



Osservazioni al Documento di consultazione sulle questioni regolatorie relative alla assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale (Allegato A alla Delibera 46/2014 dell'ART)

Roma, 5 agosto 2014

Premessa

La perdurante incertezza sulle regole di organizzazione e funzionamento dei servizi pubblici locali, trova un elemento di moltiplicazione nei suoi rapporti con le singole discipline di settore.

Paradigmatico è il caso del Trasporto pubblico locale, caratterizzato oggi da un quadro ordinamentale instabile e disomogeneo che rischia di vanificare ogni autonomia programmatica e gestionale del servizio, da parte dei Comuni e delle Città Metropolitane.

Un esempio di tale frammentazione è dato dal sovrapporsi di discipline generali e speciali che impediscono una lettura organica delle disposizioni e generano interpretazioni dinamiche e suscettibili di ricorsi, circa gli affidamenti e le modalità di regolazione del servizio. Ci riferisce in particolare alla definizione, affidata alle Regioni, degli ambiti territoriali omogenei per gli affidamenti del servizio (art. 3 bis del dl 138/2011 smi); alle scadenze *ope legis* degli affidamenti non conformi ai principi comunitari (articolo 34 comma 21 dl 179/2012) e al potere sostitutivo del Prefetto in caso di mancato adempimento di tale verifica: tutte disposizioni generali che si sovrappongono, in modo contraddittorio, con il decreto legislativo 422/97 e con il Reg. CE 1370/07.

Vi sono poi ulteriori importanti e specifiche problematiche inerenti le modalità di finanziamento del settore: il Fondo Nazionale è continuamente ridotto con evidenti e gravi ripercussioni negative sulla programmazione degli investimenti; appare sempre più urgente la necessità di una maggiore integrazione ferro-gomma, sia locale che regionale, al fine di favorire gli spostamenti in termini sostenibili ed adeguati alle esigenze della domanda, anche e soprattutto in relazione alle necessità delle **Città Metropolitane** (più volte sollecitata dall'ANCI).

Rispetto ai bacini territoriali si evidenzia infine la necessità di prevedere espressamente ruolo e compiti delle Città Metropolitane, potendo costituire esse stesse, allo stesso tempo, bacini naturali in termini fisici ed enti di governo in termini amministrativi.

Alla luce di ciò, secondo l'ANCI, è necessario affrontare e risolvere numerose criticità, fra le quali:

- Prevedere che il TPL sia escluso dalle altre disposizioni in materia di SPL a rilevanza economica;
- definire e risolvere le questioni inerenti l'affidamento per Ambiti Territoriali, il soggetto legittimato ad affidare il servizio ed il relativo periodo transitorio tendo conto delle specificità delle Città Metropolitane e delle forme associate di gestione dei servizi previste nella Legge 56/2014;
- inserire specifici incentivi all'aggregazione delle società pubbliche, rivolti alle amministrazioni locali socie;
- tener conto della ridefinizione del ruolo dei comuni rispetto alle Città Metropolitane ed alle annesse reti di trasporto urbane ed extraurbane;

- inserire specifici fondi per finanziare le opere infrastrutturali e prevedere l'esclusione delle spese per la realizzazione delle stesse ai fini del computo del PSI;
- favorire un sistema integrato di trasporto in termini sostenibili;
- prevedere clausole di tutela sociale nella fase di subentro delle gestioni.

Alla luce di ciò si riportano alcune osservazioni dell'Associazione, rispetto a specifici aspetti del documento oggetto di consultazione.

Osservazioni

1. GLI AMBITI DI SERVIZIO PUBBLICO

Q 1.1.1 Si chiedono osservazioni motivate in ordine alla richiesta di dati ed informazioni attinenti all'ambito di servizio pubblico secondo uno schema unico.

Q. 1.2.1 Quali informazioni e documenti si ritiene utile considerare per le finalità indicate?

L'Osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale (istituito con l'Art. 1 c. 300 della legge 244/07) costituito presso il MIT raccoglie e sistematizza informazioni relative alla gestione dei servizi di TPL.

