

IC47: CONDIZIONI CONCORRENZIALI NEI MERCATI DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

Executive Summary

a) Perché un'indagine conoscitiva nel settore del TPL

1. Quello del Trasporto Pubblico Locale (TPL) è un settore di assoluta rilevanza per l'economia nazionale, altamente regolamentato ma, potenzialmente, con ampi spazi per lo sviluppo della concorrenza, intesa come concorrenza “*per*” il mercato (gare per l'affidamento in esclusiva dei contratti di servizio) ma anche, come sarà evidenziato, come concorrenza “*nel*” mercato, con più gestori che operano sulle stesse tratte. L'esigenza di svolgere un'indagine conoscitiva sulle condizioni concorrenziali nel TPL nasce dalla constatazione che, nei quasi venti anni trascorsi dalla legge di riforma del 1997, che si proponeva di avviare la liberalizzazione del settore, si è assistito ad un'iper-produzione normativa (che ha reso oltremodo complessa l'analisi del settore), a cui si è però accompagnata una sostanziale stasi negli assetti di mercato. Il lunghissimo - e spesso sterile - dibattito sulla nuova riforma del TPL si è ora concretizzato nella decisione del Governo di inserire all'interno dello schema di decreto legislativo recante Testo Unico sui Servizi Pubblici Locali (TUSPL) una serie di articoli che incideranno anche sul settore del TPL. In un momento particolarmente propizio all'auspicata introduzione di una riforma del settore, l'Autorità ritiene opportuno un suo intervento al fine di dare il proprio contributo, in un'ottica pro-concorrenziale, al processo di riscrittura normativa in atto.

2. Allo stato, il testo del decreto legislativo contenente il TUSPL, approvato in esame preliminare dal Consiglio dei Ministri del 21 gennaio 2016, ha ricevuto il Parere del Consiglio di Stato (3 maggio 2016) ed è stato esaminato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, che ha espresso parere positivo il 12 maggio 2016, pur evidenziando preoccupazione per il sostanziale sfavore per gli affidamenti *in house* che permea la nuova disciplina e disaccordo per le misure premiali volte a favorire forme concorrenziali di affidamento del servizio.

3. Con riguardo alle norme del TUSPL applicabili alla generalità dei servizi pubblici locali (incluso dunque il settore del TPL) ed in particolare alla normativa sulle modalità di affidamento (art. 7 del TUSPL), il Consiglio di Stato, nel proprio parere, ha evidenziato il maggior rigore richiesto dalla normativa nazionale rispetto a quella comunitaria nel permettere modalità di affidamento alternative alla gara. Di tale impostazione - che in effetti per il settore del TPL costituisce un importante passo avanti compiuto dal decreto rispetto al Regolamento comunitario n. 1370/2007 (non però rispetto alla legge settoriale del 1997, che prevedeva l'obbligatorietà della gara) - dovrà essere verificata la coerenza con gli esiti referendari del 2011 che avevano abrogato l'articolo 23 bis del D.L. 112/2008 (culminati poi con la sentenza della Corte Costituzionale n.

199/2012 che ha abrogato dell'art. 4 del DL n. 138/2011). Il Consiglio di Stato al riguardo fa opportunamente notare che tali esiti referendari “*risalgono ormai a più di cinque anni or sono*”, suggerendo in qualche modo la legittimità di impostazioni normative come quelle contenute nell'art. 7 del TUSPL.

4. Per quanto concerne invece le norme del TUSPL dedicate specificatamente al TPL, il Consiglio di Stato ritiene che le disposizioni contenute negli artt. 22, 23, 26, 27 e 35, in quanto concentrate su un solo settore, producono uno squilibrio sistematico del testo unico e pertanto paiono in contrasto con i principi della legge di delega (art. 16, c. 2); per tale ragione, il Consiglio di Stato ne auspica l'espunzione dal testo del decreto.

5. Nel pieno rispetto della valutazione che sarà svolta dal Governo sulla coerenza delle norme del TUSPL in materia di TPL con i principi della legge delega, l'Autorità ritiene comunque necessario un tempestivo intervento volto a correggere finalmente le incongruenze dell'attuale normativa e ad avviare la **necessaria riforma del settore del TPL verso un assetto più concorrenziale**. Pertanto, l'Autorità auspica che, quale che sia lo strumento normativo ritenuto più adatto, le disposizioni relative alla riforma del settore del TPL, ora inserite nel TUSPL, siano rapidamente approvate, secondo le linee ed i suggerimenti di *policy* che saranno presentati più avanti.

6. Il primo elemento che emerge quando ci si occupa del settore è la paradossale **coesistenza di due caratteristiche in teoria confliggenti**: i) un **quadro normativo** nazionale che ormai dal 1997 - quando addirittura si rese **obbligatoria la gara**, per lo meno sulla carta - ha sempre auspicato modalità competitive di affidamento del servizio; ii) una situazione **di fatto** che ha visto negli ultimi venti anni lo svolgimento di **pochissime gare** e la prosecuzione di regimi di affidamento diretto (anche nella forma dell'*in house providing*). Tale situazione ha determinato *performance* non sempre soddisfacenti sia sotto il profilo della qualità dei servizi che del loro costo per la collettività. Scopo principale dell'indagine è dunque di analizzare il settore, identificarne le principali criticità, anche alla luce del quadro normativo vigente e capire se e come una maggiore iniezione di concorrenza sia in grado di superarle.

7. La persistenza degli affidamenti diretti in luogo delle gare è comunque una caratteristica comune a molti paesi europei, che è stata di fatto sancita dall'approvazione del **Regolamento comunitario n. 1370 del 2007**. Tuttavia, quel che differenzia il settore italiano del TPL rispetto ad altri paesi comparabili per dimensione è il fatto che **nel nostro paese** si è assistito ad un **progressivo e inesorabile scadimento dell'offerta e dell'efficienza** dei servizi di TPL, che in alcuni casi ben noti alle cronache ha assunto connotati patologici anche sotto il profilo dell'accumularsi di perdite di bilancio e di debiti.

8. Ciò nonostante sono poche le amministrazioni che hanno ritenuto di ovviare a tale situazione, che tra l'altro investe profili di uso inefficiente di risorse pubbliche, attraverso la fine del regime di affidamento diretto e l'effettuazione di gare. In altri termini, nonostante periodiche (ed un po' rituali) dichiarazioni pubbliche circa le virtù della gara, tale strumento non è stato utilizzato in maniera estesa e tra l'altro, quando è stato utilizzato, è stato sovente impiegato in maniera non ottimale.

9. Al di là dello strumentario normativo introdotto, ci si trova pertanto di fronte ad un problema di **incentivi distorti** (o quantomeno deboli) **della pubblica amministrazione** ad applicare le norme finalizzate allo sviluppo della concorrenza nel settore. Nel settore del TPL quando si parla di concorrenza ci si riferisce prevalentemente al concetto di **concorrenza per il mercato**, cioè l'attribuzione con modalità competitive di un diritto esclusivo allo svolgimento del servizio, in un determinato ambito, per un certo periodo di tempo. L'indagine ha tuttavia anche l'ambizione di individuare gli **spazi per lo sviluppo di forme di concorrenza nel mercato**, che significa essenzialmente restringere il perimetro del cosiddetto "servizio pubblico" affidato in esclusiva e ritagliare linee e servizi esercitabili da più imprese contemporaneamente, in regime di libero mercato.

b) **Principali caratteristiche del settore**

10. In Italia il contributo dei servizi di TPL al soddisfacimento del bisogno di mobilità urbana è minoritario rispetto ad altri mezzi; **il 14,6% degli spostamenti avviene con mezzi pubblici rispetto all'81,1% della motorizzazione privata**. Si tratta comunque di un settore di grande importanza, sia per il ruolo decisivo che potrebbe svolgere nello sviluppo della mobilità sostenibile sia per il rilevante ammontare di risorse pubbliche che impegna.

11. L'industria italiana del **TPL su gomma è formata da meno di mille aziende**, prevalentemente di piccole dimensioni, molte delle quali (le più grandi) a partecipazione pubblica, di regola da parte degli enti territoriali (Regioni, Province, Comuni). Prevale una dimensione locale delle imprese; l'unica impresa (pubblica) di dimensione nazionale è Busitalia del gruppo FS. Sul territorio nazionale sono presenti anche alcuni grandi operatori europei (RATP e Arriva del gruppo Deutsche Bahn). **Il TPL su ferro ha una struttura di tipo monopolistico**: vi sono infatti circa 20 aziende operanti, ma Trenitalia è monopolista di fatto per quanto riguarda i servizi principali, quelli regionali prestati sulla base di specifici contratti di servizio sulla rete nazionale gestita da RFI (appartenente anch'esso al gruppo FS); solo in un paio di casi (Lombardia, Emilia Romagna) Trenitalia opera in *joint venture* con altre imprese; gli altri operatori ferroviari sono imprese locali verticalmente integrate, che gestiscono in monopolio (sempre sulla base di contratti di servizio) sia le rispettive reti che i servizi (c.d. ex concessi).

