

**Audizione presso la IX Commissione della Camera dei Deputati
del Presidente dell’Autorità garante
della concorrenza e del mercato
Professor Giovanni Pitruzzella**

(Indagine conoscitiva sul settore del trasporto pubblico locale)

1. Premessa

Il settore del trasporto pubblico locale (di seguito anche TPL) riveste un’importanza strategica per l’economia italiana e il benessere della società, misurati in termini sia di ricchezza prodotta, sia di qualità della vita.

Le aziende di TPL operanti in Italia sono ben 1.170 con 116.500 lavoratori impiegati e un fatturato complessivo superiore a 10 miliardi di euro. L’82% del valore della produzione proviene da imprese pubbliche, che svolgono il 95% dei servizi di trasporto urbano e il 75% dei servizi di TPL extraurbano. La quota attribuibile al TPL sul volume d’affari complessivo dei servizi pubblici locali offerti da imprese pubbliche è pari al 28,7%.

Nonostante ciò, il comparto attraversa una situazione di profonda crisi: la quasi totalità delle imprese in esso attive opera sistematicamente in perdita, con esiti peggiori rispetto a quelli di altre realtà europee. Nel segmento del trasporto su gomma, l’EBIT medio (*Earnings Before Interests and Taxes*, che misura il reddito aziendale ante oneri finanziari) è negativo e registra valori pari al -1,1%, rispetto a una media europea del 3,5%, in attivo. Il confronto con gli altri paesi non è positivo neanche 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). I valori medi forniti riguardano Regno Unito, Germania, Francia, Svezia, Olanda e Belgio.

In Italia, il trasporto pubblico locale soffre tradizionalmente di una cronica insufficienza di risorse. La spesa per tale comparto, che costituisce la seconda voce in uscita dei bilanci regionali, ha subito la contrazione dei trasferimenti da parte del Governo a partire dal D. L. n. 78/2010.

Successivamente, l'art. 1, comma 301, legge 24 dicembre 2012, n. 228, ha introdotto all'art. 16-bis del D.L. n. 95/2012, 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 5 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 investimento¹. Permane, tuttavia, una forte incertezza sul livello effettivo delle risorse, in quanto il DPCM di attuazione dell'art. 16-bis, d.l. n. 95/2012, ha previsto che la dotazione del Fondo sia legata al gettito derivante dall'accisa sui carburanti.

Questa situazione di generalizzata inefficienza e di mancanza di risorse finanziarie è in gran parte riconducibile alle modalità di gestione delle imprese che, in quanto soggetti controllati o partecipati dagli enti affidanti, non operano come veri e propri imprenditori, attenti agli obiettivi di efficienza aziendale; e ciò a tacere del verificarsi, in molti casi, di episodi di corruzione nelle procedure di gara.

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 di un comune.

Il settore sconta anche la presenza di un quadro normativo-regolamentare stratificato e non sempre coerente. I diversi interventi normativi, che si sono succeduti nel tempo, hanno, di fatto, condotto a significativi arresti rispetto al progetto originario di liberalizzazione previsto dal cosiddetto decreto Burlando del 1997.

La disciplina nazionale vigente impone agli enti locali l'obbligo di procedere a una complessiva revisione delle modalità di gestione, al fine di ridefinire gli ambiti e gli obblighi di servizio pubblico, di valutare correttamente le compensazioni, nonché di procedere a nuovi affidamenti conformi alle disposizioni del diritto europeo. In tal senso, è previsto che gli enti locali devono affidare la gestione dei servizi a soggetti terzi individuati con gara e che, là dove intendano avvalersi degli affidamenti *in house*, devono rispettare gli stringenti criteri fissati dalla giurisprudenza comunitaria.

¹ 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*).

In un'ottica di progressiva liberalizzazione del settore, la normativa interna impone, inoltre, che in caso di *in house providing* l'ente metta a gara almeno il 10% dei servizi oggetto di affidamento "diretto".

