

**COMMISSIONE IX**  
**TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI**  
**RESOCONTO STENOGRAFICO**  
**INDAGINE CONOSCITIVA**

10.

**SEDUTA DI MARTEDÌ 17 SETTEMBRE 2013**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MICHELE POMPEO META**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		Berarducci Luciano, <i>Consigliere dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP)</i> .....	7, 9
Meta Michele Pompeo, <i>Presidente</i> .....	3	Brandolin Giorgio (PD) .....	6
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SUL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE</b>		Bruno Bossio Vincenza (PD) .....	6, 8
<b>Audizione di rappresentanti dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP):</b>		Catalano Ivan (M5S) .....	6, 9
Meta Michele Pompeo, <i>Presidente</i> ....	3, 6, 7, 10	Santoro Sergio, <i>Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP)</i> .....	3, 7, 8
		<b>ALLEGATO:</b> Documentazione depositata dai rappresentanti dell'AVCP .....	11

**N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; MoVimento 5 Stelle: M5S; Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: PdL; Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Lega Nord e Autonomie: LNA; Fratelli d'Italia: FdI; Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-ApI; Misto-Centro Democratico: Misto-CD; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI.**

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
MICHELE POMPEO META

**La seduta comincia alle 12,30.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

**Audizione di rappresentanti dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul trasporto pubblico locale, l'audizione di rappresentanti dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP).

Do la parola al dottor Santoro, presidente dell'Autorità, per lo svolgimento della relazione.

SERGIO SANTORO, *Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP)*. Presidente, porto il deferente saluto dell'Autorità, che ringrazia per essere stata chiamata a esporre gli elementi di conoscenza in proprio possesso in merito all'indagine conoscitiva sul trasporto pubblico locale, al quale l'Autorità stessa ha destinato

molta della sua attività istituzionale. Le tracce di questa attività, negli elementi essenziali, si trovano negli allegati che ho depositato presso la Commissione.

È giusto occuparsi di trasporto pubblico locale a livello di indagine conoscitiva, perché questa materia ha subito nel tempo una notevole stratificazione normativa ed è necessario compiere una riflessione complessiva sulla regolazione del settore sotto l'aspetto sia organizzativo, sia finanziario.

L'indagine alla quale noi facciamo riferimento riguarda anche il settore ferroviario. Ricordiamo come, con il relativamente recente decreto-legge n. 95 del 2012, sia stata introdotta, all'articolo 16-bis, una nuova disciplina del finanziamento statale del trasporto pubblico locale. Si tratta di un elemento estremamente innovativo, al quale dovrebbe seguire anche un'attuazione governativa, che è peraltro, in questo momento, ancora latente.

Il sistema istituito da questa novella del 2012 prevede un Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato e la partecipazione, attraverso questo fondo, agli oneri del trasporto locale per le regioni a Statuto ordinario, alimentato, ed è questo l'elemento di novità, da una quota di partecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina. L'aliquota deve essere indicata con un decreto del Presidente della Repubblica da emanare entro un termine che, purtroppo, è scaduto inutilmente. Noi naturalmente ci auguriamo che il Governo, quanto al finanziamento, faccia la sua parte in questa importante materia del trasporto pubblico.

La legge di stabilità del 2013 ha definito i criteri per la ripartizione del fondo, sulla

quale l'Autorità che io rappresento, insieme al vicepresidente, ingegner Berarducci, ha una voce in capitolo per quanto riguarda i costi *standard* del servizio e soprattutto il livello del servizio stesso. Noi svolgiamo questa operazione di definizione dei costi *standard* in relazione a tutta l'attività parallela e analoga che compiamo generalmente nel settore dei contratti di servizio.

Nella letteratura economica si distinguono tre modalità di gestione del trasporto pubblico locale: l'affidamento diretto, che è prevalente nel nostro ordinamento, nel nostro Paese, la concorrenza per il mercato e la concorrenza nel mercato. Mi riporto alle considerazioni espresse nella relazione cui faccio un rinvio esplicito per non appesantire la mia esposizione.

Noi attribuiamo molta importanza al settore del trasporto pubblico locale, così come tante altre istituzioni, perché riteniamo che esso sia un settore importante per lo sviluppo dell'economia: favorisce la mobilità e il decongestionamento dei centri urbani e presenta anche un rilevante interesse di carattere ambientale, ovviamente nella misura in cui si riesce a sostituire il trasporto privato con quello pubblico, in un'ottica di mobilità sostenibile.

La contrazione delle risorse disponibili destinabili al trasporto pubblico locale ha naturalmente comportato una difficile gestione del trasporto quanto a equilibrio del bilancio. In Italia, a paragone del contesto europeo, vi è una differenza: in Italia vi sono tariffe particolarmente contenute, perché tendenzialmente il costo del servizio è sostenuto dalla fiscalità generale. Il servizio si caratterizza, altresì, per una ridotta produttività, misurata in termini di passeggeri per chilometro servito, e per un forte ricorso al mezzo privato. L'Autorità ritiene che tali conseguenze vadano contrastate. In un momento in cui le risorse per il settore diminuiscono, occorre individuare criteri di ripartizione che siano fondati sull'individuazione di costi e fabbisogni *standard*.

Rimetto l'evoluzione normativa alla documentazione che abbiamo depositato. Ricordo soltanto che, dopo la riforma del 2011, questa normativa, l'articolo 4 del decreto-legge n. 138 del 2011, ha subito uno *stop* molto importante con la sentenza costituzionale n. 199 del 2012, che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'articolo citato.

Tale caducazione non ha portato a un vuoto normativo, perché, come in altri casi avviene, è subentrata la normativa europea direttamente applicabile. L'*excursus* che compie l'Autorità nella sua relazione riguarda anche l'individuazione della normativa europea che ha riempito questa lacuna, creatasi a seguito della sentenza costituzionale.

In particolare, la giurisprudenza comunitaria ha raccomandato l'adozione di regole sulla concorrenza che non ostino a una disciplina nazionale che consenta all'amministrazione di affidare il servizio pubblico direttamente a una società della quale essa detenga l'intero capitale, a condizione che l'ente pubblico eserciti il controllo analogo su questa società come se si trattasse di un servizio di un organo a essa appartenente e a patto che la società stessa realizzi la parte più importante della propria attività nell'ambito dell'ente che la detiene.

Un'altra normativa che ha supplito alla lacuna dovuta alla Corte costituzionale è quella dei Regolamenti CE che hanno disciplinato dal 2007 in poi le differenti modalità di affidamento del servizio, tra le quali alcune possono essere vietate dalla legislazione nazionale, mentre una, la procedura mediante gara, deve essere comunque ammessa dagli ordinamenti degli Stati membri. Le modalità facoltative che è possibile alternativamente adottare o meno sono gestione diretta, gestione *in-house* e aggiudicazione diretta.

Noi affrontiamo nella relazione anche la possibile sovrapposizione — possibile, ma sicuramente da evitare — di ruoli tra le due Autorità, la nostra, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, e la neo-

nata Autorità di regolazione dei trasporti, della quale ricordo che oggi avviene l'insediamento a Torino.

Le competenze sono conosciute da tutti gli addetti ai lavori, ma potrebbero esservi alcuni punti di contatto nella definizione degli schemi dei bandi, delle gare e delle convenzioni per l'assegnazione dei servizi di trasporto da inserire nei capitolati e nella verifica dei bandi di gara del trasporto ferroviario regionale.

Queste possibili sovrapposizioni saranno sicuramente evitate attraverso la leale collaborazione tra le due Autorità, facilitata soprattutto dalla conoscenza reciproca dei relativi consiglieri e presidenti. Ricordo, infatti, che il presidente dell'Autorità dei trasporti è stato per sette anni commissario e consigliere dell'Autorità di vigilanza, che io rappresento.

Vi è un aspetto fondamentale che è proprio dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, ed è la vigilanza sull'esecuzione dei lavori e dei contratti che interessano il trasporto pubblico locale. Questa è un'attività propria della nostra Autorità, che non è di secondaria importanza, perché proprio nell'esecuzione dei lavori dopo il loro affidamento si nascondono le grandi insidie sull'economicità e sulla funzionalità del servizio, che sono idonee talora, e l'esperienza ci insegna che è così, ad alterare gli equilibri del Piano economico e finanziario a monte dell'affidamento.

Ricordo brevemente nella relazione alcune precedenti pronunce dell'Autorità in tema di regolazione e disciplina del trasporto pubblico locale. Innanzitutto vi è un'indagine già svolta nel 2009 dalla nostra Autorità, i cui risultati sono allegati alla relazione, che ha condotto a individuare le tipologie di affidamento e le modalità di esercizio del trasporto pubblico locale. Per esempio, è stato individuato che la gestione del trasporto pubblico su gomma è stata affidata prevalentemente a soggetti privati in alcuni casi, a soggetti *in-house* in via diretta in altri e a una società mista con socio privato in un

minor numero di casi. La casistica è esposta nella documentazione alla quale faccio riferimento.

Abbiamo, altresì, trattato il caso di Trenitalia. Per quanto riguarda il trasporto locale ferroviario, l'Autorità si è recentemente pronunciata sulla richiesta di esenzione dall'applicazione della normativa degli appalti pubblici, ossia del Codice dei contratti, da parte di Trenitalia. La delibera che ha definito la questione è la n. 8 del 6 marzo 2013, di cui è stato relatore il qui presente vicepresidente dell'Autorità, ingegner Berarducci.

