nel Regno Unito, di dividere il monopolista in diverse aziende, messe in concorrenza per l'aggiudicazione dei contratti di servizio, accompagnata dalla scelta di gestire la fase di programmazione ed affidamento di tutti i servizi ferroviari a livello dello Stato centrale, che acquista così più potere contrattuale, maggiore *expertise*, capacità di fare una programmazione più efficiente.

3.1.3 Le gare nel TPL su gomma

247. **Con riferimento al TPL su gomma**, è molto interessante confrontare gli effetti che hanno avuto le gare, introdotte quasi contestualmente, in due paesi con sistemi organizzativi e di *governance* molto diversi, vale a dire il **Regno Unito** e la **Francia**.

248. In **Francia** anche quando l'affidamento avviene con gara c'è comunque una **fase di contrattazione privata in cui è ampio il ricorso al principio dell'intuitu personae** per cui diverse condizioni contrattuali di fatto sono definite al di fuori del contesto della gara. I contratti più diffusi sono quelli che trasferiscono in tutto o in parte il rischio d'impresa all'autorità pubblica¹⁹⁷. Le gare per l'affidamento dei servizi riguardano la gestione e gli investimenti, mentre è garantito il subentro integrale degli addetti (organici e retribuzioni); il livello di finanziamenti pubblici di cui beneficiano i servizi di TPL è elevato e anche per questo la gestione dei servizi di

costo al km su predefiniti quantitativi ma sono incoraggiati a proporre programmi di esercizio alternativi di qualità migliore o invariata e a costi inferiori. I tempi di avvio della nuova gestione non sono elevati (almeno 15 mesi) considerato che in genere il personale si trasferisce e sia i treni che la manutenzione sono offerti da soggetti terzi, sia rispetto alle stazioni appaltanti che ai gestori *incumbent*.

¹⁹⁶ Il 18 novembre 2015 è stata pubblicata la delibera n. 96/2015 dell'ART che fissa i criteri per la determinazione dei canoni di accesso ed utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria. **Secondo alcuni osservatori il sistema prospettato dall'ART avrebbe l'effetto di aumentare i canoni per il trasporto ferroviario regionale**, poiché vengono innalzati "*sensibilmente i pedaggi per le linee (...) con velocità massima uguale o superiore a 200 km/h (...)*" assimilando ad alta velocità anche linee che non lo sono e che hanno una prevalenza di traffico regionale, con treni che viaggiano ad una velocità tra 120 e 160 chilometri orari. "*Come se già non bastasse la precedenza attribuita agli Intercity/alta velocità sia nella progettazione dell'orario sia nella gestione della circolazione, anche nelle ore di punta di mattina e sera*". Cfr. Beltramba I. *Il treno è lento? Paga un pedaggio più alto*, sul sito www.lavoce.info.it del 27 ottobre 2015.

¹⁹⁷ I contratti più frequenti sono la *contribution financière forfaitaire*, la *gestion a prix forfaitaire* e la *gérance*.

trasporto viene considerata redditizia.

249. Nel **Regno Unito** per il TPL su gomma c'è un sistema misto in cui la regola è la concorrenza *nel* mercato e le gare sono svolte solo in via residuale, previa verifica della valenza sociale del servizio; delle gare si occupano le autorità locali attraverso un organismo tecnico; unica, rilevante eccezione l'area di Londra, dove tutti i servizi di TPL su gomma sono affidati con gara, a cura del *Transport for London* (TfL). A Londra gli affidamenti sono per linee (di regola, ogni linea è un lotto), con contratti di durata pari a 5 anni, estendibili al massimo per altri 2 anni in caso di applicazione del “*quality incentive*”¹⁹⁸. Il programma delle gare è continuo, per cui in media ogni anno viene messo a gara il 15-20% dei servizi della rete di Londra (circa 90-120 linee), il che significa che **ogni 2-4 settimane si svolge una procedura di gara; TfL pubblica e aggiorna sul proprio sito**, oltre ai dati sull'esito delle gare svolte, anche **la programmazione annuale delle gare**, linea per linea (attualmente è disponibile l'elenco delle gare previste fino al 2017), cosicché gli operatori dispongono di informazioni utili sia a stimare la redditività attesa delle procedure a cui sarebbero intenzionati a partecipare sia a programmare la propria attività. TfL utilizza anche un programma di pre-qualificazione degli operatori che consente di ridurre in modo significativo i tempi per l'aggiudicazione delle gare¹⁹⁹.

250. Le gare hanno avuto **effetti diversi sulla struttura dei mercati**: infatti, in entrambi i casi si è affermata una struttura oligopolistica, ma in **Francia** il mercato è dominato da pochi operatori, in prevalenza a controllo pubblico o che comunque possono contare su un significativo sostegno statale²⁰⁰; inoltre è ancora forte, accanto agli affidamenti a mezzo gara, il ruolo dell'affidamento diretto. Mentre i grandi gruppi francesi hanno assunto una posizione di *leadership* anche nel mercato internazionale, gli operatori stranieri quasi non riescono ad entrare nel mercato francese. Esemplificativa al riguardo la vicenda della gara Toscana in cui il vincitore RATP, impresa di proprietà dello Stato francese, è affidataria diretta del servizio di TPL nella zona di Parigi; nel **Regno Unito** la liberalizzazione ha portato sempre all'affermazione di alcuni primari gruppi, ma sono scomparse le imprese pubbliche nazionali; si tratta anche in questo caso di operatori molto

¹⁹⁸ Si tratta di uno degli incentivi alla qualità previsti nei contratti *gross cost* più diffusi, i quali includono: i) un incentivo finanziario sotto forma di bonus-malus; per cui sono erogate compensazioni fino ad un massimo del 15% del prezzo del contratto per il bonus e 10% per il malus, legate al rispetto di predefiniti standard di puntualità; ii) un incentivo che consente di estendere il contratto, di regola quinquennale, di altri due anni, agli operatori che si dimostrano in grado di soddisfare standard di performance pre-definiti nel contratto. Tali incentivi non si applicano ai contratti relativi ad una quota minore di rotte relative a servizi con una frequenza di corse molto bassa, come ad esempio il trasporto scolastico. La tipologia di contratti messo a gara è stata modificata nel corso degli anni: dal 1985 al 2000 si usavano contratti *gross cost*, affiancati, nel periodo 1995-98, da contratti *net cost*. A partire dal 2001 sono stati introdotti i contratti c.d. “*quality incentive*”.

¹⁹⁹ Per una descrizione approfondita della *governance* e delle caratteristiche dei contratti cfr. *Transport for London London's Bus Contracting and Tendering Process* 2015.

²⁰⁰ I principali operatori sono infatti il gruppo Veolia-Transdev (primo operatore mondiale nel TPL urbano ed extraurbano, quotato alla borsa di Parigi, con la Caisse des Dépôts et Consignations come primo azionista, Keolis (gruppo SNCF) e RATP (di proprietà dello stato francese); il monopolista ferroviario resta l'impresa pubblica SNCF. Le imprese commerciali che operano nelle varie città sotto forma di *société anonyme* o *groupement d'interet economique* in genere sono consociate di questi gruppi.

competitivi in ambito internazionale²⁰¹.

251. **Differenze** emergono anche **sul grado di apertura concorrenziale** attivato dalle procedure di gara: **in Francia** il numero medio di partecipanti alle gare (1,9) è in genere più basso di quello registrato a Londra (2,8); è più alta invece in Francia la percentuale di gare con un solo partecipante (38%, contro il 16% di Londra); i tassi di “sostituzione” dei gestori *incumbent* sono stati simili (70% in Francia e 65% a Londra) e, come già visto, in entrambi i casi è aumentato il grado di concentrazione dell’offerta, solo che in Francia questo è andato solo a beneficio dei “campioni” nazionali pubblici.

252. **Gli effetti sui costi sono stati addirittura di segno opposto: a Londra i costi** per veicolo-km **sono scesi** in modo significativo, soprattutto all’inizio (circa il 30% nei primi 10-15 anni, fino ad un livello pari a circa il 46%)²⁰²; **in Francia invece i costi** per veicolo-km **hanno continuato ad aumentare** e per tutto il periodo considerato si sono mantenuti su livelli di gran lunga più alti di quelli relativi al mercato londinese²⁰³. A Londra si è avuta anche una notevole riduzione dei sussidi pubblici (-93%), arrivando ad una copertura dei costi con i ricavi da traffico prossima al 98% (15 anni prima era del 60%); inoltre, la domanda è aumentata del 10%²⁰⁴. La tendenza all’aumento della domanda è proseguita anche nel lungo periodo e ciò ha consentito di apportare continui miglioramenti alla produttività: tra il 2000-2001 e il 2014-2015 il ricorso all’autobus è aumentato del 70%; **nel biennio 2014-2015 si è raggiunto il numero più elevato di passeggeri dal 1959**²⁰⁵.

253. **Tali rilevanti differenze negli effetti delle gare dipendono dal diverso sistema di regole che accompagna l’affidamento con gara:** in Francia, il potere discrezionale dell’amministrazione è ancora fortemente legato al criterio discrezionale dell’*“intuitu personae”*; si rilevano inoltre bassi livelli di controllo e di *expertise* delle autorità pubbliche, oltre all’assenza di un regolatore; non ci sono procedure standardizzate, i dati disponibili sono incompleti ed inaffidabili e tutto questo genera una seria opacità nella regolazione, producendo un rischio elevato di comportamenti opportunistici da parte degli operatori; inoltre, le gare hanno ad oggetto *network* di linee e dunque interessano un perimetro dei servizi molto ampio; a Londra, per contro, il potere discrezionale di TfL è ancorato ad oggettivi parametri economici (c.d. *best economic value criterion*); la regolazione è molto chiara (c.d. *“sunshine regulation”*) e nel complesso il livello di trasparenza è

²⁰¹ Arriva, ora del gruppo Deutsch Bahn, Firstgroup, Go-Ahead, Metroline e altri.

²⁰² Cfr. Cox e Duthion (2001) cit. da Boitani-Cambini (2004).

²⁰³ I dati per la Francia riguardano il periodo dal 1993 al 2011; quelli su Londra il periodo 1996-2009. Cfr. Yvrande Billon A. (University Paris Sorbonne e ARAF) *Tendering urban public transport: what can we learn from a Franco-British comparison?* Presentazione al workshop organizzato a Bruxelles da Steer Davies Gleave il 3 giugno 2015 sul Regolamento n. 1370/2007.

²⁰⁴ Cfr. Cox e Duthion (2001) cit. da Boitani-Cambini (2004).

²⁰⁵ Il dato annuale rilevato a marzo 2015 è 2,4 miliardi di viaggi. Fonte: TfL *London’s Bus Contracting and Tendering Process* 2015.

molto elevato ed infatti sono disponibili al pubblico i dati necessari ad un *benchmarking* pubblico delle gare; gli affidamenti sono per linee (non per rete), in lotti combinabili a scelta dei partecipanti e ciò, oltre ad aumentare il numero dei partecipanti, rafforza l'*expertise* di TfL.

254. In definitiva, l'esperienza di questi importanti paesi mette in evidenza quali sono **le principali determinanti dell'“intensità competitiva” che può scaturire da una procedura di gara:**

- **il modo in cui le autorità pubbliche combinano trasparenza e discrezionalità** nel processo di selezione;
- **il grado di *expertise* e la capacità di controllo e supervisione delle autorità pubbliche** che effettuano le gare²⁰⁶.

3.2 *Le gare del TPL in Italia*

255. A fronte di una schiacciante predominanza degli affidamenti diretti, di recente alcune amministrazioni regionali hanno bandito gare importanti per dimensione: ad esempio, la gara per il trasporto ferroviario svolta dall'Emilia Romagna o le gare, per il TPL su gomma, bandite dal Friuli Venezia Giulia, dalla Toscana, dalla Campania, dalla Liguria²⁰⁷. In tutti i casi citati, l'oggetto della gara era rappresentato dall'affidamento del servizio con riferimento all'intero bacino regionale e, con la sola eccezione della Campania, non era prevista alcuna divisione in lotti. Queste esperienze mostrano a vario livello (e su profili diversi) come la gara non rappresenti un fine in sé, dal momento che, qualora non sia disegnata correttamente, gli esiti che determina spesso non si discostano da quelli di modalità non competitive di affidamento; anzi, c'è il rischio che la gara finisca per confermare, senza effettivi risparmi di costo, le gestioni degli operatori *incumbent*. In queste circostanze, non si potrebbero nemmeno più attivare i meccanismi che penalizzano le amministrazioni che non fanno le gare nell'assegnazione dei fondi, previsti dalla normativa attuale e dal TUSPL (v. Capitolo 2).

256. Non è un caso che l'Autorità sia intervenuta su tutte le gare principali nell'ambito della propria attività di *advocacy*, con pareri motivati ai sensi dell'art. 21 bis della legge n. 287/90 (Toscana, Liguria), con pareri ai sensi dell'art. 22 (Friuli Venezia Giulia, ente di governo della provincia di Venezia) o con attività informali di monitoraggio (Emilia Romagna, Campania). Tra l'altro, molte di queste gare si sono caratterizzate per la presenza di un defatigante contenzioso amministrativo, che è proseguito anche nella fase post-aggiudicazione.

²⁰⁶ Amaral M. – Saussier S. – Yvrande-Billon A. *Auction procedures and competition in public services: The case of urban public transport in France and London*, Utilities Policy, Volume 17, Issue 2, June 2009.

²⁰⁷ L'Umbria aveva avviato le procedure per una gara regionale per il TPL, non ancora bandita. Cfr. Caso AS1117 Regione Umbria. *Bandi di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico di interesse regionale e locale* dell'11 marzo 2014. Anche il Piemonte ha avviato le procedure ma non ha ancora bandito la gara.

257. La **gara dell'Emilia Romagna** si è conclusa a luglio 2015 con l'aggiudicazione all'operatore *incumbent*, il **Consorzio servizi integrati formato da Trenitalia** (80% dei servizi) **e da TPER** (per il 20% dei servizi); quest'ultima è una società regionale appartenente allo stesso gruppo di FER Srl, la società regionale che fungeva da stazione appaltante²⁰⁸. In prima battuta è pervenuta una sola offerta da parte dell'*incumbent*, il quale ha richiesto un contributo superiore alla base d'asta, per cui la procedura è stata dichiarata deserta; si è quindi proseguito con trattativa privata. Inizialmente aveva manifestato interesse a partecipare alla gara anche Arriva Italia Srl (appartenente al gruppo Deutsch Bahn), che ha poi rinunciato a partecipare anche a causa, a suo dire, delle condizioni eccessivamente gravose relative all'acquisto del materiale rotabile (motivo che potrebbe spiegare perché l'*incumbent* aveva presentato un'offerta superiore alla base d'asta).

258. Un simile esito, non particolarmente soddisfacente sotto il profilo concorrenziale, non sorprende ove si considerino il contesto in cui si è svolta la procedura e le caratteristiche del bando. Infatti: 1) **il ruolo di stazione appaltante era affidato ad una società appartenente allo stesso gruppo di TPER**, uno dei due partecipanti al consorzio che gestiva i servizi, il cui capitale sociale era detenuto dalla Regione e da un certo numero di enti territoriali; 2) era previsto un **unico lotto**, di dimensioni coincidenti con l'intero **bacino regionale**; 3) il **tempo concesso** per l'avvio del servizio, circa 30 mesi, appariva molto **ridotto ed incompatibile con i tempi richiesti per l'approvvigionamento del materiale rotabile** nuovo e usato, che veniva richiesto in quantità particolarmente elevate (circa 150 treni) proprio in ragione della dimensione troppo estesa del bando; la clausola era mitigata dalla possibilità di una proroga dei termini (fino a 45 mesi) considerato che era entrata in vigore la nuova normativa sui sistemi di sicurezza²⁰⁹.

259. La gara per il **TPL su gomma della Toscana** prevedeva un unico lotto corrispondente all'intero bacino regionale, in virtù di una previsione contenuta in una legge regionale²¹⁰. L'intervento dell'Autorità sugli atti di gara, con parere motivato ai sensi dell'articolo 21 bis della legge n. 287/90, ha consentito di eliminare, a seguito di una proficua interlocuzione con la Regione Toscana, una serie di elementi potenzialmente in grado di restringere il novero dei partecipanti ed avvantaggiare gli operatori *incumbent*, nel frattempo riunitisi in un Consorzio: asimmetrie informative (sia sullo stato corrente dei beni oggetto di subentro obbligatorio che delle condizioni dei servizi oggetto di gestione), valutazione eccessiva del valore dei beni essenziali per lo svolgimento del servizio, eccessiva indeterminatezza dell'oggetto dell'appalto²¹¹. Alla gara

²⁰⁸ L'Emilia-Romagna è stata la prima Regione in Italia ad indire una gara per il TPL su ferro, aggiudicata nel 2007 al vincitore Consorzio Trasporti Integrati (CTI), composto da Trenitalia e da TPER (il gestore del trasporto ferroviario locale). La progettazione della nuova gara risale al mese di ottobre 2011.

²⁰⁹ Tra l'altro, **la disponibilità del materiale rotabile era un elemento di valutazione dell'offerta tecnica che complessivamente pesava per il 70%.**

²¹⁰ La LR n. 65/2010. L'iter della gara è stato avviato a dicembre 2011.

²¹¹ E' utile chiarire il punto relativo all'indeterminatezza: la Regione si era posta l'obiettivo di usare la gara per un ridisegno industriale dell'intero bacino regionale, affidando al soggetto che si sarebbe aggiudicato il contratto il compito di ridefinire parte della programmazione dell'offerta (in particolare con riguardo alle linee a domanda debole); da qui **l'indeterminatezza dell'oggetto della gara**, che, per come era strutturato il bando e le asimmetrie informative rilevate,

hanno dunque potuto partecipare due concorrenti, il consorzio degli *incumbent* Mobit e la società Autolinee Toscane Spa (posseduta al 100% dal gruppo francese RATP uno dei principali *player* a livello europeo), la quale si è aggiudicata la procedura con un ribasso del 3,001,% sulla base d'asta, mentre il ribasso offerto dal consorzio degli *incumbent* è stato pari all'1,7%. Dopo l'aggiudicazione formale, avvenuta nel marzo 2016, il Consorzio Mobit ha presentato ricorso al TAR chiedendo l'annullamento della procedura sulla base di una serie di argomentazioni tra cui, in particolare, il fatto che al vincitore, essendosi avvalso dei requisiti della propria controllante francese RATP Epic, sarebbe applicabile la normativa comunitaria e nazionale sul divieto di partecipazione alle gare. Il contenzioso è in corso di svolgimento²¹².

260. In **Liguria** l'Agenzia regionale per il TPL ha bandito una gara con un unico lotto, corrispondente all'intero bacino regionale, comprensivo dei servizi su gomma, marittimi e di alcuni servizi ferroviari²¹³. L'Autorità ha inviato un parere motivato alla stazione appaltante, ai sensi dell'art. 21 bis della legge n. 287/90, sottolineando che l'individuazione di un unico lotto coincidente con il bacino di programmazione, anche alla luce della conformazione geografica della Liguria, avrebbe potuto restringere la concorrenza limitando il numero di partecipanti alla gara²¹⁴. La stazione appaltante ha risposto al parere motivato affermando che la previsione di un lotto unico regionale era contenuta in una legge regionale (la L.R. n. 33/2013) che la stazione appaltante non poteva disapplicare. L'Autorità ha quindi presentato ricorso al TAR Liguria, dove gli atti di gara erano peraltro già stati impugnati anche dai gestori *incumbent*.

261. Di rilievo appare la circostanza che il TAR Liguria abbia deciso di sospendere il giudizio ponendo la questione di legittimità costituzionale con riferimento alle previsioni della legge regionale Liguria n. 33/13 (artt. 9, comma 1, e 14, comma 1) che prevedono un ATO coincidente con l'intera Regione e l'affidamento del servizio di TPL con gara in un unico lotto, per contrasto con gli artt. 3, 97, 117 Costituzione. **Dalla sentenza della Corte, infatti, potrebbero arrivare indicazioni utili sul fatto se, ed entro che limiti, le Regioni possano con atti legislativi disporre in tema di organizzazione delle procedure di gara**²¹⁵.

262. Le altre gare regionali sono in svolgimento o in una fase ancora preliminare, anche se sono emerse subito diverse criticità. Ad esempio, la gara ferroviaria del **Piemonte** non è ancora in corso

avrebbe potuto costituire un ulteriore vantaggio per l'*incumbent*. AS2168 Regione Toscana – procedure di affidamento in concessione dei servizi di trasporto pubblico locale dell'11 febbraio 2015, in Boll. n. 14/2015.

²¹² Con ordinanza n. 525 del 5 maggio 2016 il TAR Toscana ha respinto la domanda cautelare di Mobit e ha fissato al 21 settembre 2016 la data per la trattazione del merito.

²¹³ L'Agenzia è partecipata dagli enti locali che controllano gli attuali operatori *incumbent*.

²¹⁴ Nel parere l'Autorità aveva anche criticato la decisione di bandire una gara per **servizi integrati ferro-gomma**, che aveva portato ad inserire tra i requisiti di partecipazione anche il possesso della **licenza ferroviaria** (nonostante il fatto che i servizi ferroviari rappresentassero solo il 2% del totale messo a gara) e aveva segnalato i **requisiti di partecipazione** eccessivamente onerosi (che in genere sono una conseguenza delle gare a lotto unico).

²¹⁵ Come peraltro era avvenuto anche in Toscana con la legge regionale 65/2010 e come avviene in diverse realtà regionali.

ma è stato pubblicato l'avviso sulla GUCE solo per due dei tre lotti, mentre per il lotto principale (l'area metropolitana di Torino) si starebbe valutando il prolungamento, alla scadenza, dell'affidamento diretto del contratto attuale; le gare per il TPL di **Friuli Venezia Giulia, Campania²¹⁶, Umbria**, sono state sospese in prossimità dell'avvio, a causa del contenzioso amministrativo che hanno innescato.

Al momento solo la gara friulana, dopo un lungo contenzioso attivato da un potenziale concorrente (Busitalia) che si lamentava, tra l'altro, dell'obbligo di subentro nel materiale rotabile degli *incumbent*, è finalmente in procinto di essere svolta²¹⁷.

3.3 *Le criticità delle gare italiane*

263. Le gare più recenti mettono in luce i principali nodi critici che, in Italia, ostacolano il buon funzionamento dei meccanismi concorrenziali anche quando le amministrazioni scelgono questa strada:

- la presenza di un **unico lotto di affidamento**, spesso particolarmente esteso perché **coincidente con il bacino unico regionale** di programmazione che non appare giustificato dall'esistenza di rilevanti economie di scala (cfr. Capitolo 1) e che richiede un notevole incremento degli investimenti per la partecipazione alla gara stessa e dunque ne limita l'attrattività (**Emilia Romagna, Toscana, Liguria, Friuli Venezia Giulia**);
- i **conflitti di interesse**: visto che in molti casi le aziende *incumbent* sono controllate dagli enti locali di riferimento, non è raro che i soggetti che svolgono le funzioni di stazione appaltante (agenzie o enti di governo) siano gli stessi che controllano i gestori correnti (**Emilia Romagna, Liguria**);
- le **difficoltà di reperimento del materiale rotabile**, non solo in termini assoluti ma anche rispetto ai tempi di avvio del servizio previsti nei bandi, spesso immotivatamente troppo compressi (**Emilia Romagna**);
- le **difficoltà di accesso alle infrastrutture** necessarie allo svolgimento del servizio (depositi, officine), a volte per l'indisponibilità dell'infrastruttura (favorita magari da condotte poco collaborative dei gestori correnti), altre volte per l'eccessiva brevità dei

²¹⁶ Si tratta della procedura ristretta, **sospesa dal giudice amministrativo dopo il ricorso di uno degli attuali gestori** del servizio, CTP, società pubblica partecipata dalla Provincia di Napoli, avviata dalla Regione a gennaio 2014 per l'affidamento del servizio relativo all'intero bacino regionale del TPL su gomma. I lotti messi a gara sono 5, coincidenti con il perimetro amministrativo delle province campane, alcune delle quali sono state aggregate.

²¹⁷ La gara è stata bandita nel 2014 e riguarda tutti i servizi di TPL su gomma della Regione. **Anche in questo caso le caratteristiche del bando di gara originario, impugnato da Busitalia, erano tali da rendere particolarmente difficile la partecipazione alla procedura da parte di operatori diversi dagli *incumbent*:** il lotto unico per un bacino di ampiezza elevata; un obbligo di acquisto relativo ad un insieme piuttosto ampio di mezzi ed infrastrutture; requisiti economici di partecipazione onerosi, la previsione del trasferimento *tout court* del personale, inclusi gli accordi integrativi e comprendendo anche dipendenti non direttamente impiegati nei servizi oggetto della gara. Il Consiglio di Stato ha chiesto di rivedere il bando, in particolare con riguardo all'obbligo di acquisto del parco mezzi e delle infrastrutture dai gestori uscenti. A febbraio 2016 la stazione appaltante ha pubblicato un nuovo bando di gara, che tiene conto dei rilievi mossi dal giudice amministrativo e la procedura è in corso di svolgimento.

termini di avvio del servizio che ne impedisce il reperimento o l'acquisizione in tempi congrui (**Emilia Romagna**);

- le “**clausole di protezione sociale**” (molto frequenti nei bandi in Italia), spesso troppo ampie e tali da poter neutralizzare ogni possibile vantaggio di efficienza legato ad una diversa organizzazione del fattore lavoro da parte del nuovo entrante.