Gli elementi informativi acquisiti dall'Autorità nell'esercizio dei propri poteri istituzionali evidenziano numerose criticità sotto il profilo dell'adeguamento agli obblighi imposti a livello legislativo, con specifico riferimento:

i) all'organizzazione dei servizi;

ii) all'affidamento degli stessi. In molti casi, i servizi di trasporto vengono affidati a società pubbliche non aventi i requisiti dell'*in house*, o sono gestiti in base a ripetute proroghe;

iii) alla mancanza di trasparenza dei contratti;

iv) all'efficienza e regolazione dei rapporti contrattuali;

v) all'ingiustificata sovrapposizione di attività in monopolio e in concorrenza in capo ai soggetti affidatari;

vi) alle modalità di determinazione delle compensazioni, spesso concesse sulla base di criteri non orientati a costi efficienti.

I riflessi che tali irregolarità producono sulla crisi del settore sono evidenti, in quanto impediscono lo sviluppo di adeguati meccanismi concorrenziali, creando inefficienze sotto il profilo della gestione, ma anche della fruibilità e della qualità dei servizi di trasporto per i cittadini.

In molte occasioni l'Autorità si è occupata di tali problematiche attivando i propri poteri di *advocacy* (articolo 21, l. n. 287/90), o di impugnativa degli atti amministrativi generali, dei regolamenti e dei provvedimenti delle amministrazioni pubbliche lesivi delle norme a tutela della concorrenza (articolo 21-*bis*, l. n. 287/90). Di particolare rilievo sono, ad esempio, gli interventi che hanno avuto come destinatari: la Regione Campania (S1663) per la stipula del contratto ponte di finanziamento della società di navigazione Caremar; il Comune di Roma (S1720) con riferimento al riaffidamento fino al 2019 dei servizi di trasporto pubblico locale alla società ATAC in assenza della contemporanea messa a gara del 10% dei servizi; e, più di recente, la Regione Abruzzo (S1865) in merito alla situazione di proroga irregolare di tutti gli affidamenti del trasporto regionale.

Di seguito, saranno illustrate talune delle criticità riguardanti il trasporto pubblico locale e indicate alcune possibili misure per rimediare al *deficit* di concorrenza che si registra nel settore.

2. *Problematiche concorrenziali nel settore del TPL e possibili rimedi*

Tre sono gli aspetti di maggiore rilievo ai fini dello sviluppo di un mercato del trasporto pubblico locale aperto alla concorrenza e ai benefici che essa produce:

- i)* la corretta definizione degli ambiti di servizio pubblico, tanto in termini territoriali quanto con riguardo alla natura dei servizi offerti (integrazione modale);
- ii)* la definizione dei servizi minimi e il connesso problema della corretta quantificazione della compensazione dei relativi oneri di servizio pubblico;
- iii)* la modalità di affidamento dei servizi.

i) Definizione degli ambiti di servizio pubblico

In ordine al primo profilo, è necessario richiamare l'attenzione sulla mancata o non corretta attuazione da parte di molte Regioni dell'obbligo, sancito nell'articolo 3-*bis* del D.L. n. 138/2011, di organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei in modo da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio, entro il 30 giugno 2012.

In un'ottica concorrenziale, la definizione degli ambiti/bacini territoriali ottimali può rivestire un'importanza fondamentale, soprattutto nei casi in cui l'ambito costituisce anche l'oggetto dell'affidamento. Le scelte dell'amministrazione in proposito sono, infatti, suscettibili di condizionare l'esito delle eventuali gare e/o, in caso di affidamento diretto, i risparmi (in termini di minimizzazione dei sussidi) riconducibili a una corretta fase di pianificazione/programmazione dei servizi.

Per il trasporto pubblico locale, la teoria economica evidenzia i rischi di diseconomie gestionali che possono derivare dall'individuazione di ambiti sovradimensionati da un punto di vista geografico (ambito unico regionale).

Ambiti corrispondenti all'intero territorio regionale o comunque sovradimensionati non sono giustificati dalla necessità di avere un unico interlocutore cui affidare la gestione dell'intero progetto di mobilità regionale, al fine di superare gran parte delle difficoltà potenzialmente derivanti dal funzionamento dei meccanismi d'integrazione modale e tariffaria². Su tale specifico punto, occorre, infatti, osservare che nei casi di gestione da parte di più operatori attivi in regime di esclusiva, anche con modalità di trasporto diverse, in ambiti geografici contigui, l'esigenza di ricostruire (da un punto di vista tecnico) la "storia" di ciascun titolo di viaggio può essere risolta – come accade nei principali Paesi europei – mediante opportune soluzioni tecnologiche di monitoraggio dell'utilizzo dei diversi mezzi da parte del fruitore di un sistema di bigliettazione integrata.