12. La *performance* delle imprese italiane che erogano servizi di TPL in termini di costi di produzione è particolarmente negativa, sia in assoluto sia a confronto con quella degli operatori dei principali paesi europei. Gli studi empirici mostrano che il grado di efficienza delle aziende di TPL è legato principalmente alla modalità di affidamento dei contratti di servizio, con performance migliori nel caso dei contratti affidati a seguito di gara, mentre fattori come la natura della proprietà (pubblica o privata) hanno un ruolo meno decisivo (a meno che non vi siano conflitti di interesse). **L'inefficienza nei costi medi di produzione** del servizio delle imprese italiane di TPL sembrerebbe dunque addebitabile a comportamenti particolarmente lassisti sui processi di efficienza interna dovuti alla forte presenza della pratica dell'affidamento diretto. Inoltre, un'altra causa di inefficienza è rinvenibile nel **mancato sfruttamento di economie a livello di gruppo**: con poche, rare eccezioni, le imprese italiane che erogano servizi di TPL sono infatti piccole, localizzate in un unico ambito geografico e non organizzate in gruppi ramificati territorialmente (come accade invece per le grandi imprese tedesche e francesi).

13. L'arretratezza del sistema di TPL Italiano, sia rispetto alla struttura industriale (dimensioni inferiori, assenza di grandi holding industriali) sia con riferimento agli indicatori economici e di qualità del servizio, è **tuttavia frutto di una situazione fortemente diversificata a livello regionale**. Tutti gli indicatori in termini di costi, ricavi (ed anche evasione tariffaria), peso della contribuzione pubblica, produttività, qualità del rotabile, densità della rete ecc. indicano una netta divisione tra il Nord del paese, più efficiente, ed il Sud. A livello aggregato queste carenze del settore si riverberano nei bilanci delle aziende. A dicembre 2014, infatti, quasi un quarto delle aziende a partecipazione pubblica (che sono solo il 12% del totale delle aziende di TPL ma rappresentano oltre l'80% del fatturato complessivo) presentava perdite di esercizio. **Quasi il 70% delle perdite** di settore (calcolate sulle imprese partecipate) si concentravano **nella sola Regione Lazio**, anche a causa delle dimensioni delle imprese coinvolte, ATAC e Cotral.

14. **Le tariffe del servizio in Italia sono mediamente basse se paragonate a quelle dei principali paesi europei**, ma a fronte di significative differenze nella qualità dei servizi prestati nei vari paesi: laddove, ad esempio, esistono sistemi di trasporto capillari ed efficienti, non occorre sostenere i costi per l'acquisto di un mezzo privato e c'è dunque una maggiore disponibilità a pagare i trasporti pubblici.

In Italia si osserva una scarsa qualità anche con riferimento all'attività di programmazione tariffaria da parte degli enti preposti: infatti, innovazione nelle modalità di pagamento, articolazione delle agevolazioni ed integrazione tariffaria sono generalmente poco sviluppate. Queste caratteristiche si riverberano anche sul tasso di evasione tariffaria, che resta alto (interessando in alcune realtà almeno un utente su 5). Inoltre, i livelli più contenuti delle tariffe registrati in Italia non sempre sono funzionali a garantire un più ampio accesso ai servizi di TPL a beneficio delle fasce sociali più deboli. In ogni caso, gli studi sulla mobilità indicano che **il prezzo è solo una delle variabili** che guidano le scelte modali dell'utenza, che sono infatti influenzate

anche da altri fattori di rilievo, riconducibili alla qualità ed alla frequenza dei servizi; in altri termini, ogni valutazione sul livello dei prezzi deve essere necessariamente parametrata alla qualità complessiva dei servizi ed al loro grado effettivo di accessibilità da parte dell'utenza.

15. **I ricavi tariffari coprono in media circa il 30% dei costi operativi (leggermente di più nel segmento ferro). La differenza è coperta** in piccola parte da altri ricavi (relativi ad attività non di TPL, ad esempio i parcheggi di scambio) e **prevalentemente dai contributi pubblici**. A fronte di circa 6,5 miliardi di euro di corrispettivi erogati nel 2014 a valere su fondi pubblici, il Fondo Nazionale per il TPL ne ha erogati 5 miliardi. Buona parte dei rimanenti 1,5 miliardi di risorse pubbliche è andata al Lazio, alla Lombardia e alla Campania. **Colpisce l'assenza di una chiara correlazione tra entità dei corrispettivi, PIL regionale e popolazione regionale a riprova di inefficienze nella gestione ed allocazione dei fondi.**

16. La funzione di produzione del servizio di TPL individua la **presenza di limitate economie di scala**. Recenti studi relativi all'Italia, condotti su una base di dati molto ampia, indicano in circa 4 milioni di km/anno la dimensione minima efficiente per i servizi su gomma; per i servizi su ferro la scala minima ha dimensioni senz'altro più elevate, tant'è che per alcune Regioni di piccole-medie dimensioni si potrebbero anche ipotizzare bacini di servizio sovraregionali ai fini di un aumento dell'efficienza. **Economie di densità emergono sia nel breve periodo che nel lungo periodo, in particolare nel settore della gomma; economie di scopo si rilevano con riferimento all'integrazione servizi urbani ed extraurbani**, meno con riferimento all'integrazione gomma-ferro. Tali evidenze sulle economie di scala, ma anche di densità e di scopo, sono decisive per rigettare l'argomento principale usato dalle amministrazioni per bandire gare a lotto unico, il quale costituisce una rilevante barriera all'entrata in caso di gara.

17. In Italia nel TPL su gomma vi sono circa **mille contratti di servizio** affidati dagli enti preposti ai gestori del servizio, **prevalentemente affidati in regime di *in house providing***. Particolarmente preoccupante è **l'uso estensivo dello strumento della proroga** degli affidamenti, anche ben oltre le condizioni concesse dal Regolamento comunitario n. 1370/2007. E' diffusa **la modalità di affidamento c.d. *net cost* in base alla quale il gestore assume anche il rischio commerciale** derivante dalla vendita dei biglietti. I contratti per i servizi ferroviari regionali sono circa 50 e quasi tutti in regime di affidamento diretto a Trenitalia e a 11 gestori "ex concessi" di ferrovie locali. Di regola, i contratti di Trenitalia si avvalgono del c.d. "**Catalogo**", modalità di calcolo dei corrispettivi introdotta dall'impresa ferroviaria nel 2007, che lascia buona parte del rischio essenzialmente a carico delle Regioni.

18. Nell'industria italiana del TPL dovrebbe essere approvato e pubblicato, a breve, un decreto ministeriale contenente la stima di costi standard di settore intesi come *benchmark* di efficienza, in un'ottica di "***second best***". Si tratta di un tema di assoluto rilievo considerato il ruolo ancora

preponderante degli affidamenti diretti. In questo contesto, **la stima dei costi standard dei servizi gomma e ferro può avere molteplici usi:**

- servire come criterio di **riparto dei finanziamenti pubblici** al fine di evitare le attuali sperequazioni tra Regioni oltre che per incentivare comportamenti più virtuosi delle amministrazioni;
- rappresentare il **riferimento per le basi d'asta** nel caso di affidamento del servizio tramite gara (al fine di evitare sovracompenzazioni);
- essere utilizzato come uno **strumento di “efficiency benchmarking” nel caso di amministrazioni che intendono affidare in house** il servizio a proprie società.

19. Affinché un modello di definizione dei costi standard possa avere un impatto pro-concorrenziale sono tuttavia decisivi una serie di fattori:

- le ipotesi di base del modello devono essere particolarmente sfidanti, incluso il grado di severità con cui si vogliono reprimere le gestioni inefficienti;
- le scelte per stimare il valore della remunerazione del capitale investito netto devono essere ben ponderate;
- la qualità ed affidabilità dei dati deve essere incontrovertibile. La questione si pone in modo più acuto per il TPL su ferro, viste le rilevanti asimmetrie informative di cui beneficia il monopolista storico rispetto alle Regioni affidanti.

c) *Governance e programmazione: i nodi concorrenziali*

20. **Buona parte delle criticità strutturali che gravano sul TPL** (tra cui un eccesso di offerta rispetto alla domanda a livello aggregato, spia di gravi carenze nell'attività di programmazione dei servizi da parte delle amministrazioni competenti) **potrebbero essere affrontate e risolte ricorrendo diffusamente a modalità competitive di affidamento**, che invece, nella situazione attuale, costituiscono l'eccezione rispetto agli affidamenti diretti. Bisogna dunque capire, a prescindere dall'evoluzione del quadro normativo di riferimento, **quali fattori sono all'origine della scarsa “propensione alle gare” mostrata sinora dalle amministrazioni**, nonostante gli evidenti vantaggi che potrebbero ricavarne.

21. Il primo profilo da investigare attiene ai **meccanismi di governance e in particolare al riparto di competenze**, tra Stato e Regioni nonché tra i vari livelli delle amministrazioni pubbliche coinvolte. Il D.Lgs. n. 422/97 ha attribuito alle Regioni le funzioni di **programmazione**, che, in base al principio di sussidiarietà, vengono esercitate in parte insieme agli enti locali. Visto il silenzio della legge, le modalità di coordinamento tra Regioni ed enti locali sono state le più variegata e non sempre si sono rivelate efficaci.

22. Particolarmente grave è la situazione di conflitto di interessi che si è creata dove le aziende sono di proprietà degli enti territoriali chiamati a partecipare alle funzioni di programmazione/organizzazione, viste le maggiori resistenze incontrate nell'avvio di selezioni competitive. **Il nodo dei conflitti di interesse va sciolto rapidamente perché è uno dei principali fattori all'origine della preferenza delle amministrazioni per gli affidamenti diretti.**

23. L'istituzione obbligatoria degli **enti di governo degli ATO** (art. 3 bis, DL n.138/2011) ha portato all'introduzione di un ulteriore livello di governo del TPL, che si sostituisce o, meglio, si sovrappone agli enti territoriali, rendendo ancora più complessa ed articolata la *governance* multilivello del settore, senza peraltro sciogliere le "relazioni pericolose" (soprattutto in termini di partecipazioni azionarie) con i gestori *incumbent* né arrestare la preoccupante tendenza a definire bacini di programmazione che coincidono con i confini amministrativi degli enti territoriali.