264. Vi sono poi altri elementi, che ricorrono nel disegno delle gare, che producono **vantaggi ingiustificati per l'incumbent**:

- **vantaggi di tipo informativo**, in particolare con riferimento alla fase della c.d. *data room* di acquisizione delle informazioni propedeutiche alla partecipazione alla gara (**Toscana**);
- clausole dei bandi che finiscono per avvantaggiare i gestori correnti: si può prevedere ad esempio un **obbligo di subentro “integrale” nei beni e rapporti di personale già esistenti** (**Friuli Venezia Giulia**), obbligo che può rilevarsi particolarmente oneroso se il valore dei beni da trasferire è fissato a livelli non commisurati a valori di mercato;
- clausole per **ritardare il trasferimento del TFR** del personale dal vecchio al nuovo gestore;
- oppure si possono considerare come elementi di valutazione dell'offerta tecnica fattori che in realtà non qualificano il tipo di offerta ma sono solo nella disponibilità dell'*incumbent* (premiano, ad esempio, l'utilizzo di uno specifico *software*).

265. In generale, ogni qualvolta il bando di gara consente alla stazione appaltante una **discrezionalità ingiustificatamente ampia**, aumenta l'alea connessa alla partecipazione alla gara e questo per definizione avvantaggia i gestori correnti; a volte, **l'oggetto del bando** appare **indeterminato** perché l'amministrazione che fa la gara chiede ai partecipanti una rimodulazione del servizio rispetto a quello offerto sino ad allora, ma senza specificare adeguatamente il tipo di rimodulazione richiesto per poter beneficiare di un punteggio più elevato (questo era il caso della gara **Toscana**). Tra l'altro, in questi casi il possesso di informazioni dettagliate sulla produzione corrente è indispensabile per poter formulare un'offerta migliorativa.

266. In definitiva, nonostante il relativo incremento nel ricorso alla gara, gli esiti delle procedure svolte non sempre sono stati “rassicuranti” ed infatti si osserva una persistente **tendenza a mantenere lo *status quo***, come si evince dal fatto che quasi il 60% delle gare bandite vengono aggiudicate dagli *incumbent*, che in un ulteriore 20% dei casi vincono la gara in ATI con altri operatori²¹⁸; solo in un caso su 5, dunque, la gara promuove l'apertura al mercato di nuovi operatori in grado di partecipare autonomamente. Inoltre, a molte gare è associato un **elevato contenzioso amministrativo**, che genera incertezza, a causa dell'alea connessa con l'esito dei

²¹⁸ Cfr. Cassa depositi e prestiti (2013).

ricorsi e porta gli enti interessati a prorogare ulteriormente i contratti, per scongiurare il rischio di interruzione di pubblico servizio.

267. In questo modo, inoltre, aumenta ulteriormente la **durata media delle gare**, già piuttosto elevata date le caratteristiche intrinseche del settore e pari ad almeno 18 mesi circa, a partire dalla pubblicazione del bando²¹⁹. Si tratta di una **tempistica “minima”**, che è destinata ad aumentare se il contratto da affidare è troppo ampio, o nei casi in cui occorre predisporre nuovi depositi di manutenzione, o se lo stock nuovo di materiale rotabile richiesto è molto grande oppure, ovviamente, in presenza di contenzioso amministrativo; come mostra l’esperienza italiana, è facile arrivare anche ad una durata di 4-5 anni per il completamento della procedura. Inoltre, bisogna considerare il tempo necessario a preparare la gara e predisporre gli atti. La **predisposizione del disegno di una gara** nel TPL è un’attività complessa, che richiede uno specifico *know how*, personale dedicato, risorse per rendere fruibili le informazioni necessarie a stimare la redditività attesa della gara (anche ai fini della predisposizione del PEF-Prospetto economico finanziario, richiesto dall’ART nel Regolamento sul bando tipo).

268. Per tutti questi motivi, **l’ente territoriale che affida il servizio dovrebbe avviare l’attività finalizzata allo svolgimento della gara con alcuni anni di anticipo** rispetto alla scadenza del contratto in essere. Altrimenti, per garantire la continuità del servizio pubblico, diventa inevitabile ricorrere alla proroga dei contratti, talvolta anche senza alcuna copertura normativa, poiché le possibilità di deroga (per un massimo di 2 anni) offerte dal § 5.5 del Regolamento n. 1370/2007 - a cui in realtà si dovrebbe fare ricorso solo come *extrema ratio* - sono state tutte già sfruttate. Sarebbe quindi opportuno che, nell’ambito delle riforme normative in atto, in particolare con riguardo alle norme che legano il riparto dei fondi allo svolgimento delle gare, fossero introdotti adeguati **incentivi ad avviare le procedure in tempo** per concludere le gare in prossimità della scadenza dei contratti.

269. Un’altra considerazione che occorre fare, date le evidenze sulla durata delle procedure è che, in particolare con riferimento al TPL ferroviario, **l’accesso alla disponibilità di materiale rotabile** dev’essere **precondizione necessaria**, oltre che per svolgere con efficacia ed in breve tempo le gare, anche per consentire una piena partecipazione concorrenziale alle stesse. Il caso dell’Emilia Romagna, dove la Regione disponeva del 50% dei treni necessari a svolgere il servizio, è un’eccezione nel panorama italiano; in quasi tutti i restanti casi infatti il materiale rotabile utilizzato nei servizi regionali è di proprietà di Trenitalia; qualsiasi altro partecipante ad

²¹⁹ Il dato emerge esaminando il complesso delle gare nel TPL che sono state oggetto di denunce all’Autorità o su cui l’Autorità è comunque intervenuta. Con specifico riferimento alle gare ferroviarie nei vari mercati europei uno dei maggiori operatori considera che per le gare che richiedono nuovi treni servono almeno 25 mesi di lavoro preparatorio prima di poter iniziare l’attività di gestione ed almeno 17 mesi per le concessioni c.d. “*as going concern*”, cioè affidamenti relativi alla sola gestione dei servizi, con trasferimento dal vecchio al nuovo gestore del materiale rotabile, dello staff, dei depositi, ecc. Fonte: *Arriva’s experience in Passenger Rail Tendering*. AFRA meeting in Paris, 9th July 2013.

un'ipotetica gara dunque, rispetto all'*incumbent*, si troverebbe nell'asimmetrica situazione di doversi procurare tutti i treni necessari. Senza considerare che buona parte dei depositi e delle altre infrastrutture necessarie all'avvio del servizio è nella disponibilità di Trenitalia (o di RFI, ma comunque del gruppo FS).

270. Tra l'altro, alcuni recenti sviluppi nel panorama italiano rendono ancora più acute le criticità concorrenziali legate al materiale rotabile; infatti, proprio in prossimità della scadenza di diversi contratti di servizio, Trenitalia ha bandito una gara per l'acquisto di 500 treni per il trasporto locale, di cui 96 (costituenti la prima commessa) destinati all'Emilia Romagna e gli altri da utilizzare via via che saranno firmati i contratti con le Regioni. Dunque, anche l'attività di rinnovo del materiale rotabile è in capo a Trenitalia, per cui aumentano ulteriormente gli incentivi per non procedere ad affidamenti competitivi.

271. La situazione di vantaggio per l'*incumbent* ferroviario sopra descritta può essere superata in due modi:

- come avvenuto anche in altri contesti (v. *supra*) attraverso la costituzione di società *ad hoc* che acquistano il materiale rotabile e poi lo noleggiavano alle società che si aggiudicano la gara (sull'esempio dei ROSCO); modalità che la gara per i nuovi treni appena bandita dall'*incumbent* rende di più difficile implementazione;
- per motivi oggettivi, se intervengono modifiche nelle specifiche tecniche e di sicurezza dei treni tali da rendere il materiale dell'*incumbent* obsoleto e non più utilizzabile.

3.4 Il Regolamento ART ed i nodi irrisolti

272. A giugno 2015 l'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) ha approvato un **Regolamento *ad hoc* sul bando tipo nelle gare per il TPL**²²⁰ che **affronta buona parte dei nodi critici** connessi allo svolgimento delle gare, peraltro già evidenziati anche dall'Autorità in numerose occasioni nell'ambito della propria attività di segnalazione²²¹. Il documento, su cui l'Autorità ha fornito un parere preventivo²²², detta la disciplina uniforme di aspetti regolatori delle gare per l'affidamento in esclusiva dei servizi di TPL su strada e per ferrovia; alcune misure riguardano anche i contratti di servizio aggiudicati senza ricorso alla gara (es. *in house providing*).

²²⁰ Delibera ART n. 49/2015 del 17 giugno 2015.

²²¹ Sulle criticità concorrenziali del TPL, oltre alle segnalazioni citate in altre note, cfr. *ex multis* AS901 *Proposta di riforma annuale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza* del 5 gennaio 2012; AS988 *Proposta di riforma annuale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza* del 2 ottobre 2012; AS1137 *Proposta di riforma annuale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza* del 4 luglio 2014; Regione Umbria. *Bandi di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico di interesse regionale e locale* dell'11 marzo 2014; AS713 *Provincia di Firenze. Gara per l'affidamento dei servizi di TPL* del 10 giugno 2010; AS658 *Regione Piemonte-Gare per l'affidamento dei servizi ferroviari regionali* in Boll. 3/2010.

²²² Con Delibera n. 26 del 12 marzo 2015 l'ART ha approvato uno schema di atto di regolazione sul quale ha richiesto anche il parere dell'Autorità. Cfr. AS1197 *Schema di atto di regolazione in materia di gare sul trasporto pubblico locale* del 22 aprile 2015 in Boll. 21/2015.

273. Le misure individuate sono volte in particolare ad evitare condizioni discriminatorie o ad impedire l'accesso al mercato in occasione delle gare. In quest'ottica, l'ART ha fornito alcune **regole per l'assegnazione dei beni essenziali ed indispensabili** da parte dell'ente affidante, occupandosi anche dei **tempi** necessari **per l'acquisizione del materiale rotabile** e delle clausole sul **trasferimento del personale**. Ha inoltre stabilito il **set minimo di informazioni** che deve essere obbligatoriamente reso accessibile ai partecipanti ad una gara e si è occupata, ma solo in misura minore, dei requisiti di partecipazione e dei criteri di aggiudicazione.

274. Un'altra parte del Regolamento è dedicata ai **criteri per la redazione del piano economico finanziario** e stabilisce alcune misure, che dovrebbero incentivare l'efficienza in caso di affidamenti senza gara, ispirate ai criteri sul calcolo dei corrispettivi previsti dalla normativa comunitaria (v. Capitolo 2).

275. Infine, il Regolamento si occupa del **contenuto minimo dei contratti di servizio**, della loro **durata** e della **proroga**. Con riferimento a proroga e durata le misure del regolatore sono in sostanza un richiamo al rispetto della normativa di riferimento. E' degno di nota l'interesse per il tema delle **modifiche contrattuali**: a tale riguardo, l'ART richiede che nei contratti siano introdotte apposite clausole chiare, precise ed inequivocabili per disciplinare sia i presupposti che le modalità necessari per disporre eventuali modifiche, comunque tali da non alterare la natura generale del contratto. L'ultima parte del Regolamento fissa alcuni criteri per la **nomina delle commissioni aggiudicatrici**.

276. Tra le misure previste dal Regolamento di particolare interesse è la previsione di una **procedura di consultazione *ad hoc* tra l'ente affidante ed i soggetti portatori di interesse**, da svolgersi a partire dalla pubblicazione dell'avviso sulla GUCE previsto dall'art. 7 del Regolamento 1370/2007. La procedura ha l'obiettivo di accertare la natura dei vari beni strumentali ed il conseguente regime di trasferimento, applicando i criteri individuati dall'ART, nonché di identificare il perimetro del personale da trasferire al gestore subentrante; l'ente appaltante deve dare conto dell'esito della procedura attraverso una relazione da allegare ai documenti di gara. Si tratta di uno strumento potenzialmente molto importante ai fini dell'apertura concorrenziale del settore, visto che le notevoli differenze riscontrate nelle varie realtà locali impediscono di trovare soluzioni "generalizzate" a tali problematiche.

277. Il Regolamento dell'ART rappresenta un **notevole passo in avanti** perché d'ora in poi su alcuni specifici aspetti del disegno della procedura di gara esistono chiare ed autorevoli indicazioni di *best practice*.

278. Gli aspetti su cui l'ART non è intervenuta, ma che come abbiamo visto influenzano in maniera sostanziale l'esito delle gare, sono:

- la presenza di **lotti unici** di gara, anche di dimensioni molto ampie;
- l'esistenza di **ampi conflitti di interesse** tra stazione appaltante e partecipanti alla gara.

279. Di questi due profili si occupa ora il TUSPL in discussione, con misure di un certo rilievo.

280. Nelle specifico, l'art. 14 prevede che **gli enti affidanti**, con l'obiettivo di promuovere la più ampia partecipazione alle gare, **devono articolare i bacini di mobilità in più lotti**, tenuto conto delle caratteristiche della domanda e salvo eccezioni motivate da economie di scala proprie di ciascuna modalità e da altre ragioni di efficienza economica; degno di nota è il fatto il TUSPL affidi proprio all'ART il compito di regolare tale eccezione al principio della pluralità di lotti di gara.

281. E' chiaro che a valle dell'approvazione di questa normativa, che ha esplicita finalità concorrenziale, nessuna Regione potrà avviare procedure che impongono un unico lotto di gara pari al bacino di programmazione. Per una maggiore efficacia della norma sarebbe auspicabile che l'ART intervenisse *ex ante* con linee guida generali che individuano a monte le possibili deroghe, evitando il ricorso ad una procedura "caso per caso", per non incorrere in un numero eccessivo di richieste di difficile valutazione²²³. Positiva, seppure in un'ottica di *second best*, è la previsione per cui nei casi in cui si richiede l'intervento dell'ART si procede ad aggiudicazione solo in presenza di almeno due offerte, laddove in caso di un'unica offerta si può aggiudicare il servizio solo per motivi di necessità ed urgenza e per non più di tre anni. Questo perché è estremamente probabile che le gare a lotto unico con una sola offerta siano vinte dagli *incumbent*; si sollecita dunque, quantomeno, un nuovo affidamento alla scadenza dei 3 anni.

282. Il TUSPL contiene anche una disciplina sui **conflitti di interesse** (artt. 18, 19 e 20), già richiamata nel Capitolo 2, incentrata sulla composizione delle commissioni di gara e sul conflitto di ruoli (affrontato prevedendo alcune ipotesi di inconfiribilità degli incarichi inerenti la gestione del servizio), disciplina che, per quanto riguarda il TPL, andrà integrata con le misure previste dal Regolamento dell'ART sul bando tipo. Si tratta in entrambi i casi di misure di tipo "comportamentale", difficili da monitorare e comunque insoddisfacenti.

283. Sempre in materia di gare, il TUSPL (articolo 17) **amplia le competenze dell'ART**, chiamata a regolare diversi aspetti di rilievo, con riguardo: alle procedure che impongono all'affidatario di riscuotere i proventi da traffico; ad alcuni requisiti patrimoniali dei partecipanti,

²²³ Sempre legato al tema dei lotti è l'art. 17, c. 2 che stabilisce che nei casi disciplinati dall'ART, per lotti con più di 350 mila/ab e per il solo TPL su gomma, **il servizio viene aggiudicato solo se ci sono almeno 2 offerte valide**; è possibile l'aggiudicazione con **1 sola offerta per motivi di necessità** ed urgenza, **per non più di 3 anni**, per cui si introduce il principio generale per cui i bacini vanno articolati in più lotti di gara, ma se ne consente la deroga se vi sono economie di scala o altre ragioni di efficienza disciplinate dall'ART.

alla possibilità di garantire un accesso equo ai beni necessari ad effettuare il servizio, al processo di trasferimento del personale dal vecchio al nuovo gestore. Al di là di questi aspetti, peraltro in buona parte già oggetto di intervento dell'ART nel Regolamento sul bando tipo, l'art. 17 del TUSPL richiede anche di regolamentare l'eventuale trasferimento dall'ente affidante o dal gestore uscente della proprietà dei beni (immobili e strumentali, tra cui il materiale rotabile) a società (a capitale privato o misto pubblico-privato) specializzate che poi li darebbero in locazione ai gestori di TPL locale e regionale. **Si introduce dunque nella normativa l'idea di ricorrere a società terze analoghe ai ROSCO britannici** o a quelle svedesi, la cui introduzione potrebbe avere un impatto molto positivo per la concorrenza, soprattutto per quanto riguarda il materiale rotabile ferroviario. Tale novità va considerata insieme al comma 866 della l. n. 208/2015 (già discusso al Capitolo 2) che prevede l'istituzione di un **Fondo specializzato** per l'acquisto di materiale rotabile per il trasporto pubblico locale e regionale, stanziando anche 740 milioni di € addizionali fino al 2022, rinviando per i dettagli ad un apposito decreto attuativo che dovrà essere emanato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti²²⁴.

4. Variabili che influiscono sulla “qualità” delle gare

4.1 Premessa

284. L'esperienza delle gare svolte, all'estero ed in Italia, consente di individuare con chiarezza le principali variabili che influiscono sulla “qualità” delle gare, vale a dire sulla possibilità di avviare procedure realmente in grado di selezionare i gestori più efficienti:

- il **numero di partecipanti** alla gara (che dipende in buona parte dal numero e dalle caratteristiche dei lotti);
- i **criteri di valutazione** dell'offerta;
- la **tipologia del contratto** oggetto di affidamento, in particolare sotto il profilo degli incentivi all'efficienza ed all'innovazione, dei criteri di rinegoziazione e della durata;
- il **tipo di procedura**, non solo con riguardo alle differenze tra l'evidenza pubblica e la procedura ristretta ma anche in relazione alla possibilità di sviluppare procedure più “flessibili” che consentano, senza ampliare indebitamente la discrezionalità delle amministrazioni, di presentare offerte più idonee a soddisfare le esigenze di mobilità del territorio;
- la natura del soggetto che svolge le funzioni di **stazione appaltante**.

²²⁴ L'esplicito *favor* del TUSPL per politiche di rinnovamento del parco mezzi emerge anche dall'art. 22 (commi da 1 a 5), il quale contiene una serie di **disposizioni finalizzate all'innovazione del settore**, attraverso il **rinnovo dei mezzi** (c.1), l'introduzione di nuove tecnologie (cc. 2 e 4) e di sistemi di bigliettazione elettronica (c. 5, per i contratti dal 31 dicembre 2016), la possibilità di ricorrere alla locazione dei mezzi (c. 3), con la previsione, nei contratti dal 31 dicembre 2016, dell'onere per il mantenimento ed il rinnovo del materiale rotabile a carico delle imprese, tenute anche a dimostrare con un PEF l'impiego di risorse per tale rinnovo. Si tratta di uno degli articoli di cui il Consiglio di Stato nel proprio parere ha suggerito l'espunzione.

4.2 *Il numero di partecipanti*

285. Il numero di partecipanti alle gare incide direttamente sui risparmi di costo possibili²²⁵. Per questo è necessario intervenire sulle barriere all'entrata che, dalla disamina svolta sino ad ora, nel TPL sono riconducibili principalmente:

- alla **dimensione dei lotti di gara**;
- alla permanenza di **vantaggi indebiti a beneficio degli *incumbent***, incluse le **asimmetrie informative**, le **clausole sociali eccessivamente rigide** e, in determinati casi, la **disponibilità del materiale rotabile richiesto e di infrastrutture di deposito o manutenzione**;
- alla possibile **insufficiente redditività attesa** della procedura.

286. Il tema della **dimensione dei lotti** è cruciale, anche considerato che in Italia, come abbiamo appena visto, le principali gare bandite recentemente nel TPL sono gare regionali a **lotto unico**²²⁶.

287. La decisione di bandire gare regionali a lotto unico viene motivata dalle amministrazioni con l'esigenza di razionalizzare la gestione dei servizi di TPL, attraverso una riduzione nel numero dei contratti, spesso numerosi ed affidati ad aziende piccole (e, per questo, considerate inefficienti), in modo da ridurre i costi di transazione, connessi con la necessità di gestire più contratti, nonché aumentare l'efficienza grazie allo sfruttamento di rendimenti di scala crescenti. Tali motivazioni paiono, tuttavia, fondate soprattutto su **logiche di natura politica**, tendenti al mantenimento dello *status quo* ed eventualmente al rafforzamento del ruolo delle Regioni come centro decisionale, là dove i gestori correnti sono rappresentati da aziende pubbliche, controllate da province ed altri enti locali (come è il caso della **Liguria** o del **Friuli Venezia Giulia**).

²²⁵ Uno studio condotto sulle **gare di Londra** nel periodo 2003-2006 mostra che la procedura di **gara è in grado di ridurre il prezzo a base d'asta quando il numero di partecipanti è superiore a 2** ma che **la minimizzazione del prezzo a base d'asta si osserva quando vi sono 5 partecipanti** alla gara. Cfr. Amaral M. – Saussier S. – Yvrande-Billon A. *Does Competition for the Field Improve Cost Efficiency? Evidence from the London Bus Tendering Model* CNI-Working Paper No. 2006-14. Sul rapporto tra numero dei partecipanti alle gare e costi operativi cfr. anche Amaral M. – Saussier S. – Yvrande-Billon A. *Expected Number of Bidders and Winning Bids: Evidence from the London Bus Tendering Model* LSE and the University of Bath (2013). Dall'analisi econometrica condotte su 806 gare sul TPL su gomma risulta che **un numero più elevato di partecipanti, sia effettivo che atteso, è associato ad un costo minore del servizio**.

²²⁶ Già nel parere reso all'ART sullo schema di Regolamento per il bando tipo l'Autorità aveva voluto sottolineare che **“gli obiettivi di miglioramento delle condizioni concorrenziali nelle gare del TPL, perseguiti dall'atto di regolazione, rischiano di essere vanificati poiché il provvedimento non affronta il tema della dimensione dei lotti di gara ed in particolare le criticità concorrenziali connesse con lo svolgimento di gare a lotto unico, soprattutto laddove il lotto è particolarmente ampio poiché coincidente con l'intero bacino regionale [...] la dimensione dei lotti incide in modo sostanziale proprio sulle principali criticità delle procedure di gara che l'ART affronta nell'atto di regolazione, come la disponibilità dei beni strumentali per lo svolgimento del servizio, il trasferimento del personale dal gestore uscente al nuovo gestore, l'accesso alle informazioni rilevanti. La soluzione di simili questioni varia infatti, e diventa sempre più complessa, all'aumentare delle dimensioni del lotto”**. AS1197 Schema di atto di regolazione in materia di gare del trasporto pubblico locale del 22 aprile 2015 in Boll. n. 21/2015. Sul lotto unico cfr. anche AS1214 Regione Liguria-Avviso per l'individuazione degli operatori economici per il trasporto pubblico locale.

288. Gli studi empirici e le esperienze internazionali mettono infatti **fortemente in dubbio l'esistenza di economie di scala** nel settore del TPL, con particolare riguardo per il trasporto su gomma (v. Capitolo 1). In particolare, vi sono evidenze di economie di dimensione nel breve periodo, mentre è incerta la loro presenza nel lungo periodo; in ogni caso, esse mostrano un'intensità decrescente all'aumentare della dimensione d'impresa e, secondo alcuni studi, oltre una certa soglia, sensibilmente più bassa per il TPL su gomma rispetto al ferro, diventano diseconomie; anche le **economie di densità**, rilevate sia nel breve che nel lungo periodo, con maggiore intensità per il TPL urbano, tendono a decrescere all'aumentare della dimensione dell'impresa; le **economie di scopo** sono osservate sia nel lungo che nel breve periodo, ma solo con riferimento all'integrazione tra modalità di trasporto all'interno della stessa tipologia di servizio (es. TPL su gomma urbano ed extraurbano).

289. Più controversa è invece la questione delle **economie di scopo** in relazione all'integrazione tra tipologie diverse di servizio (es. **ferro-gomma**). In quest'ultimo caso, l'impatto negativo sulla concorrenza prodotto da gare aventi ad oggetto servizi integrati ferro-gomma potrebbe essere particolarmente forte, poiché sono pochissimi gli operatori in grado di fornire entrambi i servizi ed in genere sono gli *incumbent* nel trasporto ferroviario. Per questo, è comunque preferibile bandire gare con lotti distinti per tipologia di servizi, che consentono comunque ad eventuali economie di scopo di emergere al momento della presentazione delle offerte, senza ridurre la platea dei possibili partecipanti.

290. Per fare emergere queste economie di scopo i partecipanti alle procedure dovrebbero comunque poter contare su una certa **flessibilità nel modulare l'offerta** al momento della gara (ad esempio, proporre la sostituzione di un certo quantitativo di produzione su ferro con il trasporto su gomma se questa portasse a ridurre i costi ed a migliorare l'offerta). Invece, attualmente, anche per le descritte criticità connesse con la fase di programmazione dei servizi (cfr. Capitolo 2), le gare vengono in genere bandite su determinati e non modificabili quantitativi di produzione di servizi (gomma o ferro), senza consentire ai partecipanti variazioni nelle quantità offerte o nel mix di servizi. E' quindi **improbabile** che a queste condizioni si possano realizzare **in modo endogeno alla gara economie di scopo** così ampie da giustificare un lotto unico integrato ferro-gomma.

