

Mittente:

ASSTRA- Associazione trasporti  
Piazza Cola di Rienzo, 80/a  
00192 ROMA

Spett.le

Autorità di Regolazione dei Trasporti  
Via Nizza, 230  
10 126 TORINO  
pec@pec.autorita-trasporti.it

## DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE SULLE QUESTIONI REGOLATORIE RELATIVE ALL'ASSEGNAZIONE IN ESCLUSIVA DEI SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

### Considerazioni generali

Nell'allegare, accluso alla presente nota, il documento contenente puntuali osservazioni al documento redatto dall'Autorità ed alle singole questioni ivi contenute, si vuole cogliere l'importante occasione per esprimere apprezzamento per l'iniziativa assunta dall'Autorità e per esporre la posizione dell'Associazione su alcune questioni ritenute di prioritaria importanza.

Prima tra tutte quella inerente la scelta del sistema di concorrenza per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale. Sistema che, ad avviso di questa Associazione, non può che essere esclusivamente quello di una concorrenza "per" il **mercato**. Come già avuto modo di osservare in altre occasioni, i servizi di trasporto pubblico regionale e locale configurano indubbiamente un **sistema strutturalmente "a rete"** che, come tale, trova il suo sbocco naturale in sistemi di concorrenza per il mercato. Ciò risulta riconosciuto ormai pacificamente dalla stessa Commissione Europea che, nella recente comunicazione interpretativa 2014/C92/01 sul regolamento 1370/2007/CE ha espressamente affermato che "la valorizzazione degli effetti di rete consente una fornitura di servizi di trasporto pubblico efficiente sotto il profilo dei costi grazie al finanziamento incrociato tra servizi che garantiscono ricavi superiori ai costi sostenuti e quelli che invece non riescono a coprire tali costi".

Ciò parrebbe, ad avviso dell'Associazione, porre fine ad ogni discussione, avviata con l'emanazione dell'art. 4 del decreto-legge 138/2011 (successivamente censurato dalla Corte Costituzionale in quanto costituzionalmente illegittimo) e proseguita sino ai giorni nostri (si veda la recente segnalazione dell'Autorità Antitrust AS1137 del 7 luglio 2014) sulla praticabilità di sistemi di concorrenza "nel" mercato per l'affidamento dei servizi in questione o, peggio, in sovrapposizione a sistemi di concorrenza "per" il mercato. Come esplicitato anche nel documento allegato, una corretta pianificazione e programmazione dei servizi che favorisca una compensazione tra servizi profittevoli e servizi in perdita e che tenda alla progressiva eliminazione delle sovrapposizioni di servizi intra ed intermodali è determinante ai fini di una graduale minore dipendenza del settore dalla contribuzione pubblica. Senza considerare poi tutti i benefici in termini di integrazione modale e tariffaria che sono naturalmente connessi ad una concorrenza regolata su sistemi a rete.

Se la concorrenza regolata è l'obiettivo cui tendere e, come pare di comprendere visto che si tratta di "affidamento dei servizi in esclusiva", cui tende anche l'Autorità nel documento di consultazione proposto, pare eccessiva, ed irrilevante ai fini in questione, una rilevazione di dati per singola linea la cui redditività è inevitabilmente condizionata dall'architettura della rete e dalle variazioni operate sulla stessa.

Oltretutto, diverse delle informazioni previste nel documento di consultazione presuppongono la messa a disposizione da parte del gestore "uscente" di informazioni commercialmente sensibili in molti casi non soggette ad obblighi di rendicontazione previsti nei contratti e, in alcuni casi, non disponibili con il livello di disaggregazione prospettato.

Si ritiene, quindi, che, la "sensibilità" delle informazioni in questione debba essere tenuta nella dovuta considerazione specie là dove si opti per sistemi di competizione e potendo la stessa subire gli opportuni temperamenti là dove si opti per sistemi di affidamento diretto "in house".

Oltretutto, proprio nell'ottica di favorire quanto più possibile la competizione tra operatori in grado di apportare il proprio know-how e di contribuire con la propria capacità progettuale al miglioramento dell'offerta dei servizi, si ritiene che le informazioni da fornire ai concorrenti debbano limitarsi a quelle realmente essenziali necessarie a consentire la partecipazione alla gara e la contendibilità della stessa sulla base dei progetti offerti.

E se, come si auspica, l'Autorità intende valorizzare le capacità progettuali, imprenditoriali ed organizzative dei concorrenti alle gare, si ritiene che ciò possa essere fatto esprimendo un netto **favor verso gare di tipo "net cost"** piuttosto che di tipo "gross cost". **Favor** già espresso dal legislatore del 1997 attraverso l'introduzione del meccanismo del **price-cap** per l'aggiornamento delle tariffe e che l'Autorità può rafforzare nell'adozione degli

schemi di gara orientando, nel rispetto della discrezionalità amministrativa, gli enti affidanti verso scelte atte a tener conto delle capacità organizzative e di investimento e della progettualità degli operatori stimolandone al contempo attraverso l'assunzione da parte loro dei rischi industriali e commerciali, l'efficienza e la produttività. Con beneficio delle amministrazioni, della collettività e degli operatori stessi e con l'obiettivo di una reale industrializzazione del settore.

