

Delibera n. 154/2019

**Conclusione del procedimento per l'adozione dell'atto di regolazione recante la revisione della delibera n. 49/2015, avviato con delibera n. 129/2017.**

L'Autorità, nella sua riunione del 28 novembre 2019

**VISTO** il 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 da ultimo modificato dal Regolamento (UE) n. 2338/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2016, (di seguito: Regolamento (CE) n. 1370/2007);

**VISTA** la Comunicazione della Commissione europea sugli orientamenti interpretativi concernenti il Regolamento (CE) n. 1370/2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto passeggeri su strada e per ferrovia, (2014/C 92/01), pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il 29 marzo 2014;

**VISTO** il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 e s.m.i.;

**VISTO** l'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (di seguito: decreto-legge n. 201 del 2011), che ha istituito, nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481, l'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità), e, in particolare:

- il comma 2, lettera a), che stabilisce che l'Autorità *“provvede 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”*;
- il comma 2, lettere b) e c), ai sensi delle quali l'Autorità provvede 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”* nonché a verificare la corretta applicazione da parte dei soggetti interessati dei criteri così fissati;
- il comma 2, lettera f), che prevede che l'Autorità provvede, tra l'altro, 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” nonché, con riferimento al trasporto pubblico locale, a definire gli schemi dei contratti di servizio per i servizi esercitati da società in house o con prevalente partecipazione pubblica e quelli affidati direttamente e a determinare, sia per i bandi di gara che per i contratti di servizio esercitati in house o affidati direttamente, la tipologia di obiettivi di efficacia e di efficienza che il gestore deve rispettare, nonché gli obiettivi di equilibrio finanziario; la medesima lettera stabilisce inoltre che l’Autorità prevede, per tutti i contratti di servizio, “obblighi di separazione contabile tra le attività svolte in regime di servizio pubblico e le altre attività”;*

- il comma 3, lettera b), che prevede, in particolare, che l’Autorità, nell’esercizio delle competenze disciplinate dal comma 2, *“determina i criteri per la redazione della contabilità delle imprese regolate (...)”;*

**VISTO** il decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, e, in particolare, l’articolo 34, comma 20;

**VISTO** il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante il codice dei contratti pubblici, e s.m.i.;

**VISTO** il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, e s.m.i.;

**VISTO** il decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 (di seguito: decreto-legge n. 50 del 2017), e, in particolare:

- l’articolo 27, comma 2, lettera d), che prevede, 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 (...)”;*
- l’articolo 27, comma 12-quater, che prevede, *inter alia*, che l’ente affidante *“si avvale obbligatoriamente di altra stazione appaltante per lo svolgimento della procedura di affidamento dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale qualora il gestore uscente dei medesimi servizi o uno dei concorrenti sia partecipato o controllato dall’ente affidante ovvero sia affidatario diretto o in house del predetto ente”;*

- l'articolo 48, comma 7, lettere a), b), c) d) ed e) che introduce disposizioni in tema di svolgimento delle procedure di scelta del contraente per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, attribuendo 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”;*

- VISTO** il *“Regolamento per lo svolgimento in prima attuazione dei procedimenti per la formazione delle decisioni di competenza dell’Autorità e per la partecipazione dei portatori di interesse”* approvato con delibera del 16 gennaio 2014, n. 5;
- VISTA** la metodologia di analisi di impatto della regolamentazione dell’Autorità approvata con delibera n. 136/2016 del 24 novembre 2016;
- VISTO** il decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 28 marzo 2018, n. 157, recante *“Definizione dei costi standard dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale e dei criteri di aggiornamento e applicazione”*;
- VISTA** la delibera n. 49/2015 del 17 giugno 2015, con la quale, ai sensi dell’articolo 37, comma 2, lettera f), del decreto-legge n. 201 del 2011, sono state adottate misure regolatorie 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 sono stati definiti i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici; la medesima delibera ha inoltre previsto, all’articolo 1, comma 3, lo svolgimento di un’attività di monitoraggio da parte dell’Autorità della durata di 36 mesi per verificare l’impatto sul settore di riferimento delle misure regolatorie adottate;
- VISTO** l’atto di regolazione recante la definizione della metodologia per l’individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento, approvato dall’Autorità con la delibera n. 48/2017 del 30 marzo 2017;
- VISTO** l’atto di regolazione recante *“Condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico ai sensi dell’articolo 37, comma 2, lettera d), del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214”*, approvato dall’Autorità con la delibera n. 16/2018 dell’8 febbraio 2018;
- VISTO** l’atto di regolazione recante *“Metodologie e criteri per garantire l’efficienza delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale”*, approvato dall’Autorità con la delibera n. 120/2018 del 29 novembre 2018, in cui, *inter alia*, sono disciplinati gli obblighi di contabilità regolatoria e separazione contabile per le imprese operanti nel settore del trasporto ferroviario regionale di passeggeri;
- VISTO** l’atto di regolazione recante *“Misure regolatorie per la definizione dei bandi delle gare per l’assegnazione dei servizi di trasporto marittimo di passeggeri da, tra e verso le isole, e degli schemi delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare, 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 e successive modificazioni e integrazioni”* approvato dall’Autorità con la delibera n. 22/2019 del 13 marzo 2019;
- VISTO** l’atto di regolazione recante *“Misure concernenti l’accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari”*, approvato dall’Autorità con la delibera n. 130/2019 del 30 settembre 2019;