291. In definitiva, le gare a lotto unico, anche integrato, possono:

- **ridurre indebitamente il numero di partecipanti** alla procedura stante la **scarsa fondatezza dell'argomento delle economie di scala**, con le distinzioni sopra evidenziate tra gomma e ferro;
- a fronte di incerti e comunque esigui risparmi nei costi di transazione - che le Regioni sperano di ottenere riducendo il numero di controparti - affievolire il potere contrattuale

delle amministrazioni nei confronti dei gestori, poiché **non consentono** di attivare alcuna forma di **concorrenza per comparazione** (*yardstick competition*) in grado di preservare un certo livello di contendibilità del mercato una volta che la gara è stata aggiudicata al monopolista temporaneo: ad esempio, modalità di subentro o varie penalità in caso di inadempienze di un gestore, a beneficio di gestori più efficienti. Più sono ampi i lotti a gara, infatti, più è difficile e costoso ricorrere a tali meccanismi incentivanti;

- **ridurre** anche la concorrenza in una prospettiva intertemporale: infatti, se un intero bacino viene affidato ad un nuovo gestore, l'attività del precedente gestore non si riduce, ma termina del tutto; poiché spesso, in Italia, le aziende hanno una dimensione operativa esclusivamente locale, in questo modo può diminuire - non per effetto della concorrenza - **il numero di concorrenti potenziali nelle altre e successive gare**; senza trascurare che la cessazione di attività di un gestore ha un forte impatto occupazionale (e dunque tende ad aumentare le resistenze anche di tipo politico/sindacale alle gare);
- **amplificano le principali criticità connesse allo svolgimento di una gara** (la disponibilità dei beni strumentali per lo svolgimento del servizio, il trasferimento del personale, l'accesso alle informazioni rilevanti).

292. **La scelta del lotto unico costituisce dunque una deroga non necessaria ai principi di parità di trattamento e non discriminazione** che devono ispirare le gare. Per l'insieme di tali ragioni, ricorrere al lotto unico per forzare processi di aggregazione tra operatori già esistenti, come è nell'interesse di diversi enti territoriali – anche con l'avallo della recente novità normative sul riordino delle partecipate contenute nel già menzionato TUSPP- non è una modalità appropriata per affrontare i problemi di tipo gestionale e finanziario che affliggono molte aziende, anzi, si rischia di rinviarne la soluzione e di determinare solo la **costituzione *sic et simpliciter* di duraturi ed inefficienti monopoli regionali**²²⁷. Peraltro, si tratta di fenomeni di aggregazione che frequentemente coinvolgono gli operatori *incumbent* e mirano al mero **mantenimento delle precedenti rendite di posizione** senza garantire alcun miglioramento dell'efficienza.

293. **Nei paesi dove il TPL è stato liberalizzato il valore dei contratti affidati è normalmente contenuto**, grazie a lotti di piccole dimensioni. E' la procedura di gara che poi consente di fare emergere eventuali economie di scala (o di scopo) e al contempo, garantendo un

²²⁷ Nell'ambito del Working Party No. 2 on Competition and Regulation promosso dall'OCSE-Directorate for financial and enterprise affairs competition committee, cfr. anche la posizione espressa sul settore italiano del TPL dal Prof. M. Ponti del Politecnico di Milano nel *Summary of discussion of the hearing on the use of tenders and auction*, Dicembre 2014: **“attempts to promote competitive tenders have failed, which Prof. Ponti attributed to two flaws of contract design. First, the role of the State as residual claimant was too large; hence, local authorities, who are both owners of the incumbent train operating companies and the bodies responsible for awarding concessions, have been able to rely on central government bailouts even in the case of extreme mismanagement. Secondly, contracts have been for large geographical areas such as an entire city or region, which is not justified by any demonstrated economies of scale but which poses a major entry barrier for potential new operators. As a result, he explained, out of 100 competitive tenders, 99 were won by the incumbent. Local services continue to operate inefficiently with very high costs of production borne by the taxpayer, which competitive tendering is failing to reduce”**.

effettivo livellamento del terreno di gioco, impedisce agli operatori di accrescere indebitamente il proprio potere di mercato nei confronti dell'ente che aggiudica i contratti.

294. I grandi gruppi che operano nel TPL in Europa, infatti, sono in genere strutturati secondo il modello della *holding* che controlla una pluralità di piccole e medie imprese (cfr. Capitolo 1). Tale modello consente di coniugare i vantaggi derivanti dalla grande capacità finanziaria, esperienza e forza contrattuale, in capo alla *holding*, con la flessibilità e la conoscenza dei mercati locali delle imprese partecipate, che sono quelle che concorrono alle gare. Nei paesi (Svezia, Regno Unito) dove le gare sono sulla mera gestione (*going concern tendering*) le infrastrutture (materiale rotabile, depositi) sono gestite da soggetti terzi che le mettono a disposizione, a condizioni di mercato, a chiunque ne faccia richiesta ed è proprio la **combinazione di lotti piccoli e della esternalizzazione nella gestione delle infrastrutture** che consente un efficiente funzionamento del meccanismo delle gare, grazie al quale è garantito un effettivo livellamento del terreno di gioco al momento della procedura, a prescindere dalle dimensioni dei partecipanti. Questi possono esprimere offerte differenti in funzione dell'esperienza maturata, della capacità finanziaria, di elementi che riguardano il merito e non indebiti vantaggi preesistenti.

295. Lotti piccoli ed una programmazione efficiente delle gare risolvono anche buona parte dei problemi di **asimmetrie informative** tipici del settore, che gravano sui nuovi operatori rispetto agli *incumbent*.

296. Un altro fattore legato alle asimmetrie informative che incide sulla partecipazione alle gare riguarda le clausole dei contratti di servizio che disciplinano il **monitoraggio post-affidamento**, le quali dovrebbero prevedere severi obblighi di trasmissione di informazioni di qualità sulle variabili rilevanti (dati di traffico, sulla domanda, ecc.) corredati da significative sanzioni. Tali clausole avrebbero l'effetto di ridurre il rischio di comportamenti opportunistici da parte degli *incumbent* in prossimità di nuovi affidamenti. Si tratta di clausole da inserire nei contratti di servizio futuri; per quanto riguarda i **contratti già in essere**, è necessario far riferimento ad una soluzione di *second best* ed affidarsi alla regolazione di settore, in particolare alla procedura di consultazione proposta dall'ART nel Regolamento sul bando tipo.

297. Vale osservare che i **contratti di affidamento gross cost**, che lasciano al gestore solo il rischio industriale - mentre il rischio commerciale resta in capo all'ente pubblico - richiedono quantitativi inferiori di informazioni per predisporre gli atti di gara poiché non è necessario conoscere il dettaglio dei ricavi per partecipare alla gara, ed è anche per questo che in alcune esperienze di liberalizzazione si è fatto ricorso a questo tipo di contratti²²⁸. Tuttavia essi hanno di

²²⁸ Secondo alcuni autori, nei contesti in cui i problemi informativi sono molto rilevanti questa tipologia di contratti potrebbe essere preferibile almeno nelle prime tornate di gare. Cfr. Albano G. – Heimler A. – Ponti M. *Concorrenza, regolazioni e gare: il trasporto pubblico locale* in Mercato, concorrenza, regole a. XVI, n. 1, aprile 2014.

solito un costo più elevato per la finanza pubblica, mentre i contratti di tipo **net cost**, che attribuiscono il rischio commerciale al gestore, oltre agli ovvi vantaggi in tema di finanza pubblica, appaiono preferibili sotto il profilo della responsabilizzazione dei soggetti partecipanti alle gare e della selezione di gestori efficienti. Sotto questo punto di vista il TUSPL fa una scelta precisa dal momento che all'art. 21, comma 2, prevede come regola l'affidamento secondo il metodo *net cost*, che, peraltro, è già il più diffuso in Italia.

298. Il tema delle **clausole sociali** eccessivamente ampie è un altro aspetto critico delle procedure di gara che viene drammatizzato nelle gare a lotto unico. Il Regolamento sul bando tipo dell'ART individua alcune misure inerenti il **trasferimento del personale** dal gestore uscente a quello entrante, misure apprezzabili soprattutto laddove si richiede che i documenti di gara debbano disciplinare modalità e condizioni per il trasferimento, avuto riguardo al **personale assegnato in maniera prevalente** alle attività relative ai servizi oggetto di gara; vista la grande **eterogeneità** delle situazioni aziendali che si presentano attualmente in Italia, la **procedura di consultazione** prevista dall'ART prima di ogni gara può essere un utile strumento di ausilio per specificare il perimetro di tali attività.

299. L'Autorità in più occasioni ha ribadito il proprio orientamento al riguardo, sottolineando che è **essenziale che la clausola sociale sia almeno definita in modo tale che eventuali limiti e restrizioni siano compatibili con l'organizzazione dell'impresa subentrante**. In altri termini, l'esigenza di mantenimento dei livelli occupazionali deve trovare un giusto temperamento sia con l'obiettivo di consentire risparmi di spesa pubblica che con il rispetto della libertà di organizzazione del lavoro dell'impresa²²⁹.

300. Della questione si occupa anche il TUSPL in via di approvazione (art. 17), non solo attribuendo all'ART il compito di dettare regole generali per il trasferimento del personale dal vecchio al nuovo gestore, ma prevedendo anche che in ogni caso si applichi il contratto collettivo nazionale e che il TFR dei dipendenti trasferiti venga versato dal gestore uscente all'INPS. Al momento in cui sarà approvato il TUSPL, verranno così **chiariti anche in via legislativa due punti importanti**:

- che non si trasferiscono le condizioni relative alla contrattazione di secondo livello;
- che il gestore uscente è responsabile verso l'INPS del TFR maturato dai dipendenti alla data in cui passano al nuovo gestore.

301. Un ulteriore elemento che influenza il numero dei potenziali partecipanti ad una gara è la difficoltà di **reperimento del materiale rotabile**. Si è visto che, accanto alle misure contenute nel

²²⁹ Cfr. *ex multis* il parere inviato ai sensi dell'art. 21 bis della legge n. 287/90 al Comune di Fiumicino AS1260 Comune di Fiumicino (RM) – Gara per l'affidamento dei servizi di rete TPL integrati con i servizi di trasporto scolastico in Boll n. 7/2016.

Regolamento ART sul bando tipo, vi sono alcune **annunciate novità normative** (l'art. 17 del TUSPL e il comma 866 della l. n. 208/2015) che potrebbero avere un rilevante impatto positivo sulla concorrenza.

302. Ci si riferisce in particolare al **materiale rotabile ferroviario**, le cui caratteristiche (tempi di consegna molto lunghi, grande complessità tecnica, offerta più concentrata) rendono auspicabile la terziarizzazione delle attività di acquisto e noleggio dei treni attraverso il ricorso a società specializzate; peraltro, vista la tendenza dei costruttori di materiale a farsi carico anche di una parte rilevante dell'attività di manutenzione, questa prospettiva potrebbe contribuire a ridurre i problemi di accesso alle c.d. "*grey infrastructure*"²³⁰, per affrontare i quali si potrebbe comunque procedere, già adesso, almeno alla fuoriuscita dal perimetro di Trenitalia di depositi e materiale di proprietà della società, da allocare più propriamente all'interno di RFI. Naturalmente, l'impatto delle descritte novità dipenderà dalle concrete modalità di attuazione, non ancora note. In una prospettiva concorrenziale sarebbe opportuno che:

- **si realizzassero più società specializzate in quest'attività di acquisto e noleggio di rotabile** al fine di garantire una concorrenza per comparazione sulle condizioni offerte ai gestori del servizio, analogamente a quanto accade nei paesi esteri che hanno già sperimentato con successo questo modello;
- **la costituzione di un'unica società** sarebbe senz'altro una soluzione di *second best* che richiederebbe, quantomeno, una **regolamentazione dei canoni di noleggio** al fine di escludere ipotesi di sfruttamento di un potere eccessivo di mercato;

Quanto alla **composizione del capitale sociale di questa/e società**, le normative citate non contengono previsioni a riguardo; in ogni caso, **va sicuramente evitato un ingresso dell'*incumbent* ferroviario nella compagine azionaria della società**; in particolare, Trenitalia è proprietaria di quasi tutti i treni regionali attualmente in funzione e, attraverso una consolidata attività di acquisto di rotabile presso i principali costruttori mondiali, dispone di un'*expertise* difficilmente replicabile nell'attività di acquisto. Il rischio concreto è di introdurre un ulteriore elemento di distorsione a vantaggio dell'operatore storico, in grado di disincentivare la partecipazione alle gare, che andrebbe ad aggiungersi all'integrazione verticale nella rete ferroviaria e alla "forza" notevole che Trenitalia ricava dal gestire sia servizi a media lunga percorrenza che servizi regionali, sia servizi di mercato che servizi soggetti ad OSP.

303. Con **riferimento al rotabile per il servizio di TPL gomma** le caratteristiche dei beni coinvolti rendono meno necessaria una soluzione volta alla terziarizzazione delle forniture.

²³⁰ Depositi, rimesse, officine, ecc..

4.3 I criteri di valutazione dell'offerta

304. Le gare svolte sino ad ora in Italia in genere sono state aggiudicate secondo il **criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEV)**, dando all'**offerta tecnica** un **peso molto più elevato rispetto a quello dell'offerta economica** (in termini grossolani, il rapporto è in media di 4:1); tra l'altro i criteri dell'offerta tecnica sono spesso molto articolati ed estremamente differenziati tra una gara e l'altra.

305. Queste caratteristiche dei bandi di gara a prima vista potrebbero essere interpretate come un elemento assai positivo dal momento che il criterio OEV riesce a cogliere l'offerta migliore, sotto il profilo tecnico, tra quelle possibili, in quanto adattata alle specificità locali ed alle concrete modalità di svolgimento del servizio richieste; inoltre, tale criterio è generalmente ritenuto idoneo a ridurre il rischio di fenomeni corruttivi (più probabili laddove prevale il criterio del prezzo più basso)²³¹. In realtà **nel contesto del TPL il criterio OEV può diventare una barriera alla partecipazione delle imprese non *incumbent* alle gare**, soprattutto nel caso in cui per la valutazione dell'offerta tecnica sia consentita un'eccessiva discrezionalità alla stazione appaltante, tramutando di fatto la gara in un c.d. ***beauty contest*** (spesso legato alla presenza di partecipazioni azionarie che legano l'amministrazione alla società *incumbent*) che agevola i gestori correnti.

306. **Un esempio** di questa tipologia di gare eccessivamente discrezionale è la procedura ristretta bandita di recente dall'Ente di governo del trasporto pubblico locale del bacino territoriale ottimale e omogeneo di Venezia per il **TPL extraurbano sulla linea Venezia-Chioggia**. La gara era strutturata in modo da attribuire un'elevata ed indebita discrezionalità alla stazione appaltante, tale da determinare un'alea eccessiva in merito all'esito della gara e dunque da scoraggiare anche la stessa partecipazione alla procedura. L'Autorità, anche in considerazione delle caratteristiche del servizio in questione, che nell'esempio considerato era costituito da una sola linea di autobus, è intervenuta con una segnalazione, sollecitando la stazione appaltante a dare un peso maggiore all'offerta economica ed a prevedere criteri di valutazione dell'offerta tecnica precisi ed oggettivi²³².

²³¹ Queste ragioni sono tra l'altro all'origine del chiaro favore espresso per il criterio OEV nel nuovo Codice degli appalti (che non si applica pienamente al settore del TPL). Cfr. D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 *Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture* (G.U. n. 91 del 19 aprile 2016). L'art. 17, comma 1, dispone che: "Le disposizioni del presente codice non si applicano agli appalti e alle concessioni di servizi [...]i) concernenti i servizi di trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia o metropolitana".

²³² Cfr. AS1251 *Affidamento della gestione dei servizi di TPL nel bacino territoriale ottimale di Venezia*, in Boll. n. 3/2016; cfr. anche AS1260 *Comune di Fiumicino (RM) – Gara per l'affidamento dei servizi di rete TPL integrati con i servizi di trasporto scolastico* in Boll. n. 7/2016.

307. Peraltro, l'eccessiva discrezionalità nella valutazione delle offerte tecniche in sede di gara è uno dei motivi principali che hanno generato l'elevato contenzioso amministrativo che accompagna le gare italiane del TPL. Anche sotto questo profilo, dunque, appaiono **preferibili bandi che riequilibrino il peso dell'offerta economica rispetto a quella tecnica**, soprattutto nella prima tornata dove si presume un più alto grado di inefficienza delle gestioni correnti e dunque sono possibili maggiori risparmi; inoltre, è fondamentale che i criteri di valutazione dell'offerta tecnica siano chiaramente pre-definiti, non arbitrari o inutilmente vantaggiosi per il gestore corrente e che sia indicato preventivamente ed in modo incontrovertibile come saranno attribuiti i punteggi sui singoli criteri specifici, in modo da consentire ad ogni operatore interessato a partecipare di stimare con buona approssimazione, già prima della presentazione dell'offerta, i punteggi che gli verranno riconosciuti.

4.4 *La tipologia del contratto*

308. Anche se investe numerosi aspetti inerenti più propriamente l'attività di **regolazione**, il tema della tipologia di contratti che vengono sottoscritti tra stazione appaltante e soggetto gestore è centrale dal punto di vista della tutela della **concorrenza**. Preme sottolineare principalmente alcuni punti. E' indubitabile che i contratti del TPL debbano essere predisposti inserendo adeguati **incentivi all'efficienza**. La presenza nel settore del TPL di forti asimmetrie informative, che rendono difficile per il regolatore controllare direttamente i livelli di costo dei gestori, è nota e ampiamente studiata; numerose analisi econometriche condotte in diversi paesi, tra cui l'Italia, hanno confermato che i contratti di tipo **fixed price**, in cui l'ammontare del rimborso riconosciuto al gestore è vincolante e fissato *ex ante*, consentono di raggiungere un livello di efficienza produttiva più alto rispetto ai contratti **cost plus**, che prevedono meccanismi di rimborso a piè di lista per sussidiare i gestori²³³.

309. La modalità più idonea a massimizzare gli incentivi varia, naturalmente, anche in funzione del contesto di riferimento ed infatti, proprio dove i mercati sono liberalizzati, si cerca di sperimentare **forme contrattuali innovative** per incentivare al meglio i risparmi di **costo** ma anche ottimizzare la **qualità** dei servizi: questo spiega perché nel **Regno Unito** sono state adottate, nel corso del tempo, forme contrattuali diverse, spostando progressivamente l'attenzione dall'efficienza (riduzione dei costi) alla qualità dei servizi (caratteristica su cui si incentra maggiormente la competizione nelle tornate di gare successive). Il ricorso al **sub-affidamento**, comune in **Germania**, non è una soluzione idonea perché i risparmi di costo che tale modalità può

²³³Nella prima categoria di contratti rientrano sia i contratti *net cost* (in cui è a carico dell'impresa sia il rischio di mercato che quello industriale) che i contratti *gross cost* (in cui a carico dell'impresa è solo il rischio industriale). Cfr. *ex multis* Piacenza M. *Regulatory Contracts and Cost Efficiency: Stochastic Frontier Evidence from the Italian Local Public Transport* ; Hermes Working Paper 2-02; Margari Buzzo B. – Piacenza M. *I sussidi al trasporto pubblico locale. Esperienze di regolamentazione a confronto e implicazioni di efficienza produttiva* Hermes Working paper 2005.

consentire sono incamerati dal gestore affidatario, senza garanzia che vengano trasferiti all'ente pubblico e perché si rischia così di rafforzare indebitamente la posizione dei grandi gruppi di TPL. Per quanto riguarda l'**Italia**, si evidenzia la preferenza accordata dal TUSPL in discussione ai contratti *net cost*, che hanno un maggior potenziale incentivante rispetto a quelli *gross cost*. Si ribadisce comunque che l'efficacia degli incentivi contrattuali dipende anche da fattori esogeni al contratto, tra cui in particolare l'esistenza di meccanismi sanzionatori credibili in caso di gestioni inefficienti (ad esempio il rischio di perdere l'affidamento se viene bandita una gara o, se si tratta di imprese pubbliche, l'esposizione al rischio di fallimento, finora assente).

310. La modalità concreta di **allocazione del rischio industriale all'interno dei contratti** di servizio è un elemento importante anche ai fini dello svolgimento di un'eventuale gara. Se non c'è un trasferimento effettivo di una parte significativa del rischio industriale sul gestore, forse è meno oneroso per l'amministrazione bandire una procedura di gara, perché è l'amministrazione che sopporta una quota più elevata di rischio, ma in caso di interruzione del rapporto contrattuale l'amministrazione potrebbe trovarsi gravata da un debito eccessivo. Il tema è di interesse soprattutto nei casi in cui un socio operativo privato acquista quote azionarie nell'azienda che gestisce i servizi di TPL: è quanto accade nelle gare c.d. a doppio oggetto ed è quanto si è verificato ad esempio nel caso dell'azienda AMT di Genova nel 2011, quando l'operatore francese RATP aveva ereditato la quota azionaria posseduta da Transdev (circa il 40%). Dopo poco più di 3 mesi RATP decise di uscire dalla compagine azionaria, esercitando l'opzione che consentiva al Comune di riacquisire tale quota, con un esborso finanziario notevole per l'ente locale, a beneficio di un gestore attivo per pochissimi mesi.

311. Nel complesso, il tema del **disegno del contratto** dal punto di vista degli incentivi all'efficienza è legato anche alle **modalità di finanziamento** pubblico previste, poiché sia la legislazione vigente (anche se non ancora attuata) sia il testo del TUSPL in discussione prevedono che i corrispettivi a titolo di contributo pubblico siano calcolati anche a partire dai costi standard. Le due questioni vanno dunque affrontate congiuntamente, avendo come **obiettivo prioritario la gestione delle asimmetrie informative che gravano sulla stazione appaltante**, gestione che deve fondarsi su due fattori:

- la previsione di adeguate **clausole contrattuali per disciplinare il monitoraggio degli obiettivi** inseriti nei contratti di servizio;
- un'elevata **expertise della stazione appaltante**, che deve essere competente ed al riparo dal rischio di conflitti di interesse.

312. Il contratto dovrebbe contenere anche **incentivi all'innovazione**, poiché oltre a risparmi di costo le gare possono consentire un miglioramento complessivo dell'offerta (ad esempio in termini di politiche commerciali e tariffarie, di rafforzamento dei servizi sulle linee più forti a scapito di quelle a domanda debole), grazie al *know how* più elevato dei gestori, rispetto a quello delle stazioni

appaltanti. La tendenza in Italia, e, con intensità diverse, in molte altre realtà europee, è invece verso la predisposizione di **contratti di TPL** eccessivamente rigidi, **che non consentono alcuna flessibilità nell'offerta**²³⁴; questa caratteristica dei contratti dipende in buona misura dalla prassi di inserire “in blocco” nel perimetro degli OSP sia i servizi che le loro caratteristiche desiderate (articolazione tariffaria, canali di vendita, orari e linee) e **non è facile invertire la tendenza perché si rischia di far aumentare ulteriormente il livello di indeterminatezza dei bandi e dunque di acuire i problemi legati al rischio di discrezionalità eccessiva delle amministrazioni** che, si è visto, sono molto evidenti nelle gare italiane del TPL. Inoltre, per poter proporre migliorie rispetto all'offerta attuale è necessario avere pieno accesso ai dati ad essa relativi e dunque si dovrebbero eliminare completamente tutti i problemi di asimmetrie informative²³⁵. In questa prospettiva, un ruolo importante potrebbe essere svolto dall'Osservatorio sul TPL che ha iniziato la raccolta su larga scala dei dati principali, sottoposti anche a procedura di certificazione (domanda di trasporto, risorse pubbliche trasferite, costi e ricavi da traffico), anche al fine del calcolo dei costi standard.

313. Ferme restando le difficoltà sopra evidenziate, sarebbe senz'altro opportuno **incentivare**, anche **nell'ambito della consultazione informale** con gli operatori interessati prevista dall'art. 7 del Regolamento n. 1370/2007, **adeguate forme di collaborazione tra amministrazioni e operatori di mercato**, nel solco tracciato dalle nuove Direttive comunitarie in materia di appalti e concessioni, che consentono, a determinate condizioni (proprio per non aumentare indebitamente la discrezionalità delle amministrazioni) il ricorso a procedure di selezione flessibili che potrebbero essere utilizzate per integrare la progettualità delle Regioni e degli enti di governo degli ATO²³⁶ (v. anche più avanti il § sulle procedure di gara).

314. Altre questioni centrali relative ai contratti riguardano la durata e le clausole di rinegoziazione. Per quanto riguarda la **durata degli affidamenti**, nelle gare sulla mera gestione è possibile prevedere una durata inferiore rispetto a quella necessaria nelle gare che richiedono ingenti investimenti, per l'acquisto dei mezzi, per la creazione di nuove infrastrutture di manutenzione, ecc., ed infatti i contratti del TPL a Londra non superano i 5 anni. **In Italia**, non solo la durata media dei contratti è particolarmente lunga (**allineata alla durata massima**

²³⁴ Cfr. D. van de Velde *Contracting on urban public transport* 4th Workshop on Transport Economics – Tendering transport services Institut d'Economia de Barcelona & FEDEA, 19 maggio 2014.

