

AS947 - REGIONE LIGURIA - TRASPORTO PUBBLICO REGIONALE E LOCALE

Roma, 10 maggio 2012

Presidente del Consiglio Regionale della Regione Liguria
Regione Liguria - Consiglio Regionale

L'Autorità, in data 16 febbraio 2012, ha ricevuto una segnalazione in merito al disegno di Legge Regionale, rubricato *"Riforma del sistema di trasporto pubblico regionale e locale"*, approvato nella seduta di Giunta Regionale del 22 marzo 2012, in relazione alla quale intende svolgere le seguenti considerazioni ai sensi dell'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287.

Come noto, le recenti misure di liberalizzazione adottate dal Governo, tramite il ricorso alla decretazione d'urgenza, hanno inteso rimuovere tutte le indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche. Quanto ai servizi di trasporto pubblico locale, la principale restrizione che le recenti manovre tentano di rimuovere è rappresentata dal mantenimento dei regimi di esclusiva per la gestione degli stessi.

Il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, *"Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo"*, infatti, ha disposto all'articolo 4 che ciascun ente locale, nel rispetto dei *"principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi"*, provveda a verificare la realizzabilità di una gestione pienamente concorrenziale dei vari servizi pubblici locali, procedendo quindi a liberalizzare *"tutte le attività economiche compatibilmente con le caratteristiche di universalità e accessibilità del servizio"*, limitando *"l'attribuzione di diritti di esclusiva alle ipotesi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità"* (articolo 4, comma 1).

Preliminarmente, tuttavia, le Regioni sono tenute ad organizzare *"lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio, entro il termine del 30 giugno 2012. La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale. Le regioni possono individuare specifici bacini territoriali di dimensione diversa da quella provinciale, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio [...]"* (articolo 3-bis, comma 1, del D.L. n. 138/11 e s.m.).

L'articolo 8 del disegno di Legge Regionale, per l'organizzazione e la gestione del servizio di trasporto pubblico locale, istituisce il BURT (Bacino Unico Regionale per il Trasporto) che coincide con l'intera circoscrizione territoriale della Regione. A tal fine, la Regione espleta le procedure competitive ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi di trasporto e gestisce, al contempo, il contratto di servizio stipulato a seguito dell'aggiudicazione delle procedure medesime (articolo 8, comma 2, lettere a e b).

Le disposizioni citate, relative all'organizzazione dei servizi di TPL, se, da un lato, costituiscono adempimento di uno specifico obbligo disciplinato all'articolo 3-bis del D.L. n. 138/11, dall'altro, ignorano del tutto quanto previsto dal successivo articolo 4 del decreto medesimo, con riferimento alla necessità che, una volta definito il bacino territoriale ottimale, si proceda poi alla verifica di una gestione pienamente concorrenziale dei servizi *"nel mercato"* (con tutti gli adempimenti richiesti dall'articolo 4 citato, tra i quali, la richiesta di parere all'AGCM). Ciò anche in considerazione del fatto che il disegno di legge regionale, oltre a definire il bacino dal punto di vista amministrativo, identifica nell'amministrazione regionale anche l'organo amministrativo procedente, ossia la stazione appaltante destinata ad indire le procedure di gara per l'affidamento dei servizi e, al contempo, l'interlocutore contrattuale dell'aggiudicatario titolare del relativo contratto di servizio.

Tanto premesso, risulta evidente che tra i due momenti (definizione del bacino e gestione della gara e del contratto) manca del tutto qualsiasi previsione in ordine alla necessaria verifica da parte della Regione, in qualità di amministrazione competente, sulla possibilità di liberalizzare *"nel mercato"* i servizi o parte di questi.

In altri termini, l'articolo 4 del decreto-legge citato richiede un *quid pluris* rispetto ad una semplice enunciazione di *"stile"* della necessità di mantenere l'esclusiva: la norma impone agli Enti procedenti la dimostrazione – in concreto – della necessità di mantenere l'esclusiva quale modello di gestione dei servizi pubblici locali (e del trasporto pubblico locale) dando per scontato che, nel caso in cui tale forma di gestione rappresenti l'unica possibilità, essa debba comunque essere attribuita ad esito di una procedura di gara. Tale passaggio, essenziale nel processo di riforma e liberalizzazione dei servizi pubblici locali prescelto dal Legislatore, è totalmente ignorato e automaticamente superato dal disegno di legge regionale che presuppone l'esclusiva quale forma di gestione ordinaria dei servizi in questione.

