

Schema di atto di regolazione recante la “Revisione della delibera n. 49/2015 - Misure per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l’assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri svolti su strada e per ferrovia e per la definizione dei criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici, nonché per la definizione degli schemi dei contratti di servizio affidati direttamente o esercitati da società in house o da società con prevalente partecipazione pubblica”.

SCHEMA di Analisi di Impatto della Regolazione

SCHEMA AIR

INDICE

| | | |
|-----|---|----|
| A. | CONTESTO NORMATIVO..... | 3 |
| B. | MOTIVAZIONI ALLA BASE DELL'INTERVENTO..... | 8 |
| C. | AMBITO DI INTERVENTO | 12 |
| D. | OBIETTIVI GENERALI E SPECIFICI | 19 |
| D.1 | Obiettivi generali | 19 |
| D.2 | Obiettivi specifici | 19 |
| E. | DEFINIZIONE E VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE | 21 |
| E.1 | Introduzione | 21 |
| E.2 | Descrizione dello status quo..... | 21 |
| E.3 | Soggetti destinatari dell'intervento regolatorio..... | 21 |
| E.4 | Scelte di fondo e alternative esaminate | 22 |
| F. | IMPATTO DELL'OPZIONE SCELTA..... | 27 |
| | Annesso 1 | 32 |

* * *

Il presente Schema di Analisi di Impatto della Regolazione ("Schema di AIR") è correlato allo Schema di Atto di regolazione posto in consultazione recante "Revisione della delibera n. 49/2015 - Misure per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l'assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri svolti su strada e per ferrovia e per la definizione dei criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici, nonché per la definizione degli schemi dei contratti di servizio affidati direttamente o esercitati da società in house o da società con prevalente partecipazione pubblica". Esso illustra le motivazioni alla base dell'intervento regolatorio, le principali opzioni regolatorie adottate e gli scenari regolatori alternativi considerati. Viene fornita, infine, una prima analisi degli effetti delle misure regolatorie di cui al documento di consultazione.

A. CONTESTO NORMATIVO

Si procederà ad illustrare innanzitutto le competenze dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti in relazione al contenuto dello Schema di Atto di regolazione sottoposto a consultazione e quindi a rappresentare il quadro normativo in cui tale competenze vengono ad essere esercitate.

(i) Competenze ART

L'Autorità di Regolazione dei Trasporti (di seguito: Autorità o ART), ai sensi dell'**articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201**, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, provvede, in particolare:

- a) *“a garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali (...) nonché, in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti*
 - b) *a definire, se ritenuto necessario in relazione alle condizioni di concorrenza effettivamente esistenti nei singoli mercati dei servizi dei trasporti nazionali e locali, i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori;*
 - c) *a verificare la corretta applicazione da parte dei soggetti interessati dei criteri fissati ai sensi della lettera b;*
 - d) *a stabilire le 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;*
 - e) *(...)*
 - f) *a definire i criteri per la determinazione delle eccezioni al principio della minore estensione territoriale dei lotti di gara rispetto ai bacini di pianificazione, tenendo conto della domanda effettiva e di quella potenziale, delle economie di scala e di integrazione tra servizi, di eventuali altri criteri determinati dalla normativa vigente, nonché a definire gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e a stabilire i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici; con riferimento al trasporto ferroviario regionale, l'Autorità verifica che nei relativi bandi di gara non sussistano condizioni discriminatorie o che impediscano l'accesso al mercato a concorrenti potenziali e specificamente che la disponibilità del materiale rotabile già al momento della gara non costituisca un requisito per la partecipazione ovvero un fattore di discriminazione tra le imprese partecipanti. In questi casi, all'impresa aggiudicataria è concesso un tempo massimo di diciotto mesi, decorrenti dall'aggiudicazione definitiva, per l'acquisizione del materiale rotabile indispensabile per lo svolgimento del servizio. Con riferimento al trasporto pubblico locale l'Autorità definisce anche gli schemi dei contratti di servizio per i servizi esercitati da società in house o da società con prevalente partecipazione pubblica ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, nonché per quelli affidati direttamente. Sia per i bandi di gara che per i predetti contratti di servizio esercitati in house o affidati direttamente l'Autorità determina la tipologia di obiettivi di efficacia e di efficienza che il gestore deve rispettare, nonché gli obiettivi di equilibrio finanziario; per tutti i contratti di servizio prevede obblighi di separazione contabile tra le attività svolte in regime di servizio pubblico e le altre attività”;*
- (...)*

3. Nell'esercizio delle competenze disciplinate dal comma 2 del presente articolo, l'Autorità:

(...)

- b) *determina i criteri per la redazione della contabilità delle imprese regolate (...);*”.

Il decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 (di seguito: decreto-legge 50/2017), all'articolo 48, comma 6, lettera b), ha integrato l'articolo 37, comma 2, lettera f), del decreto legge n. 201 del 2011, sopra riportato nella formulazione vigente, introducendo, al primo periodo, che: *“con riferimento al trasporto pubblico locale l'Autorità definisce anche gli schemi dei contratti di servizio per i servizi esercitati da società in house o da società con prevalente partecipazione pubblica ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, nonché per quelli affidati direttamente”* e, al secondo periodo, con riferimento sia ai bandi di gara che ai contratti di servizio esercitati in house o affidati direttamente, che *“l'Autorità determina la tipologia di obiettivi di efficacia e di efficienza che il gestore deve rispettare, nonché gli obiettivi di equilibrio finanziario”*.

Lo stesso decreto-legge 50/2017, all'articolo 48, comma 7, lettere a), b), c) d) ed e), ha introdotto disposizioni in tema di svolgimento delle procedure di scelta del contraente per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, e attribuisce specifiche competenze regolatorie all'Autorità, prevedendo che la stessa detti *“regole generali in materia di: a) svolgimento di procedure che prevedano la facoltà di procedere alla riscossione diretta dei proventi da traffico da parte dell'affidatario, che se ne assume il rischio di impresa, ferma restando la possibilità di soluzioni diverse con particolare riferimento ai servizi per i quali sia prevista l'integrazione tariffaria tra diversi gestori e che siano suddivisi tra più lotti di gara; b) obbligo, per chi intenda partecipare alle predette procedure, del possesso, quale requisito di idoneità economica e finanziaria, di un patrimonio netto pari almeno al quindici per cento del corrispettivo annuo posto a base di gara, nonché dei requisiti di cui all'articolo 18 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422; c) adozione di misure in grado di garantire all'affidatario l'accesso a condizioni eque ai beni immobili e strumentali indispensabili all'effettuazione del servizio, anche relative all'acquisto, alla cessione, alla locazione o al comodato d'uso a carico dell'ente affidante, del gestore uscente e del gestore entrante, con specifiche disposizioni per i beni acquistati con finanziamento pubblico e per la determinazione nelle diverse fattispecie dei valori di mercato dei predetti beni; d) in alternativa a quanto previsto sulla proprietà dei beni strumentali in applicazione della lettera c), limitatamente all'affidamento di servizi di trasporto pubblico ferroviario, facoltà per l'ente affidante e per il gestore uscente di cedere la proprietà dei beni immobili essenziali e dei beni strumentali a soggetti societari, costituiti con capitale privato ovvero con capitale pubblico e privato, che si specializzano nell'acquisto dei predetti beni e di beni strumentali nuovi per locarli ai gestori di servizi di trasporto pubblico locale e regionale, a condizioni eque e non discriminatorie; e) in caso di sostituzione del gestore a seguito di gara, previsione nei bandi di gara del trasferimento senza soluzione di continuità di tutto il personale dipendente dal gestore uscente al subentrante con l'esclusione dei dirigenti, applicando in ogni caso al personale il contratto collettivo nazionale di settore e il contratto di secondo livello o territoriale applicato dal gestore uscente, nel rispetto delle garanzie minime disciplinate all'articolo 3, paragrafo 3, secondo periodo, della direttiva 2001/23/CE del Consiglio, del 12 marzo 2001. Il trattamento di fine rapporto relativo ai dipendenti del gestore uscente che transitano alle dipendenze del soggetto subentrante è versato all'INPS dal gestore uscente”*.

Il decreto-legge 50/2017 prevede, inoltre, all'articolo 27, comma 2, lettera d), tra i criteri di ripartizione del fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, la *“riduzione in ciascun anno delle risorse del Fondo da trasferire alle regioni qualora i servizi di trasporto pubblico locale e regionale non risultino affidati con procedure di evidenza pubblica entro il 31 dicembre dell'anno precedente*

a quello di riferimento, ovvero ancora non ne risulti pubblicato alla medesima data il bando di gara, nonché nel caso di gare non conformi alle misure di cui alle delibere dell'Autorità di regolazione dei trasporti adottate ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera f), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, qualora bandite successivamente all'adozione delle predette delibere (...)".

(ii) *Quadro normativo per le procedure di affidamento dei servizi di TPL*

La tabella 1 riporta i principali riferimenti normativi vigenti relativi al settore del trasporto pubblico locale di passeggeri.

Tabella 1 – Quadro normativo comunitario e nazionale

| |
|---|
| Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i Regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70, come modificato dal Regolamento (UE) 2338/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2016. |
| Decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, recante “Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell’articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59” (cd. Decreto Burlando). |
| Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante “Codice dei contratti pubblici”. |
| Decreto-Legge 24 aprile 2017, n. 50, recante “Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo”, convertito con modificazioni dalla Legge 21 giugno 2017, n. 96, come modificato dal Decreto Legislativo 19 aprile 2017, n. 56. |

In Italia, da oltre un decennio, la materia dei servizi pubblici locali è oggetto di numerosi interventi normativi, nella cui successione temporale si sono inserite un’abrogazione referendaria e una pronuncia d’incostituzionalità¹.

La normativa di riferimento in materia di affidamento dei servizi di Trasporto Pubblico Locale (nel prosieguo, anche “TPL”) è costituita dal Regolamento (CE) 1370/2007, come da ultimo modificato dal Regolamento (UE) 2016/2338, per i contratti di concessione e di appalto di trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia.

Le principali novità introdotte dal Regolamento (UE) 2016/2338, approvato il 14/12/2016 ma entrato in

¹ I riferimenti sono: (i) alla consultazione referendaria del 12-13/06/2011, che ha portato all’abrogazione dell’art. 23-bis del D.L. 112/2008, che poneva un obbligo generale al ricorso alla gara per gli affidamenti dei servizi pubblici locali ed indicava specificamente le condizioni che dovevano essere riscontrate per modalità di affidamento in deroga alla gara, con il ripristino della disciplina di cui al D.Lgs. 422/1997; (ii) alla sentenza della Corte Costituzionale n. 199 del 19/07/2012, che ha dichiarato l’incostituzionalità delle disposizioni adottate successivamente con l’art. 4 del D.L. 138/2011, in quanto tese a ripristinare norme abrogate dalla volontà popolare col referendum del giugno 2011, quindi in contrasto col divieto desumibile dall’art. 75 Cost. Successivamente a queste due ultime, è intervenuto l’art. 34 del D.L. 179/2012 che in particolare: col comma 20, ha previsto che l’affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica sia basato su una relazione prodromica dell’Ente Affidante in cui devono essere indicate le ragioni della forma di affidamento prescelta, deve essere attestata la sussistenza dei requisiti previsti dall’ordinamento europeo, devono essere precisati gli specifici obblighi di servizio pubblico (nel prosieguo, “OSP”) e di servizio universale; col comma 23, ha novellato l’art. 3-bis del D.L. 138/2011 introducendovi il comma 1-bis con cui si riservano esclusivamente agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, per tutti i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, le funzioni di organizzazione del servizio, di scelta della forma di gestione, di affidamento e controllo della gestione, di determinazione delle tariffe all’utenza.

vigore il 24/12/2017, sono appresso elencate.