24. La progressiva fuoriuscita degli enti pubblici affidanti dalla fase di erogazione dei servizi garantirebbe **una soluzione strutturale al conflitto di interessi**; nel frattempo, è **urgente allentare i legami tra l'ente di governo e gli *incumbent*, quantomeno "allontanando" dagli enti locali funzioni strategiche come quella di stazione appaltante**; sarebbe auspicabile anche lo spostamento della fase di programmazione ad un livello più alto rispetto all'ambito regionale, ma ciò richiederebbe una profonda revisione dell'attuale riparto di competenze.

25. **La leva finanziaria è sempre rimasta invece in capo allo Stato centrale**, che la esercita principalmente attraverso la ripartizione delle risorse del **Fondo Nazionale Trasporti-FNT** (che coprono circa il 75% delle spese correnti); anche i recenti stanziamenti di fondi destinati al rinnovo del parco rotabile (legge di stabilità 2015) vanno in questa direzione. Tale accentramento delle competenze sui finanziamenti non è stato comunque sufficiente ad evitare discriminazioni territoriali nei livelli di efficienza e di qualità del servizio.

26. **L'asimmetria tra l'attribuzione delle funzioni di programmazione alle Regioni e il mantenimento della leva finanziaria in capo allo Stato** fa venir meno nel TPL quei meccanismi di controllo diretti che si attivano in un sistema in cui vi è coincidenza tra soggetto programmatore dei servizi e soggetto erogatori dei finanziamenti. **Diventa dunque cruciale adottare modalità di ripartizione dei contributi pubblici in grado di disincentivare comportamenti inefficienti nell'utilizzo dei fondi.** Tali modalità, almeno fino all'istituzione del nuovo FNT nel 2012, sono mancate del tutto e questo è uno dei motivi per cui le amministrazioni non sono state indotte a fare le gare.

27. Un modo efficace per incentivare comportamenti virtuosi nell'affidamento dei servizi di TPL è rappresentato dall'introduzione nella normativa statale **di sistemi premiali nell'erogazione dei fondi, che premiano le amministrazioni che ricorrono alle gare e**

penalizzano chi mantiene affidamenti diretti; la Corte Costituzionale, interessata a valorizzare il legame tra le politiche di liberalizzazione e i loro benefici per la finanza pubblica, ha riconosciuto la liceità e ragionevolezza di tali strumenti che dunque non minano il riparto di competenze Stato - Regioni.

28. Un altro fattore decisivo nel ritardare l'apertura concorrenziale del settore del TPL è costituito dalle **marcate carenze riscontrate nell'attività di programmazione dei servizi sottoposti ad obblighi di servizio pubblico**. Già la scelta, a monte, del D.Lgs. n. 422/97 di relegare a livello locale una parte rilevante delle funzioni di programmazione, ha impedito di adottare modelli in cui la fase della progettualità si svolgesse a livello almeno regionale se non sovra-regionale. Tali modelli appaiono invece largamente preferibili non solo perché sono più coerenti con il mantenimento della leva finanziaria in capo allo Stato ma anche perché consentono di sviluppare politiche di più ampio respiro, che prendano in considerazione anche i rapporti di sostituzione intermodali nonché i flussi di traffico che interessano Regioni contigue (si pensi, solo per fare un esempio, a Regioni di dimensioni contenute come la Basilicata o il Molise ed ai loro rapporti intermodali con la Campania e la Puglia). Peraltro, si è spesso assistito ad una **sostanziale inerzia attuativa delle amministrazioni, che hanno usato poco e male gli strumenti di programmazione, rinunciando spesso a definire i servizi minimi** e hanno effettuato **scelte decisive** (in particolare quelle sulla dimensione dei bacini) **con criteri sostanzialmente amministrativi**, senza poggiare su analisi di natura "economica-ingegneristica" in grado di svelare l'esistenza di servizi sovradimensionati e di concentrare le risorse verso i servizi davvero essenziali.

29. Il TUSPL attualmente in discussione contiene alcune novità positive a riguardo, prevedendo che **i bacini di mobilità per i servizi di TPL** siano determinati dalla Regioni in base ad analisi della domanda finalizzate ad individuare la rete intermodale dei servizi di trasporto pubblico di linea e non (art. 14) e **nuovi criteri**, affidati ad un decreto ministeriale, per la determinazione da parte delle Regioni di **livelli adeguati dei servizi di TPL**, da usare a regime anche per il riparto del FNT al posto dell'offerta storica (art. 23, c. 4); altre norme sono funzionali ad agevolare una migliore programmazione, attraverso l'uso delle nuove tecnologie di rilevazione dei flussi di domanda (art. 22) o l'affinamento degli strumenti di programmazione (art. 35). Le nuove norme, tuttavia, **non migliorano la farraginoso governance multilivello** tra Regioni e vari livelli di enti locali. Da un lato dispongono in modo generico (art. 14) che le Regioni definiscono i bacini di mobilità "sentiti" gli altri enti territoriali (Comuni capoluogo, Province, Città metropolitane); dall'altro si limitano a prevedere che, laddove il perimetro degli bacini coincide con i confini amministrativi - molto spesso, a dire il vero - il ruolo di ente di governo è svolto dall'ente locale corrispondente. Si sancisce, in un certo senso, il fallimento dell'art. 3 bis del D.L. 138/2011 che auspicava nuovi criteri nella definizione dei bacini, più ancorati alle concrete esigenze di mobilità dei territori.

30. Un altro elemento che sinora ha concorso nel far preferire gli affidamenti diretti alle gare è **l'opacità dei processi decisionali delle amministrazioni**. L'attuale normativa sulla trasparenza delle scelte delle amministrazioni presenta numerosi limiti e soprattutto non fornisce indicazioni chiare sul tipo di onere probatorio che grava sugli enti territoriali al momento di decidere come affidare i servizi di TPL. Alcune prospettate novità nel TUSPL (art. 7) tentano di superare questi limiti, chiedendo alle amministrazioni una valutazione comparativa dei benefici tra l'affidamento *in house* e la gara, da effettuarsi non attraverso considerazioni qualitative ma anche sulla base di un *benchmark* economico chiaramente definito, ovvero i costi standard.

31. Altri strumenti che possono contribuire ad aumentare la "propensione" delle amministrazioni a fare le gare, oltre agli incentivi finanziari diretti già richiamati (i meccanismi premiali), sono alcune **norme sulla razionalizzazione delle società pubbliche partecipate che cercano di ridurre gli spazi, finora troppo ampi, di deroga dall'applicazione della disciplina civilistica, anche per le società *in house***. Queste norme, ora contenute nel Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSPP), emanato in attuazione dell'art. 18 della legge 124/2015, ed in corso di approvazione, in particolare quelle che ammettono il fallimento delle aziende pubbliche, sono necessarie anche per rendere realmente efficaci gli incentivi all'efficienza contenuti nei contratti di servizio, siano di tipo *net cost* o *gross cost*.

32. Un altro freno importante alle gare è rappresentato dal timore delle amministrazioni per i **risvolti occupazionali**, che andrebbero affrontati con metodi diversi da quelli troppo rigidi usati finora, in particolare attraverso l'impiego di clausole sociali troppo estese.

d) Lezioni dalle gare già svolte nel TPL

33. **L'attuale disciplina sulle modalità di affidamento dei servizi di TPL**, basata sul Regolamento comunitario n. 1370/2007, **prevede tre modalità alternative di affidamento: la gara, l'*in house providing*** (se sussistono i requisiti prescritti, anche quelli più rigorosi sulla determinazione delle compensazioni), **l'affidamento diretto** (consentito per i servizi ferroviari, per i contratti sotto-soglia e nei casi di rischio di interruzione del servizio). Secondo la normativa italiana, in caso di affidamenti *in house* il 10% dei servizi deve essere messo a gara. Il TUSPL in discussione riporta il TPL nell'ambito della disciplina generale sui SPL per quanto riguarda le modalità di affidamento. Una volta approvato il testo, si potrà dunque scegliere tra gara, affidamento a società mista previa gara per la scelta del socio privato, gestione diretta mediante affidamento *in house*. Il comma 12 dell'art. 22 fa salve le possibilità di affidamento diretto previste dal Regolamento n. 1370/2007.

34. Esaminando i modelli organizzativi di TPL nei principali paesi esteri, sia per il TPL su gomma che su ferro, emergono **diversi gradi di apertura concorrenziale**, per cui a fronte di paesi molto in ritardo, come Francia o Spagna, ve ne sono altri che hanno fatto diversi progressi (la Germania) o sono addirittura sulla frontiera delle liberalizzazioni (Svezia, Regno Unito). Maggiori difficoltà si incontrano, in tutti i paesi, nell'apertura dei mercati ferroviari. **Dalle numerose gare già svolte all'estero emergono innanzitutto solide evidenze empiriche sui rilevanti effetti positivi**, in termini di riduzioni dei costi, diminuzione dei sussidi, miglioramenti sensibili della qualità e dell'innovazione, aumento della domanda e anche - parametrandolo alla qualità dei servizi - flessioni dei prezzi.

