

IC47 - CONDIZIONI CONCORRENZIALI NEI MERCATI DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

Provvedimento n. 24697

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 10 dicembre 2013;

SENTITO il Relatore Dottor Salvatore Rebecchini;

VISTO l'articolo 12, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, ai sensi del quale l'Autorità può procedere a indagini conoscitive di natura generale nei settori economici nei quali l'evoluzione degli scambi, il comportamento dei prezzi o altre circostanze facciano presumere che la concorrenza sia impedita, ristretta o falsata;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217 e, in particolare, l'articolo 17, relativo alle indagini conoscitive di natura generale;

CONSIDERATI i seguenti elementi:

1. Il settore del trasporto pubblico locale costituisce un comparto di assoluto rilievo per lo sviluppo economico del Paese. Nel 2010, le aziende di TPL che operavano in Italia nel solo trasporto su gomma e ferroviario regionale - impiegando circa 116mila addetti- erano più di 1100, realizzavano circa 2 mld di chilometri percorsi e fatturavano più di 10 miliardi di euro¹.

2. Ciò nonostante, il comparto vive da tempo una situazione di profonda crisi con risultati ampiamente peggiorativi rispetto alle corrispondenti *performances* europee. Nel solo ambito del trasporto su gomma (relativo al trasporto urbano, ma anche regionale e infra-regionale), l'EBIT medio, infatti, è negativo ed è pari al -1.1%, rispetto ad una media europea del 3.5%, in attivo. Il confronto con gli altri paesi europei è negativo anche con riferimento ai ricavi per km di traffico (1.08 euro contro una media europea pari a 1.34 euro) e alla rilevanza dei contributi pubblici sul totale delle entrate (2.2 euro per km percorso contro una media europea di 1.4 euro)².

3. La spesa per il trasporto pubblico locale ha dovuto, inoltre, scontare la contrazione dei trasferimenti da parte del Governo a partire dal D. L. n. 78/10. I tagli sono stati, rispetto a quanto stanziato nel 2010, di oltre 300 milioni di euro nel 2011 e di oltre 500 milioni di euro nel 2012³. L'articolo 1, comma 301, legge 24 dicembre 2012, n. 228, ha introdotto all'articolo 16-*bis* del D.L. n. 95/12, l'istituzione di un Fondo nazionale per il finanziamento del trasporto pubblico locale (Fondo nazionale trasporti). La dotazione decisa, con vincolo di destinazione, è di circa cinque miliardi di euro. Le risorse dovrebbero, almeno in parte, essere assegnate sulla base di meccanismi premianti la qualità del servizio e utilizzate per rilanciare piani di investimento⁴.

4. La rilevante distanza che si registra fra le disponibilità e le esigenze di finanziamento del sistema del TPL, accompagnato peraltro da una bassa qualità dei servizi per l'utenza, appare trovare le sue radici anche in modalità di gestione delle imprese, spesso controllate o quantomeno partecipate dagli enti locali affidanti, non caratterizzate dal perseguimento di obiettivi di efficienza aziendale, quanto piuttosto connotate da un generalizzato tentativo di perseguire obiettivi di natura diversa, quale ad esempio, con riguardo all'utilizzo del fattore lavoro, quello di ammortizzatore sociale⁵. La perdurante incapacità di una gestione efficiente delle aziende di trasporto pubblico locale ha portato nel tempo all'accumularsi di disavanzi di bilancio che in alcuni casi valgono da soli a incrinare gli equilibri finanziari degli Enti locali coinvolti.

¹ [L'82% del valore della produzione è assicurato da imprese pubbliche, che svolgono il 95% dei servizi di trasporto urbano e il 75% dei servizi di TPL extraurbano. Pertanto, la quota attribuibile al TPL sul volume d'affari complessivo dei servizi pubblici locali offerti da imprese pubbliche è pari al 28.7%.]

² [I valori medi forniti riguardano Regno Unito, Germania, Francia, Svezia, Olanda e Belgio. Dati fondazione Filippo Caracciolo.]

³ [Rapporto 2013 dell'Associazione Trasporti (ASSTRA), "Piazza Grande - radiografia del TPL". I minori trasferimenti agli Enti locali hanno colpito le regioni in maniera differenziata, con un impatto molto forte soprattutto nelle regioni del centro-sud: per il biennio 2010-2012, infatti, risulta un decremento delle risorse regionali per il comparto del TPL pari al 27% in Campania, al 23% nel Lazio e nel Molise e al 20% in Sicilia.]

⁴ [In particolare, a seguito dell'approvazione della proposta della Conferenza Unificata Stato-Regioni, il 90% delle risorse sarà assegnato sulla base della ripartizione storica, mentre il 10% dovrebbe costituire una ripartizione premiale collegata al raggiungimento di taluni obiettivi, individuati con i decreti ministeriali di attuazione della norma (es. progressivo aumento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi; incremento del load factor). Permane, tuttavia, una forte incertezza sul livello effettivo delle risorse, dato che il DPCM di attuazione dell'art. 16-*bis*, d.l. n. 95/2012, ha previsto che la dotazione del Fondo, che peraltro copre solo circa i tre quarti del fabbisogno totale per i servizi di TPL calcolato dalle regioni, sia legata al gettito derivante dall'accisa sui carburanti: in pratica, l'importo prefissato per gli anni a venire non è allo stato certo, visto che l'aliquota di compartecipazione sull'accisa dei carburanti non sarà variata in ragione del gettito effettivo in modo da ottenere sempre una dotazione finanziaria pari a quella programmata di circa 5 miliardi di euro.]

