

***Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 129/2017. Adozione dell'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".***

---

***RELAZIONE di Analisi di Impatto della Regolazione***

---

## RELAZIONE AIR

### INDICE

A.	CONTESTO NORMATIVO.....	3
B.	MOTIVAZIONI ALLA BASE DELL'INTERVENTO.....	8
C.	AMBITO DI INTERVENTO .....	13
D.1	Obiettivi generali .....	22
D.2	Obiettivi specifici .....	22
E.	DEFINIZIONE E VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE .....	24
E.1	Introduzione .....	24
E.2	Descrizione dello status quo.....	24
E.3	Soggetti destinatari dell'intervento regolatorio.....	25
E.4	Atto di regolazione: principali misure ed analisi di impatto.....	25
F.	IMPATTO DELL'OPZIONE SCELTA.....	33

\* \* \*

La presente Relazione di Analisi di Impatto della Regolazione (“Relazione AIR”) illustra gli effetti attesi delle misure individuate nell’Atto di regolazione recante “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”. Essa segue il documento AIR predisposto per la consultazione pubblica (ex delibera n. 143/2019), Schema di AIR, il quale presentava, in particolare, le opzioni regolatorie alternative esaminate e l’opzione preferita confluita poi nel documento di consultazione. Questa Relazione AIR ripercorre, in sintesi, le analisi di impatto della regolazione ivi svolte e, alla luce degli esiti della consultazione, evidenzia le modifiche apportate e fornisce una conclusiva valutazione di impatto dell’Atto di regolazione.

## A. CONTESTO NORMATIVO

Con riferimento all'ambito di intervento dell'Atto di regolazione oggetto delle valutazioni di impatto di questa Relazione AIR, si richiamano le competenze dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti e quindi si rappresenta il quadro normativo in cui tali 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 localarli 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. La riduzione si applica a decorrere dall'anno 2021 (...)"

(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) 2016/2338 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'incostituzionalità.<sup>1</sup>

La normativa di riferimento in materia di affidamento dei servizi di Trasporto Pubblico Locale (nel prosieguo, anche "TPL") è costituita dal Regolamento (CE) n. 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 ed entrato in vigore

<sup>1</sup> 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.

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, etc.), 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 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 stradale,<sup>2</sup> oppure inferiore a € 7.500.000 [500.000 treni-km] se relativi a trasporti su rete ferroviaria; (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", recepita 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 include 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

<sup>2</sup> 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. In caso di affidamento diretto dopo tale data e sino al 25/12/2023 la durata del contratto non potrà eccedere i dieci anni.

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) n. 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) n. 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) n. 1370/2007.

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

	<b>Servizi TPL su ferrovia e metropolitana</b>	<b>Servizi TPL su autobus, filobus, tram</b>
Appalto	Reg. (CE) n. 1370/2007	d.lgs. 50/2016 "settori ordinari"
Concessione	Reg. (CE) n. 1370/2007	Reg. (CE) n. 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

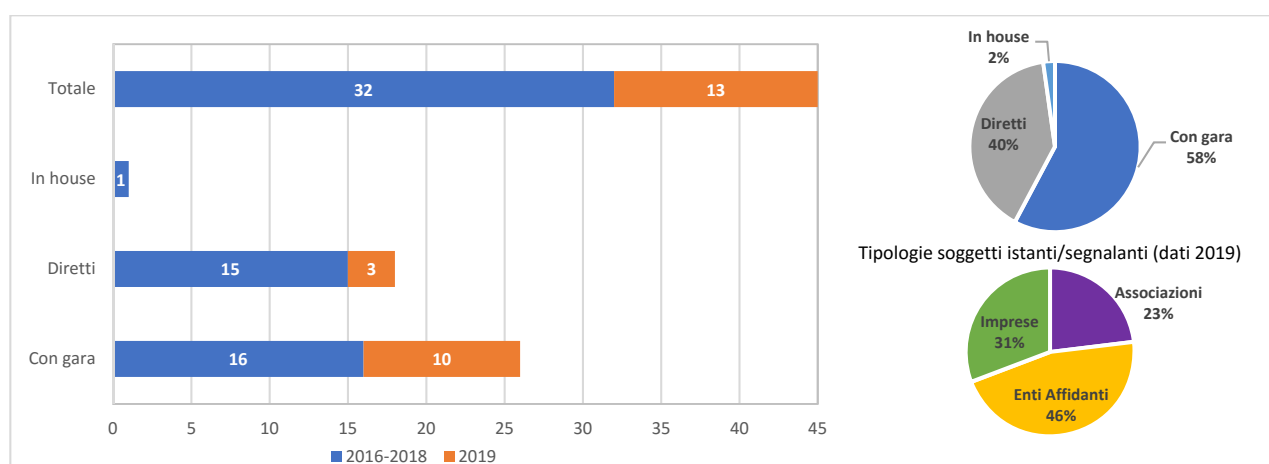
Nel primo Atto di regolazione con il quale l'Autorità è intervenuta sulla materia in esame, *Misure regolatorie per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l'assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri e definizione dei criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici e avvio di un procedimento per la definizione della metodologia per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento*, adottato con la delibera n. 49/2015, coerentemente con la metodologia del ciclo della regolazione,<sup>3</sup> si precisava, all'art. 1, comma 3, quanto segue: «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».

In questa Sezione, si analizzano i risultati del monitoraggio effettuato dall'Autorità sugli affidamenti dei servizi del comparto del trasporto pubblico locale, individuando le principali criticità riscontrate che hanno motivato la stessa ad intervenire per adeguare la propria regolazione, tenuto conto altresì del mutato quadro normativo rilevante in ragione dell'emanazione del decreto-legge 50/2017.

Dai riscontri effettuati, la delibera n. 49/2015 ha ricevuto un ampio accoglimento, rappresentando un punto di riferimento per l'operato degli enti affidanti, come dimostrano i molteplici richiami ad essa presenti nelle procedure di affidamento avviate dopo la sua entrata in vigore, nonché le numerose interlocuzioni avvenute tra l'Autorità e i soggetti interessati ad una corretta applicazione della disciplina regolatoria.

Nel primo triennio di attuazione della delibera n. 49/2015 (2016-2018) e fino al 20 novembre 2019, sono pervenute all'Autorità complessivamente 45 richieste di chiarimenti su vari argomenti, la cui differenziazione per tipologia di affidamento è riportata nella figura che segue.

Figura 1 – Tipologie di affidamenti e di soggetti istanti/segnalanti di cui alle richieste di chiarimenti pervenute all'Autorità (Fonte: elaborazioni ART su segnalazioni e istanze pervenute/attività di monitoraggio - periodo 2016-2018 e da dicembre 2018 (post pubblicazione delibera n. 143/2018) a novembre 2019)



Le tipologie riscontrate, segnaletiche di elementi di criticità in grado di pregiudicare l'effettiva contendibilità degli affidamenti, come ad esempio la presenza di condizioni discriminatorie di partecipazione dei contendenti, oppure legate al rischio d'insorgenza di possibili contenziosi, etc., sono state suddivise in 5 macro-aree (Figura 2) e nella tabella che segue ne sono sintetizzate le relative tematiche.

<sup>3</sup> OCSE, 2009, *Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence* (cap. IV).



Di tali aspetti si è tenuto conto nell'Atto di regolazione di revisione della delibera n. 49/2015 e la tabella di riacordo si trova nella sezione F (Tabella )

Figura 2 – Ripartizione delle macro-aree riscontrate con riguardo alle richieste di chiarimenti pervenute all'Autorità  
(Fonte: elaborazioni ART su segnalazioni e istanze pervenute/attività di monitoraggio - periodo 2016-2018 e da dicembre 2018, post pubblicazione delibera n. 143/2018, a novembre 2019)

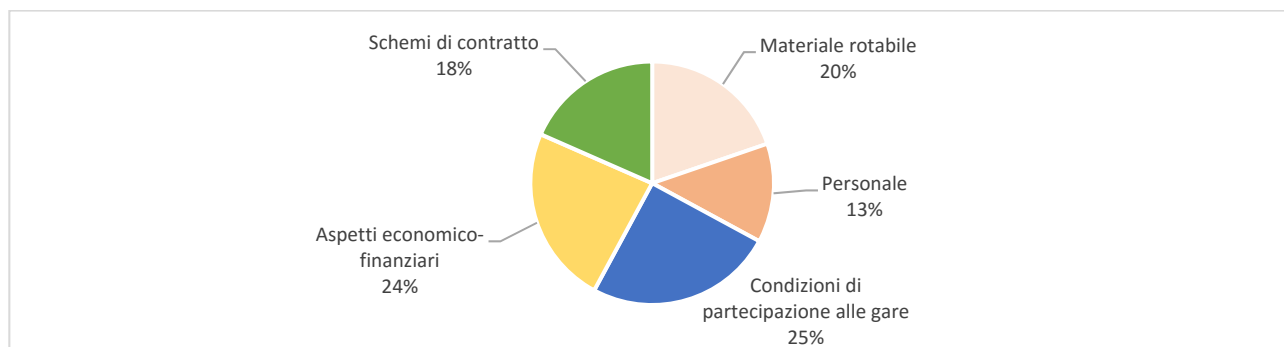


Tabella 3 – Tematiche riscontrate durante il primo triennio di vigenza della delibera n. 49/2015 e fino a novembre 2019  
(Fonte: segnalazioni e istanze pervenute/attività di monitoraggio - periodo 2016-2018 e da dicembre 2018, post pubblicazione delibera n. 143/2018, a novembre 2019)

Macro-area	Misura del n. 49/2015	Contenuto della misura	Nr. istanze 2016-2018	Nr. istanze 2019	Tematica
Materiale rotabile	2	Individuazione dei beni essenziali	1	5	Modalità di svolgimento della procedura di consultazione ed implicazioni conseguenti
	3	Assegnazione dei beni essenziali	3	2	Obbligo di acquisto del materiale rotabile dall' <i>incumbent</i> (operatore storico)
	4	Messa a disposizione dei beni strumentali	1	-	Criteri per l'individuazione dei beni strumentali suscettibili di essere classificati come "commerciali"
	5	Valore di subentro	2	1	Modalità di calcolo del valore residuo dei beni finanziati con risorse pubbliche e del materiale rotabile vetusto (valore completamente ammortizzato/vita utile residua oltre i valori standard)
Personale	8	Trasferimento del personale	5	5	Applicazione della clausola sociale
Condizioni di partecipazione alle gare	9	Informazioni minime per i partecipanti alla gara	2	2	Tipologia delle informazioni da rendere note nella documentazione di gara predisposta dall'EA
	10	Requisiti di partecipazione	6	2	Disciplina dei potenziali conflitti di interesse e requisiti patrimoniali dei partecipanti
	11	Criteri di aggiudicazione	3	-	Criteri e linee guida per l'attribuzione dei punteggi
	16	Tempistiche di svolgimento	-	2	Disciplina dei termini temporali per la presentazione delle offerte

Macro-area	Misura del n. 49/2015	Contenuto della misura	Nr. istanze 2016-2018	Nr. istanze 2019	Tematica
		della gara			
	21	Criteri di nomina delle commissioni giudicatrici	2	-	Operato della commissione giudicatrice
Aspetti economico-finanziari	12	Redazione del PEF simulato	1	2	Identificazione dei costi ammissibili in funzione dell'attribuzione dei rischi, mancata predisposizione del PEF
	13-14	Corrispettivi e incentivazioni per gli affidamenti diretti	4	2	Modalità di calcolo dei corrispettivi e del WACC
	15	Redazione del PEF	5	4	Insufficienti istruzioni per la compilazione, assenza di verifica dell'equilibrio economico-finanziario del CdS, assenza di disciplina per la redazione del PEF di gara
Schemi di contratto	17	Contenuto delle convenzioni	6	2	Assenza di coinvolgimento dell'utenza
	18	Durata dell'affidamento	3	1	Condizioni di proroga
	19	Aggiornamento delle tariffe	-	2	Mancanza di meccanismi di aggiornamento delle tariffe

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, in ragione dell'asserita 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.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> 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) 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. Nello specifico, ATRAL s.c.a.r.l. lamentava il costo elevato per l'acquisto dei mezzi, che non potevano perciò essere oggetto di approvvigionamento in prospettiva o in vista di future ed eventuali commesse e l'inadeguatezza della tempistica di consegna, oscillante tra i tre e i dieci mesi dall'ordinativo di acquisto.