35. Per quanto riguarda le gare nel trasporto ferroviario, il loro successo dipende in modo tangibile dalla possibilità di superare le barriere all'entrata costituite da: l'accesso al materiale rotabile in tempi compatibili con la gara; l'accesso a sistemi di biglietteria nazionali integrati; la qualità del quadro regolatorio; il grado di incertezza sulla disponibilità delle infrastrutture necessarie (incluse le c.d. *grey infrastructure*: depositi, rimesse, officine), le regole sul trasferimento del personale, il livello degli investimenti necessari. Una spinta decisiva verso l'apertura concorrenziale dei mercati ferroviari si è avuta in quei paesi che hanno proceduto alla separazione tra gestore dell'infrastruttura ed impresa *incumbent* e/o alla suddivisione dell'ex monopolista in più società separate. Altri fattori decisivi sono stati la terziarizzazione a soggetti indipendenti dai gestori di attività fondamentali, come l'acquisto e il noleggio del materiale rotabile e la pulizia/manutenzione dei treni.

36. Nel TPL su gomma le gare sono più diffuse. La lezione più interessante proviene confrontando due paesi dove le gare sono state introdotte quasi contestualmente, che hanno però un quadro di regole molto diverso (Regno Unito e Francia): si sono avuti infatti risultati quasi opposti, sia sulla struttura dei mercati che sulle variabili economiche rilevanti: ad esempio, in Francia i costi sono addirittura aumentati mentre nel Regno Unito si sono ridotti molto. Studiando le differenze negli assetti istituzionali-regolatori dei due paesi si conclude che **la qualità delle gare è influenzata in modo decisivo dalle caratteristiche delle autorità pubbliche coinvolte, con particolare riguardo per la trasparenza dei processi ed il grado di expertise delle stazioni appaltanti.**

37. Guardando invece alle poche gare sul TPL fatte in Italia emergono **molti problemi nella fase di progettazione** delle procedure, che hanno indotto l'Autorità ad intervenire più volte con pareri, anche ai sensi dell'art. 21 *bis* della legge n. 287/90, e che hanno portato ad un oneroso contenzioso amministrativo che ha avuto tra i vari effetti anche la necessità di prolungare gli affidamenti diretti esistenti oltre che un aumento della già ampia durata delle gare. Per questo è auspicabile **responsabilizzare le amministrazioni**, richiedendo che le gare siano bandite in tempi congrui prima della scadenza dei contratti esistenti, aspetto questo trascurato dalla normativa, sia

quella vigente che quella attualmente in discussione.

38. Le principali **criticità** emerse nelle gare italiane sono:
- **la presenza di un unico lotto di affidamento**, spesso particolarmente esteso perché coincidente con il bacino unico regionale di programmazione, scelta non giustificata da ragioni economiche e che rappresenta una formidabile barriera all'entrata, laddove, in particolare per il TPL su gomma, risulta ottimale bandire gare con lotti di dimensione minima, anche poche linee;
 - **i conflitti di interesse** tra stazione appaltante e gestori correnti;
 - **le difficoltà di reperimento del materiale rotabile**;
 - **le difficoltà di accesso alle infrastrutture necessarie** (depositi, rimesse, officine), talvolta per l'indisponibilità dell'infrastruttura (favorita magari da condotte poco collaborative dei gestori);
 - le **“clausole di protezione sociale” troppo estese**;
 - **vantaggi ingiustificati dell'incumbent** sia di tipo informativo, che provenienti da clausole dei bandi che finiscono per avvantaggiare i gestori correnti; frequenti sono le situazioni riconducibili a quella patologia delle gare conosciuta come *beauty contest*.

39. Il **Regolamento sul bando tipo approvato dall'ART** a giugno 2015 affronta diversi nodi critici delle gare, ma non interviene su due elementi decisivi come i lotti unici e i conflitti di interesse tra stazione appaltante e partecipanti alla gara. Di queste questioni si occupa invece il TUSPL in discussione.

40. Con riferimento ai **lotti di gara** (art. 14), si stabilisce un principio generale di divieto del lotto unico, derogabile solo sulla base di condizioni stabilite dall'ART; inoltre, nei casi in cui si definisce un lotto unico in applicazione della deroga dell'ART, si richiedono almeno due offerte per aggiudicare il servizio; in caso di una sola offerta, il servizio può essere aggiudicato, per motivi di necessità ed urgenza, per un massimo di tre anni. Quanto al tema dei conflitti di interesse, nel TUSPL si individuano alcune norme sulla composizione delle commissioni di gara che sono però ancora di natura comportamentale (art. 20).

41. Inoltre, da una lettura congiunta del TUSPL in discussione e del comma 886 dell'art. 1 della legge 208/2015 (legge di stabilità 2016) si evince che si sta introducendo nell'ordinamento nazionale l'idea di ricorrere a società terze di noleggio di materiale rotabile finanziate da soldi pubblici analoghe ai **ROSCO**¹ britannici o a quelle svedesi. Di rilievo la norma che prevede che le riduzioni delle attribuzioni del FNT alle varie Regioni, stabilite dai punti da a) a d) del comma 1

¹ Acronimo di *Rolling stock leasing companies* (ROSCO); si tratta di società terze rispetto agli operatori ferroviari (a capitale privato, come nel Regno Unito o pubblico, come in Svezia) proprietarie del materiale rotabile ferroviario, che viene dato in locazione alle imprese ferroviarie.

dell'art. 23 del TUSPL, sarebbero assegnate al Fondo di cui al comma 886 della legge 208/2015 per l'acquisto di rotabile (art. 23, c. 1, lett. e).

42. Alla luce dell'analisi svolta si può stilare un **elenco di variabili che influiscono sulla qualità delle gare**, da tenere in considerazione per individuare le priorità di intervento sul settore, anche in ambito normativo. Si tratta di:

- **numero di partecipanti alla gara**, che dipende non solo dal numero e dalla dimensione dei lotti ma anche dai vantaggi attribuiti all'*incumbent* dal bando (asimmetrie informative, clausole sociali, tempi per la disponibilità del materiale rotabile, soprattutto per le gare ferroviarie);
- **criteri di valutazione dell'offerta**: il criterio dell'Offerta Economicamente più Vantaggiosa (OEV) che in linea di principio nel TPL appare più adatto rispetto al solo ribasso economico, va modulato attentamente per evitare il rischio di eccessiva discrezionalità delle stazioni appaltanti, che si amplifica quando il rapporto tra punteggio dell'offerta tecnica e punteggio dell'offerta economica è troppo sbilanciato a favore della prima;
- **tipologia di contratto di servizio**, che deve contenere adeguati incentivi, sia all'efficienza che alla qualità e all'innovazione oltre che mettere al riparo da pericolose ri-negoziazioni *ex post*; i contratti *net cost*, che lasciano il rischio commerciale a carico dell'operatore, hanno maggiori potenzialità incentivanti dei contratti *gross cost* (in base ai quali l'ente affidante mantiene il rischio derivante dal mancato ricavo), non solo con riguardo all'efficienza ma anche alla qualità del servizio. Tuttavia, è necessario un quadro di regole (ad esempio, la possibilità di fallimento delle aziende a partecipazione pubblica) che consentano a tali potenzialità di esprimersi.
- **tipologia di procedura**, essendo preferibile l'evidenza pubblica ed auspicabile, ai fini di una migliore programmazione, anche lo sviluppo di procedure più "flessibili" ispirate anche a quelle richiamate nel nuovo Codice degli appalti;
- **natura del soggetto che svolge le funzioni di stazione appaltante**, che dovrebbero essere poste in essere al livello più alto possibile per allontanarsi da potenziali conflitti di interesse ed aumentare l'*expertise* per la preparazione delle gare.

e) **La concorrenza *nel* mercato**

43. **Nel settore del TPL non vi sono ostacoli di natura tecnica all'introduzione della concorrenza *nel* mercato**, visto che l'assetto produttivo di regola non è configurabile come monopolio naturale, né sono di ostacolo le esigenze di contenimento della spesa pubblica o il perseguimento di obiettivi sociali, che anzi potrebbero essere meglio soddisfatte sviluppando anche la concorrenza *nel* mercato, con effetti positivi su costi, prezzi, sussidi, domanda, comprovati da numerose esperienze estere.

44. **Il quadro normativo vigente già consente in teoria lo sviluppo della concorrenza *nel* mercato**; in Italia sono infatti permessi servizi di TPL di natura commerciale, non contribuiti e non sottoposti ad obblighi di servizio pubblico, ulteriori rispetto ai servizi programmati (minimi ed aggiuntivi), previa autorizzazione delle amministrazioni competenti. Tuttavia, a ben vedere, vi sono diversi ostacoli alla loro affermazione.

45. Il primo ostacolo è dovuto al fatto che ogniqualvolta si richiede l'autorizzazione per servizi che potenzialmente interferiscono con linee di TPL poste all'interno di contratti di servizio, l'ingresso del nuovo operatore è condizionato ad un **“test di compromissione”** dell'equilibrio economico dei contratti interessati. **Tali test, per come sono costruiti, possono costituire di solito una rilevante barriera all'accesso dei nuovi entranti.** Ciò vale in particolare **per il TPL su gomma, dove manca una normativa nazionale che regola la materia**; le norme regionali che dispongono sul tema generalmente lasciano massima discrezionalità all'ente che deve verificare la compromissione. Tale discrezionalità viene inoltre esacerbata dalla diffusa presenza di conflitti di interesse tra ente che deve autorizzare l'ingresso di nuovi concorrenti e gestori affidatari dei contratti di servizio. **Minori criticità riguardanti i test di compromissione emergono per il TPL su ferro**, in particolare da quando è stata approvata una normativa nazionale (art. 12 del D.Lgs. n. 112/2015) che prevede il pagamento di diritti di compensazione a fronte della compromissione di obblighi di servizio pubblico e che è ora applicata da un regolatore indipendente (l'ART). Tuttavia, si deve osservare che *l'incumbent* Trenitalia gode tuttora di svariati vantaggi, inclusa la possibilità di scegliere quanti treni commerciali inserire sulla rete regionale senza temere l'avvio di una procedura di verifica della compromissione dei contratti.