Di qui la necessità di evitare di definire ambiti non troppo ampi che non siano giustificati da specifiche logiche "industriali".

ii) Definizione dei servizi minimi e compensazione degli obblighi di servizio pubblico

Le funzioni di programmazione dei servizi *minimi* e di determinazione delle tariffe sono attribuite dal D.lgs n. 422/1997 alle Regioni. Gli altri enti locali possono aggiungere ulteriori oneri di servizio pubblico a quelli già determinati in sede regionale.

La conoscenza dei costi ottimali del servizio e della redditività delle singole linee o gruppi di linee dovrebbe consentire all'amministrazione di definire uno o più programmi di esercizio per ciascun ambito (a seconda del numero dei lotti che si intende assegnare) idoneo/i a garantire una situazione di equilibrio finanziario per il potenziale contraente.

Tale operazione non risulta, tuttavia, agevole a causa: (i) dell'estrema difficoltà che le amministrazioni incontrano nel reperire le informazioni necessarie e; (ii) della presenza di fattori sociali che ostacolano gestioni imprenditoriali del servizio di TPL.

² Ai sensi dell'articolo 3-quinquies. "[...] le regioni e gli enti locali promuovono la razionalizzazione delle reti anche attraverso l'integrazione dei servizi su gomma e su ferro individuando sistemi di tariffazione unificata volti ad integrare le diverse modalità di trasporto".

Le possibili inefficienze riconducibili alla mancanza d'informazioni essenziali sulla redditività dei servizi può condurre alla fissazione di un corrispettivo totalmente slegato dai costi sostenuti dall'impresa per l'assolvimento degli oneri di servizio pubblico.

In base al modello *Altmark*³, si presume che, solo quando i servizi sono affidati con gara, la compensazione degli oneri è orientata ai costi. Viceversa, in assenza di gara, la compatibilità della compensazione deve essere dimostrata dall'amministrazione “sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata dei mezzi necessari, avrebbe dovuto sopportare”⁴.

L'esperienza dell'Autorità ha messo in luce che in numerosi casi mancano le analisi economiche in merito al rischio di sovra-compensazione. Alcune amministrazioni, in regime di proroga *de facto* di affidamenti diretti, continuano ad agire in una logica di ripiano periodico del disavanzo generato dalle aziende di TPL⁵; altre estendono ingiustificatamente l'ambito di riserva prevista *ex lege*, attraverso l'inclusione nei contratti di servizio di attività che non dovrebbero essere gestite in regime di esclusiva, ma essere lasciate alla libera iniziativa economica privata (*car sharing, car pooling, bike sharing, gestione della sosta*).

Dal punto di vista concorrenziale, le difficoltà di fissare un corrispettivo realmente orientato ai costi delle imprese può determinare anche ulteriori implicazioni. In alcuni casi, infatti, i trasferimenti pubblici, qualora non siano calcolati correttamente, possono subsidiare attività svolte dalle imprese in mercati liberalizzati.

Un possibile rimedio a tali criticità consiste nel sensibilizzare le Regioni sull'importanza di definire gli ambiti e i servizi oggetto di affidamento sulla base di un'analisi industriale che consenta di disegnare programmi di esercizio più rispondenti alle reali esigenze delle comunità locali ed economicamente sostenibili. Non è escluso che, ad esito di tale intervento di razionalizzazione, singole parti del

³ Causa C-280/00 *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contro Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, Racc. 2003, pag. I-7747. Il caso riguardava il ricorso presentato da un piccolo operatore tedesco che aveva contestato l'assegnazione senza gara nel 1994 a un'altra azienda della licenza a operare alcune linee di autobus. La Corte di giustizia europea nel 2003 sentenziò che i contratti di servizio pubblico possono essere assegnati senza gara, purché le compensazioni siano determinate sulla base di un confronto con un'impresa “tipica, ben gestita e provvista di mezzi di trasporto in modo adeguato”

⁴L'art. 6 del Regolamento prevede, infatti, che tutte le compensazioni di qualsiasi natura connesse a un contratto di servizio pubblico aggiudicato direttamente a norma dell'art. 5, paragrafi 2, 4, 5 o 6 debbano essere conformi alle disposizioni dell'allegato.