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 preclusioni 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,

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

Si segnalano, sotto questo profilo, richieste di valutazione pervenute all'Autorità in merito alla corretta qualifica dei beni strumentali (ad esempio, circa gli apparati *front end*) ai sensi della misura 2 dell'Allegato A alla delibera n. 49/2015 e ricorsi presso i competenti Tribunali amministrativi per la ricognizione dei beni strumentali allo svolgimento del servizio.

In merito alla macro-area del **personale**,<sup>5</sup> si sono registrate numerose istanze e interlocuzioni con gli enti affidanti, che hanno riguardato 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).

Qui, accanto alle segnalazioni ricevute, occorre ricordare la modifica operata dall'art. 48, comma 7, lett. e) del decreto-legge 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. L'intervento dell'Autorità, alla luce delle problematiche riscontrate, è teso a scongiurare un'interpretazione della clausola sociale che non tenga conto dei principi anche eurounitari in materia di libertà di impresa e di efficienza delle gestioni, con il rischio di limitare la contendibilità delle gare.<sup>6</sup>

In merito alla macro-area delle **condizioni di partecipazione alle gare**, la delibera n. 49/2015 aveva introdotto maggiore trasparenza e rigore nei requisiti di partecipazione, nei criteri di nomina delle commissioni giudicatrici e nei criteri di aggiudicazione<sup>7</sup>.

Dal monitoraggio effettuato (con riguardo alle procedure di gara avviate dal 2015 e/o in corso), nonché dalle informazioni emergenti da istanze specifiche ricevute, sono emerse criticità con riferimento, *inter alia*, alla verifica dei requisiti dei contendenti, all'assenza di conflitti d'interesse tra questi e la stazione appaltante e/o la commissione giudicatrice, alla proporzionalità dei requisiti e/o dei criteri di valutazione delle offerte rispetto ai servizi oggetto di affidamento. Sono stati rilevati, tra l'altro, casi in cui nella documentazione di gara risultano assenti numerose informazioni costituenti il "*set informativo minimo per le procedure di gara*" di cui al Prospetto 1 dell'Allegato A alla delibera n. 49/2015, elemento quest'ultimo in grado di pregiudicare la possibilità di procedere ad una corretta formulazione dell'offerta in fase di gara da parte dei concorrenti interessati.

---

Sez. V, sentenza n. 3822 del 29 marzo 2018).

<sup>5</sup> Ove per il TPL risulta vigente la disposizione di cui al citato art. 48, comma 7, lettera e) del decreto-legge 50/2017.

<sup>6</sup> Le Linee Guida n. 13/2019 recanti "La disciplina delle clausole sociali", approvate dall'ANAC con delibera n. 114 del 13 febbraio 2019, hanno da ultimo stabilito che l'applicazione della clausola sociale - se "*il contratto di cui si tratta è oggettivamente assimilabile a quello in essere [...] non sussistendo "di regola incompatibilità laddove il contratto di cui si tratta preveda prestazioni aggiuntive rispetto a quello precedente, salvo il caso in cui, per l'entità delle variazioni e per i conseguenti effetti sulle prestazioni dedotte, risulti complessivamente mutato l'oggetto dell'affidamento [...]"* - non comporta "*un indiscriminato e generalizzato dovere di assorbimento del personale utilizzato dall'impresa uscente, dovendo tale obbligo essere armonizzato con l'organizzazione aziendale prescelta dal nuovo affidatario*". Il riassorbimento del personale, secondo l'ANAC, è "*imponibile nella misura e nei limiti in cui sia compatibile con il fabbisogno richiesto dall'esecuzione del nuovo contratto e con la pianificazione e l'organizzazione definita dal nuovo assuntore. Tale principio è applicabile a prescindere dalla fonte che regola l'obbligo di inserimento della clausola sociale (contratto collettivo, Codice dei contratti pubblici)*".

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

In merito agli **aspetti economico-finanziari**, si ricorda che nella delibera n. 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, sulla base di un corretto calcolo dei corrispettivi, e tenuto conto della ripartizione dei rischi, della dinamica dei costi ammissibili, *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 l'opportunità di introdurre 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'esigenza che siano adeguatamente regolati gli elementi presenti negli **schemi di contratto** già presenti nella delibera n. 49/2015.<sup>8</sup>

L'attività di monitoraggio compiuta dall'Autorità ha inoltre permesso di portare alla luce altri temi sui quali intervenire, in particolare con riferimento al termine finale di cessazione del contratto di servizio, di cui alla misura 18 (2) della delibera n. 49/2015, oltre che all'applicazione del metodo del *price-cap* in coerenza con le disposizioni di cui all'art. 18, comma 2, lett. g-bis), del d.lgs. 422/97, giusto quanto previsto dalla misura 19 della stessa delibera dell'Autorità.

Pertanto, a distanza di 36 mesi dall'approvazione della delibera n. 49/2015, l'Autorità ha 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 decreto-legge 50/2017.

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

---

<sup>8</sup> 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

La presente sezione fornisce una descrizione del settore del trasporto pubblico locale di passeggeri in Italia, con particolare riferimento a: (i) valore dei servizi di TPL e struttura dei mercati interessati; (ii) incidenza del costo del lavoro sui costi della produzione; (iii) *benchmark* internazionale su livello tariffe servizi TPL.

### (i) Valore dei servizi di TPL e struttura dei mercati interessati

La Tabella 4 riporta un quadro sintetico del settore TPL, da cui emerge che il valore complessivo delle attività interessate dall'atto di regolazione rappresenta oltre 10,809 mld di euro per un totale di addetti pari a circa 114 mila unità (dati 2017).

Tabella 4 – Caratteristiche dei servizi di TPL nel 2017.

(Fonte: elaborazioni ART su dati 2017 dell'Osservatorio TPL del MIT).

	Ferrovie regionali	Autolinee, tranvie, metropolitane ed altro	Navigazione	Totale
<b>Dati tecnici</b>				
Quantità di bus-km	36.532.366	1.775.280.235	-	1.811.812.601
Quantità di treni-km	223.974.313	56.032.242	-	223.974.369
Quantità di corsa-miglio	-	-	3.817.239	3.817.239
Passeggeri trasportati	786.894.590	4.255.406.815	155.217.401	5.197.518.806
Numero di addetti totali	25.355	85.503	2.661	113.519
<b>Dati economici</b>				
Ricavi da traffico	€ 1.300.196.556	€ 1.726.956.763	€ 201.207.846	€ 3.228.361.165
Corrispettivi	€ 2.684.839.233	€ 4.672.348.720	€ 130.561.073	€ 7.487.749.026
Compensazioni per agevolazioni tariffarie	€ 25.352.720	€ 67.814.673	€ 0	€ 93.167.393
<b>Totali</b>	<b>€ 4.010.388.509</b>	<b>€ 6.467.120.156</b>	<b>€ 331.768.919</b>	<b>€ 10.809.277.584</b>

I corrispettivi rappresentano gli importi economici, erogati dagli enti pubblici che affidano i CdS, che hanno la funzione di coprire la quota dei costi non ristorata dai ricavi da traffico, laddove questi ultimi derivano dall'applicazione di politiche tariffarie degli stessi enti e dal traffico registrato.

Dalla tabella si rileva che l'importo dei corrispettivi erogati per il TPL urbano<sup>9</sup> è circa doppio rispetto ai corrispettivi erogati per il TPL ferroviario regionale, a fronte di una sostanziale equivalenza dei ricavi da traffico in entrambi i settori.

Dalla medesima tabella si deduce, inoltre, che il ricavo totale (somma di ricavi da traffico, corrispettivi e compensazioni per agevolazioni tariffarie) per passeggero trasportato corrisponde a:

- nel TPL ferroviario regionale, circa 5,10 €/pax;
- nel TPL marittimo, circa 2,14 €/pax;
- nel TPL urbano,<sup>10</sup> circa 1,52 €/pax.

Il TPL urbano è il settore col minore livello di ricavi totali unitari medi e anche quello col maggiore numero di

<sup>9</sup> Nel prosieguo, con questa accezione ci si riferirà sia ai servizi strettamente urbani sia ai servizi extra-urbani su gomma.

<sup>10</sup> Nel prosieguo, con questa accezione ci si riferirà sia ai servizi strettamente urbani sia ai servizi extra-urbani su gomma.

addetti. Il settore si caratterizza per l'elevata frammentarietà.

Infatti, con riferimento ai servizi di TPL urbano, nel 2017 si contano 656 imprese attive a livello nazionale, in genere presenti solo su base locale. Le prime 10 imprese attive nei servizi su gomma rappresentano solo il 31,6% del mercato in termini di bus-km erogati nel 2017.

Diversa è la situazione con riferimento ai servizi ferroviari regionali, dove la struttura è concentrata. Le prime 5 imprese coprono a livello nazionale oltre il 93% del mercato in termini di treni-km erogati nel 2017.

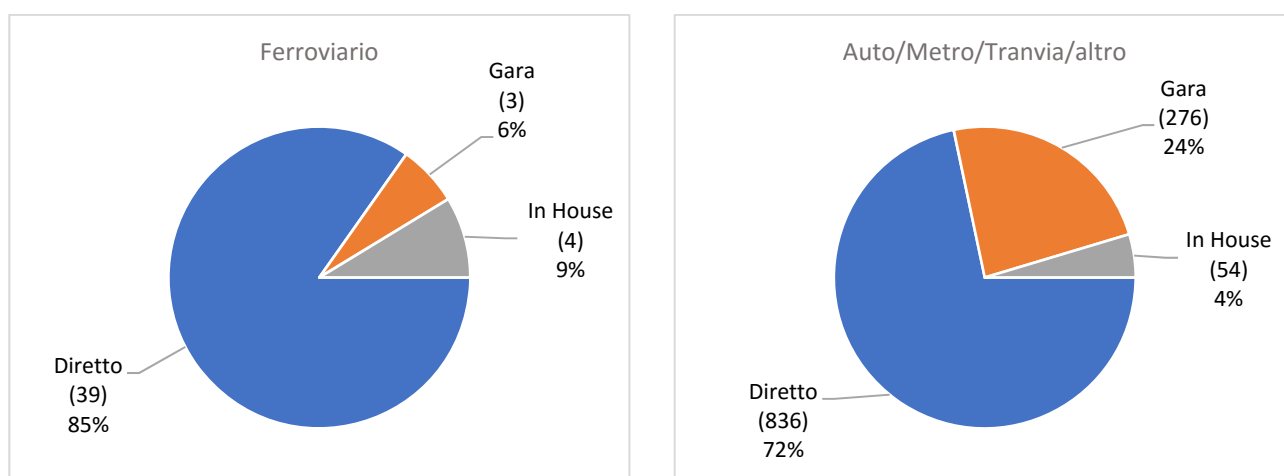
Nell'effettuare l'analisi del settore è comunque necessario tenere conto che nei mercati interessati, dal punto di vista dell'analisi concorrenziale, di norma, l'unica forma di concorrenza è quella che si sviluppa al momento dell'affidamento quando questo è conferito attraverso procedure competitive. Si parla appunto di *concorrenza per il mercato*,<sup>11</sup> alla quale si ricorre nei casi in cui, per le caratteristiche specifiche del settore, non si sviluppa la *concorrenza nel mercato*.

Di qui, l'interesse a verificare la diffusione delle pratiche di affidamento con gara.

In base ai dati estratti dalla banca dati dell'Osservatorio TPL è possibile fornire un quadro al riguardo. Per l'anno 2017 tale banca dati riporta **1.240 contratti di servizio pubblico di TPL** (di cui 28 riguardanti la navigazione) con dati di servizio a consuntivo: questi contratti si riferiscono a tutte le tipologie di trasporto di passeggeri (incluse le funivie) e comprendono anche contratti per servizi occasionali, proroghe e integrazioni.

La Figura 3 rappresenta la modalità di affidamento dei contratti di servizio. Si osserva che, mentre nel TPL ferroviario regionale l'affidamento diretto costituisce l'85% dei casi (e l'affidamento con gara solo il 6%), nel TPL urbano si rileva una maggiore presenza di procedure competitive (costituiscono il 24%).

Figura 3 – Modalità di affidamento dei contratti di servizio di TPL terrestre (tra parentesi è indicato il numero di CdS).  
(Fonte: elaborazioni ART su dati 2017 dell'Osservatorio TPL del MIT).