Nella convinzione che vada rilanciato ed incentivato un processo che favorisca una sana e positiva competizione nel settore, si ritiene che l'Autorità possa in ciò rivestire un ruolo fondamentale predisponendo buoni **schemi di gara e capitolati** fruibili dalle amministrazioni affidanti. Nella consapevolezza che la complessità del settore impedisca una regolazione di dettaglio, si ritiene che sia compito dell'Autorità, nella predisposizione degli schemi di gara, la **fissazione di criteri che lascino agli enti affidanti la flessibilità** necessaria ad adattare i principi affermati alle esigenze ed alle complessità del caso concreto. A tale scopo si vuole anche richiamare l'attenzione dell'Autorità sullo svolgimento e sugli esiti della prima tornata di gare già effettuata nel decennio scorso nel settore perché l'Autorità, negli atti di indirizzo che si appresta a fare, possa supportare gli enti ad avviare procedure di gara che, per entità, caratteristiche, qualità ed impegni, possano essere efficacemente e realmente contendibili. E ciò in un settore che, per le sue caratteristiche strutturali, presenta elementi di non agevole appetibilità e quindi contendibilità.

A tale riguardo si ritiene utile condividere quanto affermato dall'Autorità nel documento proposto in merito alla differenziazione tra le nozioni di bacino di programmazione, bacino ottimale e bacino di gara. Anzi, sarebbe quanto mai auspicabile che l'Autorità rafforzasse detta distinzione allo scopo di evitare quanto censurato anche dall'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato (Segnalazioni AS1116 e AS1117 del marzo 2014) in merito alla tendenza a far coincidere le nozioni di cui sopra. Come avuto modo di osservare più volte e come meglio puntualizzato nelle risposte fornite alla consultazione, l'Associazione è convinta che i **bacini di programmazione e pianificazione** debbano essere individuati secondo **criteri trasportistici e non amministrativi** e che i bacini o lotti di gara non debbano necessariamente coincidere con i bacini di programmazione regionale.

Un punto centrale nella predisposizione degli schemi di gara di cui sopra è rappresentato dalle questioni inerenti **l'accesso ai beni strumentali** all'espletamento del servizio. In proposito si ritiene di condividere l'impostazione data dall'Autorità nel documento specie in relazione alla distinzione, non solo nominale, tra beni essenziali e beni indispensabili. Distinzione che rappresenta un importante punto di svolta nelle discussioni in

materia e che può contribuire a dissipare dubbi e possibile contenzioso favorendo, invece, un accesso equo e non discriminatorio alle procedure di gara per l'affidamento dei servizi in esame. E se, come correttamente evidenziato dall'Autorità, il materiale rotabile non configura una *essential facility*, tuttavia lo stesso può, in relazione alle circostanze specifiche del caso concreto, ben configurare un bene “indispensabile” ai fini dell'affidamento del servizio.

Per realizzare una piena contendibilità del mercato si ritiene, quindi, che occorra attribuire all'ente affidante il compito di individuare, prima dell'avvio delle procedure di gara e sulla base di un contraddittorio con il soggetto titolare dei beni, i beni considerati essenziali ed indispensabili all'espletamento del servizio e di cui garantire l'accesso. E ciò a prescindere dalla circostanza che i beni siano stati acquisiti o meno con l'intervento, in tutto o in parte, di contribuzioni pubbliche. Ciò che rileva è la essenzialità/indispensabilità del bene ai fini dell'espletamento del servizio e della contendibilità della gara.

In tali casi, si ritiene, debba essere previsto l'obbligo del gestore uscente a cedere i beni configurati come essenziali o indispensabili, ivi compreso il materiale rotabile, ai fini dell'erogazione del servizio e, correlativamente, l'obbligo del gestore subentrante a rilevare i beni alle condizioni previste negli atti di gara. Condizioni che, in ogni caso, devono avere riguardo a valori di mercato, come si afferma a livello comunitario, decurtate le percentuali di finanziamento pubblico

Inoltre, allo scopo di una corretta valutazione del valore di mercato occorre definire criteri omogenei di ammortamento per ciascuna tipologia di mezzo prevedendo che al gestore uscente debba essere riconosciuto, per i beni messi a disposizione, il valore maggiore tra quello di mercato e il valore residuo contabile.