46. Il secondo e forse ancor più rilevante ostacolo allo sviluppo della concorrenza *nel* mercato riguarda la fase della programmazione dei servizi. Infatti, **se l'ente preposto definisce un perimetro dei servizi programmati troppo ampio, è altamente probabile che ogni tipo di interferenza da parte di eventuali servizi commerciali porti ad una compromissione misurabile dei ricavi** e, dunque, ad una ipotesi di maggiori costi per l'amministrazione. Prima ancora di ipotizzare problematici test di compromissione che, in misura variabile, permettano

l'entrata di nuovi concorrenti, pertanto, **appare necessario agire nella fase di programmazione dei servizi per ridurre l'ambito del monopolio sottoposto ad OSP.**

47. Un nodo cruciale su cui intervenire consiste dunque nell'individuazione del modo più appropriato per selezionare i servizi da offrire in concorrenza *nel* mercato, togliendoli dal novero dei servizi programmati. Il punto di partenza del ragionamento è che **anche nell'attuale situazione post referendaria le amministrazioni non conservano un'assoluta discrezionalità nel decidere di rinunciare alla concorrenza *nel* mercato nel settore del TPL.** Esse devono comunque rispettare i principi ed i criteri dell'ordinamento comunitario in base ai quali l'introduzione di limitazioni alla concorrenza deve essere sempre giustificata e motivata da **ragioni di interesse pubblico non altrimenti perseguibili.** Deve essere dunque condotta una analisi volta ad individuare quei servizi che possono essere sottratti dal novero dei servizi programmati, sia perché espressione di una **domanda "iper-debole"** che può essere soddisfatta meglio e con minori costi o con servizi di mobilità alternativi al TPL non di linea o con un sussidio diretto alla domanda oppure, nell'ambito del TPL, con servizi con meno costi fissi, come sono i servizi su gomma rispetto a quelli su ferro, sia perché si tratta di servizi che possono essere prestati in modo particolarmente profittevole perché su essi insiste una **domanda "ad alta densità"**.

48. **L'individuazione dei vari servizi che possono essere sottratti dal novero di quelli programmati è un processo "circolare",** nel senso che **l'eliminazione dai contratti di servizio delle linee meno profittevoli** (che dunque gravano maggiormente sui gestori e di conseguenza sui fondi a titolo di corrispettivo) **aumenta gli spazi per togliere dal perimetro dei contratti anche linee profittevoli,** per affidarle alla concorrenza *nel* mercato, determinando **un effetto netto sul peso dei contributi che può essere neutro se non addirittura positivo.**

49. In definitiva, è indispensabile rafforzare e migliorare gli strumenti di programmazione delle amministrazioni, sia sviluppando **analisi sui fabbisogni complessivi di mobilità,** sul modo di soddisfarli e **sul grado di "socialità" dei servizi,** sia realizzando un maggiore **coordinamento tra la normativa** vigente sul TPL e quella che regola i servizi di trasporto non di linea, tradizionali e non; solo migliorando l'attività di programmazione si può fare maggiore chiarezza sul perimetro del servizio universale e si può pervenire al calcolo di un **canone equo** come contributo al servizio universale, pre-condizione per l'affermarsi degli operatori commerciali.

f) Il ruolo dell'Autorità nel settore del TPL

50. Le numerose criticità concorrenziali che hanno caratterizzato sinora sia l'evoluzione del contesto normativo-regolamentare che l'operato delle amministrazioni hanno già dato impulso ad una corposa **attività di advocacy** da parte dell'Autorità, ai sensi degli articoli 21, 21 bis e 22 della legge 287/90. Per quanto riguarda l'attività di **enforcement ai sensi degli articoli 101 e 102 del**

TFUE (e/o degli articoli 2 e 3 della legge 287/90), in materia di intese vietate ed abusi di posizione dominante, gli spazi per possibili interventi dell’Autorità sono di particolare importanza e possono essere decisivi per l’affermarsi di effettive dinamiche concorrenziali. Infatti, pur trattandosi di un settore che richiede un’attenta regolazione (e anche laddove – come si spera – la qualità del quadro di riferimento migliorasse), **permangono sempre significativi spazi di autonomia per condotte delle imprese volte ad alterare il corretto confronto concorrenziale**, sia con riguardo alla concorrenza “*per*” il mercato, sia in relazione alla concorrenza “*nel*” mercato; anzi, con l’approvazione di un quadro normativo più orientato allo sviluppo della concorrenza nel TPL, gli spazi di intervento per l’Autorità sono destinati ad ampliarsi ulteriormente, anche nell’ottica di favorire la diffusione di gare ben disegnate.

51. Con riferimento ai profili di intesa, l’aspetto prevalente è collegato a possibili accordi tra partecipanti alle gare per l’assegnazione del servizio, accordi che possono avere una forte valenza anticoncorrenziale se coinvolgono i gestori correnti e sono diretti al mero mantenimento delle rendite di posizione acquisite.

52. L’avvio della fase delle gare potrebbe anche condurre ad un processo di **aggregazione di piccole imprese locali** in grado di competere su più ambiti. Al riguardo l’Autorità guarda con favore a **forme di aggregazione stabili che abbiano una genuina natura concentrativa** e dunque siano in grado di attivare processi di incremento dell’efficienza aziendale e delle economie di scala a livello di gruppo, rispetto a forme più labili di aggregazione (di natura consortile e sotto forma di raggruppamento temporaneo di impresa), che spesso possono rappresentare solo un modo per camuffare accordi di ripartizione dei bacini storici di attività. Naturalmente la possibilità di creare maggiore efficienza ad esito di una concentrazione dipende anche dal tipo di incentivi inseriti nei contratti di servizio già gestiti dagli operatori coinvolti. In alcuni casi di operazioni di concentrazione in prossimità delle gare, tuttavia, potrebbero esserci profili meritevoli di attenzione dal punto di vista concorrenziale; in un settore come il TPL (come avviene anche in altri settori come la distribuzione del gas) il potere di mercato delle imprese non potrà comunque essere misurato solo da una quota di mercato, come avviene nei settori industriali tradizionali, quanto piuttosto anche dalla quota di gestioni esistenti messe a gara già detenute. Si tratta del potere di mercato che deriva dalla condizione di cd *incumbency* e che attribuisce al soggetto che la ricopre un significativo vantaggio sugli altri partecipanti alla procedura. Similmente va monitorata l’acquisizione di partecipazioni, anche di controllo, nel capitale di imprese caratterizzate da difficoltà gestionali e finanziarie, nella misura in cui si tratta di acquisizioni effettuate al solo fine di subentrare in contratti di servizio affidati direttamente, col rischio di un ulteriore rinvio delle gare.

53. Quanto infine alla possibilità di reprimere possibili abusi di posizione dominante, gli spazi per un intervento dell’Autorità sono significativi e sono principalmente riferiti a possibili comportamenti dei gestori uscenti volti ad **ostacolare lo svolgimento corretto delle gare da**

parte delle stazioni appaltanti o l'avvio della fase di esecuzione, dopo l'aggiudicazione. Anche in questo caso si tratta di comportamenti resi possibili dalla posizione di monopolio goduta dai gestori correnti in virtù dei contratti affidati in esclusiva.

g) Suggerimenti di *policy*

54. Alla luce delle conclusioni dell'indagine, l'Autorità intende fornire alcune indicazioni di *policy* ai fini di una modifica in senso pro-concorrenziale del settore italiano del TPL.

55. Il primo ambito su cui intervenire è la fase di programmazione dei servizi, a partire dal riparto di competenze tra enti preposti, anche rispetto ai vincoli pubblici al finanziamento del settore.

56. A tal fine, si deve individuare “a monte” il modello di concorrenza, su cui orientare con coerenza tutti gli interventi. Il quadro normativo, attuale ed *in fieri* (TUSPL) sembra privilegiare la concorrenza *per* il mercato come prevalente (se non unica) forma di concorrenza possibile nel settore del TPL (sia gomma che ferro). Si tratta di una scelta non condivisibile dal momento che si ritiene che vi sia spazio per l'implementazione di un “**modello misto**” che unisca concorrenza “*per*” e concorrenza “*nel*” mercato attraverso un uso innovativo della fase di programmazione dei servizi sottoposti ad OSP. A tal fine si dovrebbe intervenire sul riparto di competenze tra enti preposti e migliorare i contenuti dell'attività di programmazione dei servizi e degli OSP, nodo cruciale poiché da essa dipende la stessa possibilità di introdurre condizioni concorrenziali nel settore.

57. Il secondo ambito di intervento riguarda la fase in cui le amministrazioni competenti sono chiamate a scegliere la modalità di affidamento dei contratti, tra quelle consentite dall'ordinamento e dunque se procedere ad affidamenti di tipo competitivo, *in house* o attraverso altre forme previste.