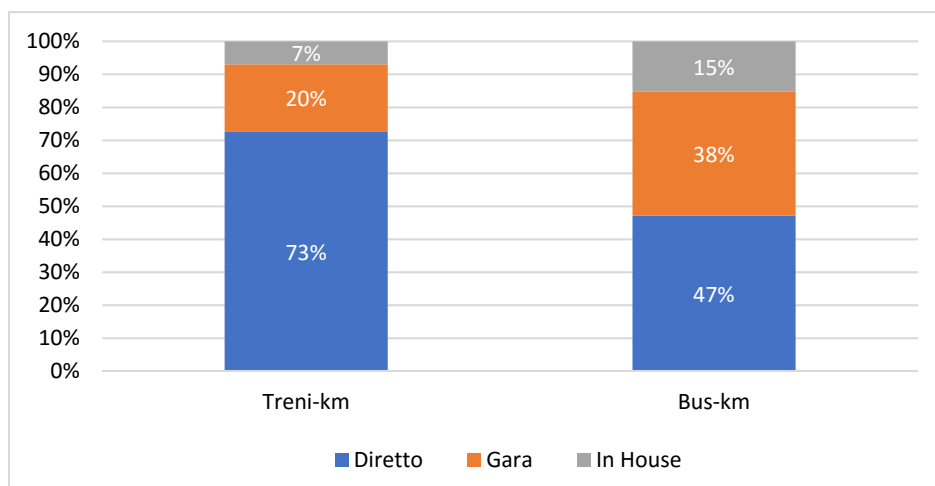


La Figura 4 offre una visione della modalità di affidamento espressa in termini di produzione del servizio. Anche in quest'altra rappresentazione l'affidamento diretto dei servizi di TPL risulta predominante rispetto

<sup>11</sup> “[C]oncorrenza per il mercato (Demsetz, 1968a; 1968b), modello che tenta di introdurre incentivi concorrenziali in una situazione di monopolio. Questo meccanismo prevede che il gestore di determinati servizi sia selezionato a seguito di procedura competitiva e che, quindi, possa cambiare periodicamente. Si passa così da un monopolio temporalmente indeterminato ad un monopolio temporalmente determinato.” (estratto da: D. Archibugi, B. Pizzetti, 2001, “I costi di transizione nella concorrenza per il mercato”, L’Industria, XXII, n.2, pag. 339).

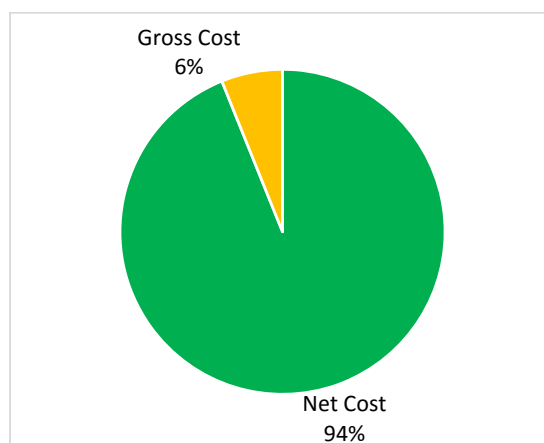
all'affidamento tramite gara; si evidenzia, però, una maggiore tendenza al ricorso alle procedure competitive per l'affidamento dei servizi di TPL su gomma (essendo pari al 38% del totale, contro il 20% relativo ai servizi di TPL su ferro). Per entrambe le tipologie di TPL, gli affidamenti *in house* risultano residuali.

Figura 4 – Ripartizione percentuale della produzione di servizi di TPL terrestre in funzione della modalità di affidamento del CdS.  
(Fonte: elaborazioni ART su dati 2017 dell'Osservatorio TPL del MIT).



La Figura 5 rappresenta il regime di compensazione economica adottato (*Gross Cost* o *Net Cost*).<sup>12</sup>

Figura 5 – Regime di compensazione economica dei CdS di TPL terrestre.  
(Fonte: elaborazioni ART su dati 2017 dell'Osservatorio TPL del MIT).



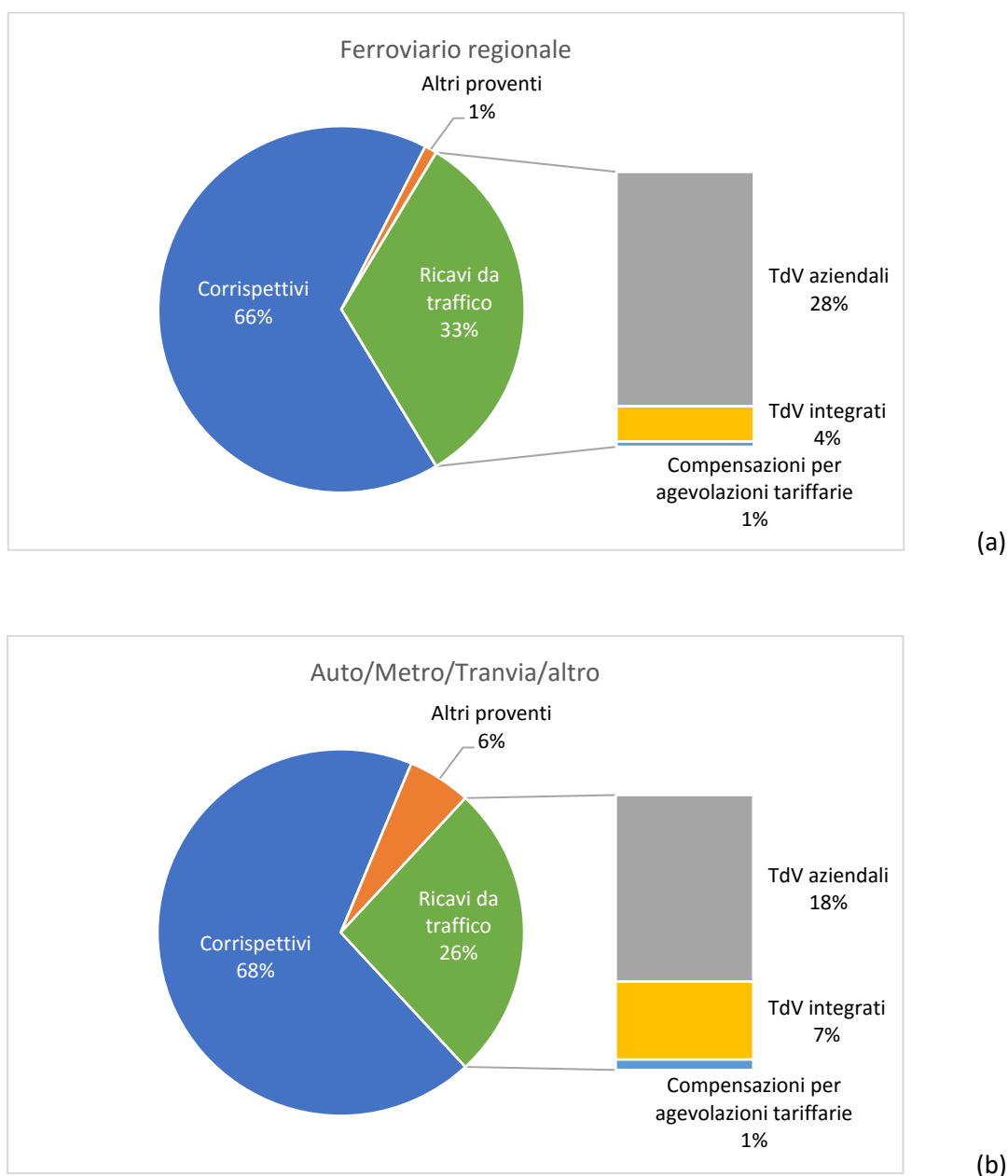
<sup>12</sup> Nel regime *Gross Cost* il ricavo del gestore del servizio pubblico è costituito solo dal corrispettivo, pattuito in anticipo, che l'ente affidante versa a compensazione dei costi preventivati per l'erogazione del servizio prestabilito; i ricavi dalla vendita dei titoli di viaggio (cd. ricavi da traffico) sono incassati dall'ente affidante, su cui ricade interamente il rischio commerciale, lato domanda. In questo regime il gestore punta a mantenere i costi sotto il limite preventivato, ma potrebbe non avere sufficienti stimoli ad efficientare la propria attività né a contrastare efficacemente l'evasione tariffaria, in particolare laddove il CdS non preveda specifici incentivi in tal senso. Tuttavia, il regime *Gross Cost* consente il mantenimento in capo all'ente affidante dell'informazione continua sulla domanda di trasporto, e le eventuali politiche tariffarie adottate dall'ente affidante non producono effetti sul gestore. Invece, nel regime *Net Cost* il rischio commerciale, lato domanda dei servizi di trasporto, è a carico del gestore, che ottiene dall'ente affidante un corrispettivo, a compensazione della differenza preventivata tra i costi e i ricavi da traffico correlati all'erogazione del servizio prestabilito. Questo regime spinge maggiormente il gestore sia a contenere i propri costi di produzione sia ad attuare strategie a sostegno della domanda. Il maggior rischio della gestione si può riflettere sulla diversa remunerazione del capitale investito netto.



Come si può osservare, la quasi totalità dei CdS di TPL terrestre 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 s.p.a. (valore dei ricavi totali del 2017 tratti dall'Osservatorio TPL: oltre [650 – 750] milioni di €<sup>13</sup>) e il CdS su gomma tra il Comune di Roma e l'azienda Roma TPL s.ca.r.l. (valore dei ricavi totali del 2017 tratti dall'Osservatorio TPL: circa [50-150] milioni di €<sup>14</sup>).

La Figura 6 illustra la ripartizione dei ricavi totali del settore del TPL terrestre.

Figura 6 – Ripartizione dei ricavi totali relativi ai CdS di: (a) TPL ferroviario regionale; (b) TPL di Auto/Metro/Tranvia/altro. (Fonte: elaborazioni ART su dati 2017 dell'Osservatorio TPL del MIT). Legenda: TdV - titoli di viaggio



<sup>13</sup> Alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

<sup>14</sup> Vedi nota a piè pagina precedente.

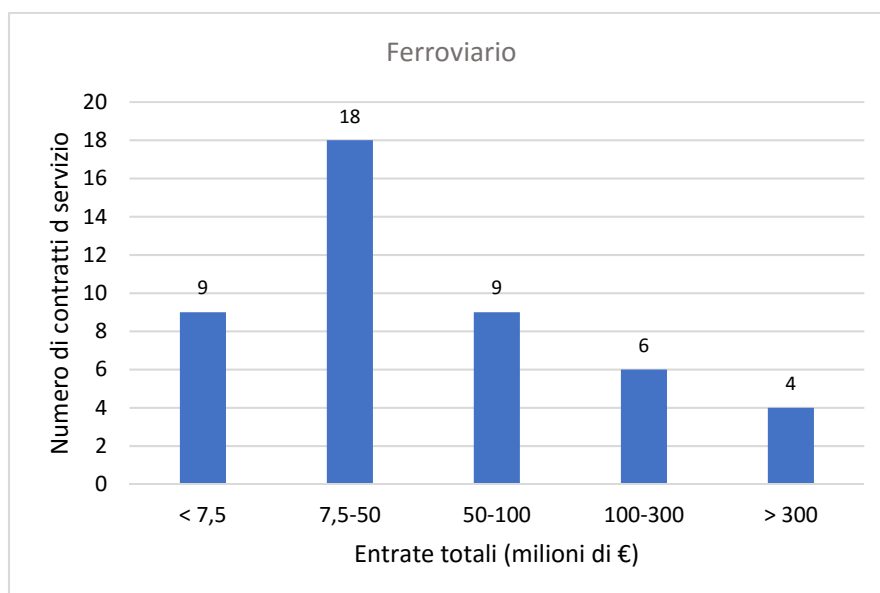
Da quanto sopra si evince che, nella composizione del totale dei ricavi (compresi i corrispettivi), nel caso dei servizi di TPL su gomma, il peso complementare dei ricavi da traffico rispetto ai corrispettivi è inferiore rispetto a quello che si registra nel servizio ferroviario regionale, con sostanziale equivalenza della quota dei corrispettivi data la maggior significatività della voce “altri proventi”.