²³⁵ Questo profilo è stato sollevato, ad esempio, dai partecipanti alla gara Toscana per il TPL su gomma ed alla gara per il TPL extraurbano sulla linea Venezia-Chioggia, poiché in entrambi casi il bando valorizzava la possibilità di modulare diversamente l'offerta, senza dare, almeno in una fase preliminare, le informazioni necessarie.

²³⁶ Si ricorda (v. Capitolo 2) che in base all'art. 5 del Regolamento n. 1370/2007 “*I contratti di servizio pubblico sono aggiudicati conformemente alle norme previste nel presente regolamento. Tuttavia, i contratti di servizio o i contratti di servizio pubblico di cui alle direttive 2004/17/CE o 2004/18/CE per la fornitura di servizi di trasporto di passeggeri con autobus o tram sono aggiudicati secondo le procedure di cui a dette direttive [e dunque non si applicano i paragrafi da 2 a 6 dell'art. 5] qualora tali contratti non assumano la forma di contratti di concessione di servizi quali definiti in dette direttive*”. La prassi più frequente è tuttavia, nel TPL, proprio il ricorso a procedure per l'aggiudicazione di contratti di concessione di servizi, per cui la base giuridica delle gare è molto spesso il Regolamento n. 1370/2007.

consentita dalla normativa europea), ma il ricorso frequente alle **proroghe** rinvia ulteriormente il momento per nuovi affidamenti, anche di molti anni. Sotto questo profilo, anche le norme appena commentate in tema di creazione di un fondo pubblico per l'acquisto ed il successivo noleggio del materiale rotabile, ove attuate secondo i criteri pro competitivi elencati, appaiono in grado di determinare condizioni per contratti di affidamento di durata inferiore (oltre che di ridurre i tempi per lo svolgimento delle gare).

315. Con riguardo alla **ri-negoziiazione dei contratti**, del tema si è occupata anche l'ART nel Regolamento sul bando tipo, richiedendo che nei contratti siano inserite clausole volte ad individuare quantomeno metodi e criteri per la ri-negoziiazione, esigenza che può presentarsi spesso nel TPL a causa della complessità dei contratti e della loro durata. E' necessario, dunque, trovare un **bilanciamento** tra l'esigenza di garantire un **adattamento efficiente** di contratti di medio-lungo periodo, quali quelli del TPL e la necessità di evitare i **rischi di "opportunismo contrattuale"** (*hold up*) tipici dei c.d. contratti incompleti: ad esempio, non è infrequente in Italia che le amministrazioni introducano *ex post* importanti variazioni al contenuto dei contratti di servizio (ad esempio in termini di riprogrammazione dell'offerta o di rinegoziiazione dei corrispettivi) e, nel contesto attuale, ciò può rappresentare un forte disincentivo al ricorso alle gare. Laddove la gestione non fosse più assegnata all'*incumbent*, infatti, l'ente competente perderebbe i vantaggi derivanti dalle modifiche al servizio, che talvolta non sono neanche contrattualizzate in modo appropriato: ad esempio, l'*incumbent*, specie se affidatario *in house*, può più facilmente acconsentire ad introdurre corse aggiuntive o a prevedere tariffe invariate o sconti per un certo periodo.

316. Le soluzioni **per minimizzare il rischio di hold up** ci sono e vanno tutte nella direzione di predisporre contratti il più possibile completi, che riducono il rischio di rinegoziiazione. A tale riguardo, **pesano il know how della stazione appaltante e la complessità dell'oggetto di gara**; anche in questo caso, le gestioni *going concern* sono più semplici da contrattualizzare ed anche sotto questo profilo la prospettata terziarizzazione delle attività concernenti l'acquisto e la locazione del materiale rotabile avrebbe importanti effetti positivi; anche la presenza di più lotti può avere effetti significativi di riduzione del rischio di rinegoziiazione .

4.5 Il tipo di procedura

317. La complessità dei contratti del TPL viene invocata spesso per giustificare la scelta di adottare **procedure ristrette in luogo dell'evidenza pubblica**, per la maggiore possibilità di negoziazione insita nella prima tipologia di procedure. In realtà, le procedure di negoziazione comportano una pesante riduzione del grado di trasparenza delle gare, limitando il numero di partecipanti. Analoghe problematiche potrebbero sorgere spostando alla fase di consultazione, a monte della gara, la contrattazione di dettaglio, poiché questo strumento potrebbe anche garantire

una trasparenza più elevata delle procedure ristrette, ma tardiva. Anche nel Regno Unito, a Londra, TfL si avvale di una sorta di **pre-qualificazione** degli operatori; si tratta tuttavia di una soluzione diversa dalla negoziazione ristretta e, soprattutto, la stazione appaltante ha caratteristiche di competenze settoriali differenti rispetto a quelle riscontrate in Italia.

318. Nella prospettiva di un **maggior coinvolgimento dei privati** nella fase della definizione dell'oggetto di gara sarebbe opportuno avviare una riflessione sullo sviluppo di procedure, dedicate ai servizi di TPL, da utilizzare per integrare la progettualità delle Regioni e degli enti di governo degli ATO al fine di ottimizzare le dimensioni dei lotti, le caratteristiche dei servizi e consentire l'offerta di progetti di mobilità innovativi, ispirandosi agli strumenti "flessibili" previsti anche dal nuovo Codice degli appalti (ci si riferisce in particolare alla procedura competitiva con negoziazione, al partenariato per l'innovazione ed al dialogo competitivo)²³⁷.

4.6 *Le caratteristiche della stazione appaltante ed i conflitti di interesse*

319. Una delle principali lezioni che si traggono dalle gare già svolte, all'estero ed in Italia, è che **gli assetti di controllo, i poteri, le competenze e l'organizzazione del soggetto che esercita le funzioni di stazione appaltante sono elementi decisivi per la qualità del processo concorrenziale** innescato dalle gare. Nei paesi più aperti alla concorrenza, come ad esempio il Regno Unito, le gare vengono bandite e gestite da organismi a livello dello Stato centrale (per il trasporto ferroviario) o in ambito più locale (come il *Transport for London*, in relazione però ad uno dei sistemi di trasporto urbano più grandi al mondo), che sono caratterizzati da una notevole esperienza, un elevato grado di trasparenza anche nella programmazione delle gare ed una qualità notevole della regolazione (c.d. *sunshine regulation*), elementi che si sono rivelati decisivi per garantire un miglioramento effettivo dell'efficienza e della qualità dei servizi; laddove mancano queste caratteristiche (esemplare è il caso della Francia, su cui esistono solide evidenze empiriche, o in numerose gare italiane), le gare non producono tali effetti positivi o addirittura possono essere controproducenti.

320. In base alla normativa vigente in Italia spetta agli enti di governo degli ATO svolgere le funzioni di stazione appaltante, per cui è fondamentale il modo in cui sono definiti gli ATO; **anche in questa prospettiva**, come già rilevato nel Capitolo 2, **la fase della programmazione è**

²³⁷ Di tali questioni si occupa il CAPO II del nuovo Codice degli appalti (D. Lgs. n. 50/2016); cfr. in particolare l'art. 59 che elenca le condizioni per la scelta delle diverse procedure; l'art. 62, relativo alle procedure competitive con negoziazione, nelle quali le amministrazioni individuano l'oggetto dell'appalto e definiscono le loro esigenze ed i requisiti minimi di partecipazione; in seguito, gli operatori invitati presentano un'offerta iniziale, base per la successiva negoziazione, l'art. 64, che circoscrive l'ambito di applicazione del dialogo competitivo; l'art. 65, dedicato al partenariato per l'innovazione, riservato alle "ipotesi in cui l'esigenza di sviluppare prodotti, servizi o lavori innovativi e di acquistare successivamente le forniture, i servizi o i lavori che ne risultano non può, in base a una motivata determinazione, essere soddisfatta ricorrendo a soluzioni già disponibili sul mercato, a condizione che le forniture, servizi o lavori che ne risultano, corrispondano ai livelli di prestazioni e ai costi massimi concordati tra le stazioni appaltanti e i partecipanti".

cruciale ai fini dello sviluppo della concorrenza, soprattutto ove si consideri il problema di conflitti di interesse che si presenta laddove la proprietà dei gestori *incumbent* è in mano agli enti territoriali.

321. Le soluzioni individuate sinora a livello normativo, già discusse diffusamente nel corso dell'indagine (Regolamento ART sul bando tipo, nuove norme del TUSPL in via di approvazione) sono insufficienti sia perché mettono in campo solo misure di tipo “comportamentale” (ad esempio sulla composizione delle commissioni di gara), di difficile attuazione e verifica, sia perché non recidono il nodo dei conflitti di interesse ed in ogni caso non affrontano la questione relativa alle caratteristiche di *expertise* della stazione appaltante, decisive per abbattere i costi di agenzia (incluso il rischio di contenzioso).

322. **Occorre dunque individuare soluzioni innovative di natura strutturale**, come potrebbe essere, ad esempio, la massima **centralizzazione delle funzioni di stazione appaltante**. Nel caso della **gomma**, rispetto alla situazione attuale che vede una pluralità di stazioni appaltanti (Regioni, Città metropolitane, Comuni, Enti di governo che devono comunque coordinarsi con tutti gli enti territoriali coinvolti), si tratta di procedere verso un accentramento come **minimo su base regionale**; nel caso del **ferro**, anche in virtù della possibilità di definire bacini di dimensione maggiore e della rilevanza delle relazioni origine/destinazione tra Regioni limitrofe, si potrebbe ipotizzare una centralizzazione in capo ad un solo organo, **a livello dello Stato centrale**. In ogni caso qualsiasi processo di centralizzazione dovrebbe contribuire a: i) migliorare la predisposizione dei bandi, anche nella prospettiva di facilitare il contenuto dell'attività di programmazione svolto dagli enti territoriali competenti; ii) rendere più agevole lo svolgimento e l'aggiudicazione delle gare, il monitoraggio sull'esecuzione dei contratti. Quella della centralizzazione delle stazioni appaltanti è una proposta in grado di incidere sulle principali anomalie del settore italiano del TPL: i conflitti di interesse, la bassa *expertise* delle amministrazioni, l'elevato contenzioso amministrativo, la scarsa trasparenza, il peso preponderante del gruppo FS.

Scheda 3.A: Il controverso rapporto tra disciplina generale sui SPL e normativa sul TPL

L'avvio della riforma dei servizi pubblici locali risale all'art. 35 della legge n. 448/2001¹, il quale aveva introdotto nuove modalità di gestione dei SPL, storicamente gestiti dalle c.d. municipalizzate, con l'obiettivo di aprire il settore alla concorrenza. Inizialmente il rapporto con la disciplina settoriale del TPL fu impostato sulla base dell'art. 113 comma 1 del D.Lgs. 267/2000, che prevedeva una clausola di prevalenza della *lex specialis*, per cui le nuove norme sui servizi pubblici locali si applicavano solo in via integrativa e suppletiva rispetto al D.Lgs. n. 422/97². Già nel 2003, dopo la messa in mora dell'Italia da parte della Commissione europea, che reputava eccessivamente ampi gli spazi di affidamento diretto consentiti dalla normativa nazionale³, venne approvato il c.d. "lodo Buttiglione"⁴, che stabiliva invece la prevalenza della disciplina generale, anche qualora la normativa di settore prevedesse regimi di fornitura del servizio maggiormente aperti alla concorrenza.

La nuova normativa introduceva due modalità di gestione dei servizi, considerate come alternative all'affidamento con gara: il modello della società mista pubblico privata (con socio privato scelto con gara) ed il modello dell'affidamento *in house*, condizionato a taluni requisiti di derivazione comunitaria, recepiti poi dal legislatore nazionale⁵; subito dopo, nel 2004, vi fu un nuovo ripensamento ed il TPL venne escluso esplicitamente dalla disciplina generale sui servizi pubblici locali⁶.

Dopo altri tentativi di riforma complessiva dei SPL volti ad includere nuovamente il TPL nella disciplina generale⁷ si giunse al noto **art. 23 bis**⁸, che si applicava a tutti i servizi pubblici di rilevanza economica, incluso quindi il TPL. Intanto, iniziava la "fuga" di interi settori dalla disciplina generale dei SPL (gas naturale, distribuzione di energia elettrica e farmacie comunali)⁹, mentre veniva puntualizzato che il D. Lgs. 422/1997 si applica senz'altro al trasporto ferroviario regionale. Tali forze centrifughe si spiegavano forse con il nuovo approccio dell'art. 23 bis, il quale fissava come **regola generale**, per tutti i servizi pubblici a rilevanza economica, l'affidamento con **procedura ad evidenza pubblica**, consentendo due alternative: la c.d. "**gara a doppio oggetto**"¹⁰ e, solo in via eccezionale, il **ricorso alla modalità di affidamento in house, previo parere obbligatorio, seppur non vincolante, dell'Autorità**¹¹; con il 23 bis comparve, per la prima volta, un obbligo a carico degli enti territoriali di verificare la realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi, prima di affidarli, in modo da limitare l'attribuzione di diritti di esclusiva ai soli casi di "fallimento del mercato".

A giugno 2011, dopo un acceso dibattito pubblico concentrato, in realtà, solo sul servizio idrico e sull'acqua, è intervenuto un referendum che ha abrogato l'art. 23 bis, con effetti estesi a tutti i SPL¹². Analoga sorte ha avuto, solo un anno dopo, l'**art. 4 del decreto-legge n. 138/2011**, volto ad introdurre una nuova disciplina generale sui servizi pubblici locali¹³. La nuova riforma si poneva l'obiettivo, molto ambizioso, di realizzare una piena liberalizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, introducendo il **principio della prevalenza della concorrenza nel mercato** nella gestione di tali servizi; dove necessario, si potevano introdurre obblighi di servizio pubblico, prevedendo adeguate compensazioni; gli enti locali potevano concedere diritti di esclusiva, ma solo previo svolgimento di un'analisi di mercato che ne comprovasse la necessità e dopo aver ottenuto il **parere favorevole, obbligatorio, dell'Autorità**.

La regola generale per l'affidamento dei servizi e l'introduzione dei diritti di esclusiva era il ricorso alla gara (**concorrenza per il mercato**)¹⁴. Nonostante l'espressa previsione di una clausola di prevalenza sulle discipline di settore incompatibili (incluso il TPL), il servizio di trasporto ferroviario regionale venne comunque escluso dall'applicazione dell'art. 4.

A luglio 2012 la Corte Costituzionale, con sentenza n. 199/2012, ha dichiarato incostituzionale l'art. 4, ritenendo che esso fosse meramente riproduttivo dell'art. 23 bis e dunque dovesse seguirne le sorti. In quell'occasione la Corte Costituzionale ha precisato nuovamente che l'introduzione di regole concorrenziali più rigorose di quelle minime richieste dal diritto dell'Unione europea non è imposta dall'ordinamento europeo "*e, dunque, non è costituzionalmente obbligata*" [...], *ma neppure si pone in contrasto [...] con la [...] normativa europea, che, in quanto diretta a favorire l'assetto concorrenziale del mercato, costituisce solo un minimo inderogabile per gli Stati membri*"¹⁵.

Il nuovo TUSPL in discussione riporta nuovamente il TPL (su gomma) nell'alveo della disciplina generale sui SPL, perlomeno con riguardo al momento decisivo della scelta della modalità di affidamento.

¹ L'art. 35 ha trasformato radicalmente l'art. 113 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (di cui al D. Lgs. n. 267/2000). Già a luglio 2004, la Corte Costituzionale aveva rigettato il ricorso presentato da alcune Regioni nei confronti dell'art. 35, affermando che tale normativa statale sui servizi pubblici locali era relativa alla tutela della concorrenza, materia rientrante nella competenza legislativa dello Stato.

² Il riferimento prevalente alla *lex specialis* si rafforzò ulteriormente con l'entrata in vigore dell'art. 45 della legge n. 166/2002, il quale, modificando l'art. 18 del D. Lgs. 422/1997, introdusse il principio della neutralità delle reti e degli impianti ai fini della valutazione delle offerte in sede di gara.

³ Cfr. atto di messa in mora C (2002) 2329 del 26 giugno 2002 di reiterazione dell'atto di messa in mora dell'8 novembre 2000.

⁴ Art. 14 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito nella legge 326/2003, ed ulteriormente modificato dall'art. 4 della legge 350/2005 (Finanziaria per il 2004), che è andato a novellare completamente l'art. 113 del T.U. degli Enti locali.

⁵ a) società a capitale interamente pubblico; b) esercizio di attività prevalente per l'ente pubblico; c) controllo analogo da parte del socio pubblico.

⁶ Art. 1 comma 48 L. n. 308/2004 che introduce il comma 1 *bis* all'art. 113.

⁷ Come, ad esempio, il d.d.l. n. 772 del luglio 2006 (cosiddetto "Lanzillotta"), di delega al governo per il riordino dei servizi pubblici locali.

⁸ Art. 23 *bis* del D.L. n. 112 del 25 giugno 2008, convertito, con modificazioni, nella legge n. 133, del 6 agosto 2008, recante "*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*".

⁹ Art. 30 comma 26 L. 99/2009; art. 15 D.L. 135/2009 e legge di conversione n. 166/2009.

¹⁰ Vale a dire la possibilità di affidamento dei servizi ad una società mista pubblico-privata, ma solo a condizione di realizzare una gara volta, contestualmente, ad affidare il servizio ed a scegliere il socio privato, il quale avrebbe dovuto avere una partecipazione non inferiore al 40 per cento e svolgere specifici compiti operativi (c.d. gara a doppio oggetto).

¹¹ L'ente pubblico era tenuto a svolgere un'indagine di mercato sulla sussistenza delle condizioni richieste per l'affidamento *in house*, illustrandone i risultati in una relazione da sottoporre all'Autorità al momento della richiesta di parere; nei numerosi pareri resi in applicazione dell'art. 23 *bis* l'Autorità ha valutato con rigore tale relazione, assumendo quasi sempre un orientamento negativo rispetto all'intenzione degli enti di utilizzare l'affidamento diretto.

¹² Oltre all'art. 23 *bis* è stato abrogato il relativo Regolamento di attuazione; la Corte Costituzionale si è poi espressa nel senso della non reviviscenza delle norme abrogate dall'art. 23 *bis*, come l'art. 113 TUEL (Corte Costituzionale n. 24/2011). L'effetto abrogativo si è avuto dal 21 luglio 2011, dopo la pubblicazione del Decreto del Presidente della Repubblica 18 luglio 2011, n. 113 - Abrogazione, a seguito di referendum popolare, dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008.

¹³ Art. 4 del D. L. 138/2011, convertito in Legge 138/2011 "*Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dell'unione europea*". Nei pochi mesi di vita, l'art. 4 è stato oggetto di numerose modifiche ed aggiustamenti, tra cui vanno ricordate almeno quelle introdotte dall'art. 25 del D.L. 1/2012, orientate ad accelerare il processo di liberalizzazione.

¹⁴ Si poteva comunque affidare il servizio anche a società miste, con gara a doppio oggetto; era consentito l'affidamento *in house* per i servizi di valore inferiore ad una certa soglia (200 o 900 mila.000 euro annui), nel rispetto dei requisiti previsti dalla giurisprudenza comunitaria.

¹⁵ Con l'abrogazione delle norme predette vengono meno anche le incertezze interpretative che erano emerse, in considerazione del fatto che la normativa nazionale prevedeva disposizioni più stringenti di quelle indicate in ambito comunitario (cfr. sentenze C. Cost. n. 325/2010, 24/2011 e n. 199/2012).

Scheda 3.B: Il Regolamento n. 1370/2007

Servizi interessati: Il Regolamento si applica ai servizi nazionali ed internazionali di trasporto pubblico di passeggeri per **ferrovia** ed altri modi di trasporto su **rotaia e su strada**, ad eccezione dei servizi di trasporto prestati prevalentemente in ragione del loro interesse storico o del loro valore turistico. Gli Stati membri hanno **facoltà** di applicare il Regolamento anche ai servizi di trasporto pubblico di passeggeri per **vie d'acqua interne** e in acque **marine nazionali**, fermo restando il Regolamento comunitario sul cabotaggio marittimo.

Obiettivi: L'approvazione del Regolamento ha richiesto ben 7 anni, nel corso dei quali l'indubbia portata liberalizzatrice della **proposta avanzata nel luglio 2000 dalla Commissione** (che individuava nella **gara la regola** per l'aggiudicazione dei contratti di servizio, tranne rare eccezioni) è stata fortemente ridimensionata. Gli obiettivi che il Regolamento si propone di realizzare sono dunque **"prudenti"**: *"definire con quali modalità le autorità competenti possono intervenire, nel rispetto del diritto dell'Unione, nel settore dei trasporti pubblici di passeggeri per garantire la fornitura di servizi di interesse generale che siano, tra l'altro, più numerosi, più sicuri, di migliore qualità o offerti a prezzi inferiori a quelli che il semplice gioco delle forze del mercato consentirebbe di fornire"* (art. 1).

Definizione di obblighi di servizio pubblico: *"L'obbligo definito o individuato da un'autorità competente al fine di garantire la prestazione di servizi di trasporto pubblico di passeggeri di interesse generale che un operatore, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o non si assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni senza compenso"* (art. 2, e); anche l'art. 17 del D.Lgs. n. 422/97 fa esplicito riferimento agli obblighi di servizio pubblico, prevedendo che: *"Le regioni, le province e i comuni, allo scopo di assicurare la mobilità degli utenti, definiscono, ai sensi dell'art. 2 del Regolamento 1191/69/CEE, modificato dal Regolamento 1893/91/CEE, obblighi di servizio pubblico, prevedendo nei contratti di servizio di cui all'art. 19, le corrispondenti compensazioni economiche alle aziende esercenti i servizi stessi, determinate secondo il criterio dei costi standard che dovrà essere osservato dagli enti affidanti nella quantificazione dei corrispettivi da porre a base d'asta previsti nel bando di gara o nella lettera di invito delle procedure concorsuali di cui al successivo art. 18, comma 2, lettera a), tenendo conto, ai sensi della citata disposizione comunitaria, dei proventi derivanti dalle tariffe e di quelli derivanti anche dalla eventuale gestione di servizi complementari alla mobilità"*.

Requisiti per l'affidamento in house (art. 5, § 2): quanto al **controllo analogo**: *"a) al fine di determinare se l'autorità competente a livello locale esercita tale controllo [analogo], sono presi in considerazione elementi come il livello della sua rappresentanza in seno agli organi di amministrazione, di direzione o vigilanza, le relative disposizioni negli statuti, l'assetto proprietario, l'influenza e il controllo effettivi sulle decisioni strategiche e sulle singole decisioni di gestione. Conformemente al diritto comunitario, la proprietà al 100% da parte dell'autorità pubblica competente, in particolare in caso di partenariato pubblico-privato, non è un requisito obbligatorio per stabilire il controllo ai sensi del presente paragrafo, a condizione che vi sia un'influenza pubblica dominante e che il controllo possa essere stabilito in base ad altri criteri; rispetto alla nozione di attività prevalente: b) il presente paragrafo si applica a condizione che l'operatore interno e qualsiasi soggetto sul quale detto operatore eserciti un'influenza anche minima esercitino le loro attività di trasporto pubblico di passeggeri all'interno del territorio dell'autorità competente a livello locale, escluse eventuali linee in uscita o altri elementi secondari di tali attività che entrano nel territorio di autorità competenti a livello locale vicine, e non partecipino a procedure di gara per la fornitura di servizi di trasporto pubblico di passeggeri organizzate fuori del territorio dell'autorità competente a livello locale; c) in deroga alla lettera b), un operatore interno può partecipare a una procedura di gara equa da due anni prima che termini il proprio contratto di servizio pubblico ad aggiudicazione diretta, a condizione che sia stata adottata la decisione definitiva di sottoporre a procedura di gara equa i servizi di trasporto di passeggeri coperti dal contratto dell'operatore interno e che questi non abbia concluso nessun altro contratto di servizio pubblico ad aggiudicazione diretta [...]"*.

In relazione all'istituto dell'*in house* occorre tener conto dell'emanazione della Direttiva n. 2014/24/UE del 26 febbraio 2014, che ha **esteso il modello dell'in house alla partecipazione privata di minima entità**; in particolare, l'art. 12 chiarisce che ci si trova di fronte a tale figura *"quando siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi; b) oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre"*

persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi; c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata (...)". In sostanza, le nuove Direttive appalti individuano nuovi criteri per l'affidamento *in house* che si sovrappongono a quelli indicati nel Regolamento n. 1370/2007 e solo in parte coincidono con questi. Va però sottolineato che per espressa disposizione normativa (Regolamento 1370/2007 e Direttiva 2014/25/UE) **per il TPL l'ambito di applicazione delle Direttive appalti è circoscritto** ai contratti che assumono la forma di appalti di servizi (poco frequenti nel TPL), mentre ai contratti di servizio e alle concessioni di servizi per trasporto pubblico per ferrovia o metropolitana ed ai contratti di concessione per autobus e tram si applica il Regolamento n. 1370/2007. La legge n. 11 del 28 gennaio 2016 ha delegato il Governo a recepire le tre direttive del Parlamento europeo sugli appalti pubblici nei settori ordinari e nei settori speciali, nonché a riordinare la disciplina vigente in un unico testo. Il testo del **D. Lgs. n. 50/2016**, contenente il **nuovo Codice degli appalti**, è stato pubblicato sulla gazzetta ufficiale del 19 aprile 2016.