58. Si tratta di un ambito in cui diventa cruciale **la trasparenza delle scelte delle amministrazioni** preposte, presupposto indispensabile per poter monitorare se tali scelte sono finalizzate al perseguimento di obiettivi di efficienza e di miglioramento della qualità dei servizi per gli utenti ovvero alla ricerca di obiettivi ulteriori, riconducibili a finalità di natura politica e/o clientelare. Su questi temi la nuova normativa sul settore contenuta nel TUSPL attualmente in discussione interviene in più parti (art. 7, art. 23) con importanti novità.

59. Il terzo ambito di intervento attiene alla fase in cui, una volta scelta la concorrenza *per* il mercato come modalità di affidamento competitivo, si svolgono le gare. Gli interventi di *policy* a questo livello dovrebbero essere focalizzati principalmente sul quadro di regole che governa l'attività di predisposizione e svolgimento delle procedure

competitive, in modo da eliminare alla radice la possibilità di introdurre clausole restrittive della concorrenza nei bandi.

60. A tale riguardo è essenziale la diagnosi degli elementi che influiscono maggiormente sulla qualità del confronto concorrenziale al momento delle gare, punto di partenza per interventi di *policy* diretti a migliorare il quadro di regole e la qualità delle procedure di selezione. Su questo aspetto sia la normativa primaria (TUSPL, norma in legge di stabilità 2016 che stanziava fondi per il rinnovo del materiale rotabile), che la regolamentazione dell'ART appaiono andare nella direzione di rafforzare l'efficacia delle procedure competitive.

61. **Il quarto e ultimo ambito di intervento attiene allo sviluppo della concorrenza nel mercato.**

62. Si tratta di un'importante priorità, trascurata anche dalle modifiche normative in atto, che richiede sia interventi nella fase di programmazione dei servizi sia l'adozione di strumenti normativi ulteriori, volti a ridurre il potenziale impatto anticoncorrenziale degli attuali test di compromissione dei contratti esistenti.

63. Di seguito si offre una trattazione più dettagliata delle proposte relative ai **quattro ambiti di intervento** individuati.

1) *Proposte sulla fase di programmazione dei servizi*

64. **E' essenziale svolgere l'attività di programmazione in modo coordinato, includendo sia i servizi di TPL che le altre opzioni di mobilità, compreso il trasporto pubblico non di linea. A tal fine occorre intervenire sia con riguardo al riparto di competenze tra enti preposti, sia per migliorare i contenuti dell'attività programmatoria.**

65. Interventi sul **riparto di competenze:**

- per una corretta e tempestiva individuazione delle *“matrici origine/destinazione per l'individuazione della rete intermodale dei servizi di trasporto pubblico di linea e non”* citate dal TUSPL (art. 14 c. 3) occorre prioritariamente **affidare la competenza dell'intera fase di programmazione ad un unico soggetto** incaricato di raccogliere (con l'ausilio dell'Osservatorio sul TPL) ed analizzare i dati forniti dai gestori e quindi programmare l'insieme dei servizi di mobilità. I soggetti meglio posizionati per svolgere questa attività, sicuramente nella gomma, sono **le Regioni**, purché si introducano tutti i **correttivi necessari ad impedirne l'inerzia attuativa**; come auspicato anche dall'ART in una segnalazione del 2015, alle Regioni andrebbero inoltre attribuite le **competenze integrali sulla programmazione dei servizi di trasporto pubblico incluse quelle sui servizi non**

- di linea (taxi, NCC)** attualmente svolte da Comuni e Province, al fine di disporre di una piena integrazione tra varie modalità di soddisfacimento delle esigenze di mobilità;
- tale modello di riparto delle competenze potrebbe essere modificato, **solo per il TPL su ferro (incluse le ferrovie regionali ex concesse)**, prevedendo un **coordinamento statale o almeno sovregionale** dell'attività di programmazione, in particolare con riguardo alla fase di **definizione dei bacini di traffico** e a quella sulla **distinzione tra servizi programmati**, da inserire nei contratti di servizio, e **servizi commerciali**. Tale modifica appare giustificata perché una **programmazione dei servizi ferroviari regionali che tenga conto delle esigenze dell'intera rete nazionale** (auspicando una rapida integrazione tra la rete gestita da RFI e quelle regionali) consentirebbe da un lato di aumentare l'efficacia programmatoria delle Regioni di dimensioni più contenute o con rilevanti flussi di traffico interregionali, dall'altro di coordinare i servizi di TPL con quelli a media lunga percorrenza (programmati e commerciali), gestiti da Trenitalia in monopolio (tranne che per il segmento dell'Alta velocità); tale attività di coordinamento attualmente è svolta internamente al gruppo FS (tenendo conto anche delle sinergie verticali tra Trenitalia e RFI) elemento questo che costituisce un'importante barriera all'entrata nel mercato del trasporto ferroviario. Nell'ampliare i confini geografici dell'attività di programmazione si potrebbero inoltre valorizzare meglio le ferrovie locali ex concesse, riducendo il ruolo di quelle non necessarie e rafforzando quelle che hanno prospettive, attraverso un'integrazione con la rete nazionale e con gli altri servizi di mobilità pubblica.
 - è inoltre essenziale fare **chiarezza sui compiti spettanti ai diversi livelli territoriali**, come risultano dalle varie normative coinvolte (inclusa quella sulla riforma degli enti territoriali). Quanto previsto dal comma 1 **dell'art. 14 del TUSPL** e cioè che i bacini di mobilità sono determinati dalla Regioni "*sentite le città metropolitane, le province ed i comuni capoluogo di provincia*" appare **un meccanismo ancora troppo farraginoso** che tende ad impedire scelte nette delle Regioni in termini di perimetro degli OSP e ripartizione tra servizi minimi e servizi a mercato. A tal fine il legislatore dovrebbe individuare in dettaglio **l'iter da seguire** per il coinvolgimento degli enti locali (Città metropolitane, Province, Comuni) nella fase di programmazione, esplicitando in particolare che il loro compito si esaurisce nella predisposizione di un parere/proposta da fornire in un **termine perentorio**, per non generare indebiti ritardi nella procedura;
 - in particolari situazioni, come accade anche in alcune realtà estere, lo Stato centrale potrebbe assumere le funzioni di programmazione e scelta delle modalità di affidamento in luogo delle Regioni: un esempio è rappresentato dall'area metropolitana di **Roma Capitale** oppure da quelle Regioni che soffrono delle più gravi **disuguaglianze territoriali**, nei cui confronti si potrebbe eventualmente attivare la "**clausola di supremazia**" prevista dalla prospettata riforma del titolo V della Cost.

- innanzitutto le Regioni dovrebbero indicare **il mix di servizi** da inserire nei contratti di servizio, in modo da promuovere al massimo gli spazi per lo sviluppo della concorrenza *nel* mercato, attraverso un'attività di **programmazione basata sui fabbisogni di mobilità** complessivi (relativi sia al TPL di linea che non di linea) **e su valutazioni esplicite del “grado di socialità”** dei servizi, in modo da individuare quei servizi che possono più convenientemente essere offerti a condizioni concorrenziali, anche riducendo il perimetro dei servizi programmati;
- inoltre le Regioni dovrebbero dare conto dei risultati di tale attività in **atti amministrativi predisposti secondo uno standard predefinito e con un regime di pubblicità adeguato**, in modo da dare piena e tempestiva informazione su decisioni così rilevanti per la concorrenza;
- è comunque opportuno che un'attività di tale rilievo per i cittadini sia svolta dalle Regioni sulla base di **linee guida predisposte a livello dello Stato centrale** (come peraltro prevede l'art. 23, c. 4 del TUSPL) che poi vengano recepite dalle Regioni nel predefinire i livelli adeguati dei servizi. In particolare, appare importante che in tale attività di definizione dei livelli adeguati dei servizi si proceda ad eliminare le duplicazioni sulle medesime direttrici e si pervenga ad una semplificazione e **compiuta applicazione della normativa sui servizi automobilistici sostitutivi** o integrativi dei servizi ferroviari regionali (di cui all'art. 34 octies del DL 179/2012), in particolare **con riguardo all'obbligo di attribuzione di tali servizi con modalità competitive**;
- sarebbe **auspicabile** fissare nel decreto sui criteri per individuare i livelli adeguati dei servizi obiettivi ben definiti: **togliere dai contratti di servizio le linee ad alta densità di domanda** (ad esempio, si potrebbe partire dalle linee da/per gli aeroporti, le stazioni, le principali mete turistiche); **eliminare le linee a domanda iper-debole**; **sostituire nei contratti di servizio linee ferroviarie particolarmente onerose con servizi su gomma**; ecc.;
- a corredo di tali interventi si dovrebbe prevedere un congruo **apparato sanzionatorio** per chi non si conforma, nella prospettiva di eliminare le rilevanti disparità territoriali emerse;
- lo **strumento** per svolgere le funzioni di programmazione, nella prospettiva di aumentare l'efficacia e la trasparenza delle amministrazioni, dovrebbe essere **unico**, sul **modello dei nuovi PUMS** (Piani urbani della mobilità sostenibile), previsti, solo per le grandi città, dalla riforma dei SPL in discussione, i quali hanno lo scopo di sviluppare le forme di mobilità sostenibile e per questo adottano un **approccio intermodale**;
- per orientare al meglio l'attività delle Regioni si dovrebbe agire **sulla leva finanziaria**, in due modi: 1) ricorrere a **fonti di finanziamento pubblico in grado di incentivare lo sviluppo della mobilità sostenibile** (per sostituire o affiancare l'accisa sui carburanti); 2) ripartire i fondi **premiando le iniziative che aumentano la concorrenza nel mercato** (ad esempio, per quelle amministrazioni che eliminano alcuni servizi dai contratti di servizio,

prevedendo eventualmente sussidi diretti alla domanda, si possono ipotizzare sgravi fiscali a vantaggio dell'amministrazione e/o direttamente degli utenti);

- sempre con riguardo alla leva finanziaria, è essenziale **rimuovere l'incertezza su ammontare e tempi di erogazione dei finanziamenti che ha caratterizzato il settore per molto tempo**, considerato che questo è uno dei fattori che hanno spinto le amministrazioni a preferire gli affidamenti diretti.