Si consideri che la percentuale di ricavi da traffico rispetto al totale dei proventi risente dell’impatto del fenomeno dell’evasione/elusione tariffaria. Nel 2016, secondo alcune fonti, l’evasione ha riguardato il 20% degli utilizzatori, portando ad una stima per mancati introiti pari a 500 mln euro.<sup>15</sup>

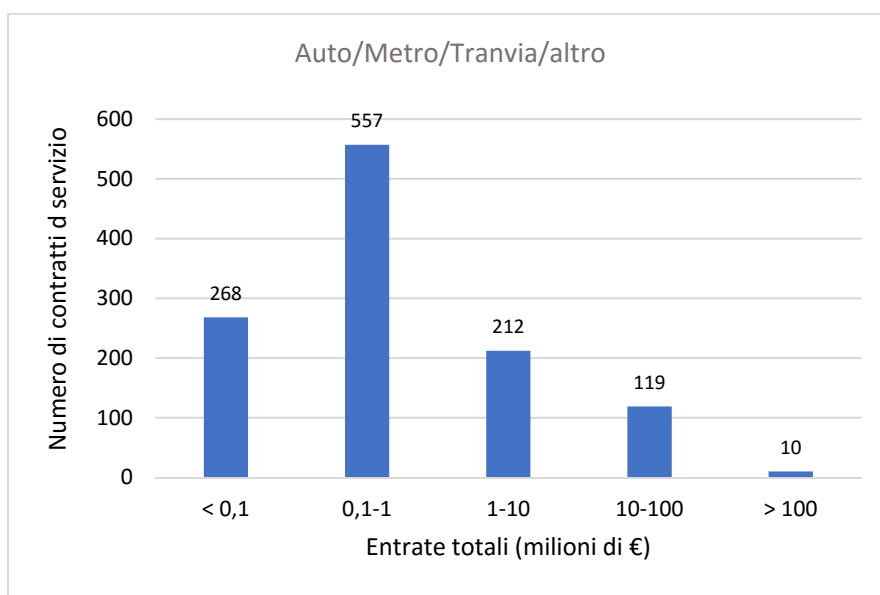
La Figura 7 rappresenta la ripartizione dei CdS in classi di ricavi totali. Si rileva che:

- nel TPL ferroviario regionale ci sono 9 CdS (cioè il 20% del totale) che nel 2017 hanno presentato ricavi totali inferiori a € 7.500.000 ciascuno, mentre per 4 contratti si superano i 300 milioni di €;
- nel TPL urbano ci sono 825 CdS (cioè il 71% del totale) che nel 2017 hanno presentato ricavi totali inferiori a € 1.000.000 ciascuno, mentre per 10 contratti si superano i 100 milioni di €.

Figura 7 – Ripartizione dei CdS di TPL terrestri secondo classi di ricavo totale.  
 (Fonte: elaborazioni ART su dati 2017 dell’Osservatorio TPL del MIT).



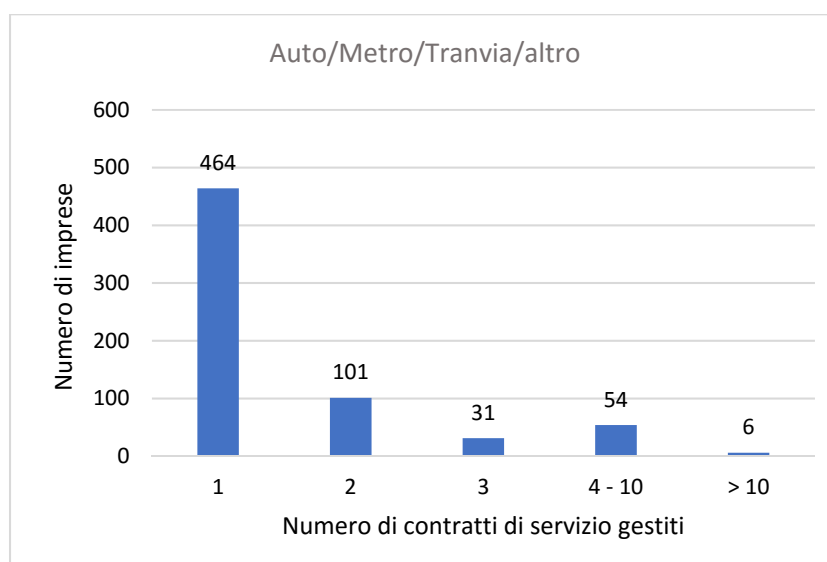
<sup>15</sup> Fonte: ASSTRA, cit. in La Stampa, 16 aprile 2017, In autobus senza biglietto, un italiano su cinque non paga, al link: <https://www.lastampa.it/economia/2017/04/16/news/in-autobus-senza-biglietto-un-italiano-su-cinque-non-paga-1.34618707>



Le due soglie sopra citate sono le stesse che compaiono nell'art. 5, comma 4, del Regolamento (CE) n. 1370/2007. In particolare, nel TPL stradale la cifra di 1.000.000 € rappresenta la soglia di ricavi totali sotto la quale è possibile affidare direttamente un contratto di servizio.<sup>16</sup>

La Figura 8 mostra come sono ripartiti i CdS del servizio TPL urbano tra le imprese del settore. Il 70% delle imprese affidatarie gestisce un solo contratto di servizio mentre l'8% delle imprese gestisce da 4 a 10 CdS.

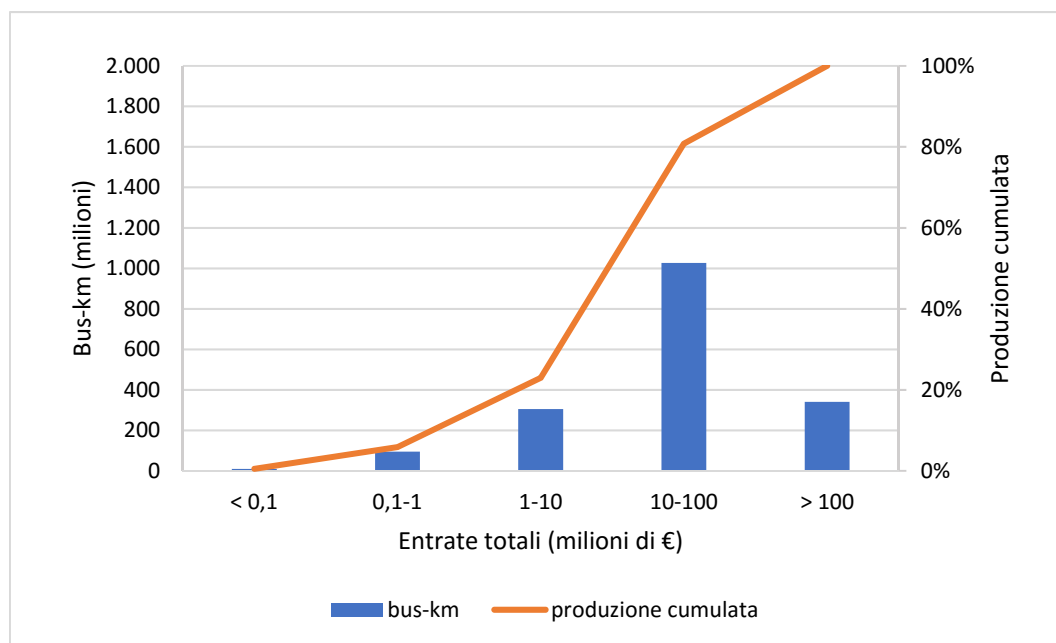
Figura 8 – Numero di imprese e numero di CdS di TPL urbano gestiti.  
(Fonte: elaborazioni ART su dati 2017 dell'Osservatorio TPL del MIT).



<sup>16</sup> Art. 5(4) del Regolamento (CE) n. 1370/2007 (come modificato dal Regolamento (UE) 2016/2338 del Parlamento europeo e del Consiglio): "A meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale, l'autorità competente ha facoltà di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico: a) il cui valore annuo medio stimato è inferiore a 1 000 000 EUR o, nel caso di contratto di servizio pubblico che include servizi di trasporto pubblico ferroviario di passeggeri, inferiore a 7 500 000 EUR; [...]".

La Figura 9 mostra la quota, in termini di bus-km, riferibile alle imprese affidatarie dei CdS di TPL urbano in funzione delle loro classi di ricavo. Le imprese affidatarie degli 825 contratti di servizio con ricavi totali fino a 1.000.000 €/cadauno rappresentano globalmente una quota inferiore al 5%.

Figura 9 – Produzione di servizio di TPL stradale per classi di ricavo delle imprese affidatarie. (Fonte: elaborazioni ART su dati 2017 dell'Osservatorio TPL del MIT).



(ii) *incidenza del costo del lavoro sui costi della produzione*

Nell'analisi dei diversi fattori, non può non considerarsi l'incidenza del costo del lavoro sul totale dei costi della produzione, sia con riguardo al settore gomma sia a quello ferro.

A tal proposito, analizzando un campione rappresentativo delle imprese attive nei servizi di trasporto pubblico locale, considerando separatamente il settore gomma (composto da 137 aziende<sup>17</sup>) e quello ferroviario (costituito dal totale della popolazione delle aziende, escluso il principale operatore del servizio ferroviario nazionale), per il triennio 2015 – 2017, è emersa un'elevata incidenza del costo del lavoro sul totale dei costi della produzione, seppur con una forte eterogeneità fra le diverse aziende, come si evince dalla figura che segue.

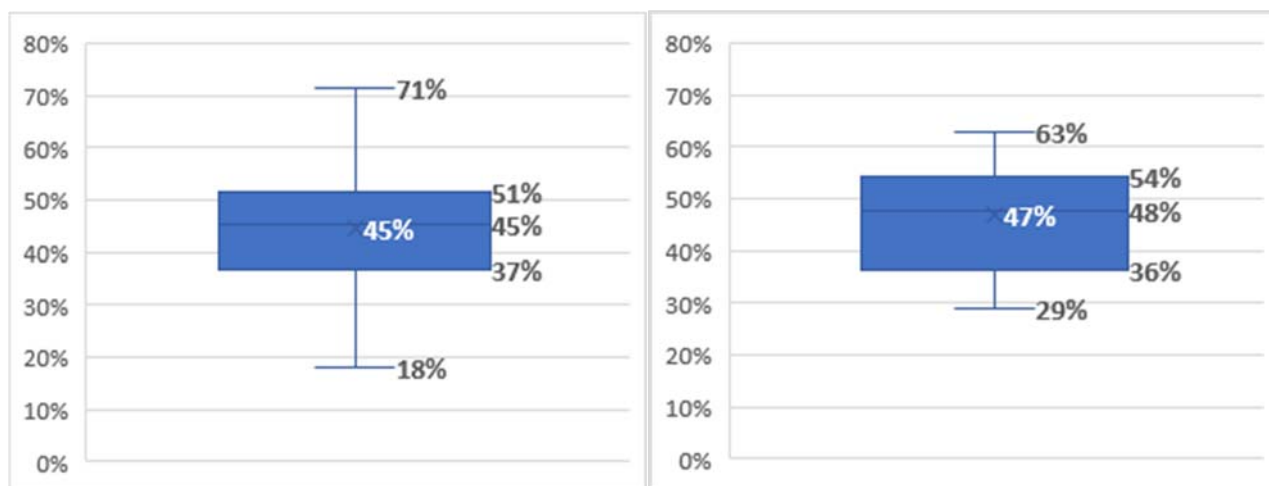
La mediana del rapporto fra costo del lavoro e costi della produzione, indicatore maggiormente significativo quando i valori presentano un'elevata dispersione, per il settore della gomma è pari al 45% e per quello ferroviario è pari al 48%.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Il campione è stato estratto dalla popolazione delle aziende riportata nella banca dati dell'Osservatorio TPL per l'anno 2017, esclusi i consorzi ed il principale operatore del trasporto ferroviario nazionale. La stratificazione campionaria è stata effettuata secondo un criterio geografico: Nord, Centro e Mezzogiorno (classificazione ISTAT) e dimensionale, per numero di addetti: 0-9; 10-49; 50 – 249 – oltre 250. Quest'ultima ripartizione è stata operata tenuto conto della definizione di micro, piccola e media impresa di matrice comunitaria. fonte: European Commission - <https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/sme-definition/>. All'interno di ogni cluster (per es: Nord, addetti 0-9) sono state selezionate, secondo la variabile produzione, le aziende che ricadono fra il 75 percentile ed il massimo livello di produzione registrato per quel cluster.