Criteri per l'affidamento diretto: (§ 5) è consentito: 1) in presenza di contratti di servizio pubblico **sotto soglia** (art. 5, § 4), vale a dire contratti con valore annuo medio inferiore a 1 milione di euro o per forniture inferiori a 300 mila km/anno, con possibilità di aumentare le soglie a 2 milioni di euro ed a 600 mila km/anno per affidamenti ad imprese che hanno non più di 23 veicoli; 2) per i contratti di servizio pubblico per **ferrovia** (art. 5, § 6); 3) come **provvedimento di emergenza** in caso di interruzione del servizio o di pericolo imminente di interruzione, in base all'art. 5, § 5 che così dispone: "*L'autorità competente può prendere provvedimenti di emergenza in caso di interruzione del servizio o di pericolo imminente di interruzione. I provvedimenti di emergenza assumono la forma di un'aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico o di una proroga consensuale di un contratto di servizio pubblico oppure di un'imposizione dell'obbligo di fornire determinati servizi pubblici. L'operatore di servizio pubblico ha il diritto di impugnare la decisione che impone la fornitura di determinati servizi pubblici*"; i contratti aggiudicati o prorogati con provvedimento di emergenza non possono avere durata superiore a 2 anni (art. 5, § 5).

L'art. 5 del Regolamento n.1370/2007 si conclude con una disposizione, molto generica (§ 7), che chiede agli Stati membri di adottare **misure per la tempestiva verifica delle decisioni assunte** in caso di ricorso ad una qualsiasi delle modalità di affidamento diverse dalla gara, elencate nei paragrafi precedenti (da 2 a 6) e che pare essere stata introdotta per mitigare o quantomeno monitorare i rischi di violazione della normativa comunitaria o nazionale che lo stesso legislatore comunitario riteneva sussistenti.

Ambito di applicazione del Regolamento ed effetti sulle procedure di gara da adottare: i contratti relativi a servizi con autobus e tram vanno aggiudicati secondo le Direttive appalti qualora assumano la forma di un appalto di servizi e secondo le procedure del Regolamento qualora assumano la forma di una concessione di servizi come definita dalle Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (a cui è stata data attuazione nell'ordinamento interno con il D. Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, c.d. Codice appalti, ora sostituito dal D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 di attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, il quale prevede (art. 17) che "*Le disposizioni del presente codice non si applicano agli appalti e alle concessioni di servizi [...] concernenti i servizi di trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia o metropolitana*".

Sulla differenza tra la nozione di "appalto di servizi" e quella di "concessione" cfr. la Comunicazione interpretativa della Commissione europea sulle concessioni del 12 aprile 2000 - G.U.C.E. 121/5 del 29 aprile 2000) ed anche le direttive comunitarie in materia di appalti (Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE). In estrema sintesi, **la differenza principale risiede nell'allocatione del rischio: mentre con il contratto di concessione l'azienda assume il rischio di gestione del servizio, anche se può permanere un rischio parziale in capo all'amministrazione affidante, nell'appalto di servizi, invece, il rischio "commerciale" e di gestione è assunto dall'ente appaltante. Il Regolamento 1370/2007 si applica invece comunque ai contratti di servizio e alle concessioni di servizi per trasporto pubblico per ferrovia o metropolitana**, come confermato dalle recenti Direttive relative agli appalti nei cosiddetti settori "speciali" (Direttiva 2014/25/CE, che ha abrogato la Direttiva 2004/17/CE) ed alle concessioni (Direttiva 2014/23/CE). La direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici ha invece abrogato la direttiva 2004/18/CE. Si segnala inoltre che restano fuori dall'ambito di applicazione della direttiva 2014/24/UE, in base al combinato disposto del considerando 4 e dell'articolo 1, i finanziamenti e le sovvenzioni, le autorizzazioni all'esercizio di determinate attività, l'organizzazione dei servizi di interesse economico generale (SIEG), nonché gli atti di natura organizzativa che prevedono trasferimenti di competenze amministrative e di responsabilità¹.

Condizioni per la compatibilità delle compensazioni nel TPL con il divieto di aiuti di stato.

La normativa in materia di compensazioni prevista per i Servizi di interesse economico generale (che si basa sull'art. 106, § 2 TFUE) non si applica al settore dei trasporti terrestri²; **le compensazioni per i servizi di TPL, purché erogate in conformità** ai criteri indicati nel **Regolamento n. 1370/2007, sono dunque ritenute compatibili con il mercato interno** e non sono soggette ad obbligo di notifica preventiva (*ex art. 108, § 3, TFUE*)³.

Il Regolamento n. 1370/2007 (§ 4) ha adeguato la legislazione comunitaria ai principi giurisprudenziali della Corte di Giustizia espressi nella **sentenza Altmark**, che già nel 2003 aveva stabilito a quali condizioni **le compensazioni pubbliche, disciplinate nell'ambito di un contratto di servizio pubblico**, possano considerarsi **compatibili** con la normativa comunitaria in materia di concorrenza e **con il divieto di aiuti di stato**, con specifico riferimento alle seguenti **quattro condizioni**: 1) l'impresa beneficiaria dev'essere stata **effettivamente incaricata** dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti **obblighi** devono essere stati **definiti in modo chiaro**; 2) i **parametri** sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere stati previamente definiti in modo **obiettivo e trasparente**; 3) la compensazione **non deve eccedere quanto necessario** per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un **margine di utile ragionevole**; 4) quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico non viene effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico, il livello della compensazione deve essere determinato sulla base di **un'analisi dei costi che un'impresa media**, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi, sempre tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole.

Nel 2012 i principi della sentenza Altmark sono stati sviluppati in ambito comunitario dai quattro provvedimenti del c.d. **pacchetto "post Altmark"**: si tratta della Comunicazione 2012/C 8/02 sulla applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale (pubblicata sulla GUUE C 8 dell'11.01.2012); della decisione 2012/21/UE del 20 dicembre 2011 riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'art. 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale (pubblicata sulla GUUE L 7 dell'11.01.2012); della Comunicazione 2012/C 8/03 recante Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (pubblicata sulla GUUE C 8 dell'11.01.2012); del Regolamento (UE) n. 360/2012 della Commissione, del 25 aprile 2012, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di importanza minore («de minimis») concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale.

Regole per stabilire se la compensazione non eccede l'effetto finanziario netto che l'assolvimento degli OSP produce sul conto economico dell'operatore incaricato (**Allegato al Regolamento (art. 6)**). Il calcolo dell'effetto finanziario netto va effettuato seguendo uno schema preciso: l'autorità competente calcola i costi sostenuti per l'assolvimento di tutti gli obblighi definiti nel contratto di servizio; detrae da tali costi gli eventuali effetti finanziari positivi derivanti dallo svolgimento degli obblighi in questione; detrae i ricavi tariffari e qualsiasi altro ricavo generato nell'assolvimento degli obblighi di servizio; aggiunge il ragionevole margine di utile. Il risultato di tali operazioni corrisponde all'effetto finanziario netto che deve essere compensato all'operatore.

Contenuto minimo dei contratti di servizio pubblico (art. 4 del Regolamento): il contratto deve definire con chiarezza il contenuto degli OSP; inoltre, devono essere stabiliti, ex ante ed in modo obiettivo e trasparente al fine di evitare sovra-compensazioni, i parametri in base ai quali calcolare le eventuali compensazioni di tali obblighi e la natura e la portata degli eventuali diritti di esclusiva concessi⁴. E' previsto un obbligo di contabilità separata a carico dell'operatore che effettua anche attività diverse da quelle assoggettate ad obblighi di servizio, per scongiurare il rischio di sussidi incrociati dall'attività sovvenzionata a quella in concorrenza (cfr. punto 5 dell'Allegato del Regolamento)⁵.

Durata dei contratti: è prevista una **durata non superiore ai 10 anni per il TPL su gomma** ed una **durata non superiore ai 15 anni per i servizi ferroviari o “su rotaie” e per i servizi integrati** (in quest’ultimo caso, solo qualora i trasporti su rotaia rappresentano oltre il 50% del valore dei servizi (art. 4)⁶.

Obblighi informativi a carico delle autorità competenti sono previsti dall’**art. 7 del Regolamento n. 1370/2007**, e consistono: i) nella pubblicazione annuale di una relazione esaustiva su: OSP di competenza; operatori prescelti; compensazioni e diritti di esclusiva concessi a titolo di rimborso; **la Commissione incoraggia** gli Stati membri e le rispettive autorità **a semplificare l’accesso a tali informazioni**, ad esempio pubblicandole su un unico sito internet e prevedendo una metodologia coerente che si avvalga di unità di misura comuni, per consentire un confronto; ii) nella pubblicazione, sulla GUCE, di alcune informazioni sul contratto di servizio (c.d. **“avviso sintetico”**) almeno un anno prima dell’inizio della procedura di gara o un anno prima dell’aggiudicazione diretta del contratto. Si tratta comunque di norme poco efficaci e spesso disattese, così come trova scarsa applicazione l’**art. 6, § 2 del Regolamento**, il quale prevede che *“su richiesta scritta della Commissione, gli Stati membri le trasmettono, entro tre mesi o entro un termine più lungo fissato nella richiesta stessa, tutte le informazioni che la Commissione reputa necessarie per stabilire se le compensazioni erogate siano compatibili con il presente Regolamento”*.

¹ Cfr. Conferenza delle Regioni e Province Autonome – ITACA Istituto per l’innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale Documento di analisi della direttiva 2014/24/UE in materia di appalti pubblici, febbraio 2015.

² Più propriamente, i SIEG sono attività economiche i cui risultati contribuiscono all’interesse pubblico generale. Una parte di tali attività non sarebbe offerta dal mercato senza un intervento pubblico, oppure sarebbe offerta a condizioni differenti in termini di qualità, sicurezza, accessibilità economica, parità di trattamento o accesso universale. Per molti anni si è fatto esclusivo ricorso alla giurisprudenza della Corte di Giustizia ai fini dell’individuazione della nozione di SIEG; solo a partire dalla seconda metà degli anni ’90 la Commissione ha emanato una serie di Comunicazioni sulla materia dei SIEG. Cfr. Comunicazione della Commissione su *“I servizi di interesse generale in Europa”*, del settembre 1996; Comunicazione della Commissione su *“I servizi di interesse generale in Europa”*, del gennaio 2001; Libro Verde su *“I servizi di interesse generale”*, del maggio 2003, seguito da un Libro Bianco su *“I servizi di interesse generale”*, nel maggio 2004; Comunicazione della Commissione su *“I servizi di interesse generale, compresi i servizi sociali di interesse generale: un nuovo impegno europeo”*, del novembre 2007; Comunicazione della Commissione *“Un quadro di qualità per servizi di interesse generale”*, del 20 novembre 2011.

³ Cfr. Comunicazione della Commissione sugli orientamenti interpretativi concernenti il Regolamento (CE) n. 1370/2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia 2014/C 92/01. Tuttavia, la Commissione può esaminare anche ex post un sistema di compensazioni per valutarne la conformità al Regolamento, su richiesta di uno Stato membro, a seguito di denuncia o d’ufficio.

⁴ Oltre agli OSP, il contratto deve riportare le modalità di ripartizione dei costi connessi alla fornitura del servizio e quelle di ripartizione dei ricavi, che possono essere trattenuti dall’operatore del servizio pubblico (contratti net cost); riversati all’autorità competente (contratti gross cost); ripartiti fra l’autorità e l’operatore (contratti misti, come ad esempio del tipo “gross cost incentivante”

⁵ **L’art. 8 della legge n. 287/90 in tali circostanze prevede, per vero, l’obbligo ancora più stringente di separazione societaria.**

⁶ **Sono previste deroghe**, nel senso di possibilità di prorogare il contratto di servizio per un periodo massimo pari al 50% della durata oppure di concludere il contratto per un periodo superiore nei casi in cui: l’operatore del servizio pubblico fornisce beni di entità significativa in rapporto all’insieme dei beni necessari per la fornitura dei servizi di trasporto di passeggeri oggetto del contratto di servizio pubblico e prevalentemente finalizzati ai servizi di trasporto di passeggeri previsti dal contratto; i costi derivanti dalla particolare situazione geografica lo giustificano (Regioni ultraperiferiche); inoltre il Regolamento prevede che se l’ammortamento del capitale in relazione all’investimento eccezionale in infrastrutture, materiale rotabile o veicoli lo giustifica e se il contratto di servizio pubblico è aggiudicato mediante una procedura di gara equa, un contratto di servizio pubblico può essere concluso per una durata superiore a quella fissata perentoriamente dall’art. 4, § 4; in questo caso l’autorità competente trasmette alla Commissione, entro un anno dalla stipula del contratto, il contratto di servizio pubblico e gli elementi che ne giustificano la durata superiore.

Capitolo 4: La concorrenza “*nel*” mercato

1. Perché la concorrenza *nel* mercato

323. Come è emerso nell'indagine **nel settore del TPL non sussistono ostacoli di natura tecnica all'introduzione della concorrenza *nel* mercato**. L'assetto produttivo non è configurabile come monopolio naturale in quanto la funzione di produzione non presenta soverchie economie di scala, di densità e di scopo. Non sono inoltre di ostacolo alla concorrenza *nel* mercato le esigenze di **perseguimento di obiettivi sociali e di contenimento della spesa pubblica**, poiché entrambe le finalità, soprattutto in un contesto di stringenti vincoli di bilancio, e viste le forti inefficienze che caratterizzano numerose gestioni dei servizi di TPL in Italia, possono essere perseguite ampliando gli spazi per la concorrenza *nel* mercato invece di ridurli. Sotto il primo profilo, prevedere un ruolo più ampio nel settore del TPL per servizi offerti a condizioni commerciali consente infatti di **incrementare l'offerta** a disposizione dell'utenza nella prospettiva di ridurre i prezzi su alcune tratte. Con riferimento al secondo aspetto del contenimento della spesa pubblica, ciò è possibile ove si proceda a **togliere dal perimetro dei contratti di servizio non solo i servizi più remunerativi** (che possono essere offerti a mercato e consentono di ridurre il peso dei contributi pubblici) **ma anche servizi** importanti sotto il profilo “sociale” ma che interessano solo una piccola parte della domanda complessiva di mobilità e **che registrano un tasso di copertura dei costi con ricavi da biglietto molto esiguo** (che potrebbero essere sostituiti con servizi non di linea e/o con sussidi diretti alla domanda). **L'effetto netto** di tale operazione di riprogrammazione dei servizi da inserire nei contratti potrebbe essere una **riduzione delle contribuzioni pubbliche accompagnata da una maggiore soddisfazione dell'utenza**.

324. Una recente indagine *ad hoc* condotta dalla Competition Market Authority britannica (di seguito, CMA) sui benefici della concorrenza *nel* mercato nel trasporto ferroviario mostra, anche sulla base di evidenze empiriche, i significativi effetti positivi quali un contenimento delle tariffe, un aumento della domanda addizionale, maggiori incentivi al miglioramento della qualità dei servizi ed all'innovazione, un uso più efficace della capacità di rete. La CMA sottolinea che tali benefici potrebbero più che compensare sia la maggiore complessità di gestione della rete²³⁸ sia i rischi di *cream skimming* e di conseguente diminuzione della redditività attesa²³⁹. In relazione a quest'ultimo profilo della possibilità di scrematura del mercato, la CMA propone come soluzione che i nuovi entranti contribuiscano ai costi per il funzionamento della rete ferroviaria (per cui potrebbe essere previsto un contributo fisso al canone di accesso) ed ai costi dei servizi soggetti ad OSP (a cui i nuovi entranti potrebbero partecipare con un contributo al servizio universale)²⁴⁰.

²³⁸ Potrebbe infatti essere più difficile allocare le capacità sulla rete ferroviaria, garantire la puntualità dei treni, ecc..

²³⁹ Se i servizi di TPL di un'area sono gestiti da un solo operatore in esclusiva, affidatario di un contratto di servizio, eventuali concorrenti del monopolista (che non sono sussidiati), una volta autorizzati ad operare mostrano una propensione ad offrire i servizi più redditizi, da cui si attendono maggiori ricavi tariffari, trascurando invece i servizi meno redditizi. In questo senso si dice che i concorrenti effettuano una **“scrematura” del mercato**.

²⁴⁰ CMA-Competition Market Authority *Competition in passenger rail services in Great Britain. A policy document*, 8 marzo 2016.

325. **I benefici derivanti dall'ampliamento degli spazi per la concorrenza *nel* mercato** possono dunque essere **elevati e superiori agli svantaggi** paventati, soprattutto in termini del rischio di un ricorso maggiore alle contribuzioni pubbliche o di una riduzione del grado di funzione sociale dell'offerta totale di trasporto pubblico; si tratta di vantaggi connessi non solo alla riduzione dei costi conseguente ad una superiore efficienza, ma anche all'abbassamento dei prezzi sulle tratte in concorrenza.

326. Nel corso del capitolo si analizzano i **fattori su cui occorre intervenire per ampliare gli spazi per la concorrenza "*nel*" mercato in Italia**. Al riguardo si osserverà che il testo del TUSPL in via di approvazione non si occupa per nulla del tema della concorrenza del mercato. Dopo una breve ricostruzione del quadro normativo (§ 2), ci si sofferma su due fattori fondamentali:

- una analisi critica del **ruolo dei c.d. test di compromissione** nel disegnare i confini tra concorrenza "per" il mercato e concorrenza "*nel*" mercato (§ 3);
- l'esame delle **caratteristiche dei servizi che possono essere offerti a condizioni commerciali** (§ 4), a partire dai fabbisogni di mobilità complessivi della popolazione interessata.

2. Quadro normativo

327. Il modello della **concorrenza "per" il mercato** (affidamento di diritti esclusivi con gara) su cui si fonda il D. Lgs. 422/1997 è riservato ai **servizi (minimi) programmati** di TPL finanziati dalla pubblica amministrazione. Con riferimento alla **prestazione di servizi di trasporto locale ulteriori** rispetto a quelli che rientrano nel perimetro dei servizi programmati il citato D.Lgs. n. 422/97 si limita a consentirli, sebbene in termini aggiuntivi rispetto a quelli programmati e a prezzi di mercato (non sussidiati), ma non fornisce indicazioni sostanziali in merito alla loro organizzazione o sul rapporto tra servizi commerciali e servizi programmati, rinviando alle leggi regionali di attuazione del decreto.

328. **Con riferimento ai servizi su gomma**, l'unica disciplina sui servizi commerciali contenuta nella **normativa statale** riguarda i **servizi di competenza statale o interregionali**²⁴¹. Pur se tali servizi non sono oggetto della presente indagine (in quanto fuori dalla definizione di TPL), è utile richiamare comunque il testo di riferimento, visto che si tratta di servizi con molte analogie rispetto a quelli di TPL e che spesso sono forniti dagli stessi operatori (e che come vedremo potrebbero essere presi in considerazione nella fase di programmazione dei bacini di mobilità).

²⁴¹ Ovvero, in base alla definizione di cui all'art. 2, lett. a) del d. lgs 285/2005, i servizi effettuati su strada che si svolgono in modo continuativo o periodico su un percorso che collega più di due regioni.

329. Ci si riferisce al **D. Lgs. n. 285/2005**, che ha sostituito il precedente **sistema concessorio** con quello **autorizzatorio**, ritenendo sufficiente, a regime, un'autorizzazione, con validità massima di cinque anni, rilasciata alle imprese che soddisfano le condizioni richieste dall'art. 3, comma 2 dello stesso decreto. Tra le **condizioni di accesso** (a testimoniare la contiguità con i servizi di TPL) molte si riferiscono al rischio che si possa "traslare" sui servizi di mercato i benefici derivanti dalla fornitura di servizi sussidiati²⁴². Dal 2014, anno in cui è terminato il periodo transitorio e si è passati definitivamente al regime autorizzatorio, **il trasporto su gomma statale ed interregionale ha avuto un significativo sviluppo** - complice anche la riduzione dell'offerta dei servizi di trasporto ferroviario a media-lunga percorrenza sulla rete tradizionale da parte di Trenitalia - e sul mercato italiano sono entrati, con successo, anche diversi importanti operatori stranieri, tra cui la *start up* tedesca Flixbus e la multinazionale scozzese Megabus, attive su molte linee interregionali con politiche tariffarie particolarmente aggressive. Tali nuovi ingressi testimoniano l'importanza decisiva che ha avuto l'eliminazione delle preesistenti barriere normative.

330. Per quanto riguarda i servizi di linea di TPL su gomma che possono essere offerti in regime di concorrenza "*nel*" mercato, in assenza di una normativa quadro nazionale, occorre invece fare riferimento alle singole normative regionali. Pur nella varietà di soluzioni individuate, **la maggior parte delle normative regionali sui servizi autorizzati contiene norme che di fatto ostacolano se non impediscono lo sviluppo della concorrenza *nel* mercato**. E' questo il caso delle norme approvate in Abruzzo, Sardegna, Piemonte, Valle d'Aosta, Molise, Lazio, Sicilia, Campania, Lombardia²⁴³. Ci si riferisce in particolare a due categorie di previsioni normative.

331. La prima categoria di norme regionali comprende **previsioni che consentono il travaso dei finanziamenti pubblici (se non addirittura una piena commistione)** tra servizi soggetti ad OSP e servizi commerciali²⁴⁴. In altri casi è addirittura previsto **l'affidamento con gara dei servizi autorizzati** di linea (senza oneri per la Regione) e la sottoscrizione di un contratto di

²⁴² Tra queste, il divieto di disporre di autobus acquistati con sovvenzioni pubbliche e l'obbligo di separazione contabile per le imprese che svolgono servizi soggetti ad OSP, ovvero servizi di TPL programmati. Meno comprensibile appare invece l'art. 3 comma 2, lett. m) del d. lgs 285/2005, che prevede che si debba "*proporre un servizio di linea che non riguardi unicamente i servizi più redditizi tra quelli esistenti*", rischiando di attribuire alla pubblica amministrazione una discrezionalità eccessiva in sede di rilascio delle autorizzazioni.

²⁴³ Alcuni enti territoriali non hanno emanato una specifica normativa sulle linee commerciali (Provincia di Bolzano, Provincia di Trento, Puglia, Calabria, Friuli Venezia Giulia) ma, almeno nelle ultime due Regioni, risultano operatori che prestano servizi del genere.

²⁴⁴ Ad es. L.R. Sardegna n. 21/2005; la Regione Sardegna può autorizzare le aziende che svolgono servizi soggetti ad OSP all'utilizzo di autobus acquistati con finanziamenti pubblici per servizi autorizzati purché gli esercenti corrispondano "*all'ente concedente una somma giornaliera pari alla quota di ammortamento dell'autobus determinata sulla base della quantità dei contributi pubblici ricevuti per l'acquisto dell'autobus stesso*" (art. 34); L.R. Abruzzo 11/2007. La Regione Abruzzo ha istituito i servizi autorizzati con propria legge del 2007. Fino alla recente ristrutturazione societaria che ha portato alla costituzione di un'impresa unica regionale denominata TUA, l'azienda regionale ARPA gestiva sia i servizi di trasporto soggetti ad OSP che i servizi autorizzati senza contribuzione pubblica biregionali e statali. Arpa Spa è stata sanzionata dall'Autorità nel 2009 per violazione dell'art. 8, commi 2-bis e 2-ter della legge n. 287/90, per la mancata separazione societaria Cfr. SP131 - *Consorzio Prontobus-ARPA*, Provvedimento n. 24889.

servizio per concordarne le modalità di svolgimento, in tal modo di fatto escludendo del tutto la concorrenza *nel* mercato²⁴⁵. Sono poche le Regioni che hanno emanato norme per evitare sussidi incrociati tra TPL e servizi autorizzati, tra cui rientrano i divieti di utilizzo di autobus acquistati con finanziamenti pubblici²⁴⁶. In alcuni casi la normativa regionale fissa anche i prezzi dei servizi commerciali²⁴⁷.

332. La seconda categoria di previsioni normative è costituita dalle **norme che vietano ogni possibile interferenza dei servizi autorizzati o sovrapposizione** con la rete dei servizi minimi²⁴⁸ **o che subordinano** il rilascio dell'**autorizzazione** alla verifica - non ancorata però ad alcun parametro oggettivo - dell'assenza di effetti pregiudizievoli per la sostenibilità economica dei contratti di servizio del TPL²⁴⁹. Con riferimento a questo tipo di norme l'Autorità ha di recente espresso il proprio parere sulla bozza di Regolamento della Campania sui servizi autorizzati²⁵⁰, soffermandosi in particolare sull'art. 5, il quale individuava i casi in cui l'autorizzazione può essere negata sulla base della mera interferenza con servizi onerati, senza ancorare la discrezionalità dell'amministrazione ad alcun parametro oggettivo e preventivamente valutabile dalle imprese, spingendosi in alcuni casi a prevedere la possibilità di contingentamento delle autorizzazioni.