In questa delibera si è affermato che il legislatore aveva previsto procedure di evidenza pubblica per l'affidamento dei contratti di servizio da parte delle regioni, garantendo una concorrenza per il mercato, ma si è notato che solo poche regioni hanno proceduto in tal senso. La maggior parte di esse ha affidato il servizio a Trenitalia, avvalendosi anche delle previsioni del Regolamento CE n. 1370 del 2007, secondo il quale, a meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale, le Autorità competenti hanno facoltà di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia e la durata di tali contratti non è superiore ai dieci anni.

Si è notato che il servizio è stato messo a gara in pochissimi casi — si citano quelli della Lombardia, del Veneto, dell'Emilia-Romagna e del Piemonte — a volte solo parzialmente, e che il vincitore dell'affidamento è sempre stata la società Trenitalia, in alcuni casi in associazione temporanea con altre imprese del settore.

Vengono poi svolte — e le troverete nella documentazione — considerazioni, peraltro espresse in alcune delibere dell'Autorità, sulla distinzione tra appalto e concessione di servizi e sulla rispettiva allocazione dei rischi che l'una e l'altra forma di affidamento comportano.

Si è trattato, infine, il caso della metropolitana di Roma, della linea B e della linea C e delle relative criticità. Per il resto mi rimetto alla documentazione.

Grazie, presidente.

PRESIDENTE. Grazie a lei. Do la parola ai deputati che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

IVAN CATALANO. Signor presidente, volevo porre una domanda in merito ad una recente audizione svoltasi in Commissione, quella di ANFIA, riguardo alla possibilità di coinvolgere maggiormente i produttori italiani di autobus e di pezzi di componenti di autobus italiani nel trasporto pubblico locale.

Durante la discussione è emerso il fatto che l'Italia, rispetto agli altri Paesi europei, non può privilegiare un concorrente italiano nella fornitura di autobus o di componenti perché deve rispettare le procedure europee e, quindi, deve andare a gara a livello europeo, il che non avviene, però, in Germania o in Francia, per esempio.

Vorrei chiedere se fosse possibile, secondo le vostre conoscenze, trovare uno strumento in grado di favorire il mercato italiano rispetto al mercato estero in caso di finanziamento per l'ammodernamento del parco mezzi nel trasporto pubblico locale per gli enti pubblici.

GIORGIO BRANDOLIN. Lei ha giustamente sorvolato su alcuni punti, lasciando a noi la lettura della relazione. Mi interessava, però, avere precisazioni sulla sovrapposizione di ruoli tra la sua Autorità e la neocostituita Autorità di regolazione dei trasporti.

Quello della neonata Autorità è stato un parto piuttosto tribolato. Adesso si è costituita e mi interessava capire bene la sua visione, la sua interpretazione rispetto ad alcune criticità che io rilevo nella sua relazione e che credo — lei l'ha ovviamente messo in evidenza — verranno superate da una leale collaborazione, come lei ha detto, tra le due Autorità. Mi sembrava interessante chiedere questo.

Inoltre, rispetto ai precedenti interventi della vostra Autorità sul trasporto pubblico locale su gomma, voi avete fatto un'indagine, se ho capito bene, sul trasporto pubblico locale delle città capoluogo di regione, ossia in venti o ventuno città. Vedo che è stato scelto un privato

con gare in sette casi, che sono circa un terzo, mentre per sette l'appalto è stato affidato *in-house* ed è stata coinvolta soltanto, come lei ha messo in evidenza, una società mista con socio privato.

Volevo sentire da lei qualche considerazione su questo punto. La lettura è questa, e ho capito, ma vorrei alcune considerazioni soprattutto sul fatto che questi privati sono poco presenti, oppure sono presenti, se ho ben capito, in soli nove casi, ovvero in poco meno della metà. Vorrei anche una sua considerazione per capire se ciò ha un significato particolare. Per quanto mi riguarda, mi preoccupano, devo dire la verità, i sette casi di scelta *in-house*.

VINCENZA BRUNO BOSSIO. Volevo fare una domanda volta a capire meglio come si possa riuscire a sbloccare un meccanismo che mi pare ormai consolidato all'interno soprattutto di alcune regioni — penso a quelle meridionali — rispetto al trasporto pubblico locale. Mi riferisco al fatto che ci sia una situazione in cui vige una sorta di monopolio di alcuni trasportatori locali, che, in base alla posizione storicamente acquisita, continuano ad avere le concessioni, senza possibilità di verifica rispetto all'effettivo trasporto. Noi in questa indagine abbiamo sentito tante cose interessanti, in particolare sul sistema telematico di controllo rispetto alle tratte e alle presenze. Mi sembra che la soluzione a queste situazioni sia sostanzialmente quella di mettere in gara le diverse tratte sulla base dei costi *standard*.

Nonostante ciò sia annunciato da parte sia delle regioni, sia delle associazioni dei trasportatori, non avviene. Capisco che in base al Titolo V ci sia l'autonomia regionale, ma mi chiedevo come l'Autorità che voi rappresentate, ovvero l'Autorità dei trasporti o anche noi stessi possiamo intervenire per spingere soprattutto le regioni che ancora non l'hanno fatto ad andare in questa direzione, che è una direzione di trasparenza, ma anche di efficientamento.

PRESIDENTE. Se non ci sono altri interventi, do la parola al Presidente Santoro per la replica.

SERGIO SANTORO, *Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP)*. Grazie. Alla prima domanda sulle forniture dei pezzi di ricambio, degli accessori, e su come sia possibile limitarle alla produzione italiana rispondo che giuridicamente non è possibile. L'unico metodo, piuttosto surrettizio, è quello di indicare la specificità di questi accessori. È un metodo che praticamente sfugge al diritto e che fa riferimento ai capitolati.

Nella redazione dei capitolati questo aspetto si può indicare. In sede di gara certamente non si possono invocare elementi campanilistici nella produzione degli accessori e dei ricambi. È vietato. L'unico sistema è un metodo molto pratico, che va al di là della legge e consiste nel fatto che nella redazione dei capitolati si può raccomandare la specificità dei pezzi di ricambio. Altro non si può fare.

Io vengo dal Consiglio di Stato e per trentacinque anni mi sono occupato di contenzioso degli appalti. Tutte le volte in cui c'è una questione di nazionalità o di specificità di un ricambio di un mezzo si fa riferimento sempre al capitolato. Chi scrive i capitolati può preconstituire questo criterio, che l'onorevole non dico auspicava, ma quanto meno ipotizzava. Diversamente, è un motivo di illegittimità.

Per quanto riguarda la sovrapposizione di ruoli tra le due Autorità, effettivamente noi lo paventiamo come rischio, ma in realtà, francamente, a titolo personale, lo ritengo insussistente. Il collega che diventa presidente e che proprio oggi giura — gli rivolgo un augurio, seppure da questa sede — spesso mi ha, dopo la sua designazione da parte del Governo, intrattenuto, essendo anche mio vicino di stanza e consigliere della nostra Autorità, sull'argomento delle ripartizioni delle competenze. Posso dire che non vi saranno assolutamente sovrapposizioni, perché i compiti sono ben definiti.

Io ritengo fermamente che la redazione dei bandi di gara, alla quale noi assegniamo molta importanza nella disciplina del settore, sia un compito della nostra Autorità. I compiti di regolazione sono, invece, essenzialmente compiti dell'Autorità neonata dei trasporti.

Un altro dei compiti che io ritengo fondamentale, il cui esercizio è importantissimo per moralizzare il settore, è quello della vigilanza e del monitoraggio dell'esecuzione dei contratti, anche dei grandi contratti, dei contratti di durata e dei contratti di gestione, che siano appalti o concessioni di servizi. Monitorare attentamente, come noi facciamo, per esempio, con le varie ferrovie urbane, l'opera di realizzazione, di implementazione, di completamento e di manutenzione di queste infrastrutture è fondamentale per il contenimento dei costi. Io ritengo che su questo piano la distinzione sia molto chiara.

Sull'ultimo punto, col permesso del presidente, passerei la parola all'ingegner Berarducci, vicepresidente.

LUCIANO BERARDUCCI, *Consigliere dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP)*. Sono un ingegnere trasportista e, quindi, adesso, pomposamente, vorrei introdurre qualche elemento di economia dei trasporti.

Prendendo lo spunto dal quesito posto dall'onorevole Bruno Bossio, vorrei ricordare a tutti voi che, poiché il vostro obiettivo è quello di avere una conoscenza più puntuale delle questioni — svolgete, infatti, un'indagine conoscitiva — è opportuno richiamare anche gli elementi di natura tecnica, oltre a quelli giuridici.

Il primo elemento che mi viene in mente — arrivo alla sua domanda, se ha pazienza soltanto un secondo — e che sottopongo alla vostra riflessione è che in questo Paese, dall'immediato dopoguerra in avanti, il modello di sviluppo è stato sempre basato sulla gomma, mentre è stato completamente trascurato o negletto

il trasporto su ferro. Non parliamo poi di quello marittimo. A tempo perso noi abbiamo 7.000 chilometri di coste.