L'Autorità rileva, altresì, l'assoluta mancanza¹ di qualsiasi elemento che consenta di apprezzare la base economica a sostegno della scelta di definire un unico bacino di traffico a livello regionale e, per giunta, integrato ferro-gomma. L'articolo 11 del disegno di legge regionale, infatti, rubricato *"affidamento del servizio"*, prevede che la procedura di affidamento in esclusiva del servizio può avere ad oggetto anche il servizio regionale di trasporto ferroviario.

L'obiettivo della disposizione è evidentemente quello di favorire la crescita dimensionale e, considerata la frammentazione del settore, si tratta di un obiettivo senz'altro auspicabile, anche se nel trasporto locale le economie di scala dal lato dell'offerta si raggiungono con dimensioni piuttosto contenute e le economie di gamma in genere risultano ancor più modeste². La suddivisione del servizio in lotti, infatti, deve essere orientata, da un lato, al conseguimento di economie di scala o di gamma e, dall'altro, coerente con l'obiettivo di garantire la partecipazione alla gara del maggior numero possibile di concorrenti. Ciò implica un'attenta considerazione da parte della Regione delle caratteristiche e della struttura dei mercati di riferimento, volta ad una determinazione del/i bacino/i che tenga conto, caso per caso e nei limiti delle informazioni disponibili, del numero e delle dimensioni degli operatori nazionali e internazionali che potrebbero prendere parte alle gare.

Quanto, infine, alla previsione contenuta nell'articolo 13 del disegno di legge, che obbliga l'aggiudicatario subentrante a garantire a tutto il personale dipendente delle aziende che gestivano in precedenza il servizio, le condizioni economiche e normative derivanti dal C.C.N.L. nazionale di lavoro e dalla contrattazione collettiva aziendale, l'Autorità intende svolgere le seguenti considerazioni.

L'articolo 3-*bis*, comma 2, del D.L. n. 138/11, prevede che *"In sede di affidamento del servizio mediante procedura ad evidenza pubblica, l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione costituisce elemento di valutazione dell'offerta"*. E' evidente che l'obiettivo principale del legislatore è quello di favorire forme di protezione dei lavoratori, disciplinando, tra gli altri, un preciso criterio di aggiudicazione delle procedure di gara che saranno bandite, soprattutto per quei settori interessati dalla riforma in cui non è disciplinata la cd. *"clausola sociale"*.

Nel trasporto pubblico locale, tuttavia, nel quale tale vincolo è già disciplinato e cogente³, la previsione del disegno di legge regionale potrebbe avere l'effetto – come preannunciato dal segnalante – di *"appiattire"* il costo del fattore lavoro per tutti i potenziali *competitor* su livelli predeterminati nei contratti aziendali delle principali imprese attive nel contesto geografico di riferimento.

L'Autorità ha evidenziato più di una volta⁴ le possibili distorsioni ricollegabili ai casi in cui il legislatore imponga l'adozione di un determinato tipo di CCNL, osservando che una tale scelta appare più appropriata per i soli aspetti del contratto che producono effetti sulla sicurezza del lavoratore, piuttosto che anche su quelli meramente economici. Una disposizione normativa di tal genere è suscettibile, infatti, di ridurre la concorrenza costituendo una barriera all'entrata per i nuovi entranti ovvero innalzando i costi degli operatori già presenti che adottano un contratto di lavoro diverso.

Alla luce di quanto sin qui considerato, l'Autorità invita la Regione Liguria, destinataria della presente segnalazione ad ottemperare alle prescrizioni imposte dall'articolo 4 del D.L. n. 138/11 per la liberalizzazione dei trasporti pubblici locali nonché a porre in essere le misure ritenute più opportune e adeguate a ripristinare corrette dinamiche concorrenziali.

Il presente parere sarà pubblicato sul bollettino di cui all'articolo 26 della legge n. 287/90. Eventuali esigenze di riservatezza dovranno essere manifestate all'autorità entro trenta giorni dal ricevimento del presente, precisandone i motivi.

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella

¹ [Nella relazione illustrativa allegata al disegno di Legge Regionale.]

² [Si veda al riguardo, Boitani-Cambini (2002) *"Regolazione incentivante per i servizi di trasporto pubblico locale"*, *Politica Economica*, n. 2; Cambini-Paniccia-Piacenza-Vanoni (2007), *"Struttura di costo e rendimenti di scala nelle imprese di trasporto pubblico locale di grandi dimensioni"*, *Rivista Italiana degli Economisti*, vol. XII e il recente studio Lem-Reply, (2011), *"Gare regionali e gestori unici: una scelta efficiente?"*.]

³ [La *"clausola sociale"* è già prevista dall'art. 26 del regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148.]

⁴ [Nelle segnalazioni AS1339 e AS424 aventi entrambe ad oggetto una disposizione di legge introdotta nel settore del trasporto ferroviario.]