⁵Si cfr. le segnalazioni *S1865* e *S1720*.

servizio potrebbero essere lasciate alla libera iniziativa economica, con evidenti benefici per l'utenza e senza ripercussioni negative sul volume complessivo dei sussidi erogati al gestore in esclusiva.

In conclusione, pare opportuno riflettere a fondo sull'opportunità di rivedere la disciplina vigente al fine di prevedere che le Autorità di governo locale designate dalle Regioni definiscano la rete dei servizi di TPL da affidare in esclusiva sulla base di un'analisi economica (consultazione di operatori economici o benchmark disponibili) che, nel rispetto dei principi fissati dall'allegato al Regolamento CE n. 1370/2007, permetta di individuare parametri di costo tendenti ad un livello ottimale di efficienza tecnico-produttiva.

iii) Le modalità di affidamento dei servizi di tpl

Quanto al terzo profilo problematico, si deve osservare che, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012, la disciplina in materia di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale deve essere ricostruita alla luce degli artt. 14 e 106 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), del Regolamento CE 1370/2007 e dell'art. 18 del D.Lgs n. 422/1997.

(a) I servizi automobilistici

Nel segmento dei servizi automobilistici su gomma, tram e metropolitana, il Regolamento n. 1370/2007 pone sullo stesso piano l'indizione di una procedura competitiva a evidenza pubblica e la gestione *in house*, a condizione che quest'ultima opzione “*non sia vietata dalla legislazione nazionale*”, o sia circoscritta, da uno Stato membro, entro limiti più stringenti di quelli stabiliti dalla giurisprudenza *Teckal*⁶.

⁶ L'art. 5, par. 2, del Regolamento CE 1370/2007 prevede: “*a meno che non sia vietato dalla Legislazione nazionale, [...] le autorità competenti [...] hanno facoltà di fornire esse stesse servizi di trasporto pubblico di passeggeri o di procedere all'aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico a un soggetto giuridicamente distinto su cui l'autorità [...] esercita un controllo analogo a quello che esercita sulle proprie strutture [...]*”. In base al successivo par. 3, le autorità competenti che intendono affidare i servizi di TPL ad un terzo diverso da un “operatore interno” aggiudicano i contratti di servizio pubblico mediante una procedura di gara aperta, trasparente e non discriminatoria, ad esclusione dei casi contemplati nei paragrafi 4, 5 e 6. Il par. 4, disciplina, in ottica de *minimis*, tutte le ipotesi in cui le autorità competenti possono aggiudicare direttamente (a terzi) i contratti di servizio il cui valore annuo sia inferiore a un milione di euro o che riguardano la fornitura di servizi di trasporto inferiore a 300.000 km l'anno. Il successivo par. 5 disciplina l'ipotesi in cui sia necessario, in via emergenziale, evitare l'interruzione del servizio. In tali casi, si può ricorrere all'affidamento diretto oppure alla proroga consensuale del contratto di servizio in essere

In Italia, l'applicazione "anticipata" dell'art. 5 del Regolamento comunitario, per effetto dei rinvii contenuti nell'art. 4-bis del D.L. n. 78/2009⁷ e di quanto disposto nell'art. 61 della Legge n. 99/2009⁸, ha determinato la reintroduzione della possibilità di affidare direttamente (*in house*) i servizi, seguendo un processo di "armonizzazione a ritroso", nel quale la previsione comunitaria è stata utilizzata per derogare alla regolamentazione nazionale più progredita dal punto di vista concorrenziale.

È evidente che sotto il profilo della concorrenza le due ipotesi non sono affatto intercambiabili, dovendosi preferire la gara all'affidamento diretto, come peraltro previsto nella disciplina sugli appalti pubblici e in alcune discipline settoriali in materia di servizi pubblici.