2) *Proposte sulla fase di scelta della modalità di affidamento*

67. **In merito a questa fase è prioritario rafforzare la trasparenza delle scelte in materia di affidamento dei servizi da parte delle Regioni; inoltre, occorre intervenire per aumentare la “propensione” alle gare delle amministrazioni.**

68. **Interventi per aumentare la trasparenza delle scelte delle amministrazioni:**

- valorizzare il ruolo dell'**Osservatorio del TPL** per costituire un **portale unico** sui contratti affidati, sulle gare (iter ed esiti) e sui provvedimenti che individuano la scelta della modalità di gestione (previsti dall'articolo 7 del TUSPL), rendendo le informazioni rilevanti immediatamente accessibili agli *stakeholder*;
- una sezione del portale potrebbe essere dedicata al **monitoraggio delle disuguaglianze territoriali**, compresi gli scostamenti dei costi rispetto al costo standard, da usare per legare la ripartizione dei fondi ai risultati ottenuti. La scelta della modalità di gestione dev'essere espressa in un **documento unico**, limitando al massimo le modifiche successive;
- **eliminare ogni possibile incongruenza normativa** sui requisiti per *l'in house providing*, che sono indicati dal Regolamento n. 1370/2007, il quale costituisce la normativa di riferimento per il TPL, ma di cui si occupano anche il Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica (TUSPP), in corso di approvazione, nonché le Direttive comunitarie su appalti e servizi ed il nuovo Codice degli appalti (D. Lgs. 50/2016).

69. **Interventi per aumentare la “propensione” alle gare:**

- **il ricorso a modalità diverse dalla gara dovrebbe essere consentito solo in casi eccezionali** (ad esempio, affidamenti ponte temporanei in vista di una gara che si intende fare in un tempo determinato) ovvero sulla base di **comprovata efficienza** dell'operatore *in house*;
- per testare l'efficienza delle aziende *in house* la soluzione preferibile appare l'applicazione di una **regolazione basata sul c.d. benchmarking**; attraverso cui comparare le *performance* di un'impresa (in particolare, in termini di costi di produzione) con quelle di un'impresa media che opera nel settore in linea con le migliori pratiche; affidamenti *in house* che prevedano, nei relativi contratti, compensazioni superiori (entro una certa soglia di tolleranza) rispetto

alle *performance* medie per singola categoria non dovrebbero essere consentiti; tale approccio particolarmente severo discende dal fatto che non appare praticabile, nel settore del TPL, una sorta di “autovalutazione” da parte del gestore affidatario *in house* della propria efficienza; infatti, se il soggetto che stima le performance coincide con quello che beneficia delle contribuzioni pubbliche è inevitabile uno “slittamento” della media verso l’alto;

- andrebbe in ogni caso limitata al massimo la possibilità, per le amministrazioni, di motivare la rinuncia alla gara sulla base di ragioni legate al perseguimento di **obiettivi di interesse generale**, visto che il perseguimento di tali obiettivi (tra cui rientrano peraltro l’efficienza e l’economicità delle gestioni) è assolutamente compatibile con affidamenti competitivi che prevedano l’attribuzione di diritti speciali o esclusivi, la previsione di OSP contribuiti, ecc.;
- a tali principi già si ispirano peraltro il Regolamento n. 1370/2007 e il Regolamento ART sul bando tipo nella parte relativa agli affidamenti senza gara. Occorre però renderli concretamente operativi; a tal fine, una soluzione immediata è rappresentata dai **costi standard stimati dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti**;
- in questa prospettiva va considerato il **parere**, che parrebbe obbligatorio ma non vincolante, che, con l’approvazione del TUSPL, l’Autorità dovrà rendere **entro 30 giorni sul provvedimento motivato** con cui le amministrazioni decidono di non ricorrere a procedure competitive di affidamento, dando conto specificatamente del fatto che **tale scelta non sia comparativamente più svantaggiosa** per i cittadini, anche con riferimento ai costi standard (art. 7, c. 5 del TUSPL). Tale parere riguarda tutti i SPL ma in questa sede se ne discute solo con riferimento al settore del TPL. In questo caso è innegabile che la prossima l’approvazione del decreto ministeriale sui costi standard del TPL (ai sensi dell’art. 1 c. 84 della legge 147/2013) potrà agevolare l’Autorità nell’attività di rendere il parere: si potrà infatti agevolmente **incentrare la verifica sulla congruità delle compensazioni riconosciute all’affidatario in house rispetto al parametro dei costi standard** che, nell’attuale contesto italiano e con le avvertenze richiamate nel testo dell’indagine, possono costituire un’adeguata *proxy* dell’efficienza delle gestioni;
- appare una innovazione positiva nell’ottica di incentivare modalità competitive di affidamento anche il comma 4 dell’articolo 7 del TUSPL il quale prevede che, anche in caso di affidamento *in house* del servizio, il provvedimento motivato di cui al comma 3 del medesimo articolo debba contenere un **Piano Economico Finanziario (PEF)** per l’intero periodo di affidamento asseverato da un istituto di credito o società equivalente e che contenga anche la situazione economico-patrimoniale della *società in house*, l’ammontare del suo indebitamento ed il capitale proprio investito;
- al fine di disincentivare ulteriormente la scelta verso modalità non competitive di affidamento si potrebbe **innalzare la soglia** attualmente prevista dall’**art. 4 bis del D.L. n. 78/2009**, convertito in legge n. 102/2009, il quale prevede che in caso di affidamenti *in house* le autorità competenti devono aggiudicare con contestuale procedura ad evidenza

- pubblica almeno il 10% dei servizi oggetto dell'affidamento, a soggetti diversi da quelli su cui esercitano il controllo analogo;
- **vanno incentivate misure di “premieria forte” per le amministrazioni che seguono modalità competitive di affidamento.** In questa prospettiva appaiono andare nella giusta direzione sia l'art. 33, c. 2, del TUSPL, il quale dispone l'assegnazione prioritaria delle risorse statali ai gestori di SPL a rete selezionati tramite gara, che l'art. 23 del TUSPL, che introduce, nella ripartizione delle risorse del FNT, l'uso di penalità a carico delle amministrazioni che affidano i servizi con modalità non competitive. Si tratta di uno **strumento di fondamentale importanza per incentivare le gare di cui si auspica la tempestiva introduzione**, che, ad avviso dell'Autorità, piuttosto che essere visto come una penalizzazione delle amministrazioni che scelgono di affidare *in house* il servizio, deve ritenersi come uno strumento teso a riequilibrare le distorsioni concorrenziali causate dagli affidamenti diretti anche in termini di maggiore pressione sulla finanza pubblica;
 - sempre con riferimento ai costi standard, si auspica una rapida accelerazione dell'approvazione del relativo decreto ministeriale nonché una modifica dell'articolo 23, c. 1 lett. b) del TUSPL in corso di approvazione che **preveda a regime una quota di riparto del FNT in base ai costi standard superiore al 20% indicato**; inoltre, per favorire le gare i flussi di contributi pubblici erogati dal FNT dovrebbero essere stabilizzati e resi noti con un certo anticipo (o anche essere assegnati nell'anno successivo a quello relativo alle misurazioni su cui si basa la ripartizione);
 - un altro elemento che opera nella direzione di rafforzare gli incentivi delle amministrazioni alle gare è rappresentato dalla **normativa relativa ai controlli sui conti degli enti pubblici**, incluso l'obbligo per le aziende di TPL a partecipazione pubblica di bandire **gare per l'approvvigionamento degli input**, obbligo che dovrebbe essere reso vincolante con un efficace apparato di controlli e sanzionatorio;
 - altresì importante è la **riduzione al minimo del perimetro della deroga dall'applicazione della normativa civilistica** (inclusa quella sui fallimenti) alle società a partecipazione pubblica; sotto questo profilo va valutato positivamente quanto previsto dall'art. 14 del TUSPP in tema di crisi d'impresa di società a controllo pubblico e si auspica che tali interventi vengano stabilmente estesi alla tipologia di aziende pubbliche che più interessa il TPL, ovvero le società *in house*; preoccupa invece, per il rischio di ingiustificata discriminazione tra società pubbliche e private, la norma del TUSPP che consente alle sole società pubbliche di limitarsi alla separazione contabile in caso di contemporanea offerta di servizi di interesse economico generale e di attività a mercato, senza pervenire alla separazione societaria (prevista dall'art. 8, c. 2, della legge n. 287/90);
 - per altro profilo, si è visto che uno dei motivi ricorrenti per il mancato ricorso alle gare è da ricercare nella **vocazione locale delle imprese** di TPL, in particolare quelle pubbliche (con l'unica eccezione di Busitalia), per cui l'eventuale perdita dell'affidamento a seguito di gara potrebbe significare la fine dell'azienda. Appare dunque importante, come avvenuto in

altri SPL a rete, procedere ad aggregazioni di gestori efficienti in modo da creare economie di gruppo e dimensioni tali da consentire la partecipazione a gare sul territorio, al di là del bacino storico di riferimento; **in questa prospettiva, misure che premiano l'aggregazione simili a quelle previste dall'art. 33, c. 1 del TUSPL possono essere auspicabili, purchè in presenza di correttivi per evitare aggregazioni finalizzate esclusivamente a preservare i contratti di servizio affidati e dunque al mero mantenimento dello *status quo*, senza alcun beneficio in termini di efficienza e di riduzione dei corrispettivi;**

- in ogni caso, tuttavia, resta inteso che **la prosecuzione degli affidamenti diretti** da parte dal gestore acquirente andrebbe prevista e consentita solo nel caso di gestione efficiente secondo i parametri di *benchmarking* indicati sopra.