- VISTA** la delibera n. 129/2017 del 31 ottobre 2017 con la quale è stato avviato, con termine di conclusione fissato al 20 dicembre 2018, il procedimento per la *“Revisione della delibera n. 49/2015”* alla luce delle nuove competenze regolatorie attribuite all’Autorità dall’articolo 48, comma 6, lettera b), e comma 7, lettere da a) ad e), del decreto-legge n. 50 del 2017, tenendo conto delle disposizioni di cui all’articolo 27, comma 12-quater, del medesimo decreto-legge, nonché alla luce delle modifiche introdotte dal Regolamento (UE) n. 2338/2016 alla disciplina dei servizi di trasporto ferroviario nazionale di passeggeri di cui al vigente Il Regolamento (CE) n. 1370/2007, e tenendo conto altresì degli esiti della citata verifica triennale prevista all’articolo 1, comma 3, della medesima delibera n. 49/2015;
- VISTA** la delibera n. 143/2018 del 20 dicembre 2018 con la quale è stata indetta una consultazione pubblica sullo schema di atto (Allegato A alla delibera) 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”*, individuando nel 1° marzo 2019 il termine ultimo per l’invio delle osservazioni da parte dei soggetti interessati, e contestualmente prorogando al 3 maggio 2019 il termine di conclusione del procedimento, poi ulteriormente prorogato al 30 novembre 2019 con delibera n. 44/2019 del 18 aprile 2019;
- VISTI** i pareri sullo schema di atto di regolazione posto in consultazione resi dall’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) e dall’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), con note acquisite al protocollo ART rispettivamente n. 2362/2019 del 11/03/2019 e n. 3212/2019 del 04/04/2019;
- VISTE** le osservazioni pervenute, da parte dei soggetti interessati, sullo schema di atto di regolazione posto in consultazione con la sopra citata delibera n. 143/2018 e pubblicate sul sito *web* istituzionale dell’Autorità;
- TENUTO CONTO** che il settore dei servizi di trasporto pubblico locale richiede, in particolare, un adeguato grado di dettaglio della regolazione, in quanto (i) lo stanziamento delle risorse economiche, la determinazione dei livelli tariffari, la programmazione e l’affidamento dei servizi coinvolgono, secondo le rispettive competenze, diversi livelli di governo, (ii) l’affidamento può riguardare società partecipate dello stesso ente affidante;
- TENUTO CONTO** dell’esigenza di garantire il rispetto dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza, anche attraverso opportune forme di semplificazione per i contratti di servizio di minore rilevanza economica;
- RITENUTO** di confermare l’impianto generale del quadro regolatorio posto in consultazione, apportando - anche tenuto conto dei pareri acquisiti e delle osservazioni pervenute

nel corso della consultazione pubblica, nonché dell'intervenuta adozione dell'atto di regolazione in materia di accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari, di cui alla sopra citata delibera n. 130/2019 - alcune modifiche allo schema di atto;