Noi abbiamo immaginato fin dall'inizio un trasporto su gomma. La conseguenza è che l'85 per cento delle merci oggi cammina ancora su gomma e che non riusciamo a spostare cifre significative da una modalità all'altra proprio perché non abbiamo ancora un modello che rivaluti il trasporto intermodale rispetto a quello originariamente previsto su gomma. Questo è un primo argomento.

Il secondo argomento che sottopongo alla vostra riflessione è che, se immaginate per un attimo di dover svolgere un intervento di sistemazione di un fiume, sicuramente comincereste a sistemare la parte di valle e poi quella di monte. Se faceste il contrario, sistemando la parte di monte e non quella di valle, l'acqua esonderebbe.

Nello stesso identico modo, nel momento in cui ci si interessa del trasporto pubblico locale e, quindi, del Titolo V, che sposta la competenza dallo Stato centrale alle realtà territoriali, bisogna pensare a una pianificazione intermodale prima di tutto a livello nazionale, di cui il trasporto locale finisce, o dovrebbe finire, con l'essere il terminale attuativo locale.

Se facciamo un'analisi di origine e destinazione della domanda di traffico, non è affatto detto che emerga che a livello locale quella che origina all'interno della regione sia totale. È molto frequente il caso in cui la domanda origina in un'altra regione. Pensate alle tre regioni del Nord, Veneto, Lombardia e Piemonte. I confini assegnano alcune competenze alle singole regioni nell'ambito della territorialità regionale, ma la domanda comincia in Lombardia e finisce in Piemonte, o comincia nel Veneto e finisce in Lombardia.

Occorre, quindi, vedere l'aspetto della media e lunga percorrenza, ossia la domanda che ha la caratteristica della media e lunga percorrenza. Lasciamo perdere l'alta velocità e restiamo alla media e lunga percorrenza. Occorre vedere gli

snodi in cui arriva la media e lunga percorrenza, dove nasce un'altra forma di trasporto, che è il trasporto locale.

Tutto questo si chiama Piano generale dei trasporti. Io ho l'impressione che noi non abbiamo un Piano generale dei trasporti particolarmente aggiornato e attuale. Se poi teniamo conto della rapidità con cui si sono ridotti alcuni punti di attrazione economica, come le aree industriali, e si sono invece manifestate altre realtà molto più complesse, che sono le aree metropolitane, spostando completamente la grafica dei trasporti, vi rendete conto che fare un'indagine sul trasporto pubblico locale non può prescindere dalla conoscenza degli elementi programmatori in base ai quali questo Parlamento e il Governo decidono la politica dei trasporti.

Per arrivare alla sua domanda — l'ho presa alla larga, ma mi sembrava utile — per quanto riguarda il problema del trasporto locale su ferro e una sostanziale monopolizzazione a favore di un unico *incumbent*, Trenitalia, dobbiamo ricordarci che il trasporto su ferro è un trasporto particolarmente complesso, soprattutto oggi, per motivi di sicurezza.

In primo luogo, chiunque voglia gareggiare deve avere i treni, o deve comunque dimostrare di averli ordinati. In secondo luogo, deve avere il personale in grado di condurre questi treni e, quindi, come si dice, una struttura macchina-uomo idonea per la cosiddetta interoperabilità, ossia per la capacità di camminare tanto su linee storiche, quanto su linee più moderne, attrezzate con i computer per la sicurezza, tanto per essere pratico.

Ciò comporta il fatto che, di fronte a un'attitudine non proprio molto diffusa da parte delle regioni di svolgere gare pubbliche, l'offerta del mercato sia rarefatta.

VINCENZA BRUNO BOSSIO. Io mi riferivo soprattutto al trasporto su gomma.

SERGIO SANTORO, *Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture (AVCP)*. Su questo rispondo io e torno con la mia memoria alle innumerevoli cause che ho avuto al Con-

siglio di Stato da trasportatori concessionari delle diverse regioni. In merito ho soltanto un'indicazione: quella dei bandi. Attraverso i bandi tipo si può combattere il triste fenomeno delle proroghe e degli affidamenti, che sostanzialmente non hanno un termine. Noi ne conosciamo tanti, in tante regioni. Si tratta di trasporti anche interregionali su gomma e autobus.

L'unico modo di affrontare il tema è quello dei bandi tipo. Io ne ho parlato. Nella documentazione c'è l'indicazione. Si tratta di una delle competenze esclusive della nostra Autorità. In sede di bando tipo e, quindi, a livello di predisposizione regolamentare — a mio avviso, il bando tipo è una fonte regolamentare, di normazione secondaria — noi possiamo prevenire il fenomeno delle proroghe, che è sicuramente un fenomeno di grande illegittimità anche a livello comunitario.

Tale fenomeno viene prevenuto normalmente coi ricorsi, ossia gli aspiranti concessionari fanno ricorso. Infatti, finora al Consiglio di Stato io ho visto questi ricorsi in grande quantità. Ci sono avvocati specializzati in ricorsi tra concessionari del trasporto su gomma per passeggeri. L'unico modo di prevenire il fenomeno è quello, lo ripeto ancora, dei bandi tipo.

IVAN CATALANO. In merito all'ultimo scambio di opinioni che abbiamo ascoltato, incrociando queste informazioni con quelle che abbiamo avuto dalle altre audizioni, com'è possibile trovare concorrenti in Italia se, per avere un treno, ci vogliono tre anni e per avere un autobus ci vuole un anno, considerato che le aziende che devono prestare il servizio devono già avere i mezzi?

Per comprare un treno o un parco mezzi all'azienda serve una certezza contrattuale economica. Possiamo introdurre uno strumento che preveda un'anticipazione, qualcosa che possa garantire un concorrente che dimostri sulla carta, a livello teorico, di poter essere vantaggioso e, quindi, accordargli una fiducia concedendogli un'anticipazione per l'acquisto di mezzi che poi entreranno in servizio tra tre anni? Magari a scadenza del contratto,

tre anni prima, si può indire un bando per trovare un nuovo concorrente, oppure non so come ciò possa essere possibile.

Se poi viene sempre privilegiato chi ha il mezzo, come si fa? Non si crea neanche concorrenza. Si considera sempre chi ha già il parco mezzi e quindi si favorisce chi può venire dall'estero a fare il servizio. È sempre un voler avvantaggiare il mercato, ma quello già esistente. Non si tratta di creare concorrenza nuova, ma di mettere in concorrenza chi già c'è; perché non si può fare diversamente? Non so se la mia considerazione può essere esatta oppure no.

LUCIANO BERARDUCCI, *Consigliere dell'Autorità per la vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture (AVCP)*. Voglio soltanto ricordarle, onorevole, che non è vero che abbiamo poche ferrovie concesse. Sono un po' malandate, ma le ferrovie concesse, tra cui eccelle veramente FerrovieNord, sono diverse e in diverse regioni. Se si riuscisse a favorirne l'ammodernamento e una gestione economica, certamente potrebbero diventare soggetti che possono partecipare a gare in altre regioni.

Non c'è assolutamente una condizione di monopolio. Esiste teoricamente la condizione di mercato di più soggetti, ma all'atto pratico tali soggetti non hanno né le risorse economiche, né la possibilità di reiterare il servizio reso.

Per fare un esempio, la Puglia ha tre ferrovie concesse. Le Ferrovie del Sud Est sono ferrovie che gestiscono una rete piuttosto consistente. Hanno le risorse, per esempio, in termini di personale per guidare un treno. Non hanno, però, le risorse economiche per poter andare a gareggiare in Liguria o in Emilia e proporsi come alternativa.

Evidentemente, ci vuole anche un po' di fantasia politica per immaginare come utilizzare al meglio queste ferrovie, ma, stabilito che nel nostro Paese abbiamo alcune risorse, che sfortunatamente non sono tutte in grado di competere sul mercato, il corpo delle leggi e le esperienze che noi stiamo elencando in questa sede parlano di un territorio che si chiama Europa e non Italia. In qualche modo

attrezziamoci, anche spiritualmente, a vedere non solo linee aeree straniere che gestiscono il Roma-Milano, ma anche tratte ferroviarie importanti e locali gestite da compagnie ferroviarie francesi o tedesche. L'importante è che l'utente abbia, alla fine, un vantaggio economico e di qualità del servizio.

Mi permetto di segnalarvi questo come l'obiettivo principale della conoscenza che dovete avere di questo settore: è l'utente che va prima di tutto tutelato.

**PRESIDENTE.** Noi continueremo ad audire altri soggetti. Il nostro obiettivo, alla fine di ottobre, è di avere una sintesi e di tentare anche di modificare e rendere più efficace la legislazione. Grazie davvero per il vostro contributo, molto concreto.

Ringrazio quindi i rappresentanti dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) per il loro intervento e per i documenti depositati, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto della seduta (*vedi allegato*) e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 13,15.**

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa  
il 26 novembre 2013.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

**CAMERA DEI DEPUTATI**  
**Commissione IX Trasporti, Poste e Telecomunicazioni**

**INDAGINE CONOSCITIVA**  
**SUL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE**

**Documentazione depositata dai rappresentanti dell'Autorità per la vigilanza  
sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP)**

**Roma, 17 settembre 2013**



**XVII Legislatura**  
CAMERA DEI DEPUTATI

IX COMMISSIONE - TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI

**Audizione del Presidente dell'AUTORITÀ PER LA VIGILANZA SUI CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sul trasporto pubblico locale (17 settembre 2013)**

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati, l'Autorità per la Vigilanza sui Contratti pubblici di Lavori, Servizi e Forniture, qui rappresentata dal presidente Sergio Santoro e dal vice presidente ing. Luciano Berarducci, desidera ringraziare vivamente la IX Commissione della Camera dei Deputati, per l'invito rivolto nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sul trasporto pubblico locale.