In ogni caso, gli affidamenti che possono essere definiti *conformi* al quadro normativo vigente sono solo quelli effettuati a favore di un soggetto avente i requisiti dell'*in house providing*, o individuato ad esito di una procedura aperta trasparente e non discriminatoria. Nel caso dell'*in house*, inoltre, una percentuale dei servizi non inferiore al 10% deve essere lasciata al mercato e affidata con gara⁹. Può, infine, ritenersi conforme alla normativa comunitaria anche l'affidamento ad

oppure all'imposizione di prestazioni di servizio pubblico; tuttavia, gli affidamenti o le proroghe adottati in via emergenziale al fine di assicurare la continuità del servizio non possono avere durata superiore ai due anni. Per i servizi ferroviari, infine, il par. 6 stabilisce la possibilità per gli Enti di affidare i contratti direttamente a terzi purché "non sia vietato dalla legislazione nazionale", con contratti di servizio di durata non superiore ai dieci anni. Quanto alla durata dei contratti di servizio affidati, l'art. 4, par. 3 del Regolamento prevede che i contratti di servizio pubblico sono conclusi per una durata non superiore a 10 anni per i servizi di trasporto automobilistico e a 15 anni per i servizi ferroviari (ridotta a 10 anni in caso di affidamento diretto). Se necessario, tenuto conto delle modalità di ammortamento degli investimenti e/o dei beni infrastrutturali forniti dall'aggiudicatario, la durata del contratto di servizio pubblico può essere prorogata, al massimo, del 50%.

⁷ Art. 4-bis "Al fine di promuovere l'efficienza e la concorrenza nei singoli settori del trasporto pubblico, le autorità competenti, qualora si avvalgano delle previsioni di cui all' articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, devono aggiudicare tramite contestuale procedura ad evidenza pubblica almeno il 10 per cento dei servizi oggetto dell'affidamento a soggetti diversi da quelli sui quali esercitano il controllo analogo. Alle società che, ai sensi delle previsioni di cui all' articolo 5, paragrafi 2, 4 e 5, e all' articolo 8, paragrafo 2, del medesimo regolamento (CE) n. 1370/2007, risultano aggiudicatarie di contratti di servizio al di fuori di procedure ad evidenza pubblica è fatto divieto di partecipare a procedure di gara per la fornitura di servizi di trasporto pubblico locale organizzate in ambiti territoriali diversi da quelli in cui esse operano.

⁸ In particolare, l'art. 61 citato, prevede che "Al fine di armonizzare il processo di liberalizzazione e di concorrenza nel settore del trasporto pubblico regionale e locale con le norme comunitarie, le autorità competenti all'aggiudicazione di contratti di servizio, anche in deroga alla disciplina di settore, possono avvalersi delle previsioni di cui all' articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 e 6, e all' articolo 8, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007"

⁹ In applicazione del citato art. 4-bis del D.L. n. 78/2009, che disciplina l'unica condizione (l'obbligo di bandire la gara per il 10%) da soddisfare qualora le autorità competenti intendano affidare *in house* i servizi in deroga a quanto previsto dall'art. 18 del D.Lgs n. 422/1997.

esito di una gara cd. “a doppio oggetto”, bandita per la scelta del socio privato della società pubblica, avente compiti operativi e non meramente «finanziari»¹⁰.

La realtà nazionale degli affidamenti di servizi di TPL automobilistici è, purtroppo, molto difforme rispetto ai parametri normativi illustrati ed è, per lo più, caratterizzata da una profonda incertezza e varietà delle modalità organizzative e gestionali. L'attuale scenario descrive una situazione in cui le Regioni del Nord sono più sensibili a recepire i processi di liberalizzazione/privatizzazione dei servizi, rispetto a quelle del Centro-sud.