Sempre allo scopo di favorire quanto più possibile la competizione nel settore si condivide la volontà dell'Autorità di individuare e prevenire ogni possibile situazione di **conflitto di interesse**. E ciò specie per quel che attiene la separazione tra soggetti ed enti con funzioni di regolatore e soggetti con veste di regolato. In tal senso, oltre alle ipotesi in cui le funzioni di stazione appaltante vengano attribuite ad un ente o autorità che presenti caratteristiche di terzietà rispetto ai possibili concorrenti, si ritiene fondamentale prevedere criteri di composizione della commissione giudicatrice atti ad assicurare la terzietà e l'indipendenza dei suoi componenti oltre che competenze specifiche di questi in relazione ai servizi ed al territorio oggetto della gara.

Altro tema rilevante per quel che riguarda i servizi in questione è quello delle cosiddette “*clausole sociali*”. Sul punto, come meglio esplicitato nel documento di risposta allegato, si ritiene opportuno un indirizzo specifico dell'Autorità sul settore in questione per

il quale esiste una disposizione contrattuale (Art. 7 A.N. 18.12.2004) suscettibile di incidere sulla concorrenza e che va valutata alla luce delle disposizioni generali in materia di trasferimento di azienda.

Occorre inoltre evidenziare che presupposto essenziale per conseguire una reale concorrenza ed una maggiore efficienza risiede nell'attuazione del principio dei **costi standard**. Sotto il profilo macro il costo standard è indispensabile in primis per la definizione del *quantum* di risorse necessarie per finanziarie i livelli adeguati del servizio prodotti in condizioni di efficienza nonché per la ripartizione tra le Regioni del Fondo nazionale trasporti.

Sotto il profilo micro (rapporto tra Ente concedente ed azienda) nel caso di gara costituisce il riferimento per la determinazione dei corrispettivi da porre a base d'asta previsti nel bando di gara o nella lettera di invito, tenuto conto poi che sono le stesse forze del mercato a condurre verso la determinazione della compensazione economica e del relativo margine di utile. Nel caso di affidamento senza gara la determinazione del costo standard risponde all'esigenza di definire una compensazione per obbligo di servizio pubblico commisurata ai costi e ai ricavi di un'azienda mediamente efficiente, in coerenza con i principi sanciti dal RE n.1370/2007 e dal suo Allegato.

Il principio deve essere costruito in modo tale da stimolare l'efficienza, efficacia, l'economicità della gestione, gli investimenti nonché il raggiungimento di un ragionevole margine di utile finalizzato alla remunerazione del capitale investito.

Inoltre per la determinazione del corrispettivo standard è necessario definire anche il **ricavo da traffico standard** che, tenuto conto delle caratteristiche della domanda e del territorio di riferimento, delle peculiarità di ciascun bacino di traffico servito nonché di soluzioni tariffarie che molto spesso hanno seguito logiche sociali redistributive anziché logiche economico industriali, non può essere "semplicisticamente" definito in funzione del rapporto del 35% ma attraverso meccanismi di regolazione più raffinati come ad esempio il principio del *price cap*, il quale assicura criteri di formazione ed aggiornamento delle tariffe capaci di incentivare l'efficienza, la qualità dei servizi ed un adeguato sviluppo degli investimenti.

Altro punto importante che coinvolge trasversalmente il documento è quello relativo alla necessità di evidenziare la **valenza contrattuale della "convenzione"** e, quindi, della par condicio contrattuale tra ente affidante, da un lato, e gestore dall'altro. Occorre, cioè, superare l'impostazione per così dire "dirigistica" che ha caratterizzato gli atti di affidamento sino ad oggi adottati in favore di un'impostazione realmente paritaria che preveda

l'individuazione di obblighi ed impegni specifici in capo agli enti il cui mancato rispetto sia soggetto a penalità e sanzioni.

Sempre con l'obiettivo di dare un quadro chiaro delle regole che presiedono alla concorrenza, si ritiene quanto mai urgente sgombrare il campo da ogni dubbio circa i **soggetti ammessi o non ammessi a partecipare alle gare**. Il quadro normativo sul punto appare molto articolato e di non sempre facile lettura o interpretazione. Da ultimo proprio l'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato, nella recente segnalazione AS. 1173, ha evidenziato, ad dire il vero con motivazioni che non appaiono chiare, come la recente modifica dell'articolo 18 del d.lgs n. 422/1997 sia suscettibile di ostacolare la partecipazione alle gare in parziale contrasto con la disciplina prevista all'articolo 8 del regolamento (CE) n. 1370/2007. E il dubbio sorge dalla circostanza che quanto auspicato dall'Autorità è quanto già previsto dalla norma: solo i contratti conformi all'art. 8 par. 3 citato (contratti conclusi anteriormente all'entrata in vigore del regolamento per i quali è ammessa la prosecuzione sino alla scadenza, anche oltre il 2019) non determinano l'esclusione dalla partecipazione alle gare.

Infine si ritiene che quanto contenuto nel documento di consultazione proposto dall'Autorità meriti un approfondimento specifico ed autonomo relativamente al settore ferroviario le cui peculiarità e complessità, in un mercato peraltro dominato da un soggetto che sostanzialmente ne detiene il monopolio, meritano valutazioni differenziate.