**Oggetto dell'indagine**

L'indagine conoscitiva sul trasporto pubblico locale (di seguito TPL), che si deve concludere entro il prossimo 30 settembre, persegue i seguenti obiettivi :

- a) comprendere l'effettiva situazione del settore in considerazione delle numerose modifiche normative intervenute, nonché del riparto di competenze tra Stato, regioni e enti locali, in modo da individuare le aree di "sofferenza" e le relative cause;
- b) sviluppare una riflessione complessiva sulla regolazione del TPL, sia sotto il profilo organizzativo sia sotto quello finanziario;
- c) valutare l'opportunità di ulteriori interventi normativi, anche finalizzati a precisare, rendere più efficaci e coordinare le disposizioni di recente adottate.

L'indagine riguarda anche il TPL ferroviario.

In merito agli obiettivi dell'indagine, nel documento di avvio, si è ricordato tra l'altro come l'art. 16-bis del DL 95/2012 e s.m.i. abbia introdotto una nuova disciplina del finanziamento statale del TPL, rappresentata dalla istituzione a partire dal 2013 di un fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del TPL per le regioni a statuto ordinario, alimentato da una quota di compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina. L'aliquota di compartecipazione sarebbe dovuta essere stata indicata con un decreto del Presidente della Repubblica da emanare entro lo scorso 31 gennaio 2013. Il DPR non è mai stato emanato e sulla vicenda è pervenuto, il 13 marzo scorso, anche il parere negativo della Conferenza Stato-Regioni. Le critiche delle Regioni al fondo sono sintetizzate nel documento predisposto per l'audizione del 24 luglio 2013, nell'ambito dell'indagine conoscitiva, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome (All. 2).

La legge di stabilità per il 2013 ha indicato i criteri per la ripartizione del fondo, che devono essere finalizzati alla razionalizzazione e al miglioramento dell'efficienza del settore. Secondo quanto previsto nel documento: *"Il meccanismo previsto dalla legge di stabilità per il 2013 dovrebbe peraltro coordinarsi con quanto previsto dalla legge delega sul federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009), che ha individuato, per il settore del trasporto pubblico locale, un criterio di finanziamento "misto", disponendo che l'ammontare del finanziamento del trasporto pubblico locale vada determinato tenendo conto, oltre che dei costi standard, anche della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale. A tal fine si prevede, per le spese di parte corrente,*



*l'assegnazione delle quote del fondo perequativo in misura tale da ridurre adeguatamente le differenze tra territori con diverse capacità fiscali per abitante, ma senza garantire l'integrale copertura del fabbisogno standard (che rimane pertanto a carico degli interessati), mentre, per le spese in conto capitale, si dovrà assicurare l'integrale copertura del fabbisogno standard. In ogni caso, l'attuazione di tali previsioni è condizionata dalla preliminare determinazione dei fabbisogni standard relativi al servizio, che non è stata ancora effettuata".*

Rispetto al momento in cui è stato redatto il documento di avvio la principale novità intervenuta nel settore è stata sicuramente l'istituzione definitiva dell'Autorità di regolazione dei trasporti, le cui competenze nel settore del TPL si vengono inevitabilmente a sovrapporre con quelle dell'Autorità.

#### **Alcune considerazioni sul settore**

Nella letteratura economica e nell'esperienza internazionale si distinguono sostanzialmente 3 modalità di gestione del TPL<sup>1</sup>:

- a) l'affidamento diretto (che caratterizza in modo prevalente anche l'Italia);
- b) la concorrenza per il mercato (Paesi Scandinavi, Francia, ecc.)
- c) la concorrenza nel mercato (Regno Unito ad eccezione di Londra).

La concorrenza per il mercato consiste nel mettere a concorrenza gli aspiranti gestori nel momento dell'affidamento con la possibilità di gestire successivamente il servizio in monopolio. La necessità di un unico operatore nasce dall'esistenza di un'infrastruttura che in diversi casi non è replicabile, come nel caso delle metropolitane. L'affidamento tramite gara comporta la necessità di rispondere ad una serie di questioni quali la scelta delle dimensioni del mercato da mettere a gara, sia per quanto concerne la remuneratività del servizio che per evitare rischi di collusione tra i partecipanti, la durata del servizio, per evitare di conferire un vantaggio competitivo elevato all'*incumbent*, i rapporti tra autorità di regolazione/concedente e gestore, ecc. L'esperienza internazionale sembrerebbe mostrare che la concorrenza per il mercato abbia condotto a guadagni di efficienza<sup>2</sup>.

La concorrenza nel mercato, sperimentata finora in Europa solo nel Regno Unito, prevede di lasciare liberi i privati di gestire il servizio, nel rispetto di adeguati standard di sicurezza, con una regolazione residuale e un intervento pubblico solo a fronte di fallimenti del mercato (linee non servite dai privati).

Forme intermedie tra la concorrenza nel mercato e per il mercato possono essere rappresentate dalla messa in gara non dell'intero servizio, ma delle singole tratte. Tale soluzione potrebbe permettere alle Autorità di controllo di avere informazioni su aspetti importanti della gestione del servizio, permettendo nel tempo di pervenire al contenimento dei costi.

Quale che sia la scelta operata permane il fatto che il settore del TPL è fortemente regolamentato e sussidiato. Ciò dipende da una serie di motivazioni che rispondono alla volontà di favorire la mobilità di tutti i cittadini, anche quelli presenti in aree rurali e periferiche, da considerazioni di

<sup>1</sup> Cfr. Istituto Bruno Leoni, *Il trasporto pubblico locale e la concorrenza*, 23 luglio 2012.

<sup>2</sup> Sui punti sopra trattati, ad esempio, Bentivogli C., Cullino R. e Del Colle D.M., *Regolamentazione ed efficienza del trasporto pubblico locale: i divari regionali*, Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers)* n. 20, 2008.



carattere ambientali volte a sostituire il trasporto privato con quello pubblico in un'ottica di mobilità sostenibile, dall'esistenza di fallimenti di mercato determinati da asimmetrie informative, esternalità positive e condizioni tecnologiche.

La contrazione delle risorse disponibili produce però effetti negativi per il perseguimento di questi obiettivi. Alla riduzione dei sussidi i gestori, per mantenere l'equilibrio di bilancio, tendono a rispondere con aumenti delle tariffe e riduzione delle corse. Ciò ovviamente scoraggia il ricorso al mezzo pubblico e incentiva l'evasione dal pagamento del biglietto, determinando minori entrate per i gestori e rischiando di avviare una sorta di circolo vizioso.

L'Italia nel contesto europeo si caratterizza per tariffe particolarmente contenute (in quanto una parte rilevante dei costi è sostenuta dalla fiscalità generale), una ridotta produttività misurata in termini di passeggeri per km servito e da un forte ricorso al mezzo privato.

In un momento in cui le risorse per i sussidi diminuiscono risulta fondamentale trovare dei criteri per la migliore ripartizione delle stesse che, nel garantire gli obiettivi assegnati al trasporto pubblico locale, riesca anche a perseguire quelli di efficacia ed efficienza della gestione.

A questo scopo il legislatore ha individuato un criterio di ripartizione basato sull'individuazione dei costi e dei fabbisogni standard.

A tale scopo si rileva che l'Autorità ha le competenze per l'individuazione dei costi standard, in quanto già rilevati per altri settori come, per esempio, recentemente il sanitario. Naturalmente, come già rilevato per tale comparto, non basta conoscere quanto costa servire un certo tratto stradale (ovvero il costo per passeggero / km), in quanto tale costo deve essere riparametrato per tener conto di elementi quali le caratteristiche morfologiche dell'area da servire, il numero di possibili passeggeri, la congestione delle aree, ecc.

Inoltre, occorrerebbe distinguere tra costi rilevati nella fase di affidamento e costi effettivamente sostenuti, avendo verificato spesso nella propria esperienza, soprattutto per altri settori, una lievitazione dei costi di gestione delle concessioni.

Al riguardo, ovviamente occorrerà verificare quali sono le sovrapposizioni di competenza con la nuova Autorità dei trasporti.

### **L'evoluzione normativa**

La materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica è una materia multidisciplinare che interseca vari rami del diritto. Inoltre, i servizi pubblici locali acquistano rilievo centrale nelle politiche di liberalizzazione del Governo a fini di stabilità e di sviluppo economico. Ne deriva che il settore è troppo spesso all'attenzione del legislatore, con interventi normativi sempre più frequenti, stratificati e sovrapposti a discapito di esigenze di certezza del diritto. La sola certezza è data dai principi comunitari di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi che devono trovare comunque attuazione.

La disciplina del settore aveva goduto di una certa stabilità fino al 1990, poi si sono succeduti vari interventi normativi in un ristretto arco temporale adottati con provvedimenti d'urgenza, una abrogazione referendaria e una pronuncia di incostituzionalità.

Specifiche modalità per l'affidamento del servizio di trasporto sono previste dall'articolo 18 del D.Lgs. n. 422/1997, il quale, fermo restando il principio del ricorso a procedure competitive, è stato oggetto di numerose novelle sin dalla sua approvazione.