L'accesso ad ogni soggetto competente nell'affidamento dei servizi di trasporto pubblico alle informazioni raccolte dall'Osservatorio è un'importante strumento per:

- favorire le scelte di pianificazione e programmazione attinenti all'assetto della rete di trasporto, al dimensionamento dei lotti di gara, alle modalità di svolgimento del servizio, all'entità delle compensazioni degli obblighi di servizio;
- favorire l'Autorità di Regolazione dei Trasporti nell'esercitare le proprie competenze.

Coordinare le necessità informative dell'ART con quelle del MIT rappresenta un obiettivo da perseguire in quanto aiuta ad individuare ambiti e modi più efficaci per l'affidamento dei servizi di TPL, attraverso il confronto sistematico di dati omogenei e la conseguente costruzione di indicatori idonei a rappresentare la specifica realtà territoriale di competenza.

2. IL BANDO DI GARA

2.11 Altri temi

Q. 2.11 Si chiedono osservazioni motivate in ordine ad ulteriori temi ritenuti pertinenti e di interesse inerenti il contenuto del bando di gara, le modalità di selezione del gestore ed i criteri di aggiudicazione.

Definizione del diritto di esclusiva.

Il documento predisposto dall'ART è intitolato "Documento di consultazione sulle questioni regolatorie relative alla assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale".

Si evidenzia che il Regolamento (CE) 1370/2007 si applica nel caso di concessione di diritti di esclusiva (così come definiti dall'art. 2, lett. f del regolamento e art. 3, paragrafo 1) ma anche ai servizi che prevedono semplicemente l'attribuzione di compensazioni di obblighi di servizio.

Richiamando i contenuti della Comunicazione della Commissione Europea sugli orientamenti interpretativi concernenti il Regolamento (CE) n. 1370/2007 n. 2014/C 92/01, con specifico riferimento al punto 2.26,¹ è necessario che l'ART specifichi se il documento in consultazione riguardi anche la concessione di servizi di tpl che non prevedano l'attribuzione di diritti di esclusiva.

E' necessario inoltre che siano ben definibili i "limiti" dei diritti di esclusiva potendo questi ultimi, in ragione della posizione territoriale di specifici poli attrattori, quali ad esempio gli aeroporti, confliggere con "diritti di esclusiva" attribuiti da altre autorità pubbliche ovvero negare a operatori terzi la possibilità di svolgere servizi commerciali non contribuiti (ovvero senza compensazione pubblica) e non soggetti ad obblighi di servizio.

In merito a ciò è evidente che la questione non può essere affrontata *tout court* ma necessita di valutazioni caso per caso che possano portare ad una concorrenza soggetta a regolazione flessibile e che consenta la necessaria compensazione fra linee profittevole ed altre che non lo sono, coniugando il tutto con le esigenze degli utenti, in termini sostenibili.

¹ " Per assicurare il corretto funzionamento del mercato interno dei trasporti pubblici, le autorità competenti sono tenute a definire in modo preciso i diritti di esclusiva, come diritti che non vanno oltre quanto è necessario per garantire la protezione economica necessaria ai servizi in questione, lasciando al contempo, laddove possibile, spazio ad altri tipi di servizi. In tale contesto, il considerando 8 del regolamento (CE) n. 1370/2007 recita che «i mercati liberalizzati del trasporto di passeggeri nei quali non esistono diritti di esclusiva dovrebbero poter mantenere le loro caratteristiche e modalità di funzionamento nella misura in cui esse sono compatibili con le disposizioni del trattato»"

4. SCHEMA DELLE CONVENZIONI

4.6 Livelli minimi di qualità dei servizi e diritti dei passeggeri

Q. 4.6.1 Si chiedono osservazioni motivate in ordine alla determinazione degli indicatori e degli standard quali-quantitativi del servizio.

Q. 4.6.2 Si chiedono osservazioni motivate in ordine alle procedure e modalità di consultazione ed intesa con gli utenti e le loro associazioni nonché alla possibilità che esse incidano su elementi della convenzione che possono influire sull'equilibrio economico della offerta.

In relazione invece ai **documenti tipo per la predisposizione e la gestione della gara** si condivide l'impostazione dell'ART anche perché è necessario garantire una certa omogeneità di base tali affidamenti. Va però garantita la possibilità di discostarsi da tali documenti, senza necessariamente stravolgerli per specifiche e peculiari esigenze, in maniera tale che i provvedimenti non diventino eccessivamente vincolanti.