Al 31 dicembre 2012, risultano effettuate gare per i servizi automobilistici urbani e extraurbani corrispondenti a circa la metà (53%) dei bus*km complessivamente previsti dagli affidamenti in essere ogni anno in Italia. In nove regioni (Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Toscana, Umbria e Valle d'Aosta) le gare sono state indette per l'intero set di servizi pubblici. Alla medesima data, viceversa, otto regioni non hanno ancora organizzato alcuna procedura aperta a evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi di TPL su gomma (Abruzzo, Calabria, Campania, Molise, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige, Veneto)¹¹, ricorrendo a proroghe degli affidamenti in essere. Peraltro, le poche gare bandite, nella maggioranza dei casi, hanno sancito la prosecuzione quasi naturale degli affidamenti precedenti, aggiudicati agli *incumbents*.

Tale situazione rende necessaria un'ampia opera di sensibilizzazione delle Regioni e degli Enti locali sulla necessità di adeguare gli affidamenti non conformi entro il 31 dicembre 2013, in ottemperanza a quanto previsto dai commi 20 e 21 dell'art. 34 del D.L. n. 179/2012. L'affidamento del servizio deve essere effettuato sulla base di un'apposita relazione che dia conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisca i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico, indicando le eventuali compensazioni economiche. Gli affidamenti non conformi ai requisiti imposti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il 31 dicembre 2013, pena la cessazione automatica allo spirare di tale termine; quelli già conformi possono, invece, sopravvivere fino alla scadenza naturale.

¹⁰ In tal senso, la Comunicazione interpretativa della Commissione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI) (2008/C 91/02) che aveva ispirato anche il Legislatore nazionale che, nell'art. 23-bis del D.L. n. 112/2008, aveva esplicitamente parificato tale modello di affidamento alla gara per l'aggiudicazione del servizio.

¹¹ Dati desunti dal rapporto 2013 dell'associazione nazionale delle aziende di trasporto pubblico, ASSTRA, “Piazza Grande – Radiografia del TPL”.

(b) *Gli affidamenti dei servizi ferroviari*

Per i servizi ferroviari di competenza regionale, la *conformità* al quadro normativo va valutata unicamente con riferimento alle modalità di calcolo delle compensazioni (su cui *infra*) dal momento che, quanto al modello di gestione, il Regolamento comunitario consente – in aggiunta alla procedura competitiva o all'affidamento *in house* – di affidare direttamente i servizi anche a soggetti terzi rispetto all'amministrazione (art. 5)¹².

In Italia, il settore è dominato dalla presenza di un operatore *incumbent*: in quasi tutte le Regioni, il TPL su rotaie è fornito da tale operatore, sulla base di un affidamento diretto, salvo alcuni rari casi in cui è stata effettuata una gara ad evidenza pubblica.

Tuttavia, anche laddove le Regioni intendano affidare i servizi ferroviari regionali ad esito di procedure ad evidenza pubblica, la struttura dei mercati coinvolti è tale da far sì che l'operatore *incumbent* goda di rilevanti vantaggi concorrenziali suscettibili di disincentivare fortemente la partecipazione di operatori alternativi (soprattutto esteri).

Le maggiori criticità riguardano, sotto questo profilo, la dimensione dei lotti oggetto di gara e la disponibilità del materiale rotabile e delle altre *facilities* essenziali per la fornitura del servizio. La questione, sollevata in termini generali dalla Regione Umbria nel 2003¹³, si è recentemente riproposta negli stessi termini in relazione alla gara bandita dalla Regione Emilia Romagna per l'aggiudicazione dell'unico lotto regionale di TPL ferroviario regionale¹⁴, per un totale di circa 19 milioni annui di treni*km¹⁵.

¹² Sul punto, va segnalata la proposta di Regolamento recentemente presentata dalla Commissione che modifica l'art. 5 del Regolamento 1370/2007/CE eliminando la possibilità di affidare direttamente a terzi i servizi di trasporto ferroviario regionale.

¹³ Si cfr. la segnalazione AS262 del 26 giugno 2003, *Reperimento del materiale rotabile ferroviario necessario per l'espletamento delle gare per l'aggiudicazione dei servizi ferroviari di competenza regionale*.

¹⁴ Pubblicato dalla FER (Ferrovie Emilia Romagna), Delibera della Giunta della Regione Emilia-Romagna n. 1317-2013 del 16-09-2013.