- L'ente affidante deve stabilire le specifiche degli OSP nelle prestazioni dei servizi TPL, assicurando che le suddette specifiche, e la collegata compensazione dell'effetto finanziario netto, siano idonee a sostenere finanziariamente il servizio a lungo termine.
- I Contratti di Servizio (di seguito, anche CdS) devono prevedere con chiarezza che: (i) le aziende di TPL rispettino gli obblighi del diritto sociale e del lavoro; (ii) si applichi la Direttiva 2001/23/CE nel caso in cui il cambiamento dell'operatore di servizio pubblico costituisca trasferimento d'impresa; (iii) i documenti di gara e i contratti di servizio pubblico contengano l'indicazione dei parametri [criteri] sociali e qualitativi che l'azienda di TPL abbia eventualmente l'obbligo di rispettare [stabilire]; (iv) impongano all'azienda di TPL di fornire all'ente affidante le informazioni essenziali per l'aggiudicazione dei contratti di servizio pubblico (es.: la domanda di passeggeri, le tariffe, i costi e i ricavi inerenti al TPL oggetto della gara, i dettagli delle specifiche d'infrastruttura pertinenti e necessari all'esercizio del materiale rotabile, ecc.), che poi l'ente affidante mette a disposizione di tutte le parti interessate per la predisposizione dell'offerta in una procedura di gara.
- Relativamente ai servizi di trasporto pubblico ferroviario di passeggeri, vengono stabilite le condizioni a cui l'Ente Affidante può aggiudicare con modalità diretta i nuovi contratti di servizio pubblico. In particolare, ciò è possibile nei seguenti 4 casi: (i) qualora i contratti di servizio pubblico abbiano valore [produzione] annuale inferiore a € 1.000.000 [300.000 Bus-km] se relativi a trasporti su rete stradale², oppure inferiore a € 7.500.000 [500.000 Treni-km]; (ii) qualora l'aggiudicazione diretta sia giustificata da caratteristiche strutturali e geografiche del mercato e della rete interessati, oppure da un miglioramento della qualità ed efficienza economica rispetto al contratto precedente; (iii) qualora sussistano circostanze eccezionali, purché il precedente contratto di servizio pubblico sia stato aggiudicato mediante una procedura di gara; (iv) qualora tali contratti di servizio pubblico riguardino l'esercizio da parte di un operatore che gestisce simultaneamente tutta o gran parte dell'infrastruttura ferroviaria su cui i servizi sono prestati, purché tale infrastruttura ferroviaria sia esclusa dal campo di applicazione della Direttiva 2012/34/UE (cd. Direttiva "Recast", recepitata nell'ordinamento legislativo nazionale col D.Lgs. 112/2015).

Ad eccezione delle suddette situazioni, l'Ente Affidante deve aggiudicare i nuovi contratti di servizio pubblico tramite una procedura di gara, previo avviso pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea.

Qualora l'ente affidante decida di affidare con modalità diretta un contratto di servizio pubblico, il contratto deve prevedere requisiti di prestazione misurabili, trasparenti e verificabili, tra cui, in particolare: la puntualità dei servizi, la frequenza delle operazioni, la qualità del materiale rotabile e la capacità di trasporto di passeggeri. Inoltre, il contratto deve includere indicatori specifici di prestazione che consentano all'ente affidante di effettuare una valutazione periodica (con frequenza non superiore a 5 anni) che viene poi resa pubblica; il contratto deve comprendere, altresì, misure appropriate e tempestive, inclusa l'applicazione di penalità contrattuali effettive e dissuasive (che possono giungere alla sospensione o risoluzione del contratto), da imporre laddove l'operatore di servizio pubblico non soddisfi i requisiti di prestazione.

La facoltà di affidare con modalità diretta i servizi di trasporto per ferrovia cessa il 25/12/2023.

- Relativamente ai servizi di trasporto pubblico ferroviario di passeggeri, in vista dell'indizione di una procedura di gara, l'ente affidante valuta le misure necessarie per assicurare l'accesso non discriminatorio al materiale rotabile per le imprese ferroviarie concorrenti; queste misure possono comprendere: (i) l'acquisto del materiale rotabile da parte dell'ente affidante, al fine di metterlo a

² Soglie raddoppiate qualora riferite ad aziende di trasporto che dispongano al massimo di 23 veicoli.

disposizione dell'impresa ferroviaria affidataria; (ii) il rilascio di garanzia per il finanziamento del materiale rotabile necessario all'esecuzione del contratto di servizio pubblico; (iii) l'impegno ad assumere il materiale rotabile a condizioni predefinite.

I contratti di servizio pubblico ferroviario di passeggeri affidati con modalità diretta fino al 02/12/2019 possono restare in vigore fino alla data di scadenza.

Per quanto riguarda invece i contratti di servizi di trasporto con autobus e tram, essi sono diversamente disciplinati a seconda della natura (appalto o concessione) del contratto oggetto di affidamento:

- (i) in caso di affidamento di contratto di concessione trova applicazione integrale il Regolamento (CE) 1370/2007;
- (ii) in caso di affidamento di contratto di appalto trova applicazione il d.lgs. 50/2016 (recante codice dei contratti pubblici attuativo delle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE) e il Regolamento (CE) 1370/2007, con esclusione dell'art. 5, par. da 2 a 6.

La tabella 2 fornisce un quadro sinottico in cui è schematizzata la normativa applicabile in materia di affidamenti di servizi di trasporto in funzione della tipologia di contratto oggetto di affidamento, oltre che della tipologia di servizio, desumibile anche dalla Comunicazione della Commissione 2014/C 092/01 sugli orientamenti interpretativi concernenti il Regolamento (CE) 1370/2007.

Tabella 2 – Normative applicabili all'aggiudicazione dei servizi di trasporto secondo le modalità di affidamento

| | Servizi TPL su ferrovia e metropolitana | Servizi TPL su autobus, filobus, tram |
|-------------|--|--|
| Appalto | Reg. (CE) 1370/2007 | D.Lgs. 50/2016 "settori ordinari" |
| Concessione | Reg. (CE) 1370/2007 | Reg. (CE) 1370/2007 |

In ogni caso trova comunque applicazione l'art. 7, comma 2, del Regolamento (CE) n. 1370/2007 che impone agli enti affidanti di pubblicare, almeno un anno prima del previsto affidamento, un avviso nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea (cd. "avviso di pre-informazione").

B. MOTIVAZIONI ALLA BASE DELL'INTERVENTO

L'articolo 1, comma 3, della delibera ART 49/2015 prevede che: «L'Autorità verifica l'impatto delle misure regolatorie [...] dopo un periodo di osservazione di 36 mesi tramite l'attività di monitoraggio dei nuovi affidamenti e dei contratti di servizio oggetto di revisione».

Fin da subito, la delibera ART 49/2015 ha ricevuto un'ampia diffusione, rappresentando un punto di riferimento per l'operato degli enti affidanti, come dimostrano i molteplici richiami ad essa rivolti nelle procedure di affidamento avviate dopo la sua entrata in vigore, nonché le numerose interlocuzioni avvenute tra l'Autorità e i soggetti interessati alla corretta applicazione della disciplina regolatoria.

Nel primo triennio di attuazione della delibera ART 49/2015, sono pervenute all'Autorità 32 segnalazioni con richieste di chiarimenti su vari argomenti da parte degli enti affidanti, di cui: 16 in merito ad affidamenti con gara, 15 in merito ad affidamenti diretti e 1 in merito ad affidamenti *in house*. La tabella seguente riepiloga le 5 fattispecie emerse, rilevanti in misura percentuale sostanzialmente paritetica.

Tabella 3 – Fattispecie di problematiche emerse durante il primo triennio di vigenza della delibera 49/2015*
(Fonte: segnalazioni pervenute dagli enti affidanti nel periodo 2016-2018)

| Macro-area | Misura della del. 49/2015 | Contenuto della misura | Nr. istanze | Problematica |
|--|---------------------------|--|-------------|--|
| Materiale rotabile | 2 | Individuazione dei beni essenziali | 1 | Esito della procedura di consultazione |
| | 3 | Assegnazione dei beni essenziali | 3 | Obbligo di acquisto del materiale rotabile dall' <i>incumbent</i> (operatore storico) |
| | 4 | Messa a disposizione dei beni strumentali | 1 | Beni strumentali commerciali |
| | 5 | Valore di subentro | 2 | Modalità di calcolo per beni finanziati con risorse pubbliche e per materiale rotabile vetusto |
| Personale | 8 | Trasferimento del personale | 5 | Applicazione della clausola sociale |
| Condizioni di partecipazione e alle gare | 9 | Informazioni minime per i partecipanti alla gara | 2 | Tipologia delle informazioni |
| | 10 | Requisiti di partecipazione | 6 | Conflitto di interesse, patrimonio dei partecipanti |
| | 11 | Criteri di aggiudicazione | 3 | Motivazione dei punteggi |
| | 21 | Criteri di nomina delle commissioni giudicatrici | 2 | Operato della commissione giudicatrice |
| Aspetti economico-finanziari | 12 | Redazione del PEF simulato | 1 | Attribuzione costi/ricavi in funzione dei rischi |
| | 13-14 | Compensazioni e incentivazioni per gli affidamenti diretti | 4 | Modalità di calcolo dei corrispettivi e del WACC |
| | 15 | Redazione del PEF | 5 | Insufficienti istruzioni per la compilazione |
| Schemi di contratto | 17 | Contenuto delle convenzioni | 6 | Assenza di coinvolgimento dell'utenza |
| | 18 | Durata dell'affidamento | 3 | Condizioni di proroga |

In merito alla macro-area del **materiale rotabile**, il problema maggiormente evidenziato è la resistenza del gestore uscente a mettere a disposizione i propri mezzi a favore del gestore entrante, soprattutto in mancanza di criteri chiari per la determinazione del valore di subentro. Anche laddove i mezzi fossero stati acquisiti tramite finanziamenti pubblici, o addirittura fossero di proprietà dell'ente affidante e concessi in usufrutto, non sono mancati casi di contenziosi giudiziari.

A titolo di esempio, si cita il caso dell'azienda ATRAL s.c.a.r.l. (concessionaria del servizio di TPL a Latina dal 2005 in virtù di reiterate proroghe dell'originario contratto di servizio affidato direttamente) che ha impugnato dinanzi al TAR Lazio la gara indetta nel 2017 dal Comune di Latina per l'affidamento del servizio di TPL mediante autobus, in cui la flotta automezzi veniva messa a disposizione dal Comune a fronte dell'impegno per il vincitore a sostituire gli autobus più vetusti di 16 anni; a fondamento del ricorso, l'azienda lamentava la natura escludente delle clausole del bando in tema di reperibilità e approvvigionamento degli autobus che, a suo dire, minavano l'effettiva contendibilità della procedura di gara.

Sia il giudice di prime cure che, successivamente, il Consiglio di Stato hanno respinto i ricorsi di ATRAL con la motivazione che: *«la previsione contenuta nel disciplinare relativa alla disponibilità per il servizio della flotta automezzi del Comune [...] non comporta prelazioni discriminatorie a favore delle imprese che posseggano il parco automezzi già all'atto della presentazione delle offerte: ciò infatti è escluso dalla previsione dell'alternativa tra la dichiarazione nell'offerta di avere in proprietà o in usufrutto un parco autobus adeguato e l'impegno all'acquisto che consente anche alle imprese non ancora in possesso dei mezzi richiesti per l'espletamento del servizio di partecipare alla gara [...]. Appare, dunque, di palmare evidenza come [...] gli operatori economici siano posti nelle medesime condizioni rispetto alla partecipazione alla gara, dovendo tutti assicurare allo stesso modo il possesso e la disponibilità dei mezzi richiesti soltanto all'avvio della commessa, non risultando perciò affatto privilegiati coloro che già si fossero dotati degli autobus necessari per averli acquistati prima o contestualmente alla predisposizione dell'offerta»* (Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 3822 del 29/03/2018).

Similari problematiche sono state inoltre affrontate in occasione, *inter alia*, di interlocuzioni con la Provincia autonoma di Bolzano (messa a disposizione del materiale rotabile oggetto di finanziamento pubblico da parte del gestore uscente) e con la Provincia di Verona (informazioni rese disponibili e relativa accessibilità dei beni commerciali).

In merito alla macro-area del **personale**³ la motivazione dell'intervento risiede nell'adempimento della disposizione di cui all'art. 48, comma 7, lett. e) del d.l. n. 50/2017 che attribuisce all'Autorità la definizione di regole generali in materia di trasferimento di personale tra gestore uscente e impresa affidataria ai fini dell'affidamento delle gare di TPL.

Al riguardo, si rileva che un'interpretazione troppo restrittiva della clausola sociale rischia di limitare la contendibilità delle gare.

Su questo tema si è recentemente espressa anche l'ANAC nella sua delibera 1016 del 30/10/2018, ricordando che la *«Corte di Giustizia dell'Unione europea ha da sempre sostenuto che le clausole sociali vanno formulate in modo da contemperarne l'applicazione ai principi di libertà di stabilimento, di libera prestazione di servizi, di concorrenza e di libertà di impresa»* e richiamando i consolidati orientamenti giurisprudenziali del Consiglio di Stato, secondo cui *«(a) – la cd. clausola sociale deve essere interpretata conformemente ai principi nazionali e comunitari in materia di libertà di iniziativa imprenditoriale e di concorrenza, risultando, altrimenti, essa lesiva della concorrenza, scoraggiando la partecipazione alla gara e limitando ultroneamente la platea dei partecipanti, nonché atta a ledere la libertà d'impresa, riconosciuta e garantita dall'art. 41 della Costituzione, [...] sicché tale clausola deve essere interpretata in modo da non limitare la libertà di iniziativa economica [...]; (b) – conseguentemente, l'obbligo di riassorbimento dei lavoratori alle dipendenze*

³ Ove per il TPL risulta vigente la disposizione di cui al citato art. 48, comma 7, lettera e) del decreto-legge 50/2017.

dell'appaltatore uscente, nello stesso posto di lavoro e nel contesto dello stesso appalto, deve essere armonizzato e reso compatibile con l'organizzazione di impresa prescelta dall'imprenditore subentrante» (Consiglio di Stato, Sez. III, sentenza n. 1255 del 30/03/2016).