Un tema affrontato nel documento riguarda le procedure e modalità di consultazione ed intesa con gli utenti e le loro associazioni nonché la possibilità che le intese incidano su elementi della convenzione che possono influire sull'equilibrio economico dell'offerta .

Ferma restando la necessità che sia garantita un'ampia collaborazione e soprattutto un ascolto continuo tra amministrazioni responsabili, associazioni e cittadini, non apparirebbe idoneo ed efficace l'obbligo di conclusione di intese formali con le associazioni di utenti per singolo contratto.

Sarebbe invece auspicabile che le procedure per la conclusione di intese con le associazioni di utenti, aventi ad oggetto temi comuni riconducibili alla generalità dei servizi e dei contratti, siano condotte a livello regionale se non nazionale.

4.10 Beni essenziali e indispensabili per l'effettuazione del servizio

Q. 4.10 Si chiede di fornire osservazioni motivate in merito ai criteri di valutazione dei beni essenziali da mettere a disposizione dell'eventuale nuovo entrante al fine di evitare discriminazioni tra le imprese partecipanti o tra queste e l'incumbent, con particolare riferimento al materiale rotabile.

Estremamente delicato risulta l'argomento legato ai **criteri per la determinazione del valore di subentro**, dal quale possono derivare barriere d'ingresso ed eventuali distorsioni del mercato. Si potrebbe standardizzare la durata di alcuni elementi/materiali individuando inoltre le fonti da utilizzare poi per la stima effettiva.

In merito a ciò va bene l'utilizzo di un criterio generale ma poi andrà condivisa una metodologia specifica, non senza tener conto di quanto previsto a livello europeo.

Bene quindi la distinzione fra “beni essenziali” e “beni indispensabili”.

La predeterminazione dei criteri di valorizzazione dei beni indispensabili per l'erogazione dei servizi costituisce un elemento indispensabile per l'apertura del mercato alla concorrenza.

Nella definizione di detti criteri è importante che l'amministrazione concedente si impegni direttamente a riconoscere al soggetto aggiudicatario il rimborso del valore residuo al termine del periodo contrattuale. Qualora l'amministrazione lo ritenga, l'impegno può anche essere posto in capo al subentrante nell'ambito della definizione del capitolato d'onori relativo alla successiva procedura di gara.

4.13 Tempi e modalità per la messa in disponibilità del materiale rotabile ferroviario

Q. 4.13.1 Si chiedono osservazioni motivate in ordine alle considerazioni sopra rappresentate sui tempi di acquisizione del materiale rotabile ferroviario. Quali sono i criteri da considerare per una corretta valutazione di questi tempi?

Q. 4.13.2 Si chiedono osservazioni motivate in ordine alla necessità di assicurare la disponibilità delle informazioni tecniche sui beni e sui servizi di trasporto su gomma da fornire al mercato. In particolare, quali sono le tipologie di informazioni più rilevanti che dovrebbero essere rese disponibili?

Q. 4.13.3 Con riguardo agli strumenti di noleggio e locazione finanziaria da utilizzare per l'acquisizione di materiale rotabile, quali aspetti tecnici andrebbero considerati distinguendo tra settore del trasporto via ferrovia e su gomma?

Relativamente a **tempi e modalità per la messa in disponibilità del materiale rotabile ferroviario** si pone la problematica relativa alla disponibilità di nuovo materiale e la messa in esercizio dello stesso, con necessità di impiegare, nelle more quello del gestore uscente che però può essere utilizzato solo da quest'ultimo (se non ceduto o venduto), altrimenti ne potrebbero derivare contenziosi relativi a responsabilità di diverso genere.

4.14 Clausole di trasferimento del personale

Q. 4.14 Si ritiene l'elenco fornito esaustivo delle informazioni occorrenti al fine di ridurre le asimmetrie informative tra *incumbent* e nuovi entranti? Quali ulteriori informazioni dovrebbero essere fornite relativamente al personale da trasferire e con quali modalità e tempistiche?

Altro argomento delicato riguarda **il trasferimento di personale** dal gestore attuale *all'incumbent*. E' quasi scontato l'utilizzo di clausole sociali, ma è evidente, in fase di prima applicazione, la necessità di un sostegno specifici per eventuali esuberanti derivanti poi da possibili ristrutturazioni del nuovo gestore.