<sup>18</sup> Tali dati appaiono in linea con quelli elaborati da ASSTRA "Le Aziende del TPL alla ricerca di una giusta rotta. Anno 2019" che

Nel grafico sottostante sono riportati gli indicatori della distribuzione della variabile “costo del lavoro sul totale costo della produzione”, con indicazione dei valori minimo e massimo, del primo e terzo quartile e della media e mediana.

Figura 10 – Boxplot relativi ai settori gomma (sx) e ferro (dx) che rappresentano la distribuzione dei valori (minimo, primo quartile, media, mediana, massimo) del costo del lavoro sul totale dei costi della produzione su dati banca dati AIDA 2015 – 2017



### (iii) Sintesi finale sui servizi TPL urbano

Da quanto illustrato in questa Sezione, emerge che il settore del TPL beneficia di un volume consistente di risorse pubbliche, corrispondente per l’anno 2017 a 7,581 mld euro (corrispondente alla somma di corrispettivi e compensazioni per agevolazioni tariffarie; fonte: elaborazioni ART su dati 2017 dell’Osservatorio TPL del MIT).

Il comparto del TPL urbano, che ne assorbe la quota principale, per un montante pari a 4,740 mld euro, si presenta caratterizzato da una elevata frammentarietà dato che, come riportato nella Tabella 7, il 71% dei contratti di servizio (ben 825 contratti di servizio su 1166) presentano un valore complessivo inferiore al mln euro, per un valore medio di volumi pari a 126 mila bus - km, dato che pare non coerente con un obiettivo di efficientamento dei servizi in ragione dell’esistenza di economie di scala, di norma associate ad una scala di volumi ben più ampia.<sup>19</sup> Il fatto che un’impresa possa essere titolare di più contratti di servizio non altera quanto esposto. Infatti, risulta che ben 464 operatori (cioè il 70% del totale) sono titolari di un solo CdS.

Sono anche presenti casi che manifestano anomalie nel senso opposto. E’ emerso che 6 operatori (cioè l’1% del totale) gestiscono ognuno oltre 10 CdS. La Tabella 5 riporta questi 6 casi, dove emerge il caso della Puglia con i 20 CdS gestiti dal consorzio CO.TRA.P.

riporta “(...) l’incidenza del costo lavoro sul valore di produzione è pari a circa il 47%” e nell’indagine conoscitiva 20-16 dell’AGCM <http://www.asstra.it/home/download/135.html> “IC47 – Condizioni concorrenziali nei mercati del trasporto pubblico locale” che riporta “(...) Le varie componenti di costo hanno una diversa incidenza sul totale dei costi; le voci che pesano maggiormente sono: il lavoro (che pesa circa il 41%)”. <https://www.agcm.it/pubblicazioni/bollettino-settimanale/2016/20/alias-8289>

<sup>19</sup> Si veda al riguardo quanto contenuto nella delibera ART n. 48/2017 (Relazione illustrativa, misura 6).

Tabella 5 – Imprese di servizi TPL urbano con più di 10 CdS ciascuna.

*(Fonte: elaborazione ART su dati 2017 dell'Osservatorio TPL del MIT).*

<b>Impresa</b>	<b>Zona operativa</b>	<b>Nr. CdS gestiti</b>
CO.TR.A.P. – CONSORZIO TRASPORTI AZIENDE PUGLIESI	Puglia	20
AZIENDA SICILIANA TRASPORTI S.P.A.	Sicilia	15
MASTRANTONI AUTOLINEE /	Basso Lazio	11
SCHIAFFINI TRAVEL S.P.A.	Castelli Romani	11
MICCOLIS S.P.A.	Puglia centrale	11
ATC ESERCIZIO	La Spezia	11

Come riportato nell'analisi svolta, quasi il 50% della produzione di bus-km nazionale proviene da CdS caratterizzati da affidamenti diretti o *in house* e, molto spesso, l'impresa affidataria è partecipata dallo stesso ente affidante.

## 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 novellato dal decreto-legge 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*».

Alla luce dell'esperienza acquisita nonché delle modifiche normative sopra richiamate e introdotte successivamente all'adozione della delibera n. 49/2015, recante *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 e definizione dei criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici e avvio di un procedimento per la definizione della metodologia per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento*, si è reso necessario intervenire nuovamente sulla materia oggetto di trattamento nella delibera citata.

Si consideri che con separato procedimento relativo ai servizi ferroviari regionali caratterizzati da obblighi di servizio pubblico, l'Autorità ha già stabilito i criteri e principi per la individuazione degli obiettivi di efficacia ed efficienza che i gestori devono rispettare.<sup>20</sup>

### D.2 Obiettivi specifici

Con specifico riguardo alle novità introdotte dal D.L. 50/2017, si evidenzia quanto ivi disposto all'art. 48, comma 7, in cui l'Autorità è stata incaricata di dettare regole generali<sup>21</sup> in merito alle procedure di scelta del contraente per l'affidamento dei servizi di TPL tramite gara, con riferimento a:

- a) contratti di servizio *Net Cost*, dove è prevista la facoltà per l'affidatario di procedere alla riscossione diretta dei proventi da traffico, assumendosi il rischio d'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 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) accesso a condizioni eque ai beni immobili e strumentali indispensabili all'effettuazione del servizio, in favore dell'affidatario, con specifiche disposizioni per i beni acquistati con finanziamento pubblico e per la determinazione dei valori di mercato dei predetti beni;

<sup>20</sup> Cfr. la delibera n. 120/2018 del 5 dicembre 2018, con cui l'Autorità ha approvato un Atto di regolazione che definisce metodologie e criteri per garantire l'efficienza delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale passeggeri connotati da obblighi di servizio pubblico. Inoltre, in materia di condizioni minime di qualità, con delibera n. 16/2018 del 9 febbraio 2018, 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.

<sup>21</sup> 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 loro dalla Costituzione (Corte Cost., sentenza n. 41 del 11 marzo 2013).



- 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 del medesimo contratto collettivo di lavoro nazionale di settore e il contratto di secondo livello o territoriale, tenuto conto delle garanzie minime disciplinate all'articolo 3, paragrafo 3, secondo periodo, della direttiva 2001/23/CE del Consiglio (continuità per almeno 1 anno).

Con l'art. 27, comma 8-*quinquies*, del decreto-legge 50/2017, sono state inoltre attribuite all'Autorità competenze in materia di aggiornamento dei livelli tariffari dei servizi di TPL.

In esito poi ai risultati conseguiti con l'implementazione del quadro regolatorio delineato nella delibera n. 49/2015, l'Autorità ritiene opportuno fornire un maggior dettaglio di prescrizioni regolatorie in tema di: lotti da affidare (raccordo con la delibera n. 48/2017<sup>22</sup>), contenuto dei contratti di servizio e beni strumentali; trasparenza, efficacia ed efficienza degli affidamenti, inclusi i criteri per la determinazione del margine di utile ragionevole e i principi e i criteri di contabilità regolatoria nonché i relativi prospetti contabili; informazioni da mettere a disposizione nelle procedure di affidamento e tutela del principio di equa e non discriminatoria partecipazione alle gare. Infine, con riferimento alla fase di esecuzione del contratto, l'obiettivo consiste nell'introduzione di criteri e principi per: il monitoraggio e la rendicontazione del servizio; la verifica dell'equilibrio economico e finanziario; la revisione contrattuale.

---

<sup>22</sup> Delibera n. 48/2017, recante l'Atto di regolazione recante la definizione della metodologia per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento, ai sensi dell'articolo 37, comma 3, lettera a), del decreto-legge n. 201/2011 e dell'articolo 37, comma 1, del decreto-legge n. 1/2012.

## E. DEFINIZIONE E VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE

### E.1 Introduzione

L'intervento regolatorio oggetto della presente Relazione AIR consiste nella riforma delle misure contenute nella delibera n. 49/2015 la quale, nel quadro di una regolazione stabile e consistente, ha richiesto opportuni adattamenti rispetto alle modifiche intervenute nel settore, alla luce sia delle risultanze dell'attività di monitoraggio svolta nel triennio successivo all'adozione della suddetta delibera (che ha fatto emergere numerose criticità in termini di efficienza e governance del settore) sia dell'adeguamento alle nuove disposizioni legislative nel frattempo introdotte.

Le opzioni esaminate in questo documento AIR sono:<sup>23</sup>

- 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 resta unicamente un utile *benchmark* di paragone rispetto al quale valutare l'Atto di regolazione, atteso che da un lato le novelle normative obbligano ad una revisione della regolazione, e dall'altro il monitoraggio condotto dall'Autorità ha evidenziato l'opportunità di intervenire ulteriormente come specificato nelle Sezioni B e D.

L'Opzione 1 consiste nella proposizione delle misure contenute nell'Atto di regolazione che appaiono atte a favorire la contendibilità (concorrenza per il mercato) nonché la trasparenza, efficacia ed efficienza degli affidamenti, anche tenuto conto delle modifiche apportate in seguito ai rilievi emersi dalla consultazione pubblica.

### E.2 Descrizione dello status quo

Per questa opzione, si rinvia alla descrizione effettuata nella Sezione 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 (cfr. Figure 3 e 4, Sezione C);
- procedure di affidamento non rispettose di regole di imparzialità/delle regole ART e interessi contrapposti delle imprese => alto livello di contenzioso in caso di gara (cfr. Sezione B);
- asimmetria informativa tra IA ed EA in particolare circa la corrispondenza tra costi del servizio ed entità dei corrispettivi => pericolo di gestione inefficiente e sovracompensazioni (cfr. Sezione B, si vedano le difficoltà nella predisposizione del PEF);
- inefficace contrasto dell'evasione/elusione tariffaria, politiche commerciali sub ottimali => rischio di bassa redditività del servizio (cfr. Sezione C);
- barriere all'ingresso legate alla disponibilità dei beni strumentali e al trasferimento del personale (cfr. Sezione B).

---

<sup>23</sup> Si rinvia allo Schema di AIR per la disamina delle opzioni regolatorie alternative valutate dall'Autorità per giungere alla delineazione della opzione di regolazione posta in consultazione.

(link: [https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2018/12/Schema-AIR-Delibera-n.143\\_2018.pdf](https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2018/12/Schema-AIR-Delibera-n.143_2018.pdf))

A questo si aggiunga il ridotto livello degli investimenti, come segnalato dalle stesse Associazioni di settore.<sup>24</sup>

### *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. L'Atto 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, metropolitana) che il servizio di TPL su rete ferroviaria. L'applicazione delle misure è possibile, per l'ente affidante, anche con riguardo ai servizi di trasporto pubblico di passeggeri per via navigabile interna e ai servizi di trasporto su impianti fissi (funicolari e funivie).

I destinatari delle misure di regolazione si dividono in cinque 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 prestano il servizio di TPL di passeggeri in forza di un (nuovo) CdS, aggiudicato al termine della procedura di affidamento (IA);
- 4) i soggetti partecipanti alla gara, ossia imprese di TPL che, in virtù del possesso dei requisiti definiti dall'EA nella pertinente documentazione di gara, partecipano alla procedura di affidamento (PG).

### *E.4 Atto di regolazione: principali misure ed analisi di impatto*

Si possono analizzare le misure dell'Atto di regolazione distinguendole in base alle proprie finalità perseguite, che portano all'identificazione anche dei principali effetti conseguiti. In ciò che segue, sono state evidenziate (in grassetto) le modifiche apportate a valle del processo di consultazione, e valutate sotto lo specifico profilo dei benefici ed oneri incrementali attesi da esse.

In linea coi modelli di regolazione economica già varati, l'Autorità è pervenuta ad alcune scelte di fondo che costituiscono i pilastri dell'Atto di regolazione; ossia:

- 1) misure regolatorie in materia di lotti da affidare, contenuto dei CdS e beni strumentali;
- 2) misure regolatorie finalizzate alla trasparenza, efficacia ed efficienza degli affidamenti;
- 3) misure regolatorie per l'equa e non discriminatoria partecipazione alle gare;
- 4) fase esecutiva del contratto di servizio.