333. Questa categoria di norme viene generalmente giustificata con l'**esigenza di evitare pratiche di “cream skinning”** da parte dell'operatore non soggetto ad OSP che potrebbero avere effetti negativi sull'equilibrio economico dei contratti, sottoscritti stimando un certo quantitativo di ricavi da biglietti. Se per effetto dell'ingresso di un nuovo operatore i ricavi dell'*incumbent* si riducono in modo eccessivo potrebbe essere necessario aumentare l'importo dei contributi pubblici per consentire il pareggio dei conti.

334. Questo tipo di interferenza tra servizi onerati inseriti in un contratto di servizio e servizi autorizzati può essere risolta prevedendo a carico dei nuovi entranti, ove necessario, il pagamento di un **contributo all'onere per il servizio universale** (c.d. **diritti di compensazione**). Attualmente **manca una disciplina nazionale** unitaria che stabilisca i criteri ed i termini per il calcolo di tale compensazione e le norme contenute nelle leggi regionali di regola non fissano parametri oggettivi e predeterminati a cui ancorare l'analisi di compromissione, rappresentando un ingiustificato ostacolo all'accesso nel mercato dei servizi commerciali.

²⁴⁵ Basilicata (art. 7 L.R. 09/2004).

²⁴⁶ Ad esempio Veneto art. 7, L.R. Liguria n. 31/1998.

²⁴⁷ Ad esempio, in Sicilia, il D.A. n 14 del 09 giugno 2015, relativamente ai servizi turistici mediante autobus scoperti nell'ambito di un Comune o di due Comuni contigui, all'art. 7 prevede che il vettore applichi una **tariffa predeterminata**, che dovrà essere **di importo pari a quella individuata dall'Assessorato regionale** delle infrastrutture e della mobilità con proprio decreto **per i servizi pubblici di linea, aumentato almeno del 100%**.

²⁴⁸ Ad es. L.R. Veneto n. 25/1998.

²⁴⁹ Ad es. L.R. Molise 19/2000, art. 4.

²⁵⁰ Cfr. AS1196 *Servizi autorizzati di linea con autobus* del 22 aprile 2015 in Boll. n. 21/2015.

335. **Le rilevanti criticità concorrenziali** che derivano da questa situazione emergono nel momento in cui gli enti territoriali si trovano ad applicare la loro normativa sui servizi autorizzati. Solo a titolo di **esempio** si può citare un caso relativo al **Comune di Venezia**, il relazione al quale l'Autorità è intervenuta ai sensi dell'art. 21 *bis* della legge n. 287/90, dopo che il Comune aveva negato, senza adeguata istruttoria, l'autorizzazione all'esercizio di un servizio di trasporto turistico-commerciale in laguna ad un operatore; in tal modo, l'esclusiva, che dovrebbe essere riservata ai soli servizi programmati, è stata estesa anche a servizi di natura turistico-commerciale, a beneficio dell'operatore di TPL controllato dal Comune. Peraltro nel caso in questione l'istruttoria del Comune avrebbe dovuto essere particolarmente rigorosa, poiché le società veneziane che prestano i servizi programmati operano in regime di affidamento diretto e dunque la loro efficienza andrebbe valutata in conformità con i criteri comunitari previsti per il TPL (v. Capitolo 2); altrimenti, il rifiuto di autorizzazione concesso all'operatore commerciale non avrebbe l'effetto di tutelare l'efficiente equilibrio economico dei contratti di servizio esistenti ma solo quello di proteggere l'ingiustificato vantaggio concorrenziale detenuto dagli *incumbent*²⁵¹.

336. **Per il trasporto ferroviario, incluso quello regionale, esiste invece una specifica disciplina nazionale sui criteri di valutazione del rischio di compromissione di un servizio onerato**, introdotta, seppur tardivamente rispetto al Terzo pacchetto ferroviario, ad agosto del 2013²⁵².

337. Prima di allora la citata normativa comunitaria era stata recepita in modo solo "parziale" nell'ordinamento nazionale, per cui in caso di accertamento di compromissione dell'equilibrio economico di un contratto di servizio ferroviario nell'ipotesi di un nuovo ingresso, il regolatore (allora l'Ufficio di regolazione dei servizi ferroviari presso il Ministero dei Trasporti) non poteva autorizzare il servizio imponendo il pagamento di diritti di compensazione nei confronti del soggetto onerato ma doveva imporre condizioni che spesso di fatto scoraggiavano l'ingresso (come ad es. non effettuare fermate intermedie tra l'origine e la destinazione della linea). Vi era inoltre un certo grado di incertezza sulle modalità di applicazione dei criteri previsti dalla normativa nazionale per distinguere tra servizi ferroviari nazionali e regionali. L'insieme di tali circostanze aveva contribuito al **fallimento dell'unico esperimento di fornitura di un servizio commerciale su ferro in ambito locale** (sulla rotta Milano-Torino), in grado di porsi come alternativa non solo ai servizi onerati inseriti nei contratti di servizio regionale (nel caso in

²⁵¹ Cfr. a riguardo il parere inviato dall'Autorità al Comune di Venezia ai sensi dell'art. 21 *bis* della legge n. 287/90 AS1138 *Comune di Venezia-Autorizzazione al trasporto turistico per via navigabile*, del 29 gennaio 2014 in Boll. n. 29/2014. Cfr. anche il parere ai sensi dell'art. 21 *bis* della legge n. 287/90 AS961 *Comune di Venezia-Riorganizzazione societaria della mobilità e dei trasporti*, del 21 giugno 2012 in Boll. n. 27/2012.

²⁵² Rilevano infatti le modifiche introdotte all'art. 59 della legge n. 99/2009 (che ha recepito la Direttiva comunitaria 2007/58/CE) dall'art. 24, comma 3, lett. a) e b), D.L. 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla L. 9 agosto 2013, n. 98.

questione, quello con la Regione Piemonte) ma anche ai servizi nazionali prestati da Trenitalia, commerciali e non²⁵³.

338. Anche la successiva formulazione dell'art. 59 della legge n. 99/2009 introdotta nel 2013, nonostante l'intervenuta istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti, manteneva importanti criticità, poiché si introducevano limitazioni a priori su prezzi e quantità del nuovo entrante al fine di evitare l'analisi di compromissione²⁵⁴. **La nuova disciplina dettata dall'art. 12 del D.Lgs. n. 112/2015**, che fa espresso rinvio alle regole comunitarie (il Regolamento di esecuzione (UE) n. 869/2014 e, per i canoni di compensazione, la Direttiva 2012/34/UE), rappresenta **un miglioramento da un punto di vista concorrenziale** in quanto non contiene più le descritte limitazioni a priori che caratterizzavano il vecchio art. 59 e prevede una procedura che appare equa e non discriminatoria.

339. Non si può trascurare infine che i servizi di TPL ferroviario condividono almeno una parte della domanda di mobilità proveniente sia da utenti che utilizzano i **servizi ferroviari a media-lunga percorrenza**, sussidiati ed affidati direttamente a Trenitalia in virtù di un contratto di servizio sottoscritto con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (più volte prorogato) sia dai fruitori dei **servizi di alta velocità** (offerta attualmente in libero mercato da Trenitalia e da NTV). Soprattutto in alcune Regioni del nord d'Italia (esemplare a riguardo è la tratta Torino-Milano) **le tre tipologie di offerta si sovrappongono**, almeno parzialmente, sia dal punto di vista delle fermate che delle fasce orarie; non è un caso che proprio sulla Torino-Milano una parte di viaggiatori pendolari abbia scelto di avvalersi solo dei servizi ad Alta Velocità, sottoscrivendo gli appositi abbonamenti (più costosi di quelli del servizio pubblico).

3. I test di compromissione: nodi critici

340. Il primo ostacolo allo sviluppo della concorrenza *nel* mercato nel settore del TPL è, dunque, un quadro normativo che in teoria consente la fornitura di servizi commerciali a mercato ma in pratica confina tale modalità a casi eccezionali visto che ogniqualvolta si richiede l'autorizzazione per servizi che possono potenzialmente interferire con la redditività di linee all'interno dei contratti di servizio ci si deve sottoporre a **“test di compromissione”** dell'equilibrio

²⁵³ Cfr. a riguardo anche il procedimento istruttorio A436 svolto dall'Autorità *Arenaways-Ostacoli all'accesso nel mercato dei servizi di trasporto ferroviario passeggeri*, concluso in data 25 luglio 2012.

²⁵⁴ In particolare, il comma 4-ter dell'art. 59 consentiva all'impresa che chiedeva di essere autorizzata a fornire un servizio ferroviario commerciale su base regionale di evitare i rischi dell'analisi di compromissione esclusivamente nei casi in cui fossero previste fermate intermedie a distanza superiore ai 100 km e tariffe medie superiori almeno del 20% a quelle dei servizi inseriti in un contratto di servizio.

economico del contratto di servizio che, per come sono costruiti, costituiscono di solito una **formidabile barriera all'accesso**²⁵⁵.

341. **Queste criticità emergono con forza per il TPL su gomma**, dove, in assenza di una regolamentazione nazionale al riguardo, molte Regioni hanno vincolato il rilascio dell'autorizzazione ad una serie di requisiti onerosi e non legati a parametri oggettivi (ma ampiamente discrezionali); tra l'altro tali criticità vengono esacerbate dal fatto che molto spesso gli enti di governo del TPL che dovrebbero rilasciare l'autorizzazione (la Regione, le ex Province, i Comuni o spesso enti co-partecipati da queste istituzioni) spesso sono azionisti dei sottoscrittori dei contratti di servizio di cui si dovrebbe misurare la compromissione dell'equilibrio nel caso di ingresso di un nuovo operatore. E' dunque probabile che dietro alla giustificazione dell'aggravio dei costi per il servizio onerato, a base di un rifiuto di autorizzazione, si celi l'obiettivo di preservare la propria controllata.

342. Per quanto riguarda il TPL ferroviario, pur se le principali criticità della precedente normativa appaiono superate dall'art. 12 del D.Lgs. 112/2015, occorre ricordare che Trenitalia gode di una serie di vantaggi asimmetrici, potendo programmare in modo combinato l'offerta delle due tipologie di servizi pubblici sottoposti ad OSP che presta (regionali sulla base di contratti di servizio con le Regioni e media-lunga percorrenza sulla base di un contratto con lo Stato), anche con abbonamenti o tariffe che ne consentono indifferentemente l'uso, senza rischiare l'avvio di una procedura per la verifica della compromissione del contratto di servizio.

343. Le buone pratiche adottate negli altri servizi a rete liberalizzati per promuovere la concorrenza si basano sull'individuazione di un **canone di accesso** a carico del nuovo entrante, come contributo al servizio universale svolto dal soggetto sottoposto ad OSP, che è predefinito e dunque trasparente ed oggettivamente verificabile. Nel caso del TPL, tuttavia, per l'insieme delle ragioni elencate nel corso dell'indagine (cfr. in particolare il Capitolo 2), **c'è un'"incertezza" sui confini del servizio universale** (che vengono individuati dalle Regioni in fase di programmazione dei servizi minimi e non a livello centrale come accade per gli altri servizi a rete). Tale incertezza sulla definizione del perimetro del servizio universale **rende difficile stabilire il corretto impatto del canone** e per questo si tende a ripiegare sulle **soluzioni basate unicamente sul test di compromissione**, che si caratterizzano per una elevata discrezionalità e, **per definizione, tendono ad avvantaggiare gli incumbent**.

²⁵⁵ Per approfondimenti sui test di compromissione e più in generale sul rapporto tra concorrenza nel mercato e per il mercato cfr. *ex multis* il materiale Thredbo *International Conference Series on Competition and Ownership in Land Passenger Transport*; l'ultima conferenza (Thredbo 14) si è tenuta ad agosto-settembre 2015.

344. È logico infatti che l'ingresso di un nuovo operatore su una linea (ad esempio, un collegamento tra la stazione ferroviaria e l'aeroporto) comporti sempre una certa riduzione della domanda a svantaggio del monopolista che gestisce il contratto di servizio che ricomprende la linea potenzialmente in concorrenza. In altri termini, l'interferenza con il contratto di servizio è quasi sempre dimostrabile in termini di minor ricavo per il soggetto sottoposto ad OSP.

345. Si ritorna pertanto al tema affrontato sia nel Capitolo 2 che all'inizio di questo Capitolo 4: **se si definisce un perimetro dei servizi programmati troppo ampio da parte dell'ente preposto, è altamente probabile che ogni tipo di interferenza da parte di eventuali servizi commerciali porti ad una compromissione misurabile dei ricavi** e, dunque, ad una ipotesi di maggiori costi per l'amministrazione. Pertanto, prima ancora di ipotizzare problematici test di compromissione che, a seconda di come sono costruiti, possono graduare le possibilità di ingresso di nuovi concorrenti, appare necessario intervenire nella fase di programmazione dei servizi per ridurre l'ambito del monopolio sottoposto ad OSP.

4. **Caratteristiche dei servizi da offrire a condizioni commerciali**

4.1 *Come separare i servizi commerciali dai servizi in esclusiva*

346. Il modello organizzativo che in teoria consente più facilmente di “svelare” quali sono i **servizi che possono essere offerti in un contesto di concorrenza nel mercato** è quello utilizzato nel Regno Unito per il TPL su gomma (con l'eccezione dell'area di Londra dove come detto si mettono a gara tutte le linee) e basato su un semplice **sistema autorizzatorio** dove solo i servizi per i quali non si manifesta un'offerta di mercato possono essere inseriti tra i servizi programmati ed affidati con gara. **In un sistema di questo tipo non esiste pianificazione ex ante del perimetro dei servizi sottoposti ad OSP.** E' il mercato che decide quali servizi sono effettuabili in concorrenza e quali invece – questa volta a causa di uno specifico “fallimento sperimentato del mercato” - affidabili tramite gara (ed eventualmente sussidiati).

347. **Gli effetti di questo sistema sul livello dei costi e delle contribuzioni pubbliche** nel Regno Unito sono stati notevoli: in poco più di 10 anni (dal 1986 al 1999) i costi dei servizi su gomma sono diminuiti di quasi il 54% (costi per vettura; la diminuzione dei costi totali è stata del 42%); i sussidi si sono ridotti del 73%. Sono scomparse le imprese pubbliche. Questo meccanismo ha tuttavia evidenziato anche alcuni limiti, essendosi registrato un certo aumento dei prezzi (+20% nel medesimo periodo) ed una significativa contrazione della domanda (-30%). Si tratta comunque di limiti legati a fattori di contesto: in particolare, è mancata un'adeguata integrazione tra le offerte provenienti da operatori diversi, circostanza che ha ridotto la qualità complessiva dei servizi (ad esempio, per effettuare un viaggio potrebbe essere necessario acquistare biglietti da più gestori); inoltre, gli stessi operatori di mercato hanno fatto scelte imperfette, in particolare stimando una

redditività dei servizi attesa superiore a quella effettiva (da qui i fallimenti delle aziende registrati all'inizio della liberalizzazione britannica e gli incrementi di prezzo).

348. Una **soluzione “intermedia”** per introdurre forme di concorrenza *nel* mercato nel settore del TPL, sia su gomma che su ferro, senza eliminare del tutto la funzione di programmazione centrale o locale dei servizi come invece nel sistema precedente è quella legata alla possibilità di **eliminazione delle esclusive in alcune linee contenute nei contratti di servizio**. Si tratta di una delle alternative che l'autorità di concorrenza britannica CMA sta valutando per sviluppare ulteriormente la concorrenza “*nel*” mercato con riguardo al trasporto ferroviario britannico. Nel Regno Unito quasi tutti i servizi ferroviari sono soggetti ad OSP. L'idea è che un operatore ferroviario possa, su alcune linee, sottoscrivere contratti particolari denominati di ***overlapping o parallel franchise***. Si tratta di contratti affidati con gara ma senza l'esclusiva; nel primo caso (*overlapping*) si sovrappongono due o più contratti su una o più linee, nel secondo (*parallel*) l'affidamento è ripartito tra due operatori, che si dividono sia i quantitativi che i servizi onerati, in parti eguali o diseguali (rientra in quest'ultima opzione anche il caso in cui uno dei gestori è interamente responsabile dei servizi soggetti ad OSP). Queste modalità alternative difficilmente potranno affermarsi come standard prevalente, in particolare a causa della loro complessa fase di implementazione, ma - ove introdotte in maniera selettiva - possono contribuire a rendere più competitivo il settore del TPL.

349. Lasciando sullo sfondo queste evolute esperienze inglesi e passando all'esperienza nazionale, si osserva che in Italia un tentativo di introdurre la concorrenza nel mercato nei servizi pubblici in generale (e dunque anche nel TPL) venne fatto con l'introduzione di una norma (art. 4 del DL n. 138/2011) che prevedeva **la richiesta alle amministrazioni, e non al mercato, di verificare nella fase di pianificazione l'assenza dei presupposti per la concorrenza “*nel*” mercato, attraverso una procedura codificata che contemplava anche il rilascio di un parere obbligatorio e non vincolante da parte dell'Autorità**. Come è noto tale norma non resistette alla pronuncia 199/2012 della Corte Costituzionale.

350. Attualmente il quadro normativo di riferimento è quello che si può ricavare dal coacervo di norme nazionali sugli SPL e dalle norme comunitarie (per il TPL il Reg. n. 1370/2007). In particolare, pare possibile concludere che, anche nell'attuale situazione post referendaria, **le amministrazioni non conservano un'assoluta discrezionalità nel decidere di rinunciare alla concorrenza *nel* mercato nel settore del TPL**. Esse devono comunque rispettare i principi ed i criteri dell'ordinamento comunitario, in base ai quali l'introduzione di limitazioni alla concorrenza deve essere sempre giustificata e motivata da ragioni di interesse pubblico non altrimenti perseguibili.

351. A riprova della discrezionalità limitata delle amministrazioni nel definire gli ambiti del perimetro del servizio pubblico si può citare una recente sentenza del Tar Campania relativa ai collegamenti marittimi nel Golfo di Napoli, (a cui in via prioritaria si applica il Regolamento comunitario sul cabotaggio marittimo e non il Regolamento n. 1370/2007 ma che logicamente investe problemi analoghi al TPL). Nonostante la differente base normativa, è interessante infatti osservare che il giudice ha annullato gli atti della Regione che ridefinivano i servizi minimi (soggetti ad OSP) e quelli residuali (autorizzati ed esercitabili in regime di concorrenza *nel* mercato) e bandivano una gara, poiché “*gli stati membri possono imporre obblighi di servizio pubblico e concludere contratti di servizio pubblico solo se hanno appurato per ognuna delle rotte in questione che i servizi di trasporto regolare risulterebbero inadeguati qualora la loro fornitura fosse lasciata alle sole forze di mercato*”; in particolare, il giudice ha ritenuto che le condotte dell’amministrazione fossero tali da meritare la qualifica di “**errore manifesto**”²⁵⁶.

352. In definitiva, **già sulla base dell’ordinamento nazionale vigente** le amministrazioni mantengono un **dovere di verifica** circa la possibilità di offrire servizi a condizioni commerciali togliendoli dal novero dei servizi programmati e contribuiti. **L’assenza di una normativa nazionale**, che migliori il contenuto dell’attività di programmazione e sia di ausilio all’individuazione dei servizi da offrire a condizioni commerciali, costituisce però un **importante ostacolo allo sviluppo della concorrenza nel mercato**.

4.2 Programmazione e fabbisogni di mobilità

353. Un passaggio fondamentale per sviluppare la concorrenza *nel* mercato in Italia è il **miglioramento della fase di programmazione/pianificazione** dei servizi, di cui si è trattato diffusamente nel Capitolo 2. In particolare, è essenziale un’analisi sui fabbisogni di mobilità che consenta di individuare quei servizi che possono più convenientemente (non solo sotto il profilo economico, ma anche sociale) essere offerti a condizioni concorrenziali, anche riducendo il perimetro dei servizi programmati. A tale riguardo, è essenziale tenere conto sia dei rapporti di sostituzione intra-modali (bus su bus, treno su treno) che di quelli intermodali.

354. Con riguardo alle possibili sostituzioni intermodali è necessario, ad avviso dell’Autorità, **un salto culturale delle amministrazioni tale da consentire una valutazione dell’intera offerta di mobilità a disposizione dei propri cittadini** in un’ottica meno angusta dell’attuale.

355. Innanzitutto, si deve guardare ai gestori tradizionali (su ferro e su gomma) che operano su **segmenti esterni all’usuale perimetro del TPL** ma che comunque offrono **soluzioni di mobilità**

²⁵⁶ Gli atti sono stati annullati dal TAR Campania per violazione degli artt. 2 e 9 del Regolamento comunitario n. 3577/92 sul cabotaggio marittimo. Si ricorda che l’“**errore manifesto**” è l’unico limite che la Corte di Giustizia riconosce alla discrezionalità delle amministrazioni nella definizione dei servizi universali (v. Capitolo 2).

in concorrenza con i servizi onerati. Si pensi, ad esempio, ai servizi commerciali offerti dall'operatore ferroviario NTV e consistenti nel collegamento tramite bus di una serie di centri della -Pianura Padana, situati in varie Regioni, con la nuova stazione AV di Parma/Reggio Emilia e che chiaramente possono consentire all'ente programmatore di considerarli in alternativa ad una serie di corse ferroviarie regionali inserite nei contratti di servizio. Inoltre, altri esempi possono rinvenirsi nei servizi di TPL non di linea tradizionali (taxi e NCC), che possono essere considerati sostituti del TPL di linea in contesti di domanda debole e/o di sussidi alla domanda.

356. Naturalmente, in una prospettiva più ampia e genuinamente orientata al futuro, appare necessario che le amministrazioni guardino anche ai **servizi di mobilità innovativi** (basati su piattaforme digitali che sfruttano i principi della geo-localizzazione e **ispirati alla c.d. *sharing economy***). Ancorché per una precisa scelta l'Autorità non intenda trattare tali temi in questa indagine (dal momento che vi sarebbe bisogno di un'analisi *ad hoc*) è comunque necessario, in questa sede, richiamare questi servizi perché per migliorare la qualità della fase di programmazione, in vista di un aumento della concorrenza *nel* mercato, uno dei nodi prioritari è l'analisi di tutti i possibili rapporti di sostituzione inter-modali.

357. Quest'analisi serve ad individuare quei servizi che possono essere sottratti dal novero dei servizi programmati, o perché espressione di una **domanda "iper-debole"** che può essere soddisfatta meglio e con minori costi con servizi di mobilità alternativi al TPL non di linea (oppure, nell'ambito del TPL, con servizi con meno costi fissi, come sono i servizi su gomma rispetto a quelli su ferro) oppure perché si tratta di servizi che possono essere prestati in modo particolarmente profittevole perché su essi insiste una **domanda "ad alta densità"**.

358. Questo dell'individuazione dei vari servizi che possono essere sottratti dal novero di quelli programmati è un **processo "circolare"** poiché l'eliminazione dai contratti di servizio delle linee meno profittevoli (che dunque gravano maggiormente sui gestori e di conseguenza sui fondi a titolo di corrispettivo) aumenta gli spazi per togliere dal perimetro dei contratti anche linee profittevoli, per affidarle alla concorrenza *nel* mercato, determinando un **effetto netto sul peso dei contributi** che può essere **neutro se non addirittura positivo**. Così operando si potrebbe anche determinare una consistente riduzione del rischio di *cream skinning* perché diminuirebbe il ruolo delle linee profittevoli all'interno dei contratti di servizio; in tal modo diminuirebbe anche il ruolo dei problematici test di compromissione e di tutte le criticità che essi comportano e che abbiamo visto in precedenza.

359. Nella prospettiva di ridurre il peso degli OSP che gravano sui contratti di servizio e di liberare così risorse pubbliche non dirette a soddisfare esigenze sociali, un ausilio importante può venire anche da un ricorso più flessibile alla **leva tariffaria**. Ad esempio, nei contesti ad alta vocazione turistica, molto frequenti in Italia, si possono prevedere OSP tariffari solo per i residenti

(tutti o alcune categorie) mantenendo invece prezzi di mercato per gli altri utenti, oppure si può trasformare l'insieme di tali servizi in servizi commerciali, ricorrendo a forme di sussidio diretto alla domanda a vantaggio dei residenti o, in generale, delle categorie che si intende tutelare.

360. In definitiva, è indispensabile:

- rafforzare e migliorare gli strumenti di programmazione delle amministrazioni, sia sviluppando analisi sui fabbisogni complessivi di mobilità e sul grado di “socialità” dei servizi (v. Capitolo 2) sia realizzando un maggiore coordinamento tra la normativa vigente sul TPL e quella che regola i servizi non di linea, tradizionali e non; migliorando l'attività di programmazione si può fare maggiore chiarezza sul perimetro del servizio universale e si può pervenire al calcolo di un **canone equo come contributo al servizio universale**, precondizione per l'affermarsi degli operatori commerciali;
- far sì che tale rafforzamento e miglioramento avvenga semplificando la *governance* multilivello che attualmente sovraintende alla gestione del settore del TPL. Ad avviso dell'Autorità la strada maestra è un **accentramento delle competenze al più alto livello possibile (dunque almeno regionale nell'attuale quadro di riferimento) anche al fine di allontanare e depotenziare i conflitti di interesse, che in genere si trovano a livello provinciale e comunale, tra ente locale e società di gestione**;
- integrare quanto più possibile in un'ottica intermodale le varie possibilità di soddisfare le esigenze di mobilità dei cittadini; interessante al riguardo è **la proposta recentemente formulata dall'ART di rimettere alle Regioni l'individuazione dei bacini ottimali di gestione dei servizi di taxi e NCC** in ragione della natura economica, culturale e turistica dei territori, nonché delle funzioni amministrative inerenti la fissazione del relativo fabbisogno numerico di vetture. Si tratterebbe quindi, in sostanza, di ampliare l'ambito di gestione dei servizi attualmente incardinato sulle aree comunali²⁵⁷.