In altre parole, «la clausola sociale, perseguendo la prioritaria finalità di garantire la continuità dell'occupazione in favore dei medesimi lavoratori già impiegati dall'impresa uscente nell'esecuzione dell'appalto, risulta costituzionalmente legittima, quale forma di tutela occupazionale ed espressione del diritto al lavoro (art. 35 Cost.), se si contempera con l'organigramma dell'appaltatore subentrante e con le sue strategie aziendali, frutto, a loro volta, di quella libertà di impresa pure tutelata dall'art. 41 Costituzione. In una logica di contemperamento fra valori di rilievo costituzionale, la compressione del diritto di libertà economica e di libera organizzazione imprenditoriale non può essere predicata in modo incondizionato, incontrando piuttosto specifici limiti nella compatibilità con le strategie aziendali dell'operatore subentrante [...]. Si intende con ciò affermare che [...] un'interpretazione tale da riconoscere l'incondizionata applicabilità della clausola sociale [...] finirebbe per comprimere i valori di cui all'art. 41 Cost. in modo eccessivo rispetto a quanto ragionevolmente esigibile nei confronti dell'operatore economico» (Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 4079 del 18/05/2017)⁴.

Tale tema è stato oggetto di numerose istanze e interlocuzioni da parte degli Uffici con gli enti affidanti, che hanno riguardato in particolare sia la tempestiva messa a disposizione da parte dell'*incumbent* dei dati relativi al personale da trasferire al nuovo affidatario (Regione Valle d'Aosta, Agenzia della Mobilità Piemontese, Provincia di Bolzano), sia l'effettivo obbligo di quest'ultimo di procedere con l'assunzione in organico, indipendentemente dal proprio assetto e dalle proprie esigenze organizzative (Provincia di Vicenza, Comune di Frosinone).

In merito alla macro-area delle **condizioni di partecipazione alle gare** si riporta emblematicamente quanto affermato nella "Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione (2014)" (COM/2014/038 del 03/02/2014) della Commissione europea dove, nel capitolo relativo all'Italia, si legge che nelle gare di appalto pubbliche sono particolarmente diffuse alcune pratiche anti-concorrenziali, tra cui in particolare: la formazione di capitolati su misura per favorire determinate imprese; l'abuso delle procedure negoziate; il conflitto di interesse nella valutazione delle offerte; le offerte concordate; l'utilizzo di criteri di selezione e di valutazione poco chiari; la partecipazione degli offerenti nella stesura del capitolato di gara; l'abuso della motivazione d'urgenza per evitare procedure competitive.

La delibera ART 49/2015 ha provato ad introdurre maggiore trasparenza e rigore nei requisiti di partecipazione, nei criteri di nomina delle commissioni giudicatrici e nei criteri di aggiudicazione. Ciononostante, non sono mancati casi di contenziosi giudiziari tra cui l'ultimo, in ordine temporale, è l'impugnazione proposta dinanzi al TAR di Bolzano dall'impresa SAD Trasporto Locale s.p.a. riguardo il bando della gara indetta con deliberazione G.P. n. 358 del 17/04/2018 dalla Provincia Autonoma di Bolzano per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico di linea extraurbano con autobus. Il ricorso, motivato con il carattere di eccessiva discrezionalità con cui si richiedeva, tra i requisiti previsti in capo alle imprese per la partecipazione alla procedura competitiva, una particolare autorizzazione all'esercizio dell'attività di trasporto, ha indotto l'ente affidante ad annullare la gara in autotutela (cfr. deliberazione G.P. n. 660 del

⁴ Anche l'AGCM si era espressa in tal senso nella propria Indagine conoscitiva sul TPL, 2016, laddove affermava che "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." (IC47 Condizioni concorrenziali nei mercati del trasporto pubblico locale, Executive Summary, pag. 25).

08/07/2018).

Tale aspetto⁵ è stato oggetto di monitoraggio da parte dell'Autorità (con riferimento alle procedure di gara avviate dal 2015 e/o in corso), nonché di alcune istanze specifiche ricevute, con riferimento, *inter alia*, alla verifica dei requisiti dei contendenti e dei rispettivi rapporti con la stazione appaltante e/o la commissione giudicatrice, al fine di assicurare l'assenza di conflitti d'interesse, nonché alla proporzionalità dei requisiti e/o dei criteri di valutazione delle offerte rispetto ai servizi oggetto di affidamento.

In merito agli **aspetti economico-finanziari** è opportuno ricordare che le Società di TPL partecipate dagli enti affidanti, nate per svolgere un'attività strumentale al pubblico interesse ma configurabile come attività di impresa, devono essere improntate a criteri di efficacia, efficienza ed economicità, con l'obbligo del pareggio di bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi. Queste Società tuttavia denotano spesso gestioni in disequilibrio economico/finanziario, cosicché nella delibera ART 49/2015 sono state previste misure riguardanti la redazione del Piano Economico-Finanziario (di seguito: PEF) finalizzato a dimostrare la sostenibilità/congruità del servizio offerto per l'intero arco temporale dell'affidamento, il calcolo dei corrispettivi, la ripartizione dei rischi, etc.

L'applicazione pratica di tali misure si è però rivelata non priva di problematicità, innescando numerose occasioni di interlocuzione con gli enti affidanti interessati, sia per i servizi ferroviari (Regioni Sardegna, Toscana, Marche, Liguria Piemonte/Agenzia della Mobilità Piemontese), sia per i servizi su strada (Provincia autonoma di Bolzano, Comune di Roma), da cui è emersa in particolare l'opportunità di poter disporre di schemi univoci di PEF.

Analoghe esigenze rispetto a quanto sopra evidenziato in materia di PEF sono emerse in merito al contenuto (minimo) dei CdS, ove gli enti affidanti hanno fatto emergere l'opportunità che siano adeguatamente approfonditi dall'Autorità gli **schemi di contratto** già presenti nella delibera 49/2015⁶.

Gli esiti di tale attività di monitoraggio hanno evidenziato la necessità di fornire agli enti affidanti un quadro regolatorio più chiaro ed esaustivo all'interno del quale risulti consentito procedere alle fasi operative di affidamento con una ragionevole aspettativa di non incorrere in profili di incoerenza (e quindi in lunghe procedure di contenzioso).

Perciò, a distanza di 36 mesi dall'approvazione della delibera ART 49/2015 è stato ritenuto opportuno avviare un processo di revisione delle misure regolatorie che tenesse conto di quanto emerso dall'attività di monitoraggio dei nuovi affidamenti di contratti di servizio (e delle revisioni dei contratti esistenti, intervenute per l'introduzione degli opportuni adeguamenti in vigore dell'atto di regolazione), oltre che degli aggiornamenti prodotti dal mutato quadro normativo euro-unitario e nazionale, tra cui rientra anche l'ampliamento delle competenze attribuite all'Autorità in materia di TPL previsto dal D.L. 50/2017.

In considerazione della circostanza che l'insieme delle modifiche/integrazioni discendenti dai sopramenzionati presupposti presentava elementi di forte connessione, si è ritenuto di procedere alla revisione della delibera ART 49/2015 con un unico atto regolatorio.

⁵ Su cui vige peraltro la nuova disposizione ex-art. 48, comma 7, lettera b) del decreto-legge 50/2017.

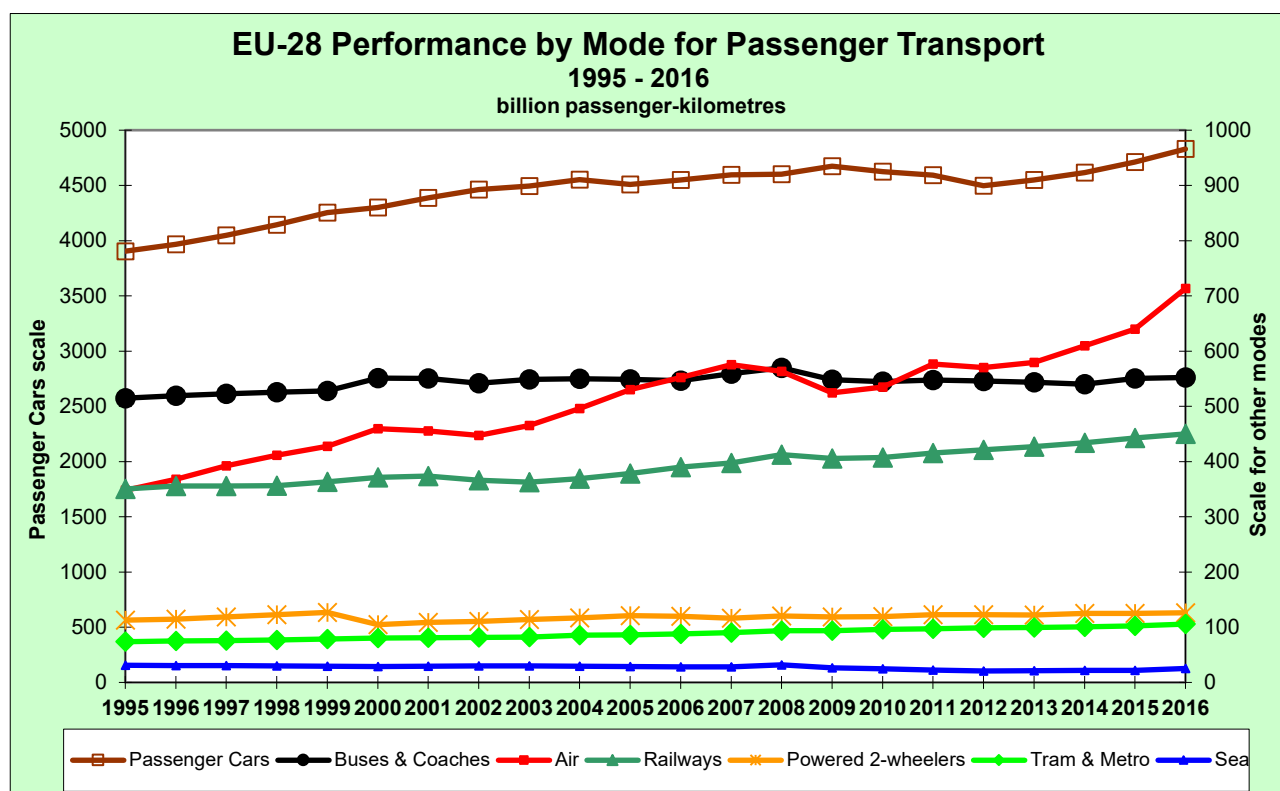
⁶ Attribuzione peraltro specificatamente innovata (anche per gli affidamenti diretti e *in house*) dal citato art. 48, comma 6, lettera b) del decreto-legge 50/2017.

C. AMBITO DI INTERVENTO

Lo Schema di Atto di regolazione incide sul comparto del trasporto pubblico locale su strada e per ferrovia. All'interno di questo comparto possono essere identificati, dal punto di vista concorrenziale, diversi mercati rilevanti, a seconda del prodotto e dell'ambito geografico interessato⁷. In quel che segue, verranno presentati alcuni dati di diversa fonte, che verranno completati in sede di chiusura del procedimento.

Dai dati pubblicati dalla Commissione europea (si veda la figura sotto riportata), dal punto di vista della domanda di servizi di trasporto, l'automobile privata rappresenta ancora il mezzo più utilizzato⁸; l'uso del bus (& pullman) mostra un andamento leggermente crescente nell'arco di tempo considerato (+7%)⁹, mentre più marcato è l'aumento della modalità tram e metro, unitariamente considerati (+43%).

Figura 1 – Ripartizione del traffico (in pax-km) tra le diverse modalità di trasporto
(Fonte: Statistical pocketbook, 2018, DG MOVE, EC)



Per quest'ultima modalità, i dati segnalano, tuttavia, una situazione deficitaria per l'Italia, se comparata a quella in Francia, Germania o Gran Bretagna (si veda la Figura 2).

Rispetto alla media europea (EU - 28), che vede utilizzata la modalità tram e metro per 23,6 mln di pax-km per ogni 1.000 km², l'Italia risulta leggermente inferiore (22,5 mln di pax-km per 1.000 km²), ma viene solo in quinta posizione tra tutti i Paesi UE che hanno una superficie superiore a 100 mila km².