L'articolo 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, ha disposto una riforma del comparto dei servizi pubblici locali (SPL), affermando l'obiettivo di favorire la diffusione dei principi di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi. Al contempo è stata prevista un'ampia delegificazione del settore.

Questa riforma ha inciso sulla normativa contenuta principalmente nell'articolo 113 del testo unico degli enti locali (TUEL) n. 267 del 2000 ed è stata poi modificata in vari punti dall'articolo 15 del decreto-legge 135/2009, convertito dalla legge 166/2009, e successivamente completata dal regolamento governativo adottato con D.P.R. 168/2010.

L'intera disciplina è stata poi abrogata con le consultazioni referendarie del 12 e 13 giugno 2011 e, per colmare il conseguente vuoto normativo, è quindi intervenuto sulla materia l'articolo 4 del D.L. 138/2011 (noto anche come il decreto "manovra di ferragosto"), convertito, con modificazioni, dalla l. 14 settembre 2011, n. 148, dal titolo "*Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dall'Unione europea*", in cui venivano recepite parecchie disposizioni contenute nel d.P.R. n. 168/2010 e alcune di quelle di cui all'art. 23-bis.

Tali disposizioni sono state poi oggetto di ulteriori parziali modifiche per effetto dell'articolo 9, co. 2, della legge 183/2011, legge di stabilità 2012 e dell'art. 25, comma 1, del decreto-legge 1/2012 (c.d. D.L. Liberalizzazioni) che ha introdotto, nel D.L. 138/2011, l'art. 3 bis, per disciplinare gli ambiti territoriali e i criteri di organizzazione dei servizi pubblici locali allo scopo di perseguire economie di scala e di scopo idonee a massimizzare l'efficienza dei servizi stessi. Il D.L. liberalizzazioni ha anche novellato l'art. 4 del D.L. 138/2011 con l'obiettivo di limitare ulteriormente le possibilità di ricorrere alle gestioni dirette e di incentivare le gestioni concorrenziali nei diversi segmenti del comparto. Ulteriori novelle, di entrambi gli articoli, 3 bis e 4, sono state disposte dall'art. 53 del decreto-legge 83/2012 (c.d. D.L. Crescita del Paese).

Le nuove regole hanno stabilito non solo disposizioni in tema di affidamenti, ma anche norme in tema di incompatibilità e divieti di incarichi nelle società e nelle commissioni di gara, di valutazione della tutela dell'occupazione nell'ambito delle offerte nelle gare, di virtuosità degli enti affidanti, di assoggettamento delle società in house al patto di stabilità interno, alla normativa in tema di acquisto di beni e servizi da parte di soggetti pubblici, ai principi che regolano criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nelle amministrazioni pubbliche.

Su tale disciplina è intervenuta la sentenza 199/2012 della Corte costituzionale, depositata il 19 luglio 2012, che ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni adottate, dopo il referendum del giugno 2011, con l'art. 4 del decreto legge 138/2011 e delle successive modificazioni, in quanto dirette a ripristinare norme abrogate dalla volontà popolare col suddetto referendum, quindi in contrasto con il divieto desumibile dall'art. 75 Cost.

La caducazione della normativa stabilita con l'art. 4 del d.l. 138/2011 e con le successive modifiche ha lasciato il settore dei servizi pubblici locali parzialmente privo di una specifica disciplina nazionale di carattere generale, ma non per questo in una situazione di vuoto normativo. Infatti, in primo luogo, per effetto dell'appartenenza all'Unione europea, in materia trova applicazione quanto stabilito in sede comunitaria, sia nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (di seguito TFUE) sia dalla giurisprudenza comunitaria.

In particolare, secondo la giurisprudenza comunitaria, le regole sulla concorrenza non ostano a una disciplina nazionale che consente ad un ente pubblico di affidare un servizio pubblico direttamente ad una società della quale esso detiene l'intero capitale, a condizione che l'ente pubblico eserciti su



tale società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente che la detiene.

Riguardo il servizio di trasporto pubblico locale il 3 dicembre 2009 è entrato in vigore il regolamento (CE) n. 1370/2007, che disciplina i servizi pubblici di trasporto nazionali e internazionali di passeggeri, su strada e per ferrovia. La finalità del regolamento è l'individuazione delle modalità con le quali le autorità pubbliche possono intervenire, se lo ritengono opportuno, per garantire la fornitura di migliori servizi di trasporto di interesse generale. Il regolamento prevede quattro differenti modalità di affidamento del servizio, tre delle quali possono essere vietate dalla legislazione nazionale, mentre una, la procedura mediante gara, deve comunque essere ammessa dagli ordinamenti degli Stati membri. Le tre modalità facoltative sono: a) gestione diretta; b) gestione *in house*; c) aggiudicazione diretta, ammessa esclusivamente in caso di contratti di valore limitato, di interruzione o pericolo di interruzione del servizio e per i contratti di trasporto ferroviario. In particolare: l'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento prevede che "a meno che sia vietato dalla legislazione nazionale, le autorità competenti *abbiano* facoltà di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico il cui valore annuo medio stimato è inferiore a 1 000 000 EUR oppure che riguardano la fornitura di servizi di trasporto pubblico di passeggeri inferiore a 300 000 chilometri l'anno".

#### **La sovrapposizione di ruoli tra Autorità e Autorità di regolazione dei trasporti**

L'art. 37 del DL 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214, e s.m.i. disciplina i poteri attribuiti dal legislatore alla nuova Autorità in materia di trasporti ed, in particolare, di TPL. Alcune di tali competenze si vanno a sovrapporre con quelle proprie dell'Autorità. Tuttavia, al fine di prevenire eventuali conflitti, il legislatore, al comma 4 ha previsto: "*Restano altresì ferme e possono essere contestualmente esercitate le competenze dell'Autorità garante della concorrenza disciplinate dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287 e dai decreti legislativi 2 agosto 2007, n. 145 e 2 agosto 2007, n. 146, e le competenze dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163*".

I punti di maggior contatto nel settore del trasporto in generale e del trasporto ferroviario, ai sensi del comma 2, sembrano da doversi ravvisare in:

- 1) la definizione degli schemi dei bandi delle gare e delle convenzioni per l'assegnazione dei servizi di trasporto da inserire nei capitolati delle medesime gare;
- 2) la verifica che nei bandi di gara del trasporto ferroviario regionale non sussistano condizioni discriminatorie o che impediscano l'accesso al mercato, che la disponibilità del materiale rotabile già al momento della gara non costituisca un requisito per la partecipazione ovvero un fattore di discriminazione.

Quanto alla competenza sub 1), si deve rilevare che ai sensi dell'art. 64, comma 4 bis, del Codice, i bandi sono predisposti dalle stazioni appaltanti sulla base di modelli (bandi-tipo) approvati dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici. La norma ha portata generale, pertanto, tale competenza riguarda anche l'affidamento dei servizi di TPL. Ciò determina una sicura sovrapposizione tra le competenze delle due autorità.

Anche per quanto concerne la verifica del rispetto degli schemi *de quibus*, così come l'AVCP, attraverso l'esercizio dei propri poteri di vigilanza può controllare se le stazioni appaltanti si



conformino o meno, anche l'Autorità dei trasporti, ai sensi del comma 3, lett. f) dell'art. 37 citato, *"ordina la cessazione delle condotte in contrasto con gli atti di regolazione adottati"* e, ai sensi della lettera m) dello stesso comma, *"nel caso di inottemperanza agli impegni di cui alla lettera f) applica una sanzione fino al 10 per cento del fatturato dell'impresa interessata"*. Sussiste una sovrapposizione di competenze, quindi, anche per quanto attiene la verifica del rispetto degli atti di regolazione, pur dovendosi rilevare la maggiore incisività dei poteri che sono attribuiti all'Autorità dei trasporti, non avendo l'Autorità potere di infliggere sanzioni nell'esercizio dell'attività di vigilanza.

Quanto alla competenza sub 2), trattasi di attività che ben può essere svolta dalla stessa AVCP, nell'esercizio dei propri poteri di vigilanza, esercitati anche per la verifica del rispetto del principio di libera concorrenza, come espressamente previsto dall'art. 6, comma 5 del Codice dei contratti.

Un altro possibile punto di contatto riguarda la previsione contenuta nella lettera b) del comma 2, che assegna all'Autorità per la regolazione dei trasporti il compito di definire *"i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori"*. L'Autorità, infatti, in materia di vigilanza sulle concessioni e sul project financing verifica il rispetto del piano economico e finanziario del progetto, ovvero dell'operato delle società che di regola sono costituite per la realizzazione di quell'affidamento. Analoghe considerazioni possono essere svolte relativamente alla lettera c), relativa al rispetto da parte delle società vigilate delle previsioni di cui alla lettera b), e delle successive lettere d) ed e) relativi agli accordi sulla qualità del servizio, che costituiscono parte essenziale della concessione di servizi.

### **I precedenti dell'Autorità**

#### *TPL su gomma*

Considerata l'importanza delle concessioni di servizi pubblici locali, l'Autorità ha costantemente seguito il comparto, realizzando apposite indagini ad hoc sui singoli settori.