⁵ [A tacere del sostanziale disconoscimento della necessaria relazione fra costi e ricavi da traffico o, in molti casi, del verificarsi di episodi di corruzione negli appalti.]

5. In questo quadro, si inserisce il peso di un'evoluzione estremamente complessa e farraginoso del quadro normativo-regolamentare applicabile al settore, all'indomani del trasferimento dallo Stato alle Regioni delle competenze nei servizi di trasporto locale avvenuto con il c.d. Decreto Burlando nel 1997. I diversi interventi normativi che si sono succeduti nel tempo, in materia di gestione e affidamento dei servizi di TPL, hanno determinato uno stato di incertezza normativa protrattosi fino alla sentenza della Corte Costituzionale n. 199 del luglio 2012 che, dichiarando incostituzionale l'articolo 4 del D.L. n. 138/11, ha ricondotto la disciplina del TPL ai principi comunitari e alla normativa settoriale di riferimento. Nonostante l'intervento chiarificatore della Corte, permangono tuttavia, dubbi sul rapporto tra normativa nazionale e le norme del Reg. CE n. 1370/07. Detto regolamento, che rappresenta il riferimento normativo comunitario di settore, in quanto frutto di un compromesso fra i diversi Stati membri con riguardo alle modalità di affidamento e al periodo transitorio per l'adeguamento degli affidamenti non conformi al quadro comunitario, può ritenersi complessivamente insoddisfacente da un punto di vista concorrenziale e suscettibile di favorire il protrarsi ingiustificato di modelli di gestione difformi⁶.

6. Attualmente, il quadro normativo nazionale vigente stabilisce l'obbligo per gli enti locali affidanti di procedere ad una complessiva revisione degli affidamenti non conformi, al fine di ridefinire gli ambiti e gli obblighi di servizio pubblico, di valutare correttamente le compensazioni per tali obblighi, nonché di procedere a nuovi affidamenti che risultino conformi alle disposizioni del diritto comunitario; vale a dire, sostanzialmente, che nei casi in cui il servizio sia affidato a terzi, questi vengano selezionati tramite una gara, e che nei casi in cui l'amministrazione intenda avvalersi della possibilità di affidamento in house, tale modalità rispetti i criteri stabiliti dalla giurisprudenza comunitaria. La norma nazionale, peraltro, stabilisce, in un'ottica di progressiva liberalizzazione del settore, che in quest'ultimo caso l'ente affidante abbia l'obbligo di mettere a gara almeno il 10% dei servizi oggetto di affidamento "diretto".

8. Allo stato delle informazioni complessivamente disponibili emerge come le diverse gestioni locali dei servizi di trasporto pubblico siano ancora caratterizzate, nella maggior parte delle regioni, da una mancata conformazione al quadro regolamentare applicabile e spesso connotate da diffuse irregolarità in relazione: *i)* all'organizzazione dei servizi; *ii)* alle modalità di affidamento degli stessi, che in molti casi di società pubbliche di gestione non rispettano i requisiti dell'in house, o in altri casi si sostanziano in affidamenti diretti a terzi senza gara, spesso inoltre oggetto di ripetute proroghe; *iii)* alla mancata trasparenza dei contratti; *iv)* all'efficienza e regolazione dei rapporti contrattuali; *v)* alla sovrapposizione di attività in monopolio e in concorrenza in capo ai soggetti affidatari, e, infine, *vi)* alle modalità di determinazione delle compensazioni concesse a fronte dell'assolvimento degli oneri di servizio pubblico che non appaiono rispettare criteri di orientamento ai costi efficienti. Appare evidente l'influenza che tali irregolarità gestionali, ostacolando lo svilupparsi di meccanismi concorrenziali nelle modalità di affidamento dei servizi e nella gestione delle imprese, esercitano sulla crisi del settore, e, in ultima analisi, sulla possibilità di definire un'efficiente offerta di servizi di mobilità per i cittadini.

9. A fronte della situazione di pervasività a livello nazionale di un assetto poco concorrenziale del settore, che risulta fortemente influenzato per alcuni aspetti da norme di legge, per altri da scelte amministrative non sempre conformi ai principi concorrenziali, appare necessario verificare la compatibilità delle attuali gestioni dei servizi con il quadro giuridico comunitario e nazionale nonché il grado di concorrenza effettiva esistente nei diversi mercati dei servizi di trasporto pubblico locale.

Tutto ciò premesso e considerato

DELIBERA

di procedere, ai sensi dell'articolo 12, comma 2, della legge n. 287/90, a un'indagine conoscitiva sulle modalità di gestione e sul grado di concorrenza effettiva dei servizi di trasporto pubblico locale nelle diverse regioni italiane e province autonome.

Il presente provvedimento verrà pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE
Roberto Chieppa

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella

⁶ *[Attualmente è in corso di valutazione un progetto di revisione del regolamento comunitario, che vede una serie di proposte maggiormente liberalizzatrici, quantomeno con riguardo al settore ferroviario.]*