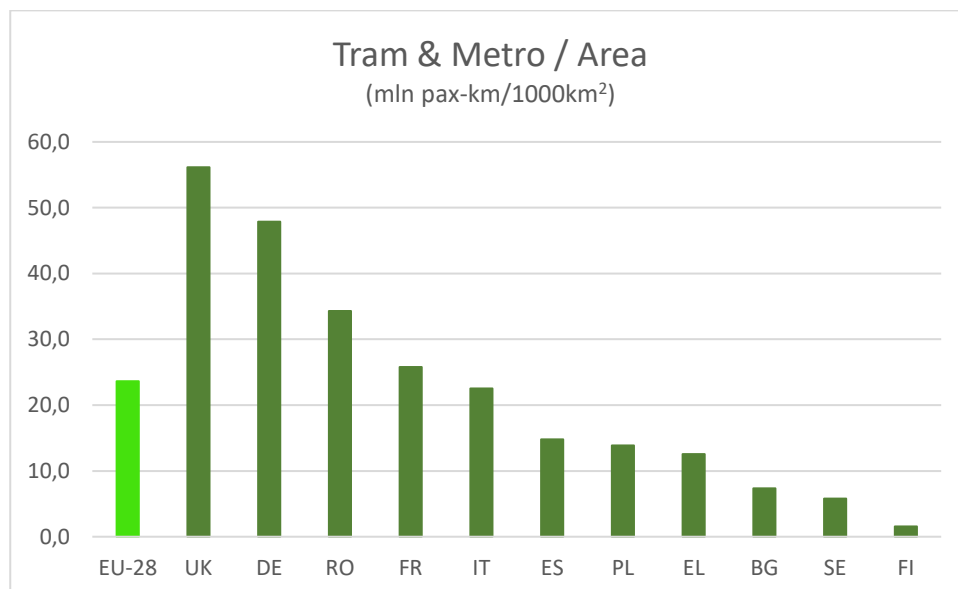
⁷ AGCM, 2016, Indagine Conoscitiva 47 – Condizioni concorrenziali nei mercati del trasporto pubblico locale.

⁸ Su dati 2015, l'automobile rappresenta il mezzo più usato (71,5% in pax-km), seguono l'aereo (9,8%), il pullman (con l'8,2%), quindi il treno (6,7%), la motocicletta (1,9%), il tram (1,6) ed infine la nave (0,3%) (*Connect to compete! Connecting people*, 2016 DG MOVE, EC).

⁹ Ciò a fronte di un aumento del 105% della modalità aereo, del 24% delle auto private; del 28% dei trasporti ferroviari.

Figura 2 – Sviluppo di tram e metro ((Area UE)

(Fonte: Statistical pocketbook, 2018, DG MOVE, EC; elaborazioni ART)



Dal punto di vista dell'offerta, per il contesto italiano, innanzitutto, occorre rilevare che la struttura di mercato si presenta differenziata tra servizi resi su strada, da un lato, e servizi ferroviari regionali, dall'altro. Per questi ultimi, si rinvia a quanto già illustrato nella Relazione AIR correlata alla delibera ART 120/2018.

Con riferimento ai servizi di trasporto pubblico locale su strada, si contano oltre novecento imprese attive sul mercato¹⁰, in genere presenti solo localmente. La quota di mercato coperta dalle prime 10 imprese attive nei servizi su gomma rappresenta, in termini di bus-km erogati nel 2016, solo il 25,1% del mercato. La domanda dei servizi si ripartisce tra servizio urbano e servizio extraurbano come riportato nella tabella che segue.

Tabella 4 – Domanda di servizi su gomma (ITA)

(Fonte: Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti, anni 2016-2017, Ufficio di Statistica, MIT)

| | 2015 | 2016 | 2017 |
|--------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Totale passeggeri (mln) | 3.676,90 | 3.718,10 | 3.732,20 |
| servizio urbano | 2.758,10 | 2.784,80 | 2.802,40 |
| servizio extraurbano | 918,80 | 933,30 | 929,80 |
| Totale pax-km (mld) | 28,733 | 29,260 | 29,265 |
| servizio urbano | 10,950 | 11,056 | 11,126 |
| servizio extraurbano | 17,783 | 18,204 | 18,140 |

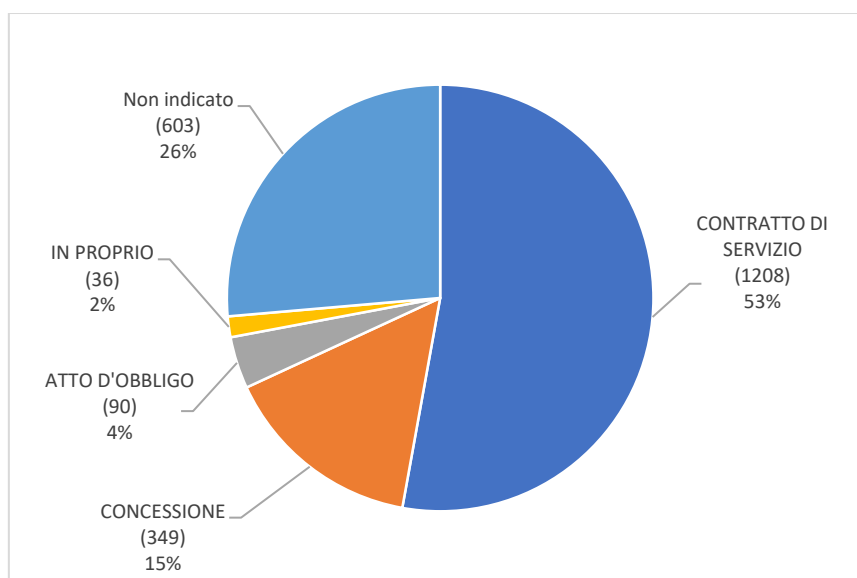
La stessa caratteristica di frammentarietà viene confermata dall'analisi dei contratti di servizio esistenti. La sezione "Report Contratti" della banca dati dell'Osservatorio TPL contiene 2.828 contratti di servizio pubblico di TPL (di cui 2.286 attivi); questi contratti si riferiscono a tutte le tipologie di trasporto di passeggeri, incluso il ferroviario regionale e la navigazione, e comprendono anche contratti per servizi occasionali, gratuiti,

¹⁰ Secondo le rilevazioni del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nel 2016, le aziende censite risultano essere 908, di cui solo per servizio urbano 236, solo extraurbano 464 e servizio misto 208 aziende, per un totale di addetti interessati pari a 85.270 (Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti, anni 2016-2017, Ufficio di Statistica, MIT).

proroghe e integrazioni.

La Figura 3 riporta la modalità di esecuzione di tali CdS. Come si vede, il 53% dei CdS è rappresentato dalla voce “Contratto di Servizio” ed il 4% dalla voce “Atto d’obbligo”¹¹: questi raggruppamenti contengono sia appalti che concessioni e solo il 15% dei CdS viene esplicitamente dichiarato come svolto in concessione.

Figura 3 – Modalità di esecuzione dei contratti di servizio di TPL di passeggeri (tra parentesi è indicato il numero di CdS)
(Fonte: elaborazione ART su dati dell’Osservatorio TPL del MIT)



Per l’anno 2016, ultimo disponibile nell’Osservatorio TPL, la sezione “Report Dati Sintetici” fornisce 1.700 contratti di servizio pubblico di TPL.

La Tabella 5 riporta un quadro sintetico del settore TPL su rete ferroviaria e stradale¹². Dalla tabella, si deduce che, nel TPL ferroviario regionale, il ricavo totale (somma di ricavi da traffico più corrispettivi totali) per ogni passeggero trasportato è circa 5,07 €/pax mentre, nel TPL stradale, vale 1,69 €/pax.

Tabella 5 – Caratteristiche dei servizi di TPL su rete ferroviaria e stradale nel 2016*
(Fonte: Osservatorio TPL del MIT)

| | Ferrovie regionali | Autolinee, tranvie, metropolitane ed altro | Totale |
|---------------------------|--------------------|--|-----------------|
| Offerta: bus-km | 39.379.718 | 1.645.929.705 | 1.685.309.423 |
| Offerta: treni-km | 245.893.136 | 54.977.863 | 300.870.999 |
| Passeggeri trasportati | 877.547.354 | 4.079.846.345 | 4.957.393.699 |
| Ricavi da traffico totali | € 1.411.538.313 | € 2.149.911.054 | € 3.561.449.367 |
| Corrispettivi totali | € 3.037.090.814 | € 4.726.770.249 | € 7.763.861.063 |

*Per un monitoraggio sui principali CdS esistenti si rinvia all’Annesso 1.

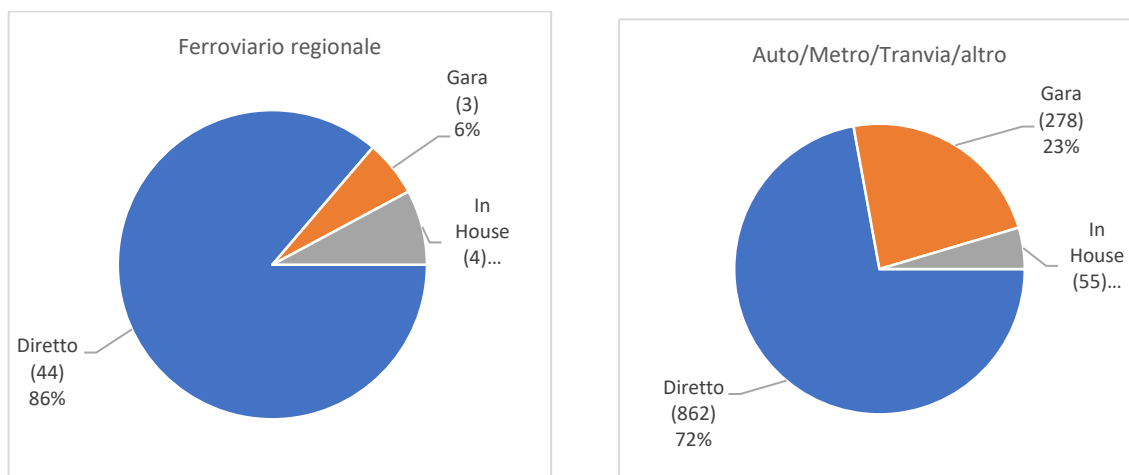
¹¹ Con questa dicitura si intendono le proroghe dei contratti di servizio scaduti, nelle more di completare le procedure per il nuovo affidamento.

¹² I dati si riferiscono ai soli contratti che nella banca dati dell’Osservatorio TPL contengono informazioni caratteristiche dei servizi (1.275, di cui 29 riguardanti la navigazione).

Ai sensi della normativa vigente, i CdS possono essere affidati dall'EA secondo diverse modalità: procedura competitiva (gara, inclusa gara per il socio privato), affidamento diretto, affidamento *in house*.

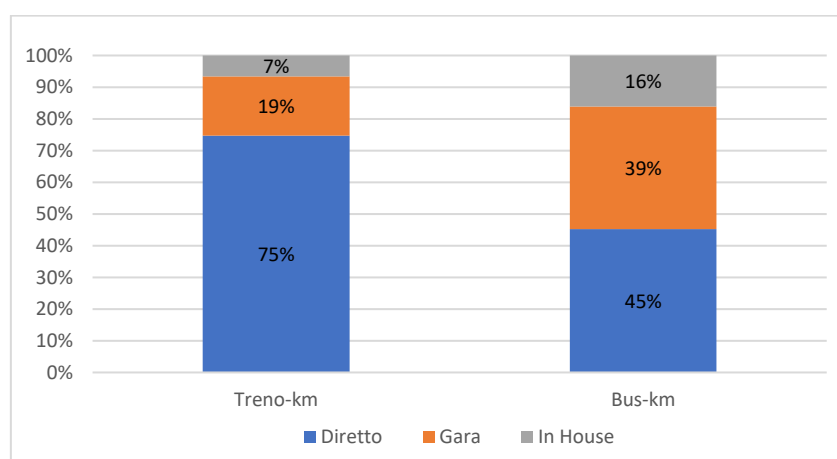
La Figura 4 rappresenta la casistica distributiva delle modalità di affidamento dei CdS vigenti. Come si vede, mentre nel TPL ferroviario regionale l'affidamento diretto costituisce l'86% dei casi (e l'affidamento con gara solo il 6%), nel TPL stradale si rileva una maggiore presenza di procedure competitive (costituiscono il 23%), anche se non è inusuale che alla gara partecipi una sola impresa.

Figura 4 – Modalità di affidamento dei contratti di servizio di TPL (tra parentesi è indicato il numero di CdS).
(Fonte: elaborazione ART su dati 2016 dell'Osservatorio TPL del MIT).



La Figura 5 ritrae invece la casistica delle modalità di affidamento espressa in termini di produzione del servizio. Anche in quest'altra rappresentazione, l'affidamento dei servizi di TPL tramite gara risulta secondario rispetto all'affidamento diretto; tuttavia, si evidenzia una maggiore tendenza al ricorso alle procedure competitive per l'affidamento dei servizi di TPL su gomma (è il 39%, contro il 19% relativo ai servizi di TPL su ferro). Per entrambe le tipologie di TPL, gli affidamenti *in house* risultano residuali.

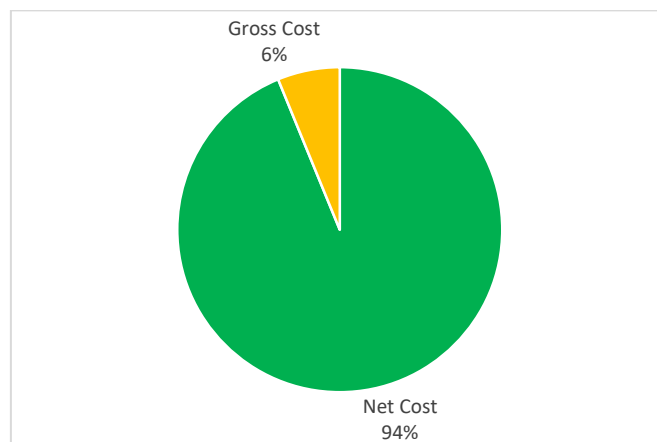
Figura 5 – Modalità di affidamento del servizio di TPL su ferro (inclusi metro e tram) e su gomma
(Fonte: elaborazione ART su dati 2016 dell'Osservatorio TPL del MIT)



I CdS possono essere affidati secondo due differenti regimi di compensazione economica (*gross cost* o *net cost*)¹³; la Figura 6 ne rappresenta l'attuale distribuzione rispetto ai CdS vigenti.