361. Il citato **articolo 14 del TUSPL** contiene elementi positivi in questa prospettiva anche se in un'**ottica ancora troppo orientata al complesso modello a più livelli** che caratterizza la *governance* del TPL in Italia. Il meccanismo previsto dal comma 1 in base al quale **le Regioni sentite le Province, le Città metropolitane ed i Comuni capoluogo** definiscono i bacini di mobilità è ancora eccessivamente vago e non esente dal rischio di una complicata e faticosa dialettica tra istituzioni, spesso con obiettivi confliggenti. Positivo il cenno, al comma 3, al fatto che tali bacini vadano definiti sulla base di una stima della domanda di mobilità avvalendosi di matrici origine/destinazione per l'individuazione della rete intermodale dei servizi di trasporto di linea e non, a riprova del fatto che tale attività di programmazione non può prescindere da una valutazione dell'intera offerta di mobilità a disposizione dei cittadini. Colpisce comunque la totale

²⁵⁷ Cfr. la posizione espressa dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti, nel suo *Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento sull'autotrasporto di persone non di linea: taxi, noleggio con conducente e servizi tecnologici per la mobilità* del 21 maggio 2015.

assenza nel testo dell'articolo di qualsiasi riferimento alla possibilità che tale attività porti alla individuazione di segmenti di servizi che possono fuoriuscire dal bacino di programmazione ed essere lasciati al mercato.

5. Spazi per l'attività dell'Autorità nel settore

5.1 L'attività di *advocacy*

362. L'Autorità può esercitare un ruolo di significativo rilievo nel settore del TPL, sia con riguardo all'esercizio dei propri poteri di *advocacy* sia con riferimento all'attività di *enforcement*; anzi, l'auspicato affermarsi di un quadro normativo-regolamentare più favorevole allo sviluppo della concorrenza potrà produrre un ulteriore ampliamento degli spazi possibili di intervento dell'Autorità.

363. Le numerose criticità concorrenziali che hanno caratterizzato sinora sia l'evoluzione del contesto normativo-regolamentare che l'operato delle amministrazioni hanno già dato impulso ad una corposa attività di *advocacy* da parte dell'Autorità, ai sensi degli articoli 21, 21 bis e 22 della legge 287/90. Nei precedenti capitoli sono citati in nota e commentati alcuni dei numerosissimi pareri e segnalazioni che l'Autorità negli ultimi anni ha inviato sul tema a Parlamento, Governo, Regioni, Comuni, Autorità d'ambito, Enti di governo locale. Questa stessa indagine conoscitiva, con particolare riguardo per i suggerimenti di *policy* proposti, si inserisce nell'ambito dell'attività di *advocacy* e intende contribuire al processo di riforma del settore attualmente in corso.

5.1 L'*enforcement*

364. Per quanto riguarda l'attività di *enforcement* ai sensi degli articoli 101 e 102 del TFUE (e/o degli articoli 2 e 3 della legge 287/90), in materia di intese vietate ed abusi di **posizione dominante**, gli spazi per possibili interventi dell'Autorità sono di particolare importanza e possono essere decisivi per l'affermarsi di effettive dinamiche concorrenziali. Infatti, pur trattandosi di un settore che richiede un'attenta regolazione (e anche laddove - come si spera - la qualità del quadro di riferimento migliorasse), **permangono sempre significativi spazi di autonomia per condotte delle imprese volte ad alterare il corretto confronto concorrenziale**, sia con riguardo per la concorrenza "*per*" il mercato, sia in relazione alla concorrenza "*nel*" mercato, la quale in prospettiva potrebbe anche assumere un ruolo crescente..

365. **Con riferimento ai profili di intesa, l'aspetto prevalente è collegato a possibili accordi tra partecipanti alle gare per l'assegnazione del servizio**, anche con riguardo ad ipotesi di raggruppamento tra imprese che, soprattutto ove siano coinvolti operatori *incumbent*, genera rischi di aumento di fenomeni di collusione esplicita volti prevalentemente al mantenimento dello *status quo* (altro motivo per cui si ritiene che il lotto unico abbia una valenza anticoncorrenziale, laddove i processi di riforma discussi nel testo dell'indagine, con particolare riguardo per il TUSPL, dovessero assumere una forma definitiva ci dovremo attendere, a partire dai prossimi mesi, una fase in cui verranno organizzate molte gare per l'affidamento del servizio

(in particolare su gomma), oltretutto con una numerosità di lotti di dimensione contenuta assai più ampia che in passato. Date le caratteristiche delle imprese italiane operanti nel settore (piccole ed a dimensione locale) non è escluso che possano emergere incentivi alla collusione, al fine del mantenimento reciproco del servizio nella zona di riferimento, pertanto sarà essenziale svolgere un'attenta attività di monitoraggio delle condotte delle imprese in caso di gara, sin dal momento in cui un'amministrazione rende nota l'intenzione di bandire una procedura di selezione competitiva.

366. Ciò a prescindere dal **comportamento dei grandi operatori** esteri attualmente presenti in Italia (Arriva, RATP, Veolia, ecc.) e di Busitalia, unica impresa italiana a dimensione genuinamente nazionale, poiché queste potrebbero decidere di partecipare alle gare sia individualmente che associandosi in ATI o consorzi con i gestori attuali.

367. Naturalmente, tutto ciò non pregiudica la **possibilità che tale avvio della fase di gare possa condurre ad un “sano” processo di aggregazione di piccole imprese locali in grado di competere su più ambiti**; l'Autorità guarda con **favore a forme di aggregazione stabili che abbiano una genuina natura concentrativa** e dunque siano in grado di attivare processi di incremento dell'efficienza aziendale, rispetto a forme più labili di aggregazione (di natura consortile e sotto forma di raggruppamento temporaneo di impresa).

368. Da questo punto di vista l'**esperienza** avvenuta negli ultimi 5 anni **nel settore della distribuzione locale di gas naturale** appare assai illuminante. In quel settore, infatti, l'Autorità ha colpito con severità quei fenomeni di aggregazione debole ed opportunistica tra operatori locali, unicamente finalizzata alla fase di gara (dopo la quale ogni gestore avrebbe ripreso la propria attività nella zona di riferimento)²⁵⁸. Al contrario sono state autorizzate importanti operazioni di concentrazione tra operatori locali volte a formare dei veri e propri “campioni regionali” in grado di competere con i grandi operatori nazionali Italgas ed F21²⁵⁹.

369. Ovviamente anche **la concentrazione tra imprese** può essere preoccupante da un punto di vista concorrenziale, soprattutto laddove non genera sinergie e maggiore efficienza ma serve esclusivamente a cristallizzare la posizione di monopolio garantita dai contratti in esclusiva affidati direttamente; acquisire una partecipazione di controllo nel capitale di imprese inefficienti e poco redditizie solo per accedere al contratto di servizio affidato non necessariamente porta ad un miglioramento dell'efficienza e delle condizioni concorrenziali. In questo caso il potere di mercato delle imprese non potrà essere misurato da una quota di mercato, come avviene nei settori industriali tradizionali, quanto piuttosto dalla quota di gestioni esistenti già detenute (incluse

²⁵⁸ Cfr. caso I740 “Comune di Casalmaggiore; gara per l'affidamento del servizio di distribuzione gas” in bollettino 31/2012.

²⁵⁹ Ci si riferisce in particolare alla creazione delle imprese A2A, IREN ed HERA ad esito di importanti fenomeni di aggregazioni di operatori comunali.

quelle messe a gara). Si tratta del potere di mercato che deriva dalla condizione di c.d. *incumbency* e che attribuisce al soggetto che la ricopre un significativo vantaggio sugli altri partecipanti, in occasione delle gare²⁶⁰.

370. Questo tipo di ragionamento appare di particolare interesse nel settore del TPL ferro in cui Trenitalia attualmente gestisce tutti i contratti di servizio regionali, in alcuni casi (Lombardia e Emilia Romagna) tramite una impresa comune con operatori di dimensione regionale (Ferrovie Nord e TPER). È evidente che l'eventuale acquisizione da parte di Trenitalia di uno di questi operatori (o di un altro potenziale partecipante alle gare, anche straniero) potrebbe avere serie ulteriori ripercussioni di tipo concorrenziale sul mercato delle gare future sul ferro, laddove si avviasse finalmente la stagione delle gare anche per questi servizi²⁶¹. Analoghe considerazioni valgono per il TPL su gomma: ad esempio, va monitorata l'attività di acquisizione di partecipazioni, anche di controllo, da parte di Busitalia (principale operatore in grado di agire su scala nazionale, forte anche dell'appartenenza al gruppo FS) di aziende di TPL, soprattutto laddove si tratta di società con problemi gestionali e finanziari che hanno in "dote" soltanto contratti di servizio di lunga durata, affidati direttamente.

371. Quanto infine ai poteri ai sensi delle norme che reprimono il possibile abuso di posizione dominante, gli spazi per un intervento dell'Autorità sono significativi e principalmente riferiti ad eventuali comportamenti dei gestori uscenti volti ad **ostacolare lo svolgimento corretto delle gare da parte delle stazioni appaltanti o il trasferimento del contratto dal vecchio al nuovo gestore.**

372. Nel settore della gomma si tratta essenzialmente di possibili comportamenti consistenti nel **mancato rilascio di informazioni e/o beni essenziali ai fini dello svolgimento del servizio.** Su questo tema è intervenuta l'ART con una serie di norme contenute nel Regolamento sul bando tipo (delibera 49/2015). Rispetto alla classificazione di natura regolatoria sui beni ed informazioni necessarie per lo svolgimento del servizio (essenziali, indispensabili, commerciali) adottata dall'ART nella propria delibera, l'Autorità in questi casi si ispira alla c.d. teoria dell'"infrastruttura essenziale" consolidata ormai anche a livello giurisprudenziale, in base alla quale l'eventuale abusività di un rifiuto o ritardo nel fornire un bene o un'informazione deriva dalla sua non duplicabilità a costi ragionevoli e tempi compatibili da parte del nuovo entrante.

373. Anche in questo caso è molto utile l'esperienza delle gare per il servizio di distribuzione del gas dal momento che, alcuni anni fa, l'Autorità ha sanzionato due importanti operatori, Italgas e

²⁶⁰ Cfr. caso C11878 "*Italgas- Acegas APS/ Isontina reti gas*" vietate nel 2013 , in Boll. 17/2013.

²⁶¹ Cfr. operazione C11018 "*Trenitalia-Ferrovie Nord Milano/Trenitalia-Lenord*" in Boll.17/2011.

Estra Reti, per avere ritardato la concessione alla stazione appaltante di una serie di informazioni essenziali per lo svolgimento delle gare relative ai comuni di Roma e Prato²⁶².

374. **Per i profili di abuso di posizione dominante vi sono inoltre alcune specificità legate alle gare per i servizi regionali su ferro.** Rispetto alla gomma, infatti, l'operatore *incumbent* Trenitalia possiede e gestisce, anche in base alla integrazione verticale con il gestore della rete RFI²⁶³, tutta una serie di infrastrutture (depositi, rimesse, officine) che, pur essendo in teoria duplicabili da parte del nuovo entrante, nei fatti rappresentano un innegabile vantaggio competitivo in sede di gara. Non per niente si parla in questi casi di “*grey facility*” nel senso di infrastrutture la cui “essenzialità” ai fini della costituzione di un *level playing field* in sede di affidamento del servizio non è univocamente definibile. In questi casi elemento fondamentale nella valutazione dell'Autorità è il tempo concesso dalle regole di gara per la disponibilità di tali infrastrutture; nel lungo periodo ovviamente queste infrastrutture sono spesso perfettamente replicabili ma, nel periodo di durata di una procedura competitiva, a volte non lo sono. È evidente che in casi come questi la valutazione da parte dell'Autorità della rilevanza di eventuali comportamenti del gestore uscente, ai sensi delle norme in materia di abuso di posizione dominante, non potrà che avvenire caso per caso.

Conclusioni

375. **Seconda voce di spesa** per le Regioni dopo la sanità, il settore del TPL impegna **rilevanti risorse pubbliche** ed ha un ruolo potenzialmente **decisivo nello sviluppo della mobilità sostenibile**, anche se al momento il suo contributo al soddisfacimento del bisogno di mobilità urbana è minoritario rispetto ad altri mezzi, visto che solo il 15% degli spostamenti avviene con mezzi pubblici.

376. Si tratta di un settore **fortemente regolato**, dove però ci sono importanti spazi per lo sviluppo della concorrenza. Come si mostra nell'indagine, anche alla luce delle migliori pratiche internazionali, l'avvio di un serio processo di **liberalizzazione potrebbe** contribuire in modo rilevante a **risolvere le criticità di cui da tempo soffre l'industria italiana** del TPL, che hanno portato al progressivo e inesorabile scadimento dell'offerta e dell'efficienza dei servizi, che in alcuni casi - ben noti alle cronache - ha assunto connotati patologici anche sotto il profilo dell'accumularsi di perdite di bilancio e di debiti per le aziende.

²⁶² Cfr. A432 “Comuni vari – servizio di affidamento distribuzione gas” in Boll. 50/2011 e A435 “Comune di Prato-Estra reti gas” in Boll. 4/2012.

²⁶³ Naturalmente si assume, in questa sede, che l'accesso all'infrastruttura ferroviaria connessa alla rete sia fornito da RFI, sulla base di criteri stabiliti da un regolatore indipendente, a chiunque ne faccia richiesta, sulla base di condizioni eque e non discriminatorie.

377. Le **performance non sempre soddisfacenti** emergono con tutta evidenza **confrontando i principali indicatori economici** (costi, ricavi, redditività, impatto delle contribuzioni pubbliche) del settore italiano con quelli dei più importanti paesi europei; ancora più gravi appaiono alcuni **squilibri strutturali** ed in particolare: insufficienti dotazioni infrastrutturali ed un'anzianità del parco rotabile molto alta, con pesanti ripercussioni sulla produttività e sulla qualità dei servizi; un'offerta complessiva di servizi in media sovradimensionata rispetto alla domanda che, per paradosso, spesso rimane insoddisfatta.

378. Quest'ultima evidenza testimonia **gravi carenze nell'attività di programmazione** dei servizi da parte di Regioni ed enti locali, sia dal punto di vista dei **contenuti** (in particolare, non si è ancora pervenuti a **definire i bacini** con criteri trasportistici e non meramente amministrativi) che con riguardo agli aspetti di **governance**; quest'ultima è infatti inutilmente farraginosa, visto che le soluzioni normative individuate non sono efficaci nell'incidere sui **nodi più critici**, tra cui i **conflitti di interesse** tra amministrazioni e gestori dei servizi.

379. Un fattore significativo per comprendere la scarsa "propensione" delle amministrazioni a ricorrere alle gare nel TPL è la sostanziale **dicotomia** che si è prodotta **tra svolgimento delle funzioni di programmazione ed affidamento dei servizi** in capo alle Regioni (con il contributo a vario titolo degli enti locali) ed uso della **leva finanziaria**, che è rimasta in mano allo Stato, il quale ripartisce le risorse del Fondo Nazionale Trasporti e gestisce i fondi per la spesa per investimenti (incluso l'acquisto di materiale rotabile). Tale dicotomia rende indispensabile l'adozione di modalità di ripartizione dei contributi pubblici idonee a **disincentivare usi inefficienti e non responsabili delle risorse**; tali modalità sinora sono mancate, poiché ci si è basati principalmente sul **criterio della spesa storica**.

380. Un altro elemento che merita segnalare, vista la significativa **rilevanza della proprietà pubblica** nel settore italiano del TPL, è l'assenza di una sostanziale correlazione tra assetti proprietari e *performance* delle aziende di TPL; infatti, la variabile da cui dipende maggiormente la buona gestione delle aziende è rappresentata dalla **modalità di affidamento** (competitiva o no) dei contratti di servizio; **la natura pubblica o privata del capitale** azionario incide invece soprattutto laddove si è in presenza di **conflitti di interesse**, generati dalla mancata separazione tra funzioni di regolazione/programmazione ed attività di gestione.

381. Per quanto riguarda i **prezzi** del TPL in Italia, questi, pur se significativamente **più contenuti** rispetto a quelli rilevati in molte città estere, sono **irrigiditi** in strutture tariffarie poco versatili e vengono comunque **percepiti come troppo elevati** rispetto alla qualità e all'accessibilità dei servizi complessivamente erogati; in ogni caso, dalle **indagini sulla mobilità** emerge che **il prezzo è solo una delle variabili** su cui gli utenti si basano per scegliere le modalità di trasporto, essendo rilevanti altri fattori come il grado di accesso ai servizi e la qualità.

Inoltre, vi sono evidenze del fatto che **le asserite finalità redistributive** associate alle politiche tariffarie adottate sinora dalle amministrazioni **non sempre sono state perseguite con successo**; infatti, manca una chiara correlazione diretta tra redditi e livello delle tariffe su base regionale e non è infrequente osservare una dotazione meno ampia di servizi proprio nelle aree dei centri urbani su cui gravitano maggiormente i ceti più svantaggiati.

382. In ogni caso, **i ricavi tariffari sono di gran lunga insufficienti a coprire i costi** dei servizi e si è ancora lungi dal realizzare l'obiettivo di un tasso di copertura del 35% previsto dal D.Lgs. n. 422/97.

383. Quanto ai **costi del servizio**, essi sono **mediamente più alti** rispetto a quelli di altre realtà estere comparabili ma anche **estremamente differenziati**, sia tra aziende che su base regionale; quest'evidenza conferma ulteriormente la possibilità di perseguire notevoli guadagni di efficienza attraverso la liberalizzazione. In questa prospettiva, il ricorso ai **costi standard** di settore, da usare come **riferimento per il calcolo della base d'asta**, come valore a cui ancorare la **ripartizione delle risorse pubbliche** ed anche nelle analisi di *"efficiency benchmarking"* delle varie modalità di affidamento dei servizi, appare una **soluzione quasi obbligata** (pur se di *second best*, visto che i costi standard si limitano a "mimare" gli effetti di un contesto concorrenziale), nella prospettiva di aumentare l'efficienza.

384. In questo difficile contesto, preoccupano molto i **notevoli divari territoriali** che si registrano in Italia, sia sotto il profilo della gestione delle aziende che della possibilità di accedere ad una rete di servizi adeguata; per cui, agli utenti delle Regioni del Sud e di altre importanti realtà (ad esempio, nel Lazio) **il diritto alla mobilità non è assicurato in pari grado** rispetto a quanto accade in genere nelle Regioni del Nord, nonostante i rilevanti esborsi di denaro pubblico.

385. **Nei paesi aperti alla concorrenza, il ricorso alla gara** come modalità unica o prevalente di affidamento dei servizi di TPL ha prodotto **numerosi benefici**: notevoli risparmi di costi e riduzione dei sussidi, miglioramenti evidenti della qualità, incrementi sostanziali della domanda, per cui è aumentato il peso del trasporto pubblico nell'ambito dei servizi di mobilità, anche con l'effetto di una riduzione della congestione.

386. **In Italia**, invece, nonostante una normativa che sin dal 1997 pareva orientata a favorire modalità competitive di affidamento dei servizi, lo strumento della gara è stato poco utilizzato, come testimonia l'**assoluta prevalenza di affidamenti diretti sia nel TPL su gomma che, in modo ancora più marcato, nel TPL su ferro** (comparto in cui opera Trenitalia in posizione di sostanziale monopolio, se si escludono le ferrovie ex concesse).

387. In questa prospettiva, l'indagine ha messo in luce i numerosi **fattori che hanno ostacolato sinora la diffusione delle gare**, su cui è necessario intervenire per un'effettiva apertura concorrenziale del settore italiano del TPL.

388. Peraltro, **nei pochi casi** in cui in Italia si è fatto ricorso alla **gara**, tale strumento è stato sovente impiegato in maniera non ottimale, principalmente a causa di **problemi nella fase della progettazione** delle procedure, che hanno generato un gravoso contenzioso e hanno indotto l'Autorità a numerosi interventi nell'ambito della propria attività di *advocacy*.

389. Inoltre, l'indagine ha evidenziato che, nonostante la possibilità, teoricamente offerta dalla normativa vigente, di offrire servizi commerciali, non contribuiti, accanto ai servizi programmati, in Italia **la concorrenza “nel” mercato ha mantenuto un ruolo residuale**, restando confinata ai pochi servizi operati su linee non inserite in contratti di servizio. Tale circostanza è in buona parte diretta conseguenza della prassi, diffusa, di **considerare “in blocco” i servizi di TPL come servizi programmati** – che beneficiano di contributi pubblici – senza verificare la possibilità di far offrire al mercato sia i servizi particolarmente redditizi (che non necessitano di contribuzioni pubbliche) sia quelli a domanda molto debole, che possono essere offerti in altro modo, ad esempio sussidiando direttamente la domanda o utilizzando diverse modalità di trasporto.

390. Alla luce dell'analisi svolta nell'indagine, l'Autorità auspica che si provveda **tempestivamente ad una riforma del settore del TPL**, anche attraverso la rapida approvazione delle norme ora contenute nel Testo unico sui servizi pubblici locali, in corso di discussione, sulla base delle indicazioni di *policy* che si possono ricavare dai risultati dell'indagine. In particolare appare necessario agire sui seguenti quattro ambiti di intervento, per incidere sui principali nodi concorrenziali:

- interventi per **migliorare la fase di programmazione dei servizi**, sia con riguardo al **riparto di competenze**, vista la comprovata inadeguatezza dei meccanismi di *governance* utilizzati sinora, sia dal punto di vista dei **contenuti** dell'attività di programmazione, la quale dovrebbe essere svolta: ad **un livello più ampio possibile**, almeno regionale se non sovra-regionale e comunque sulla base di **linee guida** fissate a livello statale; seguendo un **approccio ingegneristico ed intermodale**; valutando l'effettivo **“grado di socialità”** dei servizi offerti; ampliando al massimo gli spazi per offrire **servizi commerciali**;
- interventi per **aumentare la “propensione” alle gare delle amministrazioni**, attraverso un sistema di **incentivi** volto a responsabilizzare l'operato degli enti preposti, anche con **meccanismi premiali** nell'allocazione dei fondi pubblici; a tal fine, è prioritario **rafforzare la trasparenza delle scelte in materia di affidamento** dei servizi da parte di Regioni ed enti locali;
- interventi per **aumentare la “qualità” del processo concorrenziale innescato dalle gare**, finalizzati essenzialmente a: i) **rimuovere le principali barriere all'entrata** (definendo principi generali sulla dimensione dei bacini di programmazione e dei lotti, promuovendo lo

sviluppo di società terze proprietarie del materiale rotabile, soprattutto ferroviario, affrontando le tematiche occupazionali con strumenti diversi dalle clausole sociali troppo ampie); ii) **migliorare la qualità** delle procedure ed incidere sul nodo dei conflitti di interesse, “allontanando” le funzioni di **stazione appaltante** dalla dimensione locale e attribuendole ad un **unico organo a livello dello Stato centrale**, che potrà così acquisire la notevole *expertise* necessaria per gestire tali complesse procedure;

- interventi per **favorire lo sviluppo della concorrenza “nel” mercato** anche in una fase successiva a quella della programmazione, ad esempio introducendo, per il TPL su gomma, una disciplina unitaria a livello nazionale che individui adeguati **test di compromissione** e contributi al servizio universale.

391. Di seguito si offre una trattazione più dettagliata delle proposte relative ai **quattro ambiti di intervento** individuati.