#### 1) Misure regolatorie in materia di lotti da affidare, contenuto dei CdS e beni strumentali

Attualmente, uno dei principali ostacoli all'avvicendamento di gestori diversi nel settore dei servizi di TPL è

---

<sup>24</sup> Secondo analisi compiute da ASSTRA, "La scarsità di risorse per il rinnovo del parco mezzi ha portato il parco autobus italiano (circa 50.000 autobus intero settore) con una età media di quasi 12 anni di età distinguendosi nel panorama europeo per vetustà dei mezzi." (ASSTRA, 2017, La mobilità sostenibile per la riduzione delle emissioni, pag. 7); "Una rilevante criticità del settore è certamente la mancanza di nuovi flussi di investimenti per rinnovare le reti, il parco veicolare e per ampliare l'offerta di servizi per i clienti. L'andamento e l'entità degli evidenziano una attenzione costante e non in crescita delle aziende alla formazione del proprio capitale: gli ammortamenti rimangono, infatti, stabili su livelli di gran lunga inferiori a quelli di qualche anno addietro." (ASSTRA, 2019, Le aziende del TPL: alla ricerca di una giusta rotta, pag. 49).

rappresentato dalla disponibilità dei beni strumentali allo svolgimento del servizio (veicoli, depositi, *etc.*) suscettibili di essere classificati essenziali e/o indispensabili (secondo i criteri stabili nella misura 4 dell'Atto di regolazione).

Nella maggioranza dei casi, questi mezzi appartengono all'azienda che tradizionalmente esercisce il servizio di TPL su un certo territorio (*incumbent*), azienda che molto spesso è controllata dallo stesso ente affidante.

È principio di regolazione noto, presente nella stessa norma istitutiva dell'Autorità, che l'indisponibilità iniziale dei beni (nella norma il riferimento è al "materiale rotabile") non deve rappresentare una barriera all'ingresso. A tale scopo le misure regolatorie introducono una specifica disciplina per i beni classificati come essenziali/indispensabili che devono essere messi a disposizione dell'IA, fermo restando che il nuovo gestore dovrà procurarsi in tempi adeguati, e nelle forme commerciali preferite (noleggio, leasing o acquisto), i mezzi necessari allo svolgimento del servizio classificati come beni commerciali. Al fine di garantire comunque la continuità nell'erogazione del servizio, è prevista la possibilità per l'EA, attraverso specificazione nel CdS o a seguito di previsione normativa o accordo negoziale, di prevedere la messa a disposizione del materiale rotabile da parte di gestore uscente fino all'entrata in esercizio del materiale rotabile dell'IA strumentale all'effettuazione del servizio (misura 5.5).

Nelle misure dalla 3 alla 10 è disciplinato l'iter relativo all'individuazione dei beni suscettibili di essere definiti essenziali e/o indispensabili, per i quali appunto, come indicato nella misura 4.3, "*devono essere fornite garanzie sulla piena disponibilità degli stessi, o di beni aventi caratteristiche analoghe, sin dal momento in cui inizia l'affidamento (...)*", disciplinando le modalità di raccolta delle informazioni (mediante il coinvolgimento degli stakeholder), la messa a disposizione dei beni così individuati dall'*incumbent* al *newcomer* e la definizione del valore economico del subentro.

All'interno di questo percorso, rientrando nelle fasi propedeutiche all'affidamento, l'asimmetria informativa fra IA ed EA relativa alla quantità, alle condizioni ed al valore economico residuo dei beni, è affrontata, come già previsto nella delibera n. 49/2015, con una consultazione pubblica da concludersi entro 60 giorni, che coinvolge i portatori di interesse come indicati nella misura 4.7, avente per obiettivi principali (ma non esclusivi) quelli di:

- identificare
- i beni essenziali e/o indispensabili;
- effettuare
- la ricognizione delle caratteristiche tecnico-funzionali dei beni e delle condizioni economiche e contrattuali di subentro dell'IA;
- definire
- le condizioni di qualità del servizio, incluse le relative certificazioni;
- individuare
- il personale preposto all'erogazione del servizio.

Per garantire il *trade-off* fra la riduzione dell'asimmetria informativa per l'EA e per i diversi stakeholder (compresi gli eventuali potenziali *newcomer*) rispetto all'*incumbent* e la tutela della riservatezza commerciale e industriale delle informazioni rese disponibili, nella misura 4.9, è stato introdotto, richiamando – in modo coordinato - anche quanto già previsto dall'Autorità nella delibera n. 16/2018, il compito di definire, da parte dell'EA, il "**Piano di accesso al dato**" (documento, da definire nell'ambito della consultazione, che riporta: l'insieme dei dati elementari che debbono essere nella disponibilità dell'EA, la modalità di rilevazione del dato, la modalità di accesso al dato da parte di terzi e il fornitore del dato soggetto ad obbligo di trasmissione all'EA). Tale strumento è in grado di diminuire significativamente l'asimmetria informativa tra EA e il gestore nonché tra gestore uscente e partecipanti alla gara.

Per evitare oneri eccessivi per l'EA, e in considerazione della Sentenza della Corte di Giustizia Europea del 24/10/2019 sulla Causa 515/18, relativa all'interpretazione dell'articolo 7, par. nn. 2 e 4, del Regolamento (CE) n. 1370/2007, è stato esplicitato, nella misura 4.6, che **la consultazione pubblica, non sia prevista in caso di procedura di affidamento diretto al GU del servizio avente medesimo volume di produzione e medesimo perimetro.**

Un'attenzione specifica merita la disciplina dei beni strumentali acquistati tramite finanziamento pubblico, affrontata nella misura 6 ed integrata, post consultazione, al fine di meglio chiarire il rapporto tra vincolo di destinazione d'uso e vita utile del bene, in funzione della quota di risorse pubbliche interessate.

Nella misura 6.1, si prevede infatti *“che l'ente che eroga il finanziamento, apponga il vincolo di destinazione d'uso e ne stabilisca la durata in funzione della vita utile e della quota di risorse pubbliche assegnate rispetto al valore complessivo; tali beni sono trasferiti all'IA secondo le modalità di cui alla misura 7 (...)”*.

Si è disposto altresì, nella misura 6.3, che *“il GU o il titolare del bene, anche in assenza di specifiche disposizioni di legge/contrattuali, è tenuto comunque alla messa a disposizione dell'IA dei beni acquistati interamente tramite finanziamento pubblico, configurandosi tale condizione come vincolo di destinazione d'uso “implicito” per tutto il periodo di vita utile del bene.”*. Tali specifiche previsioni portano ad una riduzione delle barriere all'entrata nelle procedure di affidamento, agevolando l'accesso equo e non discriminatorio a tali risorse.

Con riguardo alla garanzia di disponibilità dei beni individuati quali essenziali e/o indispensabili (a valle della consultazione), è stato stabilito l'obbligo in capo all'EA di adottare una o più azioni (misura 8), fatte salve le esigenze di finanza pubblica e nel rispetto della disciplina europea sugli aiuti di Stato, 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 enti/autorità competenti **e/o con soggetti privati**, per agevolare la messa a disposizione dei beni strumentali all'IA (misura 8.1).

Per quanto riguarda la disponibilità e l'accessibilità ai beni, in particolare alle reti, agli impianti ed alle infrastrutture, è richiamato, nella misura 7, quanto disposto con la **delibera n. 130/2019**. Sono stati introdotti altresì dei riferimenti (misura 7.6) per la messa a **disposizione e/o trasferimento all'IA di banche dati**, con attenzione alle **informazioni commercialmente sensibili del GU, o di altro precedente titolare, e nel rispetto della normativa in materia di tutela della riservatezza commerciale e industriale**, con conseguente miglioramento della parità di trattamento tra GU e potenziale nuovo affidatario nelle procedure di affidamento dei servizi.

Nei casi in cui è necessario stabilire il valore di subentro dei beni essenziali e/o indispensabili di proprietà del GU o di eventuali soggetti terzi, da cedere all'IA, si è stabilito – nella misura 9 – che questo sia individuato in base al valore di mercato, stimato mediante il ricorso a stime peritali giurate, per quanto riguarda i beni immobili, gli impianti ed ogni altra dotazione patrimoniale.

Per quanto concerne invece la determinazione del **valore di subentro del materiale rotabile per il servizio di trasporto su strada**, valutati anche i contributi ricevuti in fase di consultazione ed in modo integrativo rispetto alla versione della delibera sottoposta a consultazione, questo è **determinato dall'EA, sulla base dei dati resi disponibili dal soggetto proprietario, con riferimento al valore più alto fra il valore netto contabile e quello di mercato, entro un limite massimo di scostamento pari al 5%.**

L'introduzione di un tetto allo scostamento fra il valore netto contabile e quello di mercato è stata

considerata necessaria per limitare il possibile margine discrezionale del soggetto proprietario, che potrebbe aver adottato criteri contabili, formalmente corretti, ma orientati a far risultare un valore netto contabile che non riflette quello di mercato. Si è comunque mantenuto il principio, presente anche nella delibera n. 49/2015, oltretutto nella Schema di Atto di regolazione sottoposto a consultazione, di considerare il valore più alto fra quello netto contabile ed il valore di mercato, per tutelare gli investimenti effettuati con risorse pubbliche, che interessano prevalentemente imprese a partecipazione pubblica, in massima parte coincidenti con il GU.

L'insieme delle misure soprariportate e che rilevano in termini di "accesso equo e non discriminatorio ai beni strumentali essenziali e/o indispensabili", tenuto conto anche delle osservazioni ricevute in fase di consultazione, produce un incremento del livello di trasparenza, dovuto alla maggiore facilità nell'accesso alle informazioni rilevanti, data la redazione di uno specifico documento denominato appunto "Piano di accesso al dato".

La redazione, con maggior dettaglio, dei diversi step della procedura di consultazione, delle indicazioni sui criteri di classificazione dei beni, sulle modalità di subentro fra GU e IA nonché la definizione del valore residuo degli stessi, riducono l'asimmetria informativa fra *incumbent* e *new comer* nonché le barriere all'ingresso, data la messa a disposizione all'IA dei beni classificati essenziali e/o indispensabili e la concessione di un tempo congruo per l'approvvigionamento di quelli categorizzati come commerciali. Tutto questo ha un impatto positivo in termini di tutela della concorrenza per il mercato, che si esplica nelle procedure di affidamento concorsuali, a fronte di contenuti oneri incrementali (essenzialmente rappresentati dal Piano di accesso al dato).

## 2. Misure regolatorie finalizzate alla trasparenza, efficacia ed efficienza degli affidamenti

La separazione contabile e la contabilità regolatoria, disciplinate nelle misure 11 e 12, unitamente all'adozione dei relativi schemi contabili, devono 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. La separazione contabile è prevista CdS e per modalità trasportistica, nel caso un contratto di servizio veda l'affidamento di più servizi effettuati con più modalità.

Come indicato nella Misura 1.6, si è stabilito di introdurre l'obbligo di contabilità regolatoria e di separazione contabile per il trasporto pubblico locale passeggeri su strada, **a partire dal 1° gennaio 2021**, per tenere conto del tempo necessario alle imprese per dotarsi, sia dal punto di vista degli strumenti interni – procedure contabili, piano dei conti regolatorio, etc. - sia dal punto di vista dei supporti esterni (ricerca del soggetto revisore).

È stata prevista una **rendicontazione semplificata, per i titolari di CdS di servizi su strada** il cui valore annuo, calcolato come media del periodo regolatorio, è **inferiore a 1.000.000 €**; tale rendicontazione semplificata consiste in schemi ridotti di contabilità regolatoria di Conto Economico e Stato Patrimoniale, e in driver semplificati di attribuzione dei costi ai servizi di diverse modalità di trasporto (driver dei ricavi totali), con la possibilità di certificare la conformità dell'operato dell'IA direttamente dal collegio sindacale o dal legale rappresentante, senza necessità di ricorrere ad una società di revisione esterna, come invece previsto nel caso della contabilità regolatoria ordinaria.

Questo approccio risponde a principi di ragionevolezza e proporzionalità nonché all'opportunità di non imporre eccessivi oneri regolatori ad aziende titolari di CdS di valore economico contenuto o

tendenzialmente di piccole dimensioni.

La scelta della soglia di 1.000.000 € quale discriminante tra la contabilità regolatoria ordinaria e quella semplificata deriva dalla considerazione che tale cifra rappresenta anche la soglia di ricavi totali sotto la quale è possibile affidare direttamente un contratto di servizio, secondo quanto previsto dal regolamento (CE) 1370/2007.

A dimostrazione della rilevanza per gli operatori del settore della semplificazione adottata dall'Autorità, si consideri che il 71% dei CdS presenta ricavi totali inferiori a 1.000.000 € anche se la produzione globale di bus-km ad essi associata è inferiore al 5% (cfr. Sezione C, Figura 9).