¹³ Nel regime *Gross Cost* il ricavo del gestore del servizio pubblico è costituito solo dal corrispettivo, pattuito in anticipo, che l'ente affidante versa a compensazione dei costi preventivati per l'erogazione del servizio prestabilito (cd. costi di esercizio); i ricavi dalla

Figura 6 – Regime di compensazione economica dei CdS di TPL stradale e ferroviario
(Fonte: elaborazione ART su dati 2016 dell'Osservatorio TPL del MIT)



Come si vede, la maggioranza dei CdS di TPL stradale e ferroviario viene affidata con regime *Net Cost*. Le situazioni più rilevanti di regimi *Gross Cost* sono il CdS tra il Comune di Milano e l'azienda ATM Servizi s.p.a. (valore del corrispettivo 2016: oltre 664 milioni di €) e la globalità dei CdS stipulati dalla Provincia Autonoma di Bolzano (totale dei corrispettivi 2016: oltre 142 milioni di €).

Come riportato nella Tabella 6, per la parte dei costi afferenti i servizi non coperta dai ricavi dalle vendite di biglietti, abbonamenti e ricavi accessori, gli enti affidanti erogano dei corrispettivi. A loro volta, ricevono da altre fonti pubbliche delle sovvenzioni. In particolare, i servizi TPL ricevono dallo Stato dei finanziamenti che vengono ripartiti in base a quanto previsto dai decreti ministeriali che disciplinano l'utilizzazione del Fondo nazionale per il trasporto pubblico locale (Fondo TPL), istituito ai sensi dell'art. 16 bis, DL 6 luglio 2012, n. 95. Le ripartizioni a favore delle regioni a statuto ordinario, per gli anni 2015-16, sono riportate nella tabella che segue.

vendita dei titoli di viaggio (cd. ricavi da traffico) sono incassati dall'ente affidante, su cui ricade interamente il rischio commerciale. In questo regime il gestore punta a mantenere i costi di esercizio sotto il livello preventivato, ma potrebbe non avere sufficienti incentivi ad efficientare la propria attività, né a contrastare efficacemente l'evasione tariffaria. Tuttavia, il regime *Gross Cost* consente il mantenimento direttamente in capo all'ente affidante dell'informazione sulla domanda di trasporto (attraverso il monitoraggio dei titoli di viaggio) e le eventuali politiche tariffarie adottate dall'ente affidante non producono effetti sul gestore. Invece, nel regime *Net Cost* il rischio commerciale è a carico del gestore, che ottiene dall'ente affidante un corrispettivo pattuito in anticipo, a compensazione della differenza preventivata tra i costi di esercizio e i ricavi da traffico correlati all'erogazione del servizio prestabilito, introitati dal gestore. Questo regime spinge il gestore sia a contenere i propri costi di produzione, sia ad attuare strategie a sostegno della domanda.

Tabella 6 – Ammontare importi Fondo TPL per regioni a statuto ordinario
 (Fonte: elaborazione ART su dati 2016 dell'Osservatorio TPL del MIT)

| Regione | Corrispettivi totali 2015 | Fondo TPL 2015 | Corrispettivi totali 2016 | Fondo TPL 2016 |
|----------------|---------------------------|----------------|---------------------------|----------------|
| Abruzzo | 176.053.762 | 132.440.000 | 197.370.860 | 122.613.796 |
| Basilicata | 107.555.789 | 76.310.000 | 129.325.692 | 68.396.250 |
| Calabria | 209.239.491 | 210.730.000 | 216.732.707 | 195.088.122 |
| Campania | 666.710.755 | 545.030.000 | 924.509.720 | 520.689.189 |
| Emilia-Romagna | 406.447.070 | 363.360.000 | 415.642.803 | 357.861.985 |
| Lazio | 1.143.336.046 | 574.580.000 | 1.808.896.947 | 514.957.578 |
| Liguria | 256.452.423 | 200.880.000 | 254.971.140 | 197.842.398 |
| Lombardia | 1.662.577.436 | 854.720.000 | 1.713.543.127 | 841.800.009 |
| Marche | 115.391.603 | 106.840.000 | 281.439.203 | 102.068.251 |
| Molise | 60.161.780 | 34.960.000 | 53.935.791 | 32.362.749 |
| Piemonte | 529.791.041 | 483.980.000 | 525.618.190 | 476.664.406 |
| Puglia | 463.076.094 | 398.310.000 | 468.660.685 | 392.290.442 |
| Toscana | 533.842.033 | 434.750.000 | 537.168.336 | 428.173.622 |
| Umbria | 108.134.785 | 99.950.000 | 121.100.785 | 92.530.113 |
| Veneto | 372.044.321 | 407.180.000 | 487.187.054 | 401.018.783 |
| Totale | 6.810.814.429 | 4.924.020.000 | 8.136.103.040 | 4.744.357.701 |

In tema di tariffe, vi sono poche rilevazioni a livello internazionale. Da uno studio elaborato da una Associazione di gestori dei servizi, emergerebbe che l'Italia si collochi nella fascia bassa delle tariffe. Da qui, troverebbe giustificazione un quadro che vede le compensazioni pubbliche per veicolo-km essere più elevate della media (nel campione considerato).

Figura 7 – Tariffa media (ricavi da traffico per pax; 2013-2014)
 (Fonte: ASSTRA, 2015)

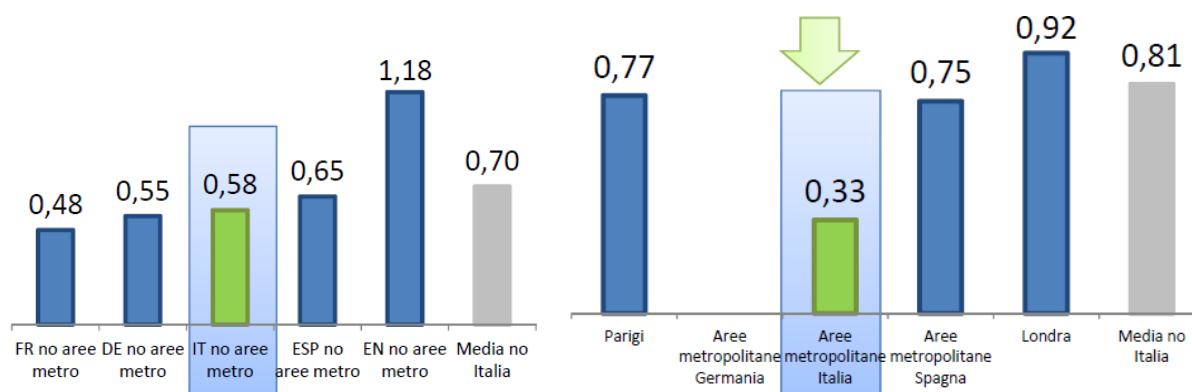


Figura 8 – Ricavi da traffico e compensazioni per veicolo-km; no grandi aree metropolitane; 2014)
(Fonte: ASSTRA, 2015)

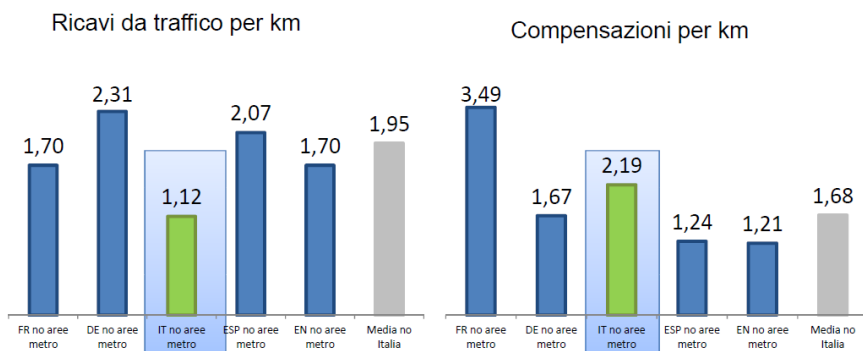
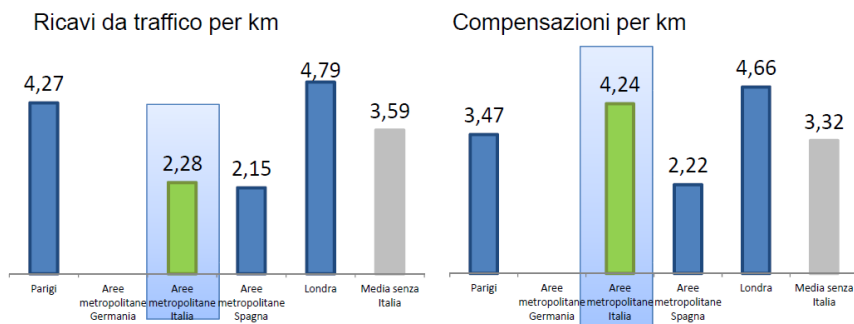


Figura 9 – Ricavi da traffico e compensazioni per veicolo- km; grandi aree metropolitane; 2014)
(Fonte: ASSTRA, 2015)



D. OBIETTIVI GENERALI E SPECIFICI

D.1 Obiettivi generali

Con riferimento al trasporto pubblico locale, ai sensi dell'art. 37, comma 2, lettera f), del D.L. 201/2012 (come modificato dal D.L. 50/2017), l'Autorità di Regolazione dei Trasporti *«definisce anche gli schemi dei contratti di servizio per i servizi esercitati da società in house o da società con prevalente partecipazione pubblica [...] nonché per quelli affidati direttamente. [...] l'Autorità determina la tipologia di obiettivi di efficacia e di efficienza che il gestore deve rispettare, nonché gli obiettivi di equilibrio finanziario; per tutti i contratti di servizio prevede obblighi di separazione contabile tra le attività svolte in regime di servizio pubblico e le altre attività»*.

Si è reso quindi necessario adeguare la delibera ART 49/2015 al nuovo quadro giuridico del TPL, alla luce dell'esperienza acquisita; in particolare, con l'intervento regolatorio in oggetto, si introducono alcune modifiche migliorative suggerite dal monitoraggio di applicazione della stessa delibera.

Con separati procedimenti relativi al settore ferroviario, l'Autorità ha stabilito le condizioni minime di qualità nonché i criteri e principi per la individuazione degli obiettivi di efficacia ed efficienza che i gestori dovranno rispettare¹⁴.

D.2 Obiettivi specifici

Con l'art. 48, comma 7, del D.L. 50/2017, l'Autorità è stata incaricata di dettare regole generali¹⁵ in merito alle procedure di scelta del contraente per l'affidamento dei servizi di TPL tramite gara, con riferimento a:

- a) facoltà per l'affidatario di procedere alla riscossione diretta dei proventi da traffico, assumendosi il rischio d'impresa;
- b) obbligo di un patrimonio netto pari almeno al 15% del corrispettivo annuo posto a base di gara nonché dei requisiti di idoneità morale e professionale richiesti ai sensi della normativa vigente, per i soggetti che intendano partecipare alle procedure di affidamento;
- c) misure in grado di garantire all'affidatario l'accesso a condizioni eque ai beni immobili e strumentali indispensabili all'effettuazione del servizio, con specifiche disposizioni per i beni acquistati con finanziamento pubblico e per la determinazione dei valori di mercato dei predetti beni;
- d) limitatamente ai servizi ferroviari, facoltà per l'ente affidante e per il gestore uscente di cedere la proprietà dei beni immobili essenziali e dei beni strumentali a soggetti societari che si specializzano nell'acquisto dei predetti beni e di beni strumentali nuovi per locarli ai gestori di servizi TPL a condizioni eque e non discriminatorie;
- e) nel caso di procedura competitiva, previsione nei bandi di gara del trasferimento di tutto il personale dipendente (esclusi i dirigenti) dal gestore uscente al subentrante, con applicazione dei medesimi contratti collettivi di lavoro per almeno 1 anno.

Con l'art. 27, comma 8-*quinquies*, del D.L. 50/2017, l'Autorità è stata incaricata di adottare misure per

¹⁴ Cfr. la delibera n. 16/2018 del 09/02/2018, con cui l'Autorità ha approvato un Atto di regolazione per definire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico, nonché la delibera n. 120/2018 del 05/12/2018, con cui l'Autorità ha approvato un Atto di regolazione per definire metodologie e criteri per garantire l'efficienza delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale passeggeri connotati da obblighi di servizio pubblico.