Per quanto riguarda il TPL l'Autorità nel corso del 2009 ha condotto una analisi approfondita del settore del TPL su gomma, verificando la situazione dei comuni capoluogo di regione (All. 3). I risultati dell'indagine, non pubblicati, sono stati utilizzati per l'Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento del 3 giugno 2010, relativo alla *Disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica* (All. 4).

L'indagine faceva riferimento ad un contesto normativo assai diverso rispetto a quello attuale, essendo ancora in vigore l'art. 23-bis della l. 133/2008 e non essendo ancora stato emanato il relativo regolamento di attuazione.

L'indagine aveva permesso di accertare che la gestione del TPL su gomma è affidata:

- a privato scelto con gara in n. 7 casi
- a società definite *in house* in n. 7 casi
- in via diretta in n. 5 casi
- a società mista con socio privato scelto con gara in n. 2 casi



Il ricorso alla società mista, costituita a seguito di gara a doppio oggetto, risultava molto limitato<sup>3</sup>. In generale è emersa un'elevata difficoltà dei Comuni nell'avviare procedure di gara a causa del forte radicamento nel territorio dei gestori storici del servizio, determinato dalla peculiarità del servizio che richiede una presenza nel territorio dell'ente locale, il possesso di risorse strumentali e umane per un periodo medio-lungo.

Dal punto di vista contrattuale, nella relazione si concludeva che il TPL rientra tra i servizi di trasporto su gomma non già esclusi dal campo di applicazione della direttiva n. 93/38/CEE – in quanto non in regime di piena concorrenza – ed è, pertanto, soggetto al Codice dei contratti proprio in forza del disposto di cui all'art. 23 del Codice<sup>4</sup>. Al riguardo si osservava che anche l'art. 18, comma 2, del D.Lgs. 422/1997 espressamente prescrive che, allo scopo di incentivare il superamento degli assetti monopolistici e di introdurre regole di concorrenzialità nella gestione dei servizi di trasporto regionale e locale, per l'affidamento dei servizi di TPL si devono utilizzare procedure concorsuali in conformità alla normativa comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici di servizi.

Per quanto concerne il tipo di affidamento (ovvero appalto o concessione) le caratteristiche del servizio e l'esperienza concreta conducono a ritenere prevalente la concessione di servizi rispetto agli appalti.

Invero, nello specifico settore del TPL, a questa distinzione corrisponde quella tra contratto "gross cost" (applicato ad esempio nelle gare in corso a Roma e Milano) e "net cost" (applicato nella quasi totalità degli affidamenti).

Nel primo tipo il rischio commerciale rimane in capo all'Ente (il cui contributo esaurisce i ricavi su cui l'operatore può contare); nel secondo, invece, è il gestore ad assumersi il rischio industriale e commerciale. Più precisamente, "gross cost" vuol dire "gara a prezzo lordo": l'amministrazione aggiudicatrice, titolare del servizio, corrisponde al gestore un importo a copertura dei costi di esercizio e percepisce direttamente i ricavi; la stazione appaltante gestisce inoltre in modo diretto la distribuzione e la vendita. "Net cost" vuol dire invece "gara a prezzo netto": l'amministrazione aggiudicatrice corrisponde al gestore un importo pari alla differenza tra i costi ed i ricavi previsti in capo al gestore; il gestore percepisce i ricavi.

Nel primo caso non vi è un trasferimento dei rischi e quindi si rimane nell'ambito dell'appalto, nel secondo caso il gestore si assume una quota rilevante dei rischi e quindi si è propriamente nell'ambito della concessione. La distinzione non è di poca rilevanza sia per quanto concerne il diverso regime giuridico applicabile (la concessione di servizi è molto meno regolata rispetto all'appalto, sulla questione si ritorna in seguito), sia per quanto riguarda l'efficienza produttiva e quindi i costi per la collettività.

Rispetto al rinnovo dell'affidamento diretto del Comune di Roma ad Atac S.p.A. del servizio di TPL di superficie e su metropolitana per il periodo 2013-2019 giova ricordare che l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato con segnalazione del 1 febbraio 2013 ha contestato al Comune di Roma le modalità ha ritenuto, tra l'altro, indeterminato e non coerente con la ricerca di condizioni di

<sup>3</sup> Sulle caratteristiche che la selezione del socio privato deve avere affinché l'affidamento dell'appalto o della concessione a società mista sia conforme con le prescrizioni contenute nel Codice, sono state espressamente indicate in un parere inviato al Comune di Bitonto il 19 maggio 2011 (AG 3/2011), in merito ad una gara per la scelta del partner privato per la costituzione di una società che avrebbe potuto svolgere una serie di servizi, tra cui quello del TPL (All. 5).

<sup>4</sup> L'art. 23 del Codice prevede che: "1. Il presente codice non si applica agli appalti delle stazioni appaltanti relativi alla prestazione di un servizio al pubblico di autotrasporto mediante autobus, già esclusi dal campo di applicazione della direttiva 93/38/CEE in virtù dell'articolo 2, paragrafo 4, della stessa".



efficienza le modalità di calcolo e corresponsione dei corrispettivi (All. 6).

#### *TPL ferroviario*

Per quanto riguarda il trasporto locale ferroviario l'Autorità si è di recente pronunciata in merito alla Richiesta di esenzione dall'applicazione della normativa in materia di appalti pubblici da parte di Trenitalia S.p.A. (ai sensi dell'articolo 30 della Direttiva 2004/17/CE), con la Deliberazione n. 8 del 6 marzo 2013 (All. 7).

Nella deliberazione si è affermato che *"sebbene il legislatore abbia previsto procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento dei contratti di servizio da parte delle Regioni, garantendo una concorrenza "per il mercato", solo poche Regioni hanno proceduto in tal senso, mentre la maggior parte delle stesse ha affidato il servizio a Trenitalia S.p.A., avvalendosi anche delle previsioni di cui all'art. 5, par. 6, del Regolamento CE n. 1370/2007"*, secondo il quale *"a meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale, le autorità competenti hanno facoltà di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia"* e *"la durata di tali contratti non è superiore a dieci anni"*.

Infatti, il servizio è stato messo a gara in pochissimi casi (es. Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Piemonte), e a volte solo parzialmente, e il vincitore è risultato essere sempre Trenitalia S.p.A., in alcuni casi in associazione temporanea con altre imprese. Per tali ragioni, non si ritiene quindi che allo stato il TPL ferroviario possa essere considerato, di fatto, un servizio completamente liberalizzato.

#### **Alcune considerazioni sulla concessione di servizi**

La concessione è definita dall'articolo 3, comma 12, del Codice come un *"contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di servizi, ad eccezione del fatto che il corrispettivo della fornitura dei servizi consiste unicamente nel diritto di gestire i servizi o in tale diritto accompagnato da un prezzo, in conformità all'articolo 30"*.

Il citato articolo 30 con riguardo all'affidamento delle concessioni di servizi, prevede soltanto che, salva l'applicazione di discipline specifiche che prevedono forme più ampie di concorrenza, la scelta del concessionario deve avvenire nel rispetto dei principi desumibili dal Trattato e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità, previa gara informale a cui sono invitati almeno cinque concorrenti, se sussistono in tale numero soggetti qualificati in relazione all'oggetto della concessione, e con predeterminazione dei criteri selettivi. Come chiarito dall'Adunanza Plenaria con la sentenza n. 13 del 2013: *"non potrebbe sostenersi l'applicabilità di tutte le disposizioni del codice, in quanto tutte le norme di dettaglio costituiscono una più o meno immediata applicazione di principi generali. L'applicabilità delle disposizioni legislative specifiche, di per sé estranee alla concessione di servizi, è predicabile quando esse trovino la propria ratio immediata nei suddetti principi, sia pure modulati al servizio di esigenze più particolari, ma sempre configurandosi come estrinsecazioni essenziali dei principi medesimi"*.

La Commissione europea, il 20 dicembre 2011, a seguito di un'attività di ampia consultazione cui ha



partecipato anche l'Autorità, ha presentato una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio (COM(2011)897) sull'aggiudicazione dei contratti di concessione. L'obiettivo della proposta è fornire – sulla base della giurisprudenza elaborata in materia dalla Corte di giustizia - un quadro giuridico certo per le procedure di aggiudicazione delle concessioni.

Allo stato, dunque, in assenza di previsioni di settore, il Codice impone che le concessioni siano affidate mediante una gara informale con almeno cinque operatori economici.

Tali scarse indicazioni devono, peraltro, essere lette alla luce delle regole enucleate dalla Commissione europea, in particolar modo nella comunicazione interpretativa per l'aggiudicazione degli appalti non disciplinati o disciplinati solo parzialmente dalle direttive appalti pubblici (2006/C 179/02) e nella comunicazione interpretativa sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (2008/C 91/02).

Nelle comunicazioni citate, la Commissione pone l'accento soprattutto sull'obbligo di trasparenza cui sono tenute le amministrazioni, obbligo che consiste nel garantire, in favore di ogni potenziale offerente, un adeguato livello di pubblicità che consenta l'apertura dei contratti di servizi alla concorrenza, nonché il controllo sull'imparzialità delle procedure di aggiudicazione (cfr. Corte di giustizia, sentenza 7 dicembre 2000, causa C-324/98, considerato n. 62). Tali forme di pubblicità dovranno contenere le informazioni necessarie affinché potenziali concessionari siano in grado di valutare il loro interesse a partecipare alla procedura, quali l'indicazione dei criteri di selezione ed attribuzione dei punteggi, l'oggetto della concessione e delle prestazioni attese dal concessionario.