**RITENUTO**

in particolare opportuno introdurre modifiche allo schema di atto di regolazione relative all'ambito di applicazione - anche con riferimento agli adempimenti in materia di contabilità regolatoria (Misura 1) – alla messa a disposizione dei beni essenziali e indispensabili, introducendo il raccordo con l'atto di regolazione di cui alla citata delibera n. 130/2019 (Misura 7), ai criteri di aggiornamento delle tariffe, anche di tipo integrato, mediante l'applicazione del metodo del *price-cap* (Misura 27);

**RITENUTO**

inoltre opportuno accogliere le sollecitazioni emerse, anche a fini di rendere più chiare e maggiormente fruibili da parte dei soggetti destinatari le disposizioni regolatorie, in particolare in relazione: (i) alla Misura 2, con riferimento alla relazione che garantisce adeguate condizioni di trasparenza e contiene la valutazione della legittimità delle scelte di affidamento effettuate, prevedendo che l'Autorità possa esprimere le proprie osservazioni al riguardo entro 45 giorni dalla ricezione, (ii) alla Misura 4 con riferimento alla procedura di consultazione dei portatori d'interesse, (iii) alla Misura 9 con riferimento al rapporto tra valore netto contabile e valore di mercato del materiale rotabile su strada, (iv) alla Misura 12 con riferimento agli schemi di contabilità regolatoria, anche semplificati (Annesso 3), (v) alle Misure 14 e 15 con riferimento al Piano Economico-Finanziario (PEF, Annesso 5) e alla correlazione di tale strumento con i parametri di efficienza e il "costo standard", (vi) alla Misura 17 con riferimento alla differenziazione del margine di utile ragionevole per il settore del trasporto ferroviario e su strada; (vii) alla Misura 26 con riferimento al procedimento da adottare per la verifica del PEF;

**RITENUTO**

altresì di intervenire sulla formulazione della Misura 21 relativa alla disciplina del trasferimento di personale, limitandone la portata alle sole regole generali, tenendo conto, oltre che dell'assimilabilità del servizio e della pertinenza del personale da trasferire, anche dell'effettivo fabbisogno organizzativo, anche in relazione a quanto rilevato da ANAC e AGCM circa il contrasto tra un'attribuzione alla clausola sociale di un effetto automatico per il trasferimento del personale dal gestore uscente al nuovo affidatario del servizio e i principi euro-unitari e nazionali di efficienza delle gestioni, di apertura del mercato e di libera iniziativa imprenditoriale;

**RITENUTO**

pertanto opportuno approvare l'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 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"*, come aggiornato secondo quanto sopra indicato;

- RILEVATO** che il presente procedimento è stato sottoposto all'analisi di impatto della regolazione (AIR) in conformità alla metodologia approvata con la citata delibera n. 136/2016;
- VISTE** la Relazione istruttoria e la Relazione contenente l'analisi di impatto della regolazione predisposte dagli Uffici dell'Autorità;
- RITENUTO** altresì opportuno chiarire che la nuova disciplina regolatoria sostituisce integralmente quella adottata con la citata delibera n. 49/2015, fatto salvo che quest'ultima può continuare ad applicarsi, in via transitoria, alle procedure di affidamento in corso, secondo quanto previsto dal punto 5 della Misura 1 dell'atto di regolazione;
- su proposta del Segretario generale

#### **DELIBERA**

1. di approvare l'atto di regolazione allegato alla presente delibera (Allegato A), di cui costituisce parte integrante e sostanziale, recante la *"Revisione della delibera n. 49/2015 - Misure per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l'assegnazione 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"*;
2. l'atto di cui al punto 1 entra in vigore il giorno della pubblicazione della presente delibera e si applica secondo le decorrenze e le specificazioni contenute nella Misura 1 del medesimo atto; esso sostituisce integralmente l'atto approvato con la delibera n. 49/2015, che può continuare a trovare applicazione, in via transitoria, per le procedure di affidamento in corso secondo quanto previsto ai sensi del punto 5 della predetta Misura 1;
3. è disposta la pubblicazione della presente delibera, completa dell'Allegato A di cui al punto 1, e delle relazioni istruttoria e di analisi di impatto della regolazione predisposte dagli Uffici sul sito *web* istituzionale dell'Autorità.

Torino, 28 novembre 2019.

Il Presidente

Andrea Camanzi

(documento firmato digitalmente ai  
sensi del D.Lgs 82/2005 s.m.i.)