¹⁵ In ordine alla questione delle dimensioni ottimali del lotto di gara, la Regione ha riportato nella relazione tecnica i risultati di un'analisi comparativa di scenario tra lotto unico e lotto triplo. Complessivamente, vi sarebbe un aggravio di costi, nel caso di lotto triplo, pari a 75 milioni di euro per il materiale rotabile (+14% rispetto al lotto unico), 11 milioni per impianti di deposito e manutenzione (+49% rispetto al lotto unico), 10 milioni per costi del personale (+9% rispetto al lotto unico), 5 milioni per ammortamenti (+13% rispetto al lotto unico), 6 milioni per oneri finanziari (+56% rispetto al lotto unico).

L'Autorità ha sempre evidenziato che lotti eccessivamente e ingiustificatamente ampi possono condurre alla riduzione del numero dei potenziali partecipanti alla gara, sia singolarmente che in A.T.I.. In particolare, potrebbe risultare disincentivata la partecipazione non solo delle imprese più piccole, ma anche di quelle di dimensioni maggiori, che – scontando uno svantaggio informativo rispetto all'*incumbent* – potrebbero preferire la maggiore ripartizione del rischio imprenditoriale favorita da un numero più ampio di lotti. Nel caso delle gare per il trasporto ferroviario regionale tale rischio è ancora maggiore, poiché l'operatore *incumbent* è titolare della quasi totalità del materiale rotabile attualmente in uso, di difficile reperibilità sul mercato.

Di non minore rilievo appare la questione della disponibilità e dell'accesso dei concorrenti alle infrastrutture di manutenzione e deposito del materiale rotabile.

In base alla disciplina vigente, il bando di gara deve assicurare la disponibilità delle dotazioni essenziali all'espletamento del servizio, tra cui possono farsi rientrare gli impianti di manutenzione o deposito fisicamente e funzionalmente collegati ai servizi di trasporto oggetto di gara, prevedendo in capo alle imprese ferroviarie un diritto di accesso a tali infrastrutture a condizioni eque, trasparenti e non discriminatorie. Solo qualora esistano valide alternative, disponibili a condizioni di mercato, il gestore dell'infrastruttura può rifiutare la richiesta di accesso.

Per far fronte a questa situazione di disparità che impedisce un confronto ad armi pari andrebbe individuato un meccanismo idoneo a far sì che anche i concorrenti dell'operatore *incumbent* possano avere a disposizione i depositi e le infrastrutture di manutenzione.

Vi è, infine, il problema dei costi e la necessità di garantire, in capo all'operatore *incumbent*, un sistema di contabilità separata tra i servizi ferroviari regionali e quelli nazionali, in modo da evitare che possano verificarsi distorsioni in sede di partecipazione alle gare. Su tale aspetto, appare di particolare rilievo l'attività che è chiamata a svolgere l'Autorità di regolazione dei trasporti con riguardo sia alla determinazione dei criteri per la redazione della contabilità delle imprese regolate, sia all'imposizione, laddove necessario per garantire la concorrenza, di obblighi di separazione contabile e societaria in capo alle imprese integrate.

In conclusione, se si vuole che il settore esca dalla situazione di crisi in cui versa e possa fruire dei benefici legati alla concorrenza, in termini di contenimento dei costi e dei sussidi pubblici e d'incremento dell'efficienza dei servizi erogati, è necessario che:

1. i servizi vengano affidati mediante procedure di gara aperte, trasparenti e non discriminatorie;
2. gli oneri di servizio pubblico e le modalità di determinazione delle compensazioni economiche siano resi pubblici;
3. i lotti da affidare tramite gara non siano ingiustificatamente ampi;
4. l'operatore uscente sia obbligato a mettere a disposizione i mezzi acquistati o finanziati con fondi regionali e siano fornite indicazioni chiare e dettagliate in merito alla dislocazione delle aree utilizzabili dall'eventuale subentrante e alle condizioni economiche di infrastrutturazione/accesso;
5. l'oggetto della gara e l'ammontare degli investimenti in materiale rotabile o infrastrutture siano definiti in modo da non ostacolare significativamente la partecipazione di operatori diversi dall'*incumbent*.