Nelle misure 14 e 15, sono state introdotte, post consultazione, alcune indicazioni metodologiche per gli EA, per rendere meno discrezionale la predisposizione degli schemi proposti, uniformandone l'applicazione e garantendone adeguata trasparenza da parte degli enti interessati, anche ai fini del perseguimento dell'efficienza gestionale.

In particolare, sia per la redazione del PEF simulato negli affidamenti con gara sia per quelli diretti o *in house*, sono state specificate le finalità, esplicitando che il **PEF simulato ha la funzione di determinare il corrispettivo a base d'asta (nel caso di affidamento con gara) o del CdS da affidare (nel caso di affidamento diretto o in house) nonché di verificare l'equilibrio economico-finanziario del CdS per l'intera durata dell'affidamento (solo per questi ultimi).**

Viene indicato altresì, nelle misure 14 e 15, per gli affidamenti con gara e per quelli diretti o *in house*, il **rapporto che intercorre fra la redazione del PEF simulato, i parametri di efficienza di cui alla delibera n. 120/2018 (limitatamente al trasporto ferroviario) e i costi standard, di cui al d.m. 157/2018, che rappresentano un riferimento per la determinazione dei corrispettivi**, con le eventuali integrazioni legate alla specificità del servizio e agli obiettivi degli enti territoriali in termini di programmazione dei servizi e di promozione dell'efficienza nel settore.

Risulta strettamente collegata al PEF nonché al monitoraggio ed alla gestione del CdS, la matrice dei rischi, da intendersi come il documento con il quale l'EA definisce e alloca i rischi tra ciascuna delle parti contrattuali in caso di affidamento in concessione. Come indicato nella misura 13, con integrazione rispetto alla versione sottoposta a consultazione, l'EA identifica e valuta gli specifici rischi connessi all'esercizio del servizio oggetto di affidamento, **definendo in esito a tale processo la forma di affidamento.**

L'esplicitazione di tale aspetto si è resa opportuna per evidenziare la correlazione fra rischi e loro andamento ed impatto nelle voci di ricavi e/o di costo del PEF. La matrice dei rischi infatti aiuta a ridurre l'incertezza allocando i rischi fra le parti ed a migliorare la qualità e l'efficacia del monitoraggio del CdS da parte dell'EA.

Le misure 14 e 15 sono correlate, in materia di monitoraggio periodico e di eventuale gestione degli scostamenti fra PEF preventivo e PEF consuntivo, alla misura 26.

In particolare, rispetto alla versione sottoposta a consultazione, nella misura 26 è stato previsto il **confronto fra PEF preventivo e PEF consuntivo**, al fine di **verificare l'eventuale sovra o sotto-compensazione.**

Le misure riguardanti la redazione del PEF, della matrice dei rischi e la definizione degli obiettivi di efficacia e di efficienza, nonché l'associato sistema di penalità in caso di mancato raggiungimento nonché di **premierità in caso di loro superamento**, determinano indubbi benefici in termini di efficienza produttiva (dato il recupero progressivo incorporato nel trend dei costi previsti nel PEF per l'intero affidamento) e di efficacia (date l'individuazione ex ante, da parte dell'EA, dei KPI e gli incentivi al progressivo raggiungimento da parte dell'EA degli obiettivi di *performance* e al loro superamento, stante la previsione di un sistema di premierità).



Nella misura 17, in modo sostanzialmente invariato rispetto a ciò che si prevedeva nello schema di Atto di regolazione, si stabilisce che il margine di utile ragionevole provenga da un'equa remunerazione del capitale investito netto proprio (CIN), attraverso l'applicazione del WACC (costo medio ponderato del capitale), calcolato dall'Autorità con una metodologia già consolidata e che sarà annualmente pubblicato sul proprio sito web istituzionale e aggiornato periodicamente.

**Il WACC è determinato in misura differenziata fra trasporto su ferro (compresi i servizi di metropolitana) e su strada**, perché diversi dei fattori che lo compongono (per es. D/E, *gearing* e Beta) non coincidono e riflettono le differenze di settore.

Nella misura 17 infine, tenendo conto anche di alcune osservazioni ricevute durante la fase di consultazione, **vengono disciplinate altresì le modalità di aggiornamento del WACC, in caso di revisione contrattuale e conseguente aggiornamento del PEF, considerando, per i CdS affidati direttamente o *in house*, il valore pubblicato dall'Autorità al momento dell'aggiornamento o della revisione, mentre per quelli affidati mediante procedura di gara, il valore inferiore fra quello pubblicato dall'Autorità e quello previsto nel contratto.**

Nella misura 17 infine, tenendo conto anche di alcune osservazioni ricevute durante la fase di consultazione, **vengono disciplinate altresì le modalità di aggiornamento del WACC, in caso di revisione contrattuale e conseguente aggiornamento del PEF, considerando, per i CdS affidati direttamente o *in house*, il valore pubblicato dall'Autorità al momento dell'aggiornamento o della revisione, mentre per quelli affidati mediante procedura di gara, il valore inferiore fra quello pubblicato dall'Autorità e quello previsto nel contratto.**

Quanto previsto nella misura 17 rappresenta l'estensione al comparto in esame della metodologia applicata dall'Autorità nell'individuazione di una remunerazione equa e trasparente del capitale investito netto dei soggetti regolati e garantisce un incentivo in capo all'IA agli investimenti, utili ai fini di un miglioramento, nel medio periodo, della qualità percepita del servizio (nuovo materiale rotabile) e dell'efficienza (dato il *cost saving*, nel medio periodo, in termini di manutenzione del nuovo materiale rotabile).

### 3. Misure regolatoria per l'equa e non discriminatoria partecipazione alle gare

Il trasferimento del personale tra "*incumbent*" e "*newcomer*", che rientra all'interno della disciplina della c.d. "clausola sociale", è affrontato nella misura 21.

La disciplina finale formulata dispone che l'EA, nella documentazione di gara, preveda l'obbligo che il personale già operante alle dipendenze del GU sia assorbito **senza soluzione di continuità** nell'organico dell'IA in considerazione del **fabbisogno organizzativo di personale che il nuovo servizio richiede**, specificando, a maggior tutela dei lavoratori interessati al subentro che:

- **in caso di suddivisione in lotti del servizio oggetto del CdS vigente, le regole generali della misura si applicano al trasferimento del personale alle singole imprese affidatarie di ciascun lotto, tenendo conto del criterio di ripartizione del servizio in lotti;**
- il personale da trasferire è individuato anche attraverso **la consultazione delle organizzazioni sindacali**, garantendone pertinenza con gli schemi di contabilità regolatoria redatti dall'*incumbent*;
- è motivo di **risoluzione del contratto** l'inadempimento, da parte dell'IA, degli obblighi previsti nella clausola sociale;
- nel contratto di servizio, sottoscritto con l'IA, sono riportate **congrue penali e clausole risolutive**.

Infine, per valutare appieno l'impatto della misura 21, in particolare nel medio-lungo periodo, è utile tenere conto dell'incidenza crescente nell'organizzazione del lavoro, delle nuove tecnologie digitali che, in molti casi,

automatizzano alcune funzioni e comportano un fabbisogno di maggiore specializzazione per altre.

La formulazione definitiva della misura 21, a valle anche di quanto emerso durante la consultazione, consente di incrementare i benefici netti dell'Atto di regolazione, in ragione delle seguenti motivazioni:

- la riduzione dell'asimmetria informativa dovuta alla disponibilità dell'elenco dettagliato del personale del GU che viene assorbito, senza soluzione di continuità dall'IA, ed i relativi costi che vengono comunicati unitamente alla documentazione di gara e pertanto sono noti ai partecipanti alla stessa;
- la riduzione delle barriere all'ingresso date dall'introduzione del concetto di fabbisogno organizzativo del personale che il nuovo servizio richiede, tutelando quindi anche la libertà d'impresa a garanzia delle condizioni abilitanti alla gestione del servizio secondo principi di efficienza ed efficacia della gestione.

#### 4. Fase esecutiva del contratto di servizio.

Nella Sezione C si evince che la modalità più diffusa di affidamento del servizio è quella diretta o *in house*. L'assenza di un confronto competitivo non favorisce l'ottimizzazione dell'impiego dei fattori produttivi e pertanto risulta necessario un intervento a tutela del conseguimento di adeguati livelli prestazionali. Peraltro, anche il ricorso a procedure competitive di affidamento non esenta l'EA dal prevedere, nei contratti di servizio, l'inserimento di obiettivi di efficienza e di relativi sistemi di monitoraggio, che rilevano anche nell'ottica di garantire l'equilibrio economico – finanziario previsto nel PEF.

Nell'Atto di regolazione è stata conservata, nei riferimenti per la misurazione dei KPI, la distinzione fra servizi di trasporto pubblico su ferro (definiti dall'Autorità nella delibera n. 120/2018) e su strada (disciplinati dall'EA nel CdS con riferimento all'Annesso 7 dell'Atto di regolazione) prevedendo, in quest'ultimo caso che, per gli affidamenti diretti ed *in house*, i livelli obiettivo degli indicatori siano individuati nell'ambito del PEF.

Per quanto riguarda i parametri di efficienza nel settore di trasporto su strada, come declinati nella misura 16 e nell'Annesso 7, a valle della procedura di consultazione, è stato:

- inserito, nell'articolato, un insieme di precisazioni testuali e specificazioni, in particolare esplicitando, nella misura 16.1, che **“tali obiettivi sono definiti per ogni periodo regolatorio in modo tale da misurare prestazioni riconducibili alla responsabilità dell'IA”**;
- ampliato, in simmetria con quanto già adottato dall'Autorità nella delibera n. 120/2018, il set degli indicatori di efficienza, comprendendo anche: **sostenibilità ambientale, efficienza energetica, sicurezza, velocità commerciale effettiva, conformità investimenti in materiale rotabile, conformità investimenti in nuove tecnologie**;
- disposto che l'EA preveda l'inserimento nel CdS di apposite penali per inadempimento contrattuale correlate al mancato raggiungimento degli obiettivi di efficacia ed efficienza, **nonché premialità nel caso di loro superamento**.

L'estensione degli indicatori, di cui al secondo punto dell'elenco, tiene conto dei contributi ricevuti dagli *stakeholder* in fase di consultazione nonché del peso crescente che assume la qualità anche quale determinante della domanda e della centralità della sostenibilità ambientale.

La misura 16 viene supportata dalle prescrizioni, in tema di monitoraggio del servizio, previste dalla misura 25. Le misure riportate nella misura 16 e nella collegata misura 25 e nell'Annesso 7, comportano, mediante

l'introduzione di specifici KPI e di relative premialità o sanzioni, un forte orientamento all'efficienza produttiva della gestione da parte dell'IA, con riflessi che rilevano anche in termini economici impattando sul PEF nonché in termini di miglioramento atteso della qualità del servizio per gli utenti.

La previsione di un sistema di monitoraggio, come ulteriormente rafforzato a valle della consultazione, comporta una riduzione significativa dell'asimmetria informativa fra EA e IA ed una maggiore trasparenza nella gestione contrattuale, non solo fra le parti, ma in termini di *accountability* verso gli utenti del servizio ed i cittadini e determina un beneficio incrementale netto per l'Atto di regolazione.

## F. IMPATTO DELL'OPZIONE SCELTA

In considerazione delle valutazioni svolte nella Sezione E, l'Atto di regolazione si conferma quale opzione regolatoria caratterizzata da una prevalenza dei benefici attesi rispetto agli oneri incrementali, in particolare tenuto conto delle modifiche apportate in seguito alla consultazione. La valutazione di impatto della regolazione, riferita allo status quo, viene effettuata utilizzando il quadro sinottico riportato nella Tabella,<sup>25</sup> in cui sono riportati i costi e i benefici attesi, espressi a livello qualitativo.

Per valutare l'impatto della presente regolazione per quanto riguarda il settore ferroviario si rimanda al quadro sinottico che segue, aggiornato al mese di novembre 2019.