Occorre, altresì, determinare i requisiti di partecipazione alle gare e le procedure di gara da seguire. Nel caso del TPL ciò necessariamente si traduce nella necessità di evitare che i bandi siano redatti in modo tale da finire con il consentire la partecipazione del solo incumbent, ovvero di porlo in posizione di vantaggio tale da risultare di fatto l'unico aggiudicatario possibile, come sembra essere avvenuto per il trasporto ferroviario regionale.

Inoltre, a differenza di quanto previsto per i lavori – per i quali la programmazione costituisce un preciso obbligo espressamente contemplato dal Codice – l'adozione del programma annuale, per i servizi e le forniture, è stata introdotta dal legislatore in termini di facoltà.

Come evidenziato dall'Autorità, nel documento di consultazione *“Servizi e forniture: programmazione, progettazione ed esecuzione del contratto”*<sup>5</sup>, nel settore dei servizi - come per le forniture - si registra una cronica carenza di programmazione. Ciò comporta numerose criticità: quali la frammentazione degli affidamenti, il frequente ricorso a proroghe contrattuali illegittime, l'avvio di procedure negoziate senza bando motivate dalla mera urgenza di provvedere, l'imprecisa definizione dell'oggetto del contratto con riguardo alle specifiche tecniche e/o alle quantità, la perdita di controllo della spesa.

### **Metropolitana Roma**

Può essere utile ricordare alcuni precedenti per la rilevanza recente della vicenda relativa alla Linea C Metropolitane di Roma, problematica che è stata molto spesso oggetto di attenzione della stampa di settore, che anche incidentalmente e a corollario dei vari argomenti trattati nel corso dell'audizione, potrebbe divenire materia di dibattito.

In proposito occorre ricordare che l'Autorità si è già occupata diffusamente sia delle problematiche

<sup>5</sup> Il documento è consultabile al seguente link: <http://www.avcp.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/ConsultazioniOnline>.



inerenti la Linea B della metropolitana di Roma, con la Deliberazione n. 9 adottata nell'adunanza del 6 marzo 2013 (All. 8), nonché di quelle emerse nel corso dei lavori per la Linea D, trattate nella Deliberazione n. 57 Adunanza del 9 giugno 2011 (All. 9).

Il caso Metro C, i cui cantieri sono stati fermi per quasi 2 anni a causa del pervicace rifiuto del General Contractor di adempiere, visto il mancato pagamento di circa 230 milioni di euro, pur essendo monitorato dagli uffici dell'Autorità non è stato ancora oggetto di esame in un formale atto.

Tuttavia, per le problematiche relative alla fase di esecuzione del contratto di concessione che sono emerse nella fattispecie appaiono valide le linee guida contenute nella determinazione n. 2 del 2010, "*Problematiche relative alla disciplina applicabile alla esecuzione del contratto di concessione di lavori pubblici*", attualmente in fase di revisione (All. 10). La determinazione analizza la disciplina della concessione contenuta nel Codice e offre indicazioni per un'efficiente e corretta regolamentazione dei rapporti tra concedente e concessionario, affrontando il tema dei rischi dell'operazione, come individuati dalle decisioni Eurostat. In proposito, chiarisce che, in assenza di alea correlata alla gestione, situazione che si può verificare, ad esempio, quando i costi derivanti da eventi non correttamente dettagliati nella fase di affidamento finiscono in carica al concedente, non si configura la concessione bensì l'appalto e ripercorre i vari aspetti della disciplina contenuti nel Codice e nel Regolamento, quali l'assetto delle funzioni di controllo contabile e di vigilanza e, più in particolare, la figura e le funzioni del direttore dei lavori, del responsabile della sicurezza, del responsabile del procedimento e del collaudatore. Precisa che per evitare situazioni impreviste di impasse, in fase di esecuzione, è necessario predisporre un contratto di concessione il più dettagliato possibile che specifichi i compiti del responsabile del procedimento, la loro estensione e le relative modalità di esercizio, così come debbono essere previsti gli ulteriori aspetti rilevanti sul piano esecutivo, quali le sanzioni per il mancato rispetto degli standard progettuali e tecnici, l'approvazione di possibili varianti e tutti gli altri aspetti elencati nella Determinazione, cui si fa rinvio.

#### Documenti allegati:

All. 2 - Relazione della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome

All. 3 - Relazione al Consiglio, caso VISF/GE/09/13012

All. 4 - Segnalazione del 3 giugno 2010 in merito alla *Disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*

All. 5 - Parere sulla normativa AG 3/2011

All. 6 - Segnalazione AGCM AS1017, *Roma Capitale - affidamento ad Atac s.p.a. del servizio di trasporto pubblico di superficie e su metropolitana 2013-2019*

All. 7 - Deliberazione n. 8 Adunanza 6 marzo 2013

All. 8 - Deliberazione n. 9 Adunanza 6 marzo 2013

All. 9 - Deliberazione n. 57 Adunanza 9 giugno 2011

All. 10 - Determinazione n. 2/2010



Direzione Generale  
Vigilanza Servizi e Forniture

Ufficio C - Ufficio G

I Dirigenti

## RELAZIONE AL CONSIGLIO

**Oggetto:** verifica delle modalità di affidamento del servizio di trasporto pubblico locale su gomma da parte dei Comuni capoluoghi di Regione

**Rif.: VISF/GE/09/13012**

## SOMMARIO

### PREMESSA

### INQUADRAMENTO NORMATIVO

- A) Il Testo Unico degli Enti Locali
- B) Il Decreto Burlando
- C) La riforma dei servizi pubblici locali di rilevanza economica
- D) Il Regolamento comunitario
- E) La legge anticrisi
- F) La legge 23 luglio 2009, n. 99

### I DATI ACQUISITI DAI CAPOLUOGHI DI REGIONE

### CONSIDERAZIONI

### CONCLUSIONE



## PREMESSA

Con nota del 3/3/2009 gli scriventi Uffici, nell'avviare l'indagine conoscitiva in oggetto, convocavano in audizione l'ANCI e l'ASSTRA al fine di ottenere preliminari informazioni circa le modalità di affidamento del servizio di *trasporto pubblico locale su gomma* adottate dai Comuni capoluoghi di Regione.

A seguito della suddetta audizione, in data 30/3/2009 veniva richiesto ai venti capoluoghi di Regione, con separate note, di rendere informazioni circa lo stato attuale del servizio di trasporto pubblico su gomma nel loro ambito cittadino, nonché delle iniziative intraprese per ottemperare alle disposizioni normative di settore che prevedono l'obbligatorio affidamento del servizio medesimo mediante procedura di evidenza pubblica.

Ad oggi, hanno risposto 19 Comuni; non ha risposto L'Aquila, che è stata peraltro stralciata dall'indagine vista l'eccezionalità dell'evento calamitoso che l'ha colpita e le conseguenti difficoltà degli Uffici di relazionarsi con i corrispondenti locali.

Prima di dare evidenza dei riscontri ricevuti dai capoluoghi di Regione, è necessario un inquadramento normativo della questione, con particolare riferimento alle modalità di affidamento della gestione del servizio pubblico locale in oggetto.

## INQUADRAMENTO NORMATIVO

### A) Il Testo Unico degli Enti Locali

L'art. 113 del D.Lgs. 267/2000 (T.U.E.L.), concernente la "*Gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici di rilevanza economica*", eccettuava dalla sua applicazione (disciplinante le tre tradizionali forme di affidamento dei servizi pubblici locali aventi rilevanza economica: gara, affidamento *in house* o a società a capitale misto pubblico/privato) il settore del trasporto pubblico locale, dichiarando espressamente che lo stesso rimaneva disciplinato dal D.Lgs. 19 novembre 1997 n. 422 e s.m.

### B) Il Decreto Burlando

Il D.Lgs. 422/1997 ("*Conferimento alle Regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale*") reca, infatti, la disciplina unica del trasporto pubblico sia a livello regionale che locale, precisando gli ambiti delle competenze regionali e comunali (cfr. articoli 5-7); in estrema sintesi, come chiarito anche in sede di audizione tecnica, la Regione pianifica e stanza i finanziamenti, Province e Comuni hanno funzioni di regolazione e provvedono all'affidamento dei servizi.