¹⁵ Si ricorda che, in materia di TPL, tutte le misure stabilite dall'Autorità forniscono una "cornice di regolazione" all'interno della quale gli enti affidanti esercitano le competenze attribuite dalla Costituzione (Corte Cost., sentenza n. 41 del 11/03/2013).

l'aggiornamento dei livelli tariffari dei servizi di TPL. Inoltre, l'Autorità ha la responsabilità di recepire, all'interno degli schemi dei contratti di servizio di TPL da essa definiti, le seguenti nuove disposizioni:

i) ai sensi dell'art. 27 del D.L. 50/2017:

- i veicoli a motore per il servizio di TPL aventi più di 8 posti, alimentati a benzina o gasolio, devono possedere caratteristiche antinquinamento pari o superiori a Euro 2 (comma 11-*bis*);
- tutti i veicoli per il servizio di TPL devono essere dotati di sistemi elettronici per il conteggio dei passeggeri o di altre tecnologie utili per la rilevazione della domanda (comma 11-*ter*);
- le flotte automobilistiche per il servizio di TPL devono essere dotate di sistemi satellitari per il monitoraggio elettronico del servizio (comma 11-*ter*);
- l'onere per il mantenimento e il rinnovo del materiale rotabile e degli impianti, con esclusione delle manutenzioni straordinarie degli impianti e delle infrastrutture di proprietà pubblica, deve essere a carico delle imprese che svolgono i servizi di TPL, secondo gli standard qualitativi e di innovazione tecnologica definiti dagli enti affidanti, ove questi non ricorrano alla locazione senza conducente (comma 11-*quinques*);
- le imprese affidatarie del servizio di TPL devono predisporre un piano economico-finanziario che, tenendo conto del materiale acquisito con fondi pubblici, dimostri investimenti per il rinnovo del materiale rotabile (mediante nuovi acquisti, locazioni o leasing) non inferiori al 10% del corrispettivo contrattuale (comma 11-*quinques*);
- le imprese affidatarie del servizio di TPL devono adottare sistemi di bigliettazione elettronica da attivare sui mezzi immatricolati (comma 11-*quinques*);

ii) ai sensi dell'art. 1, della legge 124/2017:

- le imprese affidatarie del servizio di TPL devono, a pena di specifiche sanzioni, istituire e fornire all'utenza un servizio di biglietteria telematica direttamente accessibile dagli utenti attraverso un sito internet dedicato (comma 167);
- le imprese affidatarie del servizio di TPL devono rendere note ai passeggeri, entro la conclusione del singolo servizio di trasporto di cui fruiscono, le modalità per accedere alla carta dei servizi (comma 168);
- le imprese affidatarie del servizio di TPL devono adeguare le proprie carte dei servizi esplicitando le ipotesi che danno diritto a rimborsi o indennizzi ai passeggeri, indicandone altresì l'entità e le modalità di richiesta già durante o immediatamente dopo il termine del servizio di trasporto, a semplice esibizione del titolo di viaggio e senza ulteriori formalità (comma 169).

iii) ai sensi del regolamento (CE) 1370/2007 come modificato dal regolamento (UE) 2016/2338:

- gli enti affidanti devono indicare i parametri qualitativi e sociali a cui, eventualmente, viene imposto alle imprese affidatarie del servizio di TPL di conformarsi, nonché le informazioni sui diritti e gli obblighi relativi al trasferimento del personale alle dipendenze del gestore uscente (art. 4, comma 6);
- l'operatore del servizio di TPL deve fornire all'ente affidante le informazioni essenziali (la domanda di passeggeri, le tariffe, i costi e i ricavi inerenti al TPL oggetto della gara, i dettagli delle specifiche d'infrastruttura pertinenti e necessari all'esercizio del materiale rotabile, ecc.) per la successiva procedura di aggiudicazione del contratto di servizio pubblico (art. 4, comma 8);
- nel caso decida di affidare con modalità diretta un contratto di servizio pubblico di TPL, l'ente affidante deve includere nel contratto sia gli indicatori specifici di prestazione (tra cui: la puntualità dei servizi, la frequenza delle operazioni, la qualità del materiale rotabile, la capacità di trasporto dei passeggeri) con cui effettuare la valutazione periodica dell'operatore, sia le sanzioni qualora l'operatore non soddisfi i requisiti di prestazione (art. 5, comma 4 bis).

E. DEFINIZIONE E VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE

E.1 Introduzione

L'intervento sottoposto a consultazione consiste nella rivisitazione delle misure regolatorie contenute nella delibera ART 49/2015 la quale, nel quadro di una regolazione stabile e consistente, richiede opportuni adattamenti rispetto alle modifiche del mercato alla luce sia delle risultanze dell'analisi del mercato, condotta attraverso l'attività di monitoraggio svolta nel triennio successivo all'adozione della suddetta delibera, sia dell'adeguamento alle nuove disposizioni legislative nel frattempo introdotte. Per questo motivo sono stati mantenuti l'ambito soggettivo/oggettivo e la struttura originaria della delibera, applicabile ai servizi di trasporto passeggeri onerati da OSP sia ferroviari sia stradali (autobus, tram, metropolitana, filobus, ecc.).

Le uniche opzioni esaminate per un intervento nel settore sono:

- Opzione zero: *status quo*;
- Opzione 1: regolazione proposta.

L'Opzione zero consiste nel mantenimento della regolazione esistente, senza alcun intervento di modifica. Tuttavia, questa opzione non è stata ritenuta percorribile atteso che le novelle normative obbligano ad una revisione della regolazione, ed il monitoraggio condotto dall'Autorità ha evidenziato elementi di criticità sui quali si è ritenuto di dover intervenire.

L'Opzione 1 consiste nella proposizione, oggetto di consultazione pubblica, delle misure contenute nello Schema di Atto di regolazione. Per la costruzione di questa opzione, in ogni caso, sono state valutate alcune alternative descritte più avanti.

E.2 Descrizione dello status quo

Per questo aspetto si rinvia alla descrizione effettuata nella sez. C, dove sono illustrate le caratteristiche economiche del settore in esame. Le principali criticità riscontrate nel corso del monitoraggio espletato dall'Autorità sono così riassumibili:

- prevalenza degli affidamenti diretti o *in house* => scarsa pressione competitiva;
- scarsa chiarezza nelle procedure di affidamento => alto livello di contenzioso in caso di gara;
- bassa trasparenza tra costi del servizio ed entità dei corrispettivi => elevata asimmetria informativa tra gestore dei servizi ed ente affidante;
- inefficiente contrasto dell'evasione/elusione tariffaria e politiche commerciali sub ottimali => bassa redditività del servizio.

Le modalità di esecuzione del servizio di TPL comprendono sia la concessione, che l'appalto di servizi. Di per sé questo aspetto potrebbe non rappresentare una criticità, purché risulti predeterminata in maniera chiara ed accurata la suddivisione dei rischi tra l'ente affidante ed il gestore.

E.3 Soggetti destinatari dell'intervento regolatorio

L'intervento di regolazione riguarda i mercati dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale di passeggeri connotati da OSP. Lo schema di regolazione comprende tutte le tipologie di affidamento (diretto, *in house*, tramite gara) e riguarda in particolare sia il servizio di TPL su rete stradale (tram, filobus, autobus, ecc.) che il servizio di TPL su rete ferroviaria (treno e metropolitana).

I destinatari delle misure di regolazione si dividono in quattro tipologie:

- 1) gli enti affidanti il servizio di TPL di passeggeri (EA);
- 2) le aziende che forniscono il servizio di TPL di passeggeri in forza di un CdS in scadenza/scaduto, oggetto di una nuova procedura di affidamento (GU);
- 3) le aziende che forniranno il servizio di TPL di passeggeri in forza di un nuovo CdS, aggiudicato al termine della procedura di affidamento (IA);
- 4) le aziende che forniscono il servizio di TPL di passeggeri in forza di un CdS in corso di validità (e che non rientra nell'ipotesi 2).

E.4 Scelte di fondo e alternative esaminate

L'Autorità ha rivolto la propria attenzione su alcuni aspetti in ordine al rafforzamento della trasparenza degli affidamenti (con particolare riguardo alle informazioni da inserire nella relazione ex art. 34, comma 20, del D.L. 179/2012) nonché alla prevenzione di eventuali conflitti di interesse, per i casi di affidamento diretto o *in house*, tra l'ente affidante e le Società da esso partecipate (in tutto o in parte)¹⁶.

Nel far ciò, e in linea coi modelli di regolazione economica già varati, l'Autorità è pervenuta ad alcune scelte di fondo che costituiscono i pilastri dello Schema di Atto di regolazione; esse sono rappresentate dalle 4 tesi seguenti:

- 1) la previsione per l'accesso equo e non discriminatorio ai beni strumentali essenziali;
- 2) l'introduzione della contabilità regolatoria per i gestori del servizio;
- 3) la statuizione del margine di utile ragionevole per l'IA;
- 4) il trasferimento di tutto il personale dal GU all'IA;
- 5) la definizione di un sistema di obiettivi prestazionali e di monitoraggio del servizio.

Per ciascuna delle suddette risoluzioni, l'Autorità ha vagliato diverse alternative come appresso descritto.

1. Accesso equo e non discriminatorio ai beni strumentali essenziali

Attualmente, uno dei principali ostacoli all'avvicendamento di gestori diversi nel settore dei servizi di TPL è rappresentato dalla disponibilità dei mezzi (veicoli, depositi, ecc.) per lo svolgimento del servizio; nella maggioranza dei casi, questi mezzi appartengono all'azienda che tradizionalmente esercisce il servizio di TPL su un certo territorio, azienda che molto spesso è controllata dallo stesso ente affidante.

E' principio noto, presente nella stessa norma istitutiva dell'Autorità, che l'indisponibilità iniziale dei mezzi non deve rappresentare una barriera all'accesso, fermo restando che il nuovo gestore dovrà procurarsi in tempi adeguati, e nelle forme commerciali che preferisce (noleggio, leasing o acquisto), i mezzi necessari allo svolgimento del servizio. Tuttavia, al fine di garantire continuità nell'erogazione del servizio, è importante che, almeno inizialmente, il gestore entrante abbia la possibilità di disporre degli stessi mezzi del gestore uscente.

Questa situazione è resa inoltre complicata dal fatto che gli EA possono avere informazioni limitate in merito a quanti e quali siano i beni strumentali indispensabili/essenziali, in che condizioni versino e che valore economico abbiano. Per colmare questa lacuna informativa, le misure varate dall'Autorità con la delibera ART 49/2015 già prevedevano che, in maniera propedeutica all'effettuazione della gara per l'affidamento,

¹⁶ Ciò cogliendo un aspetto già rilevato dall'AGCM nell'Indagine conoscitiva I47 ("Condizioni concorrenziali nei mercati del trasporto pubblico locale", 2017); in particolare, cfr. §39 dell'*Executive Summary*.

l'EA indicasse una consultazione pubblica per individuare l'entità e la consistenza dei beni strumentali indispensabili/essenziali e le condizioni a cui tali beni sarebbero stati messi a disposizione dell'IA. Nel nuovo Schema di Atto di regolazione questa consultazione viene estesa anche al caso degli affidamenti diretti e *in house*.

Alla luce di tale esigenza, e con riferimento ai soli beni strumentali di proprietà del GU, sono state esaminate inizialmente due possibili alternative: *i)* i beni strumentali vengono ceduti dal GU a titolo oneroso all'IA; *ii)* i beni strumentali vengono acquisiti dall'EA per essere poi messi a disposizione dell'IA; *iii)* **pluralità di opzioni, fermo restando il principio che è l'EA a farsi carico della messa a disposizione dei beni strumentali**. La prima opzione è stata scartata in quanto lesiva della libertà di impresa dell'IA che potrebbe provvedere diversamente (che acquisire i beni interessati dal GU). La seconda opzione soffre per il considerevole aggravio economico che essa può comportare per l'ente affidante.

Di conseguenza, alla luce del quadro normativo e tenuto conto delle diverse capacità di spesa degli enti affidanti, si è preferito optare per la terza soluzione, facendo obbligo all'EA di adottare una o più azioni per favorire la disponibilità dei beni strumentali in capo al nuovo affidatario dei servizi, come l'acquisto da parte dell'EA dei beni strumentali; la sottoscrizione di una garanzia per il finanziamento dell'acquisto che resterebbe in capo all'IA; l'adozione di misure finanziarie che mitigano i rischi correlati agli investimenti richiesti all'aggiudicatario; la promozione di azioni di coordinamento e cooperazione con altri soggetti per agevolare la messa a disposizione dei beni strumentali all'IA (Misura 8.1).

Nei casi in cui è necessario effettuare una valutazione di tali beni, si è stabilito che essa tenga conto sia del valore di mercato di tali beni, basato sulla stima di una perizia imparziale, sia del loro valore contabile, basato sui dati iscritti a bilancio dal GU. Per evitare contenziosi, l'Autorità ha posto tale valore di subentro pari al maggiore tra i due valori sopra detti.

2. Contabilità regolatoria

La contabilità regolatoria deve consentire di identificare il costo del servizio (nelle sue specifiche componenti tipiche di gestione), così come i ricavi di esercizio (sia da traffico che da attività ancillari) ed i corrispettivi pubblici. In caso di attività svolte nell'ambito del contratto di servizio e in libero mercato, la contabilità regolatoria deve distinguere tra le due attività, perimetrando sia per le componenti economiche che per le componenti patrimoniali.