Tabella 6 – Contratti di Servizio ferroviari e Avvisi di pre-informazione<sup>26</sup>

	n°	EA	IF	Scadenza	Durata (anni)	Valore anno (IVA escl.) M€	Valore totale (IVA escl.) M€	Data Pre-informazione
Sezione 1 CdS vigenti di cui è prevista prossimamente una nuova stipula	1	Piemonte AMP	GTT	rinnovo annuale	1	18,37	18,37	02/01/2016
	2	Calabria	Trenitalia	31/12/2017	3	70,00	209,75	30/09/2017
	3	Lazio	ATAC	23/05/2019	2	77,27	154,54	29/07/2019
	4	Campania	EAV	31/12/2019	3	55,36	110,72	30/09/2017
	5	Piemonte AMP	Trenitalia	31/12/2020	4	212,98	851,90	04/01/2017
	6	Marche	Trenitalia	31/12/2023	9	38,09	342,80	01/07/2017
	7	Campania	Trenitalia	31/12/2023	9	159,21	1.432,90	27/09/2017
Sezione 2 CdS vigenti per i quali è stato pubblicato l'avviso di preinformazione per una nuova stipula	1	Calabria	FdC	31/12/2018	3	26,85	80,55	24/12/2016
	2	Umbria	Busitalia	31/12/2019	5	7,02	35,10	29/11/2018
	3	Veneto	Sistemi Territoriali	31/12/2019	4	13,60	54,41	02/07/2019
	4	Friuli-Venezia-Giulia	Trenitalia	31/12/2019	2	38,84	77,68	26/03/2014
	5	Friuli-Venezia-Giulia	FUC	31/12/2020	3	3,99	11,97	
	6	Puglia	FAL	31/12/2021	6	21,82	130,93	03/10/2017
	7	Puglia	Ferrottramviaria	31/12/2021	6	44,31	265,89	03/10/2017
	8	Puglia	FdG	31/12/2021	6	23,74	142,44	03/10/2017
	9	Puglia	FSE	31/12/2021	6	151,12	906,73	03/10/2017
	10	Basilicata	Trenitalia	31/12/2023	9	26,90	242,10	30/09/2017
	11	Molise	Trenitalia	31/12/2023	9	21,99	197,90	28/09/2017
Sezione 3 CdS vigenti	1	Sardegna	ARST	31/12/2019	2	24,00	48,00	
	2	Lombardia	Trenord	31/12/2020	6	412,55	2.475,30	
	3	Lombardia	ATI Trenord-ATM	31/12/2020	3,3	17,74	59,14	
	4	Piemonte AMP	BLS	10/12/2022	6	1,77	0,30	
	5	Abruzzo	Trenitalia	31/12/2023	9	50,13	451,20	
	6	Basilicata	FAL	31/12/2023	9	21,79	196,15	
	7	Toscana	TFT	31/12/2023	9	6,62	59,62	
	8	Valle d'Aosta (ex MIT)	Trenitalia	31/12/2023	5	14,80	73,98	
	9	Provincia Trento	Trentino Trasporti	30/06/2024	5	19,70	98,50	
	10	Provincia Bolzano	SAD	31/12/2024	7,3	26,98	197,87	
	11	Provincia Bolzano	Trenitalia	31/12/2024	9	34,89	313,99	
	12	Provincia Trento	Trenitalia	31/12/2024	9	18,54	166,83	
	13	Liguria	AMT	15/04/2025	15	15,13	30,27	
	14	Liguria	AMT	2025	1	0,77	0,77	
	15	Sardegna	Trenitalia	31/12/2025	9	44,03	396,27	
	16	Sicilia	Trenitalia	31/12/2026	10	119,08	1.190,80	
	17	Abruzzo	TUA	31/12/2027	9	83,00	747,00	
	18	Lazio	Trenitalia	31/12/2032	15	245,59	3.683,90	
	19	Liguria	Trenitalia	31/12/2032	15	91,93	1.378,90	
	20	Puglia	Trenitalia	31/12/2032	15	72,28	1.084,20	
	21	Umbria	Trenitalia	31/12/2032	15	69,00	621,00	
	22	Veneto	Trenitalia	31/12/2032	15	233,00	2.097,00	
	23	FER c/Regione Emilia Romagna	SFP (TI+TPER)	31/12/2033	15 (+7,5)	153,00	2.295,00	
	24	Toscana	Trenitalia	30/11/2034	15	250,67	3.760,00	

<sup>25</sup> Nella tabella si è ritenuto opportuno inserire la colonna denominata: "Misure del n. 49/2015 richiamate nella tabella 3 sezione B", che contiene il riferimento alle misure oggetto di segnalazioni e istanze pervenute/attività di monitoraggio - periodo 2016-2018 e da dicembre 2018, post pubblicazione delibera n. 143/2018, a novembre 2019.

<sup>26</sup> Fonti:

scadenza e durata: contratti di servizio

valore annuo e totale: stima su fonti diverse (atti regionali e contratti di servizio-sezione corrispettivi o PEF)

data pre-informazione: Avvisi GUUE.

Per la valutazione di impatto della regolazione in argomento, sono stati ritenuti particolarmente rilevanti i seguenti elementi:

- riduzione delle barriere all'ingresso e conseguente **tutela della concorrenza**, in particolare nel caso di affidamenti mediante gara, con la disciplina puntuale relativa alla messa a disposizione dei beni essenziali e/o indispensabili da parte dell'*incumbent* all'IA e con la valutazione del valore residuo degli stessi (**accesso equo e non discriminatorio**);
- 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**);
- 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 standard minimi di qualità, riduzione dei costi della produzione, e l'innalzamento del *load factor* (**efficienza ed efficacia**); tali obiettivi sono assistiti da un sistema di penalità e al tempo stesso di premialità che consentono al gestore di beneficiare dei risultati di efficientamento ottenuti (che superino gli obiettivi pre-fissati).

Il contributo fornito dall'Atto di regolazione a ciascuno di questi elementi è indicato attraverso il segno +, modulato in base all'intensità dell'effetto determinato.

Per quanto riguarda i costi, ai fini della Relazione AIR gli stessi sono stati identificati con gli oneri incrementali rispetto allo *status quo*. Dal punto di vista della loro rappresentazione, si adotta lo stesso criterio qualitativo sopra definito per i benefici.

Per i soli oneri incrementali rispetto allo *status quo* è fornita una valutazione per i seguenti attori:

- Ente Affidante (EA);
- Gestore Uscente (GU);
- Impresa affidataria (IA);
- Partecipante alla gara (PG).

Tabella 7 – Impatto delle misure di regolazione

Titolo	Capo	Misure	Misure del. n. 49/2015 richiamate nella tabella 3 sezione B	Benefici			Oneri incrementali		
				Accesso equo e non discriminatorio	Trasparenza	Efficienza produttiva ed efficacia anche in termini di minori aggravii amministrativi	livello	soggetto	
Titolo 1 Fasi propedeutiche all'affidamento dei servizi	Capo 1 Misure regolatorie in materia di lotti da affidare, contenuto dei CdS e beni strumentali	2-10	2	+++	+++	+	++	EA	
			3				++	GU	
			4				+	IA	
			5				+	PG	
			17						
	Capo 2 Misure regolatorie finalizzate alla trasparenza, efficacia ed efficienza degli affidamenti	11-17	12	++	+++	+++	++	EA	
			13						
			14				++	IA	
			15						
Titolo 2 Fasi di affidamento dei servizi	Capo 1 Misure regolatorie per l'individuazione delle informazioni da mettere a disposizione nelle procedure di affidamento	18	9	++	++	0	++	EA	
								+	PG
	Capo 2 Misure regolatorie per l'equa e non discriminatoria partecipazione alle gare	19-24	8	+++	+++	++	++	EA	
			10				+	GU	
			11						
			16				+	IA	
			21				+	PG	
	Titolo 3 Fase esecutiva del CdS	-	25-28	19	0	+++	+++	++	EA
								++	IA

Legenda impatto: 0 invariato; + lieve; ++ medio; +++ forte

Torino, 28 novembre 2019

Il Dirigente dell'Ufficio Affari economici

F.to dott.ssa Cinzia Rovesti

**ANNESSO 1**

Tabella A1 – Contratti di servizio di trasporto ferroviario regionale attualmente in vigore con IF diverse da Trenitalia.

Regione	Impresa ferroviaria	Azionariato	Modalità affidamento	Scadenza
Calabria	FdC S.r.l.	100% Regione Calabria	Diretto (rinnovo)	31/12/2018
Lazio	ATAC S.p.a.	100% Roma Capitale	Diretto	23/05/2019
Campania	EAV S.r.l.	100% Regione Campania	Imposizione OSP (dal 27/3/2013)	31/12/2019
Sardegna	ARST S.p.a.	100% Regione Autonoma Sardegna	Diretto In House (proroga)	31/12/2019
Umbria	Busitalia-Sita Nord	100% FSI (100% MEF) - ha acquisito Umbria Mobilità Esercizio (ex FCU)	Diretto	31/12/2019
Veneto	Sistemi Territoriali	99,83% Veneto Sviluppo S.p.a. (100% Regione Veneto) - 0,17% azioni proprie	Diretto	31/12/2019
Friuli-Venezia-Giulia	FUC S.r.l.	100% Regione Autonoma Friuli-Venezia-Giulia	Diretto (proroga)	31/12/2020
Lombardia	Trenord S.r.l.	50% Trenitalia - 50% Regione Lombardia tramite gruppo FNM	Diretto	31/12/2020
Lombardia	ATI Trenord-ATM		Prosecuzione (ex gara)	31/12/2020
Piemonte AMP	GTT S.p.a.	100% Finanz. Città di Torino Holding (Azionista unico: Comune di Torino)	Contratto ponte	31/12/2020
Puglia	FAL S.r.l.	100% MIT	Diretto (rinnovo)	31/12/2021
Puglia	Fertramviaria S.p.a.	100% socio privato	Diretto (rinnovo)	31/12/2021
Puglia	FdG S.r.l.	99% Servizi e Infrastrutture Holding S.r.l. - 1% altri soci	Diretto (rinnovo)	31/12/2021
Puglia	FSE S.r.l.	100% FSI (100% MEF)	Diretto (rinnovo)	31/12/2021
Piemonte AMP	BLS AG	Azienda privata	Diretto con procedura comparativa (art.5 par.6 Reg. 1370/2007)	10/12/2022
Basilicata	FAL S.r.l.	100% MIT	Diretto	31/12/2023
Toscana	TFT S.p.a.	100% L.F.I. S.p.a. (60% pubblico - 40% privato)	Diretto (rinnovo)	31/12/2023
Provincia Trento	TT S.p.a.	100% Provincia Aut. Trento	Diretto In House	30/06/2024
Provincia Bolzano	SAD S.p.a.	Azienda privata	Diretto	31/12/2024
Liguria	AMT S.p.a.	100% Comune di Genova	Gara a procedura aperta	15/04/2025
Liguria	AMT S.p.a.	100% Comune di Genova	Diretto (proroga)	2025
Abruzzo	TUA S.p.a.	100% Regione Abruzzo	Diretto In House	31/12/2027
Emilia-Romagna	SFP Emilia-Romagna S.c.a.r.l.	Consorzio: 70% Trenitalia 30% TPER	Procedura ristretta per Offerta economicamente più vantaggiosa	31/12/2033



Tabella A2 – Contratti di servizio di trasporto ferroviario regionale afferenti a Trenitalia.

Regione	Impresa ferroviaria	Modalità affidamento	Scadenza
Valle d'Aosta (ex MIT)	Trenitalia	Aggiud. def. 2019-2023, Gara procedura aperta	31/12/2005
Calabria	Trenitalia	Diretto (rinnovo)	31/12/2017
Friuli-Venezia-Giulia	Trenitalia	Diretto (proroga tecnica)	31/12/2019
Piemonte AMP	Trenitalia	Diretto (rinnovo)	31/12/2020
Abruzzo	Trenitalia	Diretto	31/12/2023
Basilicata	Trenitalia	Diretto	31/12/2023
Campania	Trenitalia	Diretto (rinnovo)	31/12/2023
Marche	Trenitalia	Diretto (rinnovo)	31/12/2023
Molise	Trenitalia	Diretto (rinnovo)	31/12/2023
Provincia Bolzano	Trenitalia	Diretto	31/12/2024
Provincia Trento	Trenitalia	Diretto	31/12/2024
Sardegna	Trenitalia	Diretto	31/12/2025
Sicilia	Trenitalia	Diretto	31/12/2026
Lazio	Trenitalia	Diretto	31/12/2032
Liguria	Trenitalia	Diretto	31/12/2032
Puglia	Trenitalia	Diretto	31/12/2032
Umbria	Trenitalia	Diretto	31/12/2032
Veneto	Trenitalia	Diretto	31/12/2032
Toscana	Trenitalia	Diretto (rinnovo)	30/11/2034