1) *Proposte sulla fase di programmazione dei servizi*

392. **E' essenziale svolgere l'attività di programmazione in modo coordinato, includendo sia i servizi di TPL che le altre opzioni di mobilità, compreso il trasporto pubblico non di linea. A tal fine occorre intervenire sia con riguardo al riparto di competenze tra enti preposti, sia per migliorare i contenuti dell'attività programmatoria.**

393. Questi gli interventi proposti sul **riparto di competenze**:

- o per una corretta e tempestiva individuazione delle “*matrici origine/destinazione per l'individuazione della rete intermodale dei servizi di trasporto pubblico di linea e non*” citate dal TUSPL (art. 14 c. 3) occorre prioritariamente **affidare la competenza dell'intera fase di programmazione ad un unico soggetto** incaricato di raccogliere (con l'ausilio dell'Osservatorio sul TPL) ed analizzare i dati forniti dai gestori e quindi programmare l'insieme dei servizi di mobilità. I soggetti meglio posizionati per svolgere questa attività, sicuramente nella gomma, sono **le Regioni**, purché si introducano tutti i **correttivi necessari ad impedirne l'inerzia attuativa**; come auspicato anche dall'ART in una segnalazione del 2015, alle Regioni andrebbero inoltre attribuite le **competenze integrali sulla programmazione dei servizi di trasporto pubblico incluse quelle sui servizi non di linea (taxi, NCC)** attualmente svolte da Comuni e Province, al fine di disporre di una piena integrazione tra varie modalità di soddisfacimento delle esigenze di mobilità;
- o tale modello di riparto delle competenze potrebbe essere modificato, **solo per il TPL su ferro (incluse le ferrovie regionali ex concesse)**, prevedendo un **coordinamento statale o almeno sovraregionale** dell'attività di programmazione, in particolare con riguardo alla fase di **definizione dei bacini di traffico** e a quella sulla **distinzione tra servizi programmati**, da inserire nei contratti di servizio, e **servizi commerciali**. Tale modifica

appare giustificata perché una **programmazione dei servizi ferroviari regionali che tenga conto delle esigenze dell'intera rete nazionale** (auspicando una rapida integrazione tra la rete gestita da RFI e quelle regionali) consentirebbe da un lato di aumentare l'efficacia programmatoria delle Regioni di dimensioni più contenute o con rilevanti flussi di traffico interregionali, dall'altro di coordinare i servizi di TPL con quelli a media lunga percorrenza (programmati e commerciali), gestiti da Trenitalia in monopolio (tranne che per il segmento dell'Alta velocità); tale attività di coordinamento attualmente è svolta internamente al gruppo FS (tenendo conto anche delle sinergie verticali tra Trenitalia e RFI) elemento questo che costituisce un'importante barriera all'entrata nel mercato del trasporto ferroviario. Nell'ampliare i confini geografici dell'attività di programmazione si potrebbero inoltre **valorizzare** meglio **le ferrovie locali ex concesse**, riducendo il ruolo di quelle non necessarie e rafforzando quelle che hanno prospettive, attraverso un'integrazione con la rete nazionale e con gli altri servizi di mobilità pubblica.

- O è inoltre essenziale fare **chiarezza sui compiti spettanti ai diversi livelli territoriali**, come risultano dalle varie normative coinvolte (inclusa quella sulla riforma degli enti territoriali). Quanto previsto dal comma 1 **dell'art. 14 del TUSPL** e cioè che i bacini di mobilità sono determinati dalla Regioni "*sentite le città metropolitane, le province ed i comuni capoluogo di provincia*" appare **un meccanismo ancora troppo farraginoso** che tende ad impedire scelte nette delle Regioni in termini di perimetro degli OSP e ripartizione tra servizi minimi e servizi a mercato. A tal fine il legislatore dovrebbe individuare in dettaglio **l'iter da seguire** per il coinvolgimento degli enti locali (Città metropolitane, Province, Comuni) nella fase di programmazione, esplicitando in particolare che il loro compito si esaurisce nella predisposizione di un parere/proposta da fornire in un **termine perentorio**, per non generare indebiti ritardi nella procedura;
- O in particolari situazioni, come accade anche in alcune realtà estere, lo Stato centrale potrebbe assumere le funzioni di programmazione e scelta delle modalità di affidamento in luogo delle Regioni: un esempio è rappresentato dall'area metropolitana di **Roma Capitale** oppure da quelle Regioni che soffrono delle più gravi **disuguaglianze territoriali**, nei cui confronti si potrebbe eventualmente attivare la "**clausola di supremazia**" prevista dalla prospettata riforma del titolo V della Cost.

394. Interventi suggeriti per migliorare il **contenuto dell'attività di programmazione**:

- O innanzitutto le Regioni dovrebbero indicare **il mix di servizi** da inserire nei contratti di servizio, in modo da promuovere al massimo gli spazi per lo sviluppo della concorrenza *nel* mercato, attraverso un'attività di **programmazione basata sui fabbisogni di mobilità** complessivi (relativi sia al TPL di linea che non di linea) **e su valutazioni esplicite del "grado di socialità"** dei servizi, in modo da individuare quei servizi che possono più convenientemente essere offerti a condizioni concorrenziali, anche riducendo il perimetro dei servizi programmati;

- 0 inoltre le Regioni dovrebbero dare conto dei risultati di tale attività in **atti amministrativi predisposti secondo uno standard predefinito e con un regime di pubblicità adeguato**, in modo da dare piena e tempestiva informazione su decisioni così rilevanti per la concorrenza;
- 0 è comunque opportuno che un'attività di tale rilievo per i cittadini sia svolta dalle Regioni sulla base di **linee guida predisposte a livello dello Stato centrale** (come peraltro prevede l'art. 23, c. 4 del TUSPL) che poi vengano recepite dalle Regioni nel predefinire i livelli adeguati dei servizi. In particolare, appare importante che in tale attività di definizione dei livelli adeguati dei servizi si proceda ad eliminare le duplicazioni sulle medesime direttrici e si pervenga ad una semplificazione e **compiuta applicazione della normativa sui servizi automobilistici sostitutivi** o integrativi dei servizi ferroviari regionali (di cui all'art. 34 octies del DL 179/2012), in particolare **con riguardo all'obbligo di attribuzione di tali servizi con modalità competitive**;
- 0 sarebbe **auspicabile** fissare nel decreto sui criteri per individuare i livelli adeguati dei servizi obiettivi ben definiti: **togliere dai contratti di servizio le linee ad alta densità di domanda** (ad esempio, si potrebbe partire dalle linee da/per gli aeroporti, le stazioni, le principali mete turistiche); **eliminare le linee a domanda iper-debole**; **sostituire nei contratti di servizio linee ferroviarie particolarmente onerose con servizi su gomma**; ecc.;
- 0 a corredo di tali interventi si dovrebbe prevedere un congruo **apparato sanzionatorio** per chi non si conforma, nella prospettiva di eliminare le rilevanti disparità territoriali emerse;
- 0 lo **strumento** per svolgere le funzioni di programmazione, nella prospettiva di aumentare l'efficacia e la trasparenza delle amministrazioni, dovrebbe essere **unico**, sul **modello dei nuovi PUMS** (Piani urbani della mobilità sostenibile), previsti, solo per le grandi città, dalla riforma dei SPL in discussione, i quali hanno lo scopo di sviluppare le forme di mobilità sostenibile e per questo adottano un **approccio intermodale**;
- 0 per orientare al meglio l'attività delle Regioni si dovrebbe agire **sulla leva finanziaria**, in due modi: 1) ricorrere a **fonti di finanziamento pubblico in grado di incentivare lo sviluppo della mobilità sostenibile** (per sostituire o affiancare l'accisa sui carburanti); 2) ripartire i fondi **premiando le iniziative che aumentano la concorrenza nel mercato** (ad esempio, per quelle amministrazioni che eliminano alcuni servizi dai contratti di servizio, prevedendo eventualmente sussidi diretti alla domanda, si possono ipotizzare **sgravi fiscali** a vantaggio dell'amministrazione e/o direttamente degli utenti);
- 0 sempre con riguardo alla leva finanziaria, è essenziale **rimuovere l'incertezza su ammontare e tempi di erogazione dei finanziamenti che ha caratterizzato il settore per molto tempo**, considerato che questo è uno dei fattori che hanno spinto le amministrazioni a preferire gli affidamenti diretti.

2) *Proposte sulla fase di scelta della modalità di affidamento*

395. In merito a questa fase è prioritario rafforzare la trasparenza delle scelte in materia di affidamento dei servizi da parte delle Regioni; inoltre, occorre intervenire per aumentare la “propensione” alle gare delle amministrazioni.

396. Interventi proposti per aumentare la trasparenza delle scelte delle amministrazioni:

- 0 valorizzare il ruolo dell'**Osservatorio del TPL** per costituire un **portale unico** sui contratti affidati, sulle gare (iter ed esiti) e sui provvedimenti che individuano la scelta della modalità di gestione (previsti dall'articolo 7 del TUSPL), rendendo le informazioni rilevanti immediatamente accessibili agli *stakeholder*;
- 0 una sezione del portale potrebbe essere dedicata al **monitoraggio delle disuguaglianze territoriali**, compresi gli scostamenti dei costi rispetto al costo standard, da usare per legare la ripartizione dei fondi ai risultati ottenuti. La scelta della modalità di gestione dev'essere espressa in un **documento unico**, limitando al massimo le modifiche successive;
- 0 **eliminare ogni possibile incongruenza normativa** sui requisiti per *l'in house providing*, che sono indicati dal Regolamento n. 1370/2007, il quale costituisce la normativa di riferimento per il TPL, ma di cui si occupano anche il Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica (TUSPP), emanato in attuazione degli articoli 16 e 18 della legge n. 124/2015 ed in corso di approvazione, nonché le Direttive comunitarie su appalti e servizi ed il nuovo Codice degli appalti (D. Lgs. 50/2016).

397. Interventi auspicati per aumentare la “propensione” alle gare:

- 0 **il ricorso a modalità diverse dalla gara dovrebbe essere consentito solo in casi eccezionali** (ad esempio, affidamenti ponte temporanei in vista di una gara che si intende fare in un tempo determinato) ovvero sulla base di **comprovata efficienza** dell'operatore *in house*;
- 0 per testare l'efficienza delle aziende *in house* la soluzione preferibile appare l'applicazione di una **regolazione basata sul c.d. benchmarking**, attraverso cui comparare le *performance* di un'impresa (in particolare, in termini di costi di produzione) con quelle di un'impresa media che opera nel settore in linea con le migliori pratiche; affidamenti *in house* che prevedano, nei relativi contratti, compensazioni superiori (entro una certa soglia di tolleranza) rispetto alle *performance* medie per singola categoria non dovrebbero essere consentiti; tale approccio particolarmente severo discende dal fatto che non appare praticabile, nel settore del TPL, una sorta di “autovalutazione” da parte del gestore affidatario *in house* della propria efficienza; infatti, se il soggetto che stima le performance coincide con quello che beneficia delle contribuzioni pubbliche è inevitabile uno “slittamento” della media verso l'alto;
- 0 andrebbe in ogni caso limitata al massimo la possibilità, per le amministrazioni, di motivare la rinuncia alla gara sulla base di ragioni legate al perseguimento di **obiettivi di interesse**

- generale**, visto che il perseguimento di tali obiettivi (tra cui rientrano peraltro l'efficienza e l'economicità delle gestioni) è assolutamente compatibile con affidamenti competitivi che prevedano l'attribuzione di diritti speciali o esclusivi, la previsione di OSP contribuiti, ecc.;
- O a tali principi già si ispirano peraltro il Regolamento n. 1370/2007 e il Regolamento ART sul bando tipo nella parte relativa agli affidamenti senza gara. Occorre però renderli concretamente operativi; a tal fine, una soluzione immediata è rappresentata dai **costi standard stimati dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti**;
 - O in questa prospettiva va considerato il **parere**, che parrebbe obbligatorio ma non vincolante, che, con l'approvazione del TUSPL, **l'Autorità dovrà rendere entro 30 giorni sul provvedimento motivato** con cui le amministrazioni decidono di non ricorrere a procedure competitive di affidamento, dando conto specificatamente del fatto che **tale scelta non sia comparativamente più svantaggiosa** per i cittadini, anche con riferimento ai costi standard (art. 7, c. 5 del TUSPL). Tale parere riguarda tutti i SPL ma in questa sede se ne discute solo con riferimento al settore del TPL. In questo caso è innegabile che la prossima approvazione del decreto ministeriale sui costi standard del TPL (ai sensi dell'art. 1 c. 84 della legge 147/2013) potrà agevolare l'Autorità nell'attività di rendere il parere: si potrà infatti agevolmente **incentrare la verifica sulla congruità delle compensazioni riconosciute all'affidatario in house rispetto al parametro dei costi standard** che, nell'attuale contesto italiano e con le avvertenze richiamate nel testo dell'indagine, possono costituire un'adeguata *proxy* dell'efficienza delle gestioni;
 - O appare una innovazione positiva nell'ottica di incentivare modalità competitive di affidamento anche il comma 4 dell'art. 7 del TUSPL il quale prevede che, anche in caso di affidamento *in house* del servizio, il provvedimento motivato di cui al comma 3 del medesimo articolo debba contenere un **Piano Economico Finanziario (PEF)** per l'intero periodo di affidamento asseverato da un istituto di credito o società equivalente e che contenga anche la situazione economico-patrimoniale della *società in house*, l'ammontare del suo indebitamento ed il capitale proprio investito;
 - O al fine di disincentivare ulteriormente la scelta verso modalità non competitive di affidamento si potrebbe **innalzare la soglia** attualmente prevista dall'**art. 4 bis del D.L. n. 78/2009**, convertito in legge n. 102/2009, il quale prevede che in caso di affidamenti *in house* le autorità competenti devono aggiudicare con contestuale procedura ad evidenza pubblica almeno il 10% dei servizi oggetto dell'affidamento, a soggetti diversi da quelli su cui esercitano il controllo analogo;
 - O **vanno incentivate misure di “premialità forte” per le amministrazioni che seguono modalità competitive di affidamento**. In questa prospettiva appaiono andare nella giusta direzione sia l'**art. 33, c. 2, del TUSPL**, il quale dispone l'assegnazione prioritaria delle risorse statali ai gestori di SPL a rete selezionati tramite gara, che l'**art. 23 del TUSPL**, che introduce, nella ripartizione delle risorse del FNT, l'uso di penalità a carico delle amministrazioni che affidano i servizi con modalità non competitive. Si tratta di uno

strumento di fondamentale importanza per incentivare le gare di cui si auspica la tempestiva introduzione, che, ad avviso dell'Autorità, piuttosto che essere visto come una penalizzazione delle amministrazioni che scelgono di affidare *in house* il servizio, deve ritenersi come uno strumento teso a riequilibrare le distorsioni concorrenziali causate dagli affidamenti diretti anche in termini di maggiore pressione sulla finanza pubblica;

- O sempre con riferimento ai costi standard, si auspica una rapida accelerazione dell'approvazione del relativo decreto ministeriale nonché una modifica dell'articolo 23, c. 1 lett. b) del TUSPL in corso di approvazione che **preveda a regime una quota di riparto del FNT in base ai costi standard superiore al 20% indicato**; inoltre, per favorire le gare i flussi di contributi pubblici erogati dal FNT dovrebbero essere stabilizzati e resi noti con un certo anticipo (o anche essere assegnati nell'anno successivo a quello relativo alle misurazioni su cui si basa la ripartizione);
- O un altro elemento che opera nella direzione di rafforzare gli incentivi delle amministrazioni alle gare è rappresentato dalla **normativa relativa ai controlli sui conti degli enti pubblici**, incluso l'obbligo per le aziende di TPL a partecipazione pubblica di bandire **gare per l'approvvigionamento degli input**, obbligo che dovrebbe essere reso vincolante con un efficace apparato di controlli e sanzionatorio;
- O altresì importante è la **riduzione al minimo del perimetro della deroga dall'applicazione della normativa civilistica** (inclusa quella sui fallimenti) alle società a partecipazione pubblica; sotto questo profilo va valutato positivamente quanto previsto dall'art. 14 del TUSPP in tema di crisi d'impresa di società a controllo pubblico e si auspica che tali interventi vengano stabilmente estesi alla tipologia di aziende pubbliche che più interessa il TPL, ovvero le società *in house*; del TUSPP preoccupa invece, per il rischio di ingiustificata discriminazione tra società pubbliche e private, la norma che consente alle sole società pubbliche di limitarsi alla separazione contabile in caso di contemporanea offerta di servizi di interesse economico generale e di attività a mercato, senza pervenire alla separazione societaria (prevista dall'art. 8, c. 2, della legge n. 287/90);
- O per altro profilo, si è visto che uno dei motivi ricorrenti per il mancato ricorso alle gare è da ricercare nella **vocazione locale delle imprese** di TPL, in particolare quelle pubbliche (con l'unica eccezione di Busitalia), per cui l'eventuale perdita dell'affidamento a seguito di gara potrebbe significare la fine dell'azienda. Appare dunque importante, come avvenuto in altri SPL a rete, procedere ad aggregazioni di gestori efficienti in modo da creare economie di gruppo e dimensioni tali da consentire la partecipazione a gare sul territorio, al di là del bacino storico di riferimento; **in questa prospettiva, misure che premiano l'aggregazione simili a quelle previste dall'art. 33, c. 1 del TUSPL possono essere auspicabili, purché in presenza di correttivi per evitare aggregazioni finalizzate esclusivamente a preservare i contratti di servizio affidati e dunque al mero mantenimento dello *status quo*, senza alcun beneficio in termini di efficienza e di riduzione dei corrispettivi**;

- 0 in ogni caso, tuttavia, resta inteso che **la prosecuzione degli affidamenti diretti** da parte dal gestore acquirente andrebbe prevista e consentita solo nel caso di gestione efficiente secondo i parametri di *benchmarking* indicati sopra.

3) *Proposte sulla fase delle gare*

397. **Per aumentare la “qualità” del processo concorrenziale innescato dalle gare occorre intervenire sulle principali barriere all’entrata, sia introducendo principi generali e uniformi su tutto il territorio nazionale, non derogabili, sull’organizzazione delle gare, sia intervenendo sulla disponibilità di materiale rotabile e di personale; si può inoltre agire per modificare le caratteristiche del soggetto che svolge le funzioni di stazione appaltante.**

398. **Principi generali sull’organizzazione delle gare:**

0 per il **TPL su gomma**:

- bacini di programmazione regionale;
- contratti di servizio di valore contenuto e di breve durata, gare frequenti, per poche linee e conseguentemente lotti piccoli (la soglia per il lotto unico può essere fissata ad un valore della produzione di 4 milioni di km);

0 per il **TPL su ferro**:

- un bacino di programmazione nazionale o per macroregioni;
- gare divise in lotti anche se con una soglia più ampia (l’ART potrebbe fare approfondimenti ulteriori a riguardo);
- ammissibili le gare integrate per più modalità di trasporto, ma con l’obbligo di separazione funzionale dei lotti.

399. **Interventi su materiale rotabile e personale:**

- 0 la **divisione dei bacini in lotti** sopra delineata può mitigare anche le problematiche connesse al trasferimento del materiale rotabile e del personale; riguardo alla competenza attribuita all’ART dall’art. 14 del TUSPL di **poter derogare all’obbligo di articolare il bacino di mobilità in più lotti** (sulla base di argomentazioni relative alla presenza di economie di scala) si ritiene che tali eccezioni debbano essere disciplinate ***ex ante*** con delibera quadro e non di volta in volta sulla base di specifiche richieste (al fine di evitare un numero eccessivo di richieste di difficile valutazione); da preservare, perché sollecita comunque nella direzione degli affidamenti competitivi (seppure in una prospettiva di *second best*) la previsione dell’art. 14 per cui in caso di applicazione della deroga al principio del divieto di lotto unico da parte dell’ART, la gara non può essere aggiudicata senza almeno due offerte valide; in caso di una sola offerta, secondo tale norma, l’aggiudicazione è possibile solo per motivi di necessità ma per non più di tre anni;

- 0 in aggiunta, **per il TPL su gomma** sarebbe già sufficiente introdurre un **divieto espresso** di bandire gare di durata non congrua rispetto al materiale rotabile richiesto, nonché applicare le misure previste nel Regolamento sul bando tipo dell'ART;
- 0 con riferimento al **materiale rotabile ferroviario**, le sue caratteristiche (tempi di consegna molto lunghi, grande complessità tecnica, offerta più concentrata) rendono auspicabile la terziarizzazione delle attività di acquisto e noleggio dei treni attraverso il ricorso a società specializzate (sul modello dei **ROSCO**); peraltro, vista la tendenza dei costruttori di materiale a farsi carico anche di una parte rilevante dell'attività di manutenzione, questa prospettiva potrebbe contribuire a ridurre i problemi di accesso alle c.d. "*grey infrastructure*" (*depositi, rimesse, officine*); in ogni caso, è auspicabile che quelle infrastrutture che rientrano ancora nel perimetro dell'*incumbent* ferroviario Trenitalia siano assegnate ad una società terza (anche interna al gruppo, come RFI), per facilitarne l'uso da parte di nuovi operatori;
- 0 in merito all'apprezzabile intenzione del Governo di costituire un **Fondo pubblico** cui attingere per acquistare e poi noleggiare a terzi **materiale rotabile** per i servizi di TPL, si possono formulare alcune considerazioni. Innanzitutto, in una prospettiva concorrenziale sarebbe opportuno che si costituissero **più società specializzate nell'attività di acquisto e noleggio di rotabile** al fine di garantire una concorrenza per comparazione sulle condizioni offerte ai gestori del servizio; si tratta dello scenario preferibile, in quanto idoneo ad incidere più efficacemente sulle criticità concorrenziali legate al materiale rotabile, criticità che potrebbero ulteriormente acuirsi visti alcuni recenti sviluppi ed in particolare la gara bandita da Trenitalia per l'acquisto di 500 treni per il trasporto locale, da utilizzare via via che saranno confermati i contratti con le Regioni. In tal modo, infatti, aumentano ulteriormente gli incentivi per non procedere ad affidamenti competitivi;
- 0 **la costituzione di un'unica società specializzata** sarebbe una soluzione di *second best* che richiederebbe, quantomeno, una **regolamentazione dei canoni di noleggio** da parte dell'ART al fine di escludere ipotesi di sfruttamento di un potere eccessivo di mercato (con tutte le complessità che tale soluzione comporta);
- 0 quanto alla **composizione del capitale sociale di questa/e società**, le normative citate non contengono previsioni a riguardo; in ogni caso, **va sicuramente evitato un ingresso dell'incumbent ferroviario nella compagine azionaria della società**; il rischio in questo caso è di introdurre un ulteriore elemento di distorsione a vantaggio dell'operatore storico, in grado di disincentivare la partecipazione alle gare, che andrebbe ad aggiungersi agli altri vantaggi che Trenitalia ricava dal gestire sia servizi a media lunga percorrenza che servizi regionali;
- 0 per quanto riguarda il tema delle **clausole sociali**, vista la grande eterogeneità delle situazioni aziendali presente attualmente in Italia, è opportuno **rafforzare** lo strumento della **procedura di consultazione** prevista dall'ART prima di ogni gara, al fine di specificare al meglio il perimetro delle attività interessate dal trasferimento. I risultati della procedura dovrebbero però essere resi disponibili prima della pubblicazione dei documenti

di gara ed essere accessibili, in forme idonee a tutelare la riservatezza, nel portale unico sul TPL. In ogni caso va preservato il principio generale per cui qualsiasi clausola sociale deve essere sufficientemente ampia da non pregiudicare la libertà di organizzazione del servizio da parte di un eventuale nuovo entrante nella gestione.

400. Interventi sulle **caratteristiche della stazione appaltante**:

- o l'indagine consente di suggerire una **centralizzazione delle funzioni di stazione appaltante per tutte le gare italiane del TPL in capo ad un solo organo**, a livello dello Stato centrale, con compiti di: predisposizione dei bandi; svolgimento e aggiudicazione delle gare, monitoraggio sull'esecuzione dei contratti (analogamente a quanto avviene, ad esempio, per alcune forniture nel settore della sanità);
- o si tratta di una soluzione in grado di incidere sulle principali anomalie riscontrate nel settore italiano del TPL: i conflitti di interesse tra enti locali e gestori dei servizi, la bassa *expertise* delle amministrazioni, l'elevato contenzioso amministrativo, la scarsa trasparenza, il peso preponderante del gruppo FS, dovuto all'integrazione verticale ed agli affidamenti diretti;
- o inoltre, la combinazione tra lotti piccoli (o comunque significativamente più piccoli dei bacini) ed una programmazione efficiente delle gare, consentita da un soggetto estraneo alla proprietà delle aziende *in house* e che fa gare con frequenza elevata, oltre a permettere alla stazione appaltante di acquisire il *know how* necessario, risolverebbe la parte prevalente dei problemi di asimmetrie informative tipici del settore.

4) *Proposte per lo sviluppo della concorrenza nel mercato*

401. Infine, **si auspicano interventi normativi (attualmente assenti nel caso del TPL gomma) tesi a favorire, anche in una fase successiva a quella della programmazione dei servizi (di cui ci si è occupati nel § 1 delle proposte), lo sviluppo della concorrenza nel mercato:**

- o **per il TPL su gomma**, si dovrebbe predisporre una **disciplina unitaria** a livello nazionale che individui adeguati **test di compromissione** e **contributi al servizio universale** ispirati alle migliori pratiche internazionali, nell'intento di eliminare ogni ostacolo indebito all'accesso ai mercati dei servizi di TPL autorizzati;
- o **per il TPL su ferro**, la recente modifica normativa introdotta dall'art. 12 del D.Lgs. 112/2015, che fa espresso rinvio alle norme comunitarie, rappresenta un netto **miglioramento** del quadro anche se, per una compiuta valutazione della valenza concorrenziale della nuova disciplina, occorrerà attendere gli esiti di eventuali future procedure di compromissione dell'equilibrio economico dei contratti di servizio a cura dell'ART, che, nell'ambito della propria valutazione, non dovrebbe comunque trascurare la posizione di vantaggio di cui beneficia l'operatore *incumbent*;

- 0 si potrebbero inoltre introdurre, in via sperimentale, sulle tratte con caratteristiche idonee (ad esempio i collegamenti ad alta densità da/per gli aeroporti) forme di **contratti di servizio senza esclusiva**, traendo ispirazione dai c.d. *overlapping* e *parallel franchise*.