Una volta identificate queste necessità, sono state esaminate due alternative: *i)* **contabilità regolatoria per ciascun contratto di servizio**; *ii)* contabilità regolatoria aggregata per linea/insiemi di linee afferenti ad uno stesso deposito/officina.

La prima alternativa costituisce l'approccio più logico per poter disporre di elementi economici e patrimoniali finalizzati a:

- a) aumentare la trasparenza sui costi e ricavi delle imprese, pertinenti a ciascun contratto di servizio;
- b) evitare fenomeni di "sovra-compensazione" del singolo contratto di servizio;
- c) evitare fenomeni di sussidi incrociati tra servizi/attività espletati da una impresa multiprodotto e/o titolare di più di un contratto di servizio.

La seconda alternativa nasce dall'opportunità di far emergere le differenze di costo/ricavo per ogni linea/insieme di linee (omogenee rispetto al "centro di gravitazione", deposito o centro di manutenzione). Con quest'ultima opzione si avrebbe certamente un maggiore grado di trasparenza del processo produttivo utile per l'individuazione di *best practices*, ma è stato valutato che l'onere di implementazione di tale

contabilità regolatoria sarebbe troppo elevato per il comparto interessato.

Nello Schema di atto di regolazione posto in consultazione, l'Autorità propende per l'implementazione di una contabilità regolatoria per ciascun contratto di servizio (inclusi quelli già in essere). Tuttavia, a causa della grande diversità esistente, sia tra i contratti di servizio sia tra le imprese del settore, l'introduzione di quest'obbligo lascia prefigurare un alto impatto organizzativo e gestionale a carico delle imprese più piccole, generalmente titolari di contratti di minor valore; pertanto, si ritiene opportuno declinare tale contabilità regolatoria secondo due modalità, ordinaria e semplificata, dove la modalità ordinaria potrebbe applicarsi alla aziende di trasporto titolari di almeno un CdS di valore superiore a 1.000.000 €/anno, mentre quella semplificata a tutte le altre.

3. Margine di utile ragionevole del gestore

I settori gravati da OSP, in cui la concorrenza è limitata per motivi essenzialmente tecnici, sono soggetti a regolazione economica la quale, da un lato, deve assicurare che il servizio pubblico venga erogato a costi efficienti e, dall'altro lato, deve consentire al gestore del servizio un ragionevole margine di utile, determinato secondo regole predefinite.

A tale scopo sono state esaminate due possibili alternative: *i) margine di utile equo, calcolato mediante il WACC; ii) margine di utile equo, calcolato mediante benchmark di settore.*

Per evitare sovra-compensazioni o sotto-compensazioni, la somma dei ricavi da traffico (rivenienti dalla vendita dei biglietti a prezzi socialmente accettabili) e del margine di utile del gestore, al netto dei costi previsti per erogare il servizio, va bilanciata dai corrispettivi riconosciuti contrattualmente dall'EA. Nella pratica, tale pareggiamento spesso non si verifica, come è testimoniato dai numerosi casi di imprese che manifestano perdite d'esercizio o comunque presentano un precario equilibrio economico-finanziario.

La prima alternativa stabilisce che il margine di utile ragionevole provenga da un'equa remunerazione del capitale investito netto proprio (CIN), attraverso un tasso denominato WACC (costo medio ponderato del capitale), calcolato dall'Autorità con una metodologia già consolidata, seppur relativamente alla gestione di infrastrutture. Peraltro, questa opzione regolatoria è quanto previsto dal D.M. 157/2018 sui costi standard. Fissato il WACC, la remunerazione del capitale è tanto più ampia quanto più importanti sono gli investimenti. Ciò presuppone che il gestore effettui degli investimenti nel corso della durata del CdS, a fronte dei quali ricaverà la remunerazione del capitale investito. Tuttavia, mentre nel caso delle infrastrutture o dei servizi di TPL su rete ferroviaria gli investimenti sono generalmente cospicui, nel caso dei servizi di TPL su rete stradale tali investimenti sono più modesti¹⁷, come avviene nel caso in cui il materiale rotabile appartenga all'EA che lo concede in comodato d'uso all'IA; nel caso, poi, che l'acquisto del materiale rotabile venga finanziato con risorse pubbliche oppure che l'IA preferisca acquisire il materiale rotabile tramite noleggio/leasing, si giungerebbe all'esito di lasciare all'IA una remunerazione del capitale pressoché nulla.

Quindi, qualora gli investimenti previsti fossero modesti, l'IA potrebbe non riuscire a ricavare un profitto soddisfacente, da qui il rischio che l'affidamento possa non risultare attraente.

La seconda alternativa stabilisce il margine di utile ragionevole quale riconoscimento di un EBIT allineato ai valori desunti attraverso un *benchmark* di settore. Questo metodo, pone anch'esso alcune criticità: da

¹⁷ L'art. 27, comma 11-*quinquies*, del D.L. 50/2017 impone che il gestore debba effettuare investimenti non inferiori al 10% del corrispettivo contrattuale. Il D.M. 157/2018 stabilisce, in fase di prima applicazione, un WACC pari al 6,736%.

un'analisi condotta dall'Autorità sui dati di bilancio di 133 aziende italiane del settore del TPL per il quinquennio 2012-2016 è emerso che il 68% di queste aziende hanno registrato un EBIT negativo¹⁸.

Nello Schema di Atto di regolazione posto in consultazione, l'Autorità propende per mantenere la metodologia del WACC, declinato diversamente in due modalità principali: "ferroviaria" e "su gomma" e modulato diversamente tra gara e affidamento diretto/in house (cfr. Misura 17 dello Schema di Atto di regolazione).

4. Trasferimento del personale tra gestore uscente e gestore entrante

L'attuale normativa prevede la cd. "clausola sociale" ovvero il trasferimento di tutto il personale dipendente non dirigenziale dal GU all'IA, a parità di condizioni contrattuali, col mantenimento dell'organico per almeno un anno (rif. art. 3 della Direttiva 2001/23/CE richiamata dall'art. 48, comma 7, lettera e), del D.L. 50/2017). Tuttavia, un'interpretazione rigida delle disposizioni normative dettate in materia di tutela occupazionale, in particolare, per il settore del TPL potrebbe ostacolare il perseguimento e la realizzazione di obiettivi di efficientamento delle gestioni, alle quali tende l'azione di regolazione dell'Autorità¹⁹.

Si pensi, inoltre, alla inarrestabile diffusione delle nuove tecnologie digitali in campo trasportistico che potrebbero consentire un abbattimento dei costi di esercizio (per es. attraverso la diffusione di sistemi di guida automatizzati/controllati da remoto). Questa e altre innovazioni del servizio verrebbero frenate dalla presenza di vincoli sul trasferimento del personale.

Alla luce di ciò, sono state esaminate tre possibili alternative per le procedure di gara: i) l'IA riassorbe tutto il personale del GU e continua ad impiegarlo nel medesimo servizio; ii) l'IA riassorbe tutto il personale del GU ma sceglie liberamente come impiegarlo; iii) **l'EA quantifica, nella documentazione di gara, il personale necessario per lo svolgimento del servizio di cui avrà bisogno l'IA che si impegna a mantenerlo per almeno un 1 anno dall'affidamento.**

La prima alternativa rappresenta l'approccio più protezionistico nei riguardi dei lavoratori ma, al contempo, la soluzione meno favorevole alla concorrenza e all'efficientamento dei servizi.

La seconda alternativa attenua la connotazione protezionistica della prima alternativa. Non è infrequente il caso di aziende di trasporto che gestiscono più di un contratto di servizio; qualora fosse specificato chiaramente che l'IA non ha l'obbligo di impiegare il personale assorbito dal GU per il servizio di trasporto ottenuto in affidamento, allora il gestore potrebbe organizzare il servizio nella maniera che ritiene più efficace, efficiente ed economica.

La terza alternativa, opzione prescelta, rappresenta un approccio in linea con le disposizioni correnti, ma che responsabilizza l'EA nella identificazione del personale addetto ai servizi oggetto di affidamento. In questo compito esso risulta agevolato dalle misure inerenti la contabilità regolatoria, che chiede al gestore dei servizi di identificare il personale addetto alla loro effettuazione. Anche il vincolo temporale (non inferiore ad) di un anno, consente una certa flessibilità nell'organizzazione del lavoro. In alternativa, se antecedente, il vincolo a cui è tenuto il nuovo gestore potrebbe cessare *"alla data di risoluzione o scadenza del contratto collettivo vigente"* (Misura 21(5,b)).

Si pensi, inoltre, alla inarrestabile diffusione delle nuove tecnologie digitali in campo trasportistico che

¹⁸ Fonte: Banca dati AIDA (Bureau van Dijk).

¹⁹ Una leva comunque per il gestore è rappresentata dall'aumento della produttività.

potrebbero consentire un abbattimento dei costi di esercizio (per es. attraverso la diffusione di sistemi di guida automatizzati/controllati da remoto)

5. Obiettivi prestazionali

Nella sez. C si è visto che la modalità più diffusa di affidamento del servizio è l'affidamento diretto o *in house*. L'assenza di un confronto competitivo non favorisce l'ottimizzazione dei fattori produttivi sicché risulta necessario un intervento a tutela del conseguimento di adeguati livelli prestazionali. Peraltro, anche il ricorso a procedure competitive di affidamento non mina la necessità che i contratti di servizio siano finalizzati al perseguimento di obiettivi di efficienza, non fosse altro che per garantire l'equilibrio del piano economico-finanziario del gestore.

Tale scopo può essere ottenuto mediante l'individuazione di prefissati obiettivi delle prestazioni rese. Una volta deciso questo approccio, sono state esaminate due alternative: *i)* KPI completamente disciplinati dall'Autorità; *ii)* **KPI basati su criteri stabiliti dall'Autorità ma individuati dall'EA.**

La prima alternativa prevede che gli obiettivi prestazionali vengano stabilite dall'Autorità stessa. Tuttavia, l'individuazione degli obiettivi di efficacia ed efficienza alla base del sistema (es.: riduzione percentuale dei costi operativi) richiederebbe specifiche simulazioni analitiche, per la cui esecuzione sarebbe innanzitutto necessario disporre di numerose informazioni tecnico-economiche riguardanti il servizio di TPL erogato; queste informazioni, soprattutto per il TPL stradale, non sono oggi disponibili.

La seconda alternativa lascerebbe all'EA la responsabilità di definire gli obiettivi che l'IA deve rispettare. Per misurare questi livelli prestazionali, viene identificata una serie di indicatori; attraverso l'analisi dei dati raccolti con il monitoraggio, si potranno mettere in atto i necessari processi di miglioramento dei servizi erogati, che sottendono una più efficiente utilizzazione delle risorse e una più efficace risposta ai bisogni di mobilità degli utenti.

Nello Schema di Atto di regolazione posto in consultazione, l'Autorità propende per la soluzione descritta al punto ii), (cfr. Misura 16 dello Schema di Atto di regolazione) che viene supportata dalle prescrizioni in tema di monitoraggio di cui alla Misura 25.

Nella stessa Misura 16 si precisa poi che nei casi di affidamenti diretti e *in house* di servizi di trasporto pubblico su strada, gli obiettivi contrattuali devono comprendere un set minimo di indicatori individuato dall'Autorità (riportati nell'Annesso 7); mentre nel caso di affidamenti diretti e *in house* di servizi ferroviari, il riferimento va a quanto contenuto nella delibera ART 120/2018.

F. IMPATTO DELL'OPZIONE SCELTA

La valutazione di impatto della regolazione, riferita allo *status quo*, viene effettuata utilizzando il quadro sinottico riportato nella tabella seguente, in cui sono riportati i benefici e i costi attesi, questi ultimi in scala ordinale.

Nel caso specifico, sono stati ritenuti rilevanti i seguenti benefici:

- Responsabilizzazione dell'EA, per l'individuazione, e dell'IA, per il conseguimento, di obiettivi di efficienza ed efficacia, declinati attraverso la lotta all'evasione tariffaria, il conseguimento di livelli minimi di qualità, riduzione dei costi operativi, e l'innalzamento del *load factor* (**efficienza ed efficacia**);
- riduzione del contenzioso, per mezzo di una disciplina di dettaglio tesa ad eliminare dubbi interpretativi o zone d'ombra per l'affidamento del servizio, in maniera da deflazionare il ricorso all'autorità giudiziaria, spesso basato su motivazioni procedurali piuttosto che sostanziali (**riduzione del contenzioso**);
- riduzione dell'asimmetria informativa esistente tra ente affidante e soggetto erogatore del servizio, che si riflette sulla capacità di quest'ultimo di influenzare a proprio favore le condizioni contrattuali grazie alle maggiori o migliori informazioni possedute, talché il potere informativo diventa sinonimo di potere contrattuale/negoziale; questo riequilibrio informativo viene garantito, in particolare, dall'adozione di una corretta contabilità regolatoria che provveda ad una puntuale disaggregazione e imputazione dei costi alle singole prestazioni (**trasparenza**)²⁰.