3) *Proposte sulla fase delle gare*

70. **Per aumentare la “qualità” del processo concorrenziale innescato dalle gare occorre intervenire sulle principali barriere all'entrata, sia introducendo principi generali e uniformi su tutto il territorio nazionale, non derogabili, sull'organizzazione delle gare, sia intervenendo sulla disponibilità di materiale rotabile e di personale; si può inoltre agire per modificare le caratteristiche del soggetto che svolge le funzioni di stazione appaltante.**

71 **Principi generali sull'organizzazione delle gare:**

- per il **TPL su gomma**:
 - bacini di programmazione regionale;
 - contratti di servizio di valore contenuto e di breve durata, gare frequenti, per poche linee e conseguentemente lotti piccoli (la soglia per il lotto unico può essere fissata ad un valore della produzione di 4 milioni di km);
- per il **TPL su ferro**:
 - un bacino di programmazione nazionale o per macroregioni;
 - gare divise in lotti anche se con una soglia più ampia (l'ART potrebbe fare approfondimenti ulteriori a riguardo);
 - ammissibili le gare integrate per più modalità di trasporto, ma con l'obbligo di separazione funzionale dei lotti.

72. **Interventi su materiale rotabile e personale:**

- la **divisione dei bacini in lotti** sopra delineata può mitigare anche le problematiche connesse al trasferimento del materiale rotabile e del personale; riguardo alla competenza attribuita all'ART dall'art. 14 del TUSPL di **poter derogare all'obbligo di articolare il bacino di mobilità in più lotti** (sulla base di argomentazioni relative alla presenza di economie di scala) si ritiene che tali eccezioni debbano essere disciplinate ***ex ante*** con

delibera quadro e non di volta in volta sulla base di specifiche richieste (al fine di evitare un numero eccessivo di richieste di difficile valutazione); da preservare, perché sollecita comunque nella direzione degli affidamenti competitivi (seppure in una prospettiva di *second best*) la previsione dell'art. 14 per cui in caso di applicazione della deroga al principio del divieto di lotto unico da parte dell'ART, la gara non può essere aggiudicata senza almeno due offerte valide; in caso di una sola offerta, secondo tale norma, l'aggiudicazione è possibile solo per motivi di necessità ma per non più di tre anni;

- in aggiunta, **per il TPL su gomma** sarebbe già sufficiente introdurre un **divieto espresso** di bandire gare di durata non congrua rispetto al materiale rotabile richiesto, nonché applicare le misure previste nel Regolamento sul bando tipo dell'ART;
- con riferimento al **materiale rotabile ferroviario**, le sue caratteristiche (tempi di consegna molto lunghi, grande complessità tecnica, offerta più concentrata) rendono auspicabile la terziarizzazione delle attività di acquisto e noleggio dei treni attraverso il ricorso a società specializzate (sul modello dei **ROSCO**); peraltro, vista la tendenza dei costruttori di materiale a farsi carico anche di una parte rilevante dell'attività di manutenzione, questa prospettiva potrebbe contribuire a ridurre i problemi di accesso alle c.d. "*grey infrastructure*" (*depositi, rimesse, officine*); in ogni caso, è auspicabile che quelle infrastrutture che rientrano ancora nel perimetro dell'*incumbent* ferroviario Trenitalia siano assegnate ad una società terza (anche interna al gruppo, come RFI), per facilitarne l'uso da parte di nuovi operatori;
- in merito all'apprezzabile intenzione del Governo di costituire un **Fondo pubblico** cui attingere per acquistare e poi noleggiare a terzi **materiale rotabile** per i servizi di TPL, si possono formulare alcune considerazioni. Innanzitutto, in una prospettiva concorrenziale sarebbe opportuno che si costituissero **più società specializzate nell'attività di acquisto e noleggio di rotabile** al fine di garantire una concorrenza per comparazione sulle condizioni offerte ai gestori del servizio; si tratta dello scenario preferibile, in quanto idoneo ad incidere più efficacemente sulle criticità concorrenziali legate al materiale rotabile, criticità che potrebbero ulteriormente acuirsi visti alcuni recenti sviluppi ed in particolare la gara bandita da Trenitalia per l'acquisto di 500 treni per il trasporto locale, da utilizzare via via che saranno confermati i contratti con le Regioni. In tal modo, infatti, aumentano ulteriormente gli incentivi per non procedere ad affidamenti competitivi;
- **la costituzione di un'unica società specializzata** sarebbe una soluzione di *second best* che richiederebbe, quantomeno, una **regolamentazione dei canoni di noleggio** da parte dell'ART al fine di escludere ipotesi di sfruttamento di un potere eccessivo di mercato (con tutte le complessità che tale soluzione comporta);
- quanto alla **composizione del capitale sociale di questa/e società**, le normative citate non contengono previsioni a riguardo; in ogni caso, **va sicuramente evitato un ingresso dell'*incumbent* ferroviario nella compagine azionaria della società**; il rischio in questo caso è di introdurre un ulteriore elemento di distorsione a vantaggio dell'operatore storico, in grado di disincentivare la partecipazione alle gare, che andrebbe ad aggiungersi agli altri

vantaggi che Trenitalia ricava dal gestire sia servizi a media lunga percorrenza che servizi regionali;

- per quanto riguarda il tema delle **clausole sociali**, vista la grande eterogeneità delle situazioni aziendali presente attualmente in Italia, è opportuno **rafforzare** lo strumento della **procedura di consultazione** prevista dall'ART prima di ogni gara, al fine di specificare al meglio il perimetro delle attività interessate dal trasferimento. I risultati della procedura dovrebbero però essere resi disponibili prima della pubblicazione dei documenti di gara ed essere accessibili, in forme idonee a tutelare la riservatezza, nel portale unico sul TPL. In ogni caso va preservato il principio generale per cui qualsiasi clausola sociale deve essere sufficientemente ampia da non pregiudicare la libertà di organizzazione del servizio da parte di un eventuale nuovo entrante nella gestione.

73. Interventi sulle **caratteristiche della stazione appaltante**:

- l'indagine consente di suggerire una **centralizzazione delle funzioni di stazione appaltante per tutte le gare italiane del TPL in capo ad un solo organo**, a livello dello Stato centrale, con compiti di: predisposizione dei bandi; svolgimento e aggiudicazione delle gare, monitoraggio sull'esecuzione dei contratti (analogamente a quanto avviene, ad esempio, per alcune forniture nel settore della sanità);
- si tratta di una soluzione in grado di incidere sulle principali anomalie riscontrate nel settore italiano del TPL: i conflitti di interesse tra enti locali e gestori dei servizi, la bassa *expertise* delle amministrazioni, l'elevato contenzioso amministrativo, la scarsa trasparenza, il peso preponderante del gruppo FS, dovuto all'integrazione verticale ed agli affidamenti diretti;
- inoltre, la combinazione tra lotti piccoli (o comunque significativamente più piccoli dei bacini) ed una programmazione efficiente delle gare, consentita da un soggetto estraneo alla proprietà delle aziende *in house* e che fa gare con frequenza elevata, oltre a permettere alla stazione appaltante di acquisire il *know how* necessario, risolverebbe la parte prevalente dei problemi di asimmetrie informative tipici del settore.

4) *Proposte per lo sviluppo della concorrenza nel mercato*

74. Infine, **si auspicano interventi normativi (attualmente assenti nel caso del TPL gomma) tesi a favorire, anche in una fase successiva a quella della programmazione dei servizi (di cui ci si è occupati nel § 1 delle proposte), lo sviluppo della concorrenza nel mercato**:

- **per il TPL su gomma**, si dovrebbe predisporre una **disciplina unitaria** a livello nazionale che individui adeguati **test di compromissione** e **contributi al servizio universale** ispirati alle migliori pratiche internazionali, nell'intento di eliminare ogni ostacolo indebito all'accesso ai mercati dei servizi di TPL autorizzati;

- **per il TPL su ferro**, la recente modifica normativa introdotta dall'art. 12 del D.Lgs. 112/2015, che fa espresso rinvio alle norme comunitarie, rappresenta un netto **miglioramento** del quadro anche se, per una compiuta valutazione della valenza concorrenziale della nuova disciplina, occorrerà attendere gli esiti di eventuali future procedure di compromissione dell'equilibrio economico dei contratti di servizio a cura dell'ART, che, nell'ambito della propria valutazione, non dovrebbe comunque trascurare la posizione di vantaggio di cui beneficia l'operatore *incumbent*;
- si potrebbero inoltre introdurre, in via sperimentale, sulle tratte con caratteristiche idonee (ad esempio i collegamenti ad alta densità da/per gli aeroporti) forme di **contratti di servizio senza esclusiva**, traendo ispirazione dai c.d. *overlapping* e *parallel franchise*.