Il contributo fornito dalle misure a ciascuno di questi *driver* è indicato soltanto in maniera dicotomica (assente/presente) mediante un segno di spunta.

Per quanto riguarda i costi, essi si identificano con gli oneri incrementali dovuti agli "obblighi di contenuto" e agli "obblighi di informazione".

Gli obblighi di contenuto sono azioni o condotte di enti affidanti²¹ e/o imprese che una norma richiede di compiere o evitare, per la tutela di un interesse pubblico.

Gli oneri per adempiere agli obblighi di contenuto delle presenti misure comprendono, ad esempio:

- adeguamento di procedure, regolamenti, schemi di contratto, ecc.
- altri oneri di adempimento, ovvero i costi sostenuti per adeguarsi concretamente alla regolazione.

Gli obblighi di informazione, pur potendo genericamente rientrare nella categoria sopra menzionata, sono, in particolare, correlati al reperimento, produzione, conservazione ed invio delle informazioni riguardanti azioni e condotte di enti affidanti e/o imprese che una norma richiede di fornire alla Pubblica Amministrazione o ad altri soggetti terzi.

Gli oneri per soddisfare gli obblighi di informazione sono, ad esempio:

- gestione dei dati, legati alla raccolta ed elaborazione delle informazioni da inviare successivamente alla Pubblica Amministrazione;
- oneri amministrativi, ovvero i costi correlati alla fornitura e scambio di informazioni con la Pubblica Amministrazione o altri soggetti terzi.

²⁰ Si consideri che le misure considerate, laddove impongono maggiore trasparenza verso imprese ed utenti finali, intesa come accessibilità dei dati e documenti inerenti l'operato delle pubbliche amministrazioni, promuove la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorisce forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche (vedi Misura 2).

²¹ In taluni casi tra questi soggetti è compresa la stessa ART (ad esempio, laddove si impegna a raccogliere i dati di CoReg).

Nella Tabella 7 che segue, l'impatto fornito dalle misure su ciascuna di queste determinanti è riscontrato a livello qualitativo, mediante una scala di valori da 0 (impatto nullo) a 5 (impatto massimo).

Tabella 7 – Impatto delle misure di regolazione

| Disposizioni (rif. misura) | BENEFICI | | | Attori | ONERI INCREMENTALI rispetto allo <i>status quo</i> | |
|--|----------------------------|------------------------------|-------------|--------|---|---|
| | Efficienza ed efficacia | Riduzione del contenzioso | Trasparenza | | Obblighi di contenuto | Obblighi di informazione |
| Contenuto minimo dei contratti di servizio (mis. 2) | ✓ | ✓ | ✓ | EA |  | - |
| Individuazione dei beni essenziali e/o indispensabili (mis. 3-4) | ✓ | ✓ | ✓ | EA |  |  |
| | | | | GU | - |  |
| Materiale rotabile (mis. 5) | ✓ | ✓ | - | EA |  | - |
| Assegnazione dei beni strumentali (mis. 6-7-8) | ✓ | ✓ | - | EA |  | - |
| Valore di subentro dei beni essenziali e/o indispensabili (mis. 9-10) | ✓ | ✓ | ✓ | EA |  | - |
| Contabilità regolatoria (mis. 11-12) | ✓ | - | ✓ | EA | - |  |
| | | | | IA |  |  |
| | | | | ART |  |  |
| Allocazione dei rischi (mis. 13) | ✓ | ✓ | ✓ | EA |  | - |
| Criteri per redazione PEF simulato (mis. 14-15) | ✓ | ✓ | - | EA |  | - |
| Obiettivi di efficacia/efficienza (mis. 16) | ✓ | - | ✓ | EA |  | - |
| Margine di utile ragionevole (mis. 17) | - | - | ✓ | EA |  | - |
| | | | | ART |  |  |

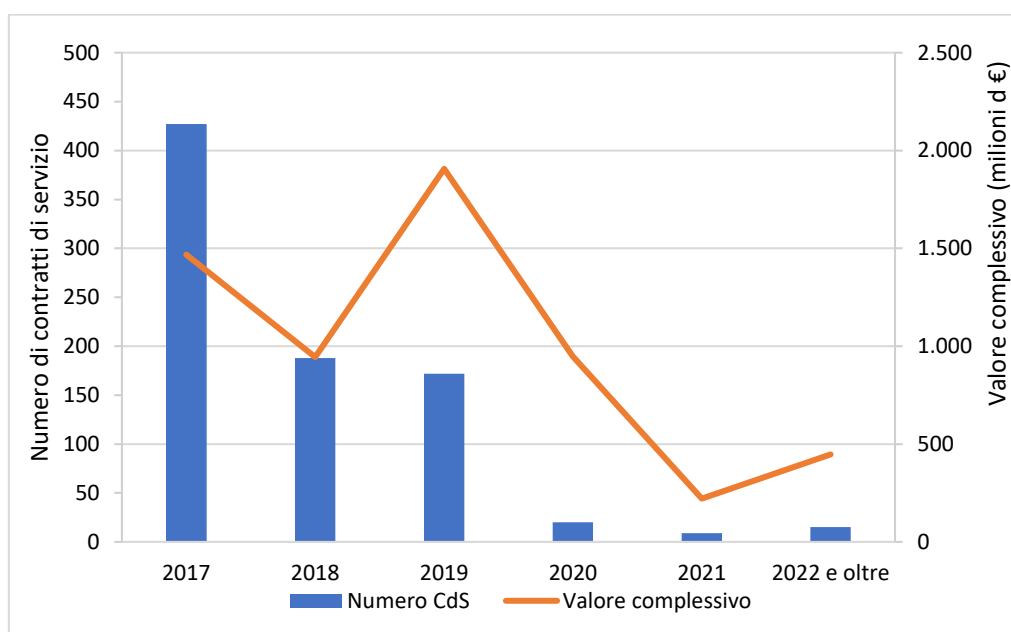
| | | | | | | |
|---|---|---|---|----|---|--|
| Informazioni minime (mis. 18) | - | ✓ | ✓ | EA |  | - |
| Requisiti di partecipazione (mis. 19) | - | ✓ | ✓ | EA |  |  |
| Criteri di aggiudicazione (mis. 20) | ✓ | ✓ | ✓ | EA |  | - |
| Trasferimento del personale (mis. 21) | ✓ | - | ✓ | EA | |  |
| | | | | IA | - | - |
| PEF di gara (mis. 22) | ✓ | - | ✓ | IA |  | - |
| Termini e commissione di gara (mis. 23-24) | - | ✓ | ✓ | EA |  | - |
| Monitoraggio del servizio (mis. 25) | ✓ | - | ✓ | EA |  | - |
| Verifica equilibrio econ-fin (mis. 26) | ✓ | - | - | EA |  |  |
| Aggiornamento delle tariffe (mis. 27) | - | - | ✓ | EA |  | - |
| Modifiche contrattuali (mis. 28) | - | ✓ | ✓ | EA |  | - |

Nella sez. C si è visto che la modalità di affidamento largamente preferita dagli enti affidanti è quella diretta; gli affidamenti tramite gara costituiscono una quota residuale nel TPL ferroviario, mentre rappresentano numericamente circa un quarto del totale nel TPL.

Tenendo presenti le soglie previste dall'art. 5, par. 4, lett. a), del novellato Regolamento (CE) n. 1370/2007, dalla Figura 10 si conclude che 9 CdS del TPL ferroviario e 853 CdS del TPL stradale sono esonerati dall'obbligo di affidamento con procedure competitive²², a meno che la legislazione nazionale non provveda a disporre diversamente. Tuttavia, questi CdS valgono complessivamente poco meno di 250 milioni di euro, cioè il 2% del valore dell'intero settore.

Con specifico riferimento al TPL stradale, la figura seguente mostra il volume dei contratti di servizio che risultano in scadenza: il più consistente di essi è il contratto intestato all'azienda GTT s.p.a. di Torino.

Figura 10 – Scadenza dei contratti di servizio TPL con Autobus/Metro/Tram.
(Fonte: elaborazione ART su dati 2016 dell'Osservatorio TPL del MIT).



◇◇◇

Torino, 19 dicembre 2018

Il Direttore dell'Ufficio Affari economici

F.to dott.ssa Cinzia Rovesti

²² Qualora, invece che al valore dei contratti di servizio, si faccia riferimento alle soglie di produzione del servizio previste dall'art. 5, par. 4, lett. b) del novellato Regolamento (CE) n. 1370/2007, risultano esserci 8 CdS del TPL ferroviario che presentano un'offerta inferiore a 500.000 treni-km e 788 CdS del TPL stradale che presentano un'offerta inferiore a 300.000 bus-km (si osservi che gli elementi di questa seconda coppia di insiemi potrebbero essere diversi da quelli della coppia riferibile al valore dei CdS).

ANNESSO 1
Tabella A1 -Principali CdS trasporto pubblico automobilistico (Città Metropolitane)

| Città metropolitana | Ente affidante | Modalità di affidamento | Impresa affidataria | Scadenza |
|---------------------|---|--|--|---|
| Bari | Comune di Bari | in house | AZIENDA MOBILITÀ E TRASPORTI DI BARI S.p.A. | dicembre 2018 prorogato fino a subentro nuovo gestore con gara (max. 2 anni) |
| Bologna | SRM (Agenzia) | gara | TBP S.c.a.r.l. | febbraio 2020 |
| Cagliari | Regione Sardegna | diretto | CTM S.p.A | dicembre 2019 (proroga) |
| Catania | Comune di Catania | in house | AMT CATANIA S.p.A. | dicembre 2019 (proroga) |
| Firenze | Regione Toscana | Contratto ponte con Mobit-FSI e Autolinee Toscane-RATP | ATAF&LI-NEA S.c.a.r.l. (Mobit-FSI) | dicembre 2019 |
| Genova | Comune di Genova | gara | AMT Genova S.p.A. | dicembre 2017 prorogato di 2 anni. Pubblicato avviso di pre-informazione per affidamento di due lotti |
| Messina | Comune di Messina | in house | ATM Messina | dicembre 2017 prorogato di 2 anni |
| Milano | Comune di Milano | gara | ATM Milano S.p.A. | aprile 2018 prorogato a ottobre 2020 |
| Napoli | Comune di Napoli | in house | ANM S.p.A. | dicembre 2019 rinnovabile di 3 anni |
| Palermo | Comune di Palermo | in house | AMAT Palermo S.p.A. | luglio 2035 |
| Reggio Calabria | Regione Calabria | diretto | TRINCAL Trasporti Integrati Calabresi S.c.a.r.l. | proroghe in attesa di definizione del nuovo assetto del TPL |
| Roma Capitale | Roma Capitale | in house | ATAC S.p.A. | dicembre 2019 |
| | Roma Capitale | gara | ROMA TPL S.c.a.r.l. | maggio 2018 prorogato al 2020 |
| Torino | Comune di Torino e AMP (Agenzia) | gara | GTT S.p.A. | giugno 2027 |
| Venezia | Ente di governo del TPL del bacino di Venezia | in house | AVM S.p.A. (90% del servizio) | dicembre 2019 prorogata a giugno 2022 |
| | Ente di governo del TPL del bacino di Venezia | diretto (gara conclusa ma non ancora subentrato il vincitore – nuovo soggetto) | ACTV S.p.A. (10% del servizio) | proroga precedente contratto al dicembre 2018 |

Tabella A2 - Principali CdS trasporto pubblico ferroviario regionale

| Regione | Impresa ferroviaria | Scadenza | Note |
|-----------------------|---------------------|-------------------------------|--|
| Abruzzo | Trenitalia | 31.12.2023 | |
| Basilicata | Trenitalia | 31.12.2023 | |
| Calabria | Trenitalia | 31.12.2017 | Proroga in imposizione OSP in corso di negoziazione 2018-2032 |
| Campania | Trenitalia | 31.12.2023 | |
| Friuli-Venezia Giulia | Trenitalia | 31.12.2019 | in proroga tecnica |
| Lazio | Trenitalia | 31.12.2032 | stipulato il 22/06/2018 |
| Liguria | Trenitalia | 31.12.2032 | stipulato il 12/01/2018 |
| Marche | Trenitalia | 31.12.2023 | |
| Molise | Trenitalia | 31.12.2023 | |
| Piemonte | Trenitalia | 31.12.2020 contratto ponte | |
| Puglia | Trenitalia | 31.12.2032 | stipulato il 14/06/2018 |
| Sardegna | Trenitalia | 31.12.2025 | stipulato il 22/08/2017 |
| Sicilia | Trenitalia | 31.12.2026 | stipulato il 17/05/2018 |
| Toscana | Trenitalia | 31.12.2023 | |
| Umbria | Trenitalia | 31.12.2032 | affidato il 18/06/2018 |
| Valle d'Aosta | Trenitalia | Scaduto | gara in esame aggiudicazione 2019-2023 |
| Veneto | Trenitalia | 31.12.2032 | stipulato il 11/01/2018 |
| Prov. Aut. Bolzano | Trenitalia | 31.12.2024 | |
| Prov. Aut. Trento | Trenitalia | 31.12.2024 | |