Per ciò che maggiormente interessa in questa sede, l'art. 18 del D.Lgs. 422 ("*Organizzazione dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale*") contiene previsioni atte ad



incentivare il superamento degli assetti monopolistici e l'introduzione di regole di concorrenzialità nella gestione dei servizi di trasporto regionale e locale, *ribadendo la necessità del ricorso a procedure concorsuali per la scelta del gestore del servizio.*

In particolare, l'**art. 18** del D.Lgs. 422/1997 ha previsto che:

- per l'affidamento dei servizi le Regioni e gli enti locali devono garantire il *ricorso alle procedure concorsuali in conformità alla normativa comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici di servizio* (comma 2);
- alle gare possono partecipare i soggetti in possesso dei requisiti di idoneità morale, finanziaria e professionale richiesti, ai sensi della normativa vigente, per il conseguimento della prescritta abilitazione all'autotrasporto di viaggiatori su strada, *con esclusione, terminato il periodo transitorio, delle società che, in Italia o all'estero, gestiscono servizi in affidamento diretto o a seguito di procedure non ad evidenza pubblica*<sup>1</sup> (comma 2);
- la gara è aggiudicata sulla base delle migliori condizioni economiche e di prestazione del servizio, nonché dei piani di sviluppo e potenziamento delle reti e degli impianti, oltre che della fissazione di un coefficiente minimo di utilizzazione per la istituzione o il mantenimento delle singole linee esercite (comma 2);
- il bando di gara deve garantire che la disponibilità a qualunque titolo delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziale per l'effettuazione del servizio non costituisca, in alcun modo, elemento discriminante per la valutazione delle offerte dei concorrenti (comma 2);
- le Regioni prevedono un *periodo transitorio, da concludersi comunque entro il 31 dicembre 2007*, nel corso del quale vi è la facoltà di mantenere tutti gli affidamenti agli attuali concessionari, ma con l'obbligo di affidamento di quote di servizio o di servizi speciali mediante procedure concorsuali, previa revisione dei contratti di servizio in essere se necessaria; *trascorso il periodo transitorio, tutti i servizi vengono affidati esclusivamente tramite le procedure concorsuali* (comma 3-bis);
- ferme restando le procedure di gara ad evidenza pubblica già avviate o concluse, le Regioni possono disporre una *eventuale proroga dell'affidamento, fino a un massimo di due anni*, in favore di soggetti che, *entro il termine del periodo transitorio* di cui sopra, soddisfino una delle *seguenti condizioni*: a) per le aziende partecipate da regioni o enti locali, sia avvenuta la cessione, mediante procedure ad evidenza pubblica, di una quota di almeno il 20 per cento del capitale sociale ovvero di una quota di almeno il 20 per cento dei servizi eserciti a società di capitali, anche consortili, nonché a cooperative e consorzi, purché non partecipate da regioni o da enti locali; b) si sia dato luogo ad un nuovo soggetto societario mediante fusione di almeno due società affidatarie di servizio di trasporto pubblico locale nel territorio nazionale ovvero alla costituzione di una società consortile, con predisposizione di un piano industriale unitario, di cui siano soci almeno due società affidatarie di servizio di trasporto pubblico locale nel territorio nazionale (comma 3-ter).

<sup>1</sup> Come chiarito dalla Corte dei Conti nella propria relazione del 2002, questa norma ha per le imprese straniere efficacia immediata, salve le proroghe ammesse in base al c.d. principio di reciprocità, cioè a condizione che i rispettivi Stati di appartenenza acconsentano, con analoghe deroghe, alla partecipazione di imprese italiane alle proprie procedure selettive.



**Nota:** come esposto in sede di audizione, la scadenza degli affidamenti al 2007 (comma 3-bis art. 18) è stata in molti casi prorogata dalle Regioni al 2008, mentre alcune hanno disposto proroghe fino al 2009. Ciò in quanto la possibilità di proroga biennale dell'affidamento, sancita dal comma 3-ter dell'art. 18, si è sovrapposta alla modifica del termine finale del periodo transitorio, il quale è passato dal 31.12.2006 al 31.12.2007 (ai sensi dell'art. 6, comma 4-bis, del d.l. 28.12.2006, n. 300, conv. in legge 26.02.2007, n. 17). Pertanto, gli ulteriori due anni di proroga dell'affidamento previsti dal comma 3-ter dell'art. 18 sono stati fatti decorrere, da alcune Regioni, dalla data del 31.12.2007, protraendo, in tal modo, la durata degli affidamenti in essere al 31.12.2009 (*termine entro il quale devono cessare improrogabilmente tutti gli affidamenti per il D.Lgs. 422/1997*).

Al di là della possibilità di proroga, resta ferma la scadenza del periodo transitorio – fissato dal legislatore al 31.12.2007 – riguardo alla quale, peraltro, si deve tenere conto di quanto affermato dalla *Corte Costituzionale con sentenza n. 80 del 2006*. La Corte, pronunciandosi sulla legittimità di alcune leggi regionali che recavano periodi transitori superiori a quello massimo fissato dal comma 3-bis (all'epoca 31.12.2006), ha chiarito che la *ratio* di quanto inserito nel comma 3-bis dell'art. 18 è quella di incentivare il superamento degli assetti monopolistici nella gestione di servizi di trasporto. In questo quadro, *la fissazione di un termine massimo entro il quale deve concludersi la fase transitoria, e quindi generalizzarsi l'affidamento mediante procedure concorsuali dei servizi di trasporto locale, assume un valore determinante*, poiché garantisce che si possa giungere davvero in termini certi all'effettiva apertura alla concorrenza di questo particolare settore, così dando attuazione alla normativa europea in materia di liberalizzazione del mercato dei servizi di trasporto locale.

### **C) La riforma dei servizi pubblici locali di rilevanza economica**

Alla citata normativa di settore, si è sovrapposta di recente la nuova disciplina in tema di servizi pubblici locali di rilevanza economica recata dall'**art. 23-bis della legge 6 agosto 2008 n. 133, da ultimo modificato dall'art. 15 del d.l. 25 settembre 2009, n. 135**.

Tale disciplina, come noto, *pone la gara ad evidenza pubblica come procedura ordinaria per l'affidamento dei servizi, ovvero l'affidamento a società mista mediante procedura di gara che abbia ad oggetto sia la scelta del partner privato (c.d. socio operativo, cui va riservata una partecipazione non inferiore al 40%), sia l'affidamento dello specifico servizio.*

L'*in house* è invece previsto quale modalità del tutto eccezionale, da seguirsi non solo nel rispetto dei principi comunitari in materia (controllo analogo e attività prevalente), ma altresì in presenza di ulteriori presupposti di fatto (es. caratteristiche economiche, sociali, ambientali, geomorfologiche) che non consentono un efficace ricorso al mercato.

L'iniziale versione dell'art. 23-bis (prima delle recenti modifiche di cui al d.l. n. 135/2009) prevedeva che *“le disposizioni contenute nel presente articolo si applicano a tutti i servizi pubblici locali e prevalgono sulle relative discipline di settore con esse incompatibili”* (comma 1), che *“in ogni caso, entro la data del 31 dicembre 2010, per l'affidamento dei servizi si procede mediante procedura competitiva ad evidenza pubblica”* (comma 9) e che il futuro regolamento statale di attuazione avrebbe dovuto disciplinare la fase transitoria *“fermo restando il limite massimo stabilito*



*dall'ordinamento di ciascun settore per la cessazione degli affidamenti effettuati con procedure diverse dall'evidenza pubblica o da quella di cui al comma 3"* (comma 10, lett. e).

Al riguardo, avendo l'art. 23-bis abrogato, nelle parti con esso incompatibili, l'art. 113 del T.U.E.L., vi era incertezza se il settore del trasporto pubblico locale fosse o meno ricompreso nella nuova norma, visto che l'art. 113 cit. espressamente escludeva dal suo ambito di applicazione il trasporto pubblico locale.

Nel caso si fosse sciolto positivamente il dubbio circa l'applicazione dell'art. 23-bis al settore in esame, rimaneva aperta la questione del *dies ad quem* del periodo transitorio, diversamente disciplinato dalla normativa di settore (31.12.2007) rispetto a quanto previsto dall'art. 23-bis (31.12.2010).

La nuova versione dell'art. 23-bis, appena introdotta dal d.l. n. 135/2009, fa allo stato chiarezza sui suddetti punti, in quanto:

- 1) il nuovo **comma 1** espressamente prevede: *"Le disposizioni contenute nel presente articolo si applicano a tutti i servizi pubblici locali e prevalgono sulle relative discipline di settore con esse incompatibili. Sono fatte salve le disposizioni ... (omissis) ... del decreto legislativo 19 novembre 1997 n. 422, relativamente alla disciplina del trasporto ferroviario regionale";*
- 2) il nuovo **comma 8** detta una disciplina più articolata del periodo transitorio, prevedendo, accanto al termine generale del 31.12.2010 (già previsto dalla precedente versione della norma), ulteriori e differenti termini finali in ragione della tipologia e del momento dell'intervenuto affidamento. In sintesi, si prevede che:
  - gestioni in house in essere al 22.08.2008 affidate conformemente ai principi comunitari in materia di in house: il termine finale è al 31.12.2011 (alla scadenza, le gestioni affidate cessano senza bisogno di apposita deliberazione dell'ente affidante);
  - gestioni affidate a società miste (nel caso di socio privato scelto con gara, ma senza contestuale affidamento del servizio): il termine finale è al 31.12.2011 (alla scadenza, le gestioni affidate cessano senza bisogno di apposita deliberazione dell'ente affidante);
  - gestioni affidate a società miste (nel caso di socio privato scelto con gara e con contestuale affidamento del servizio): cessazione alla scadenza prevista nel contratto;
  - affidamenti diretti effettuati alla data del 1°10.2003 a società a partecipazione pubblica quotate in borsa a tale data: cessazione alla scadenza prevista nel contratto, a condizione che la partecipazione pubblica si riduca anche progressivamente, attraverso procedure ad evidenza pubblica ovvero forme di collocamento privato, ad una quota non superiore al 30% entro il 31.12.2012; in caso contrario, gli affidamenti cessano alla data del 31.12.2012;
  - gestioni non rientranti in nessuno dei casi precedenti: cessano comunque entro e non oltre la data del 31 dicembre 2010, senza necessità di apposita deliberazione



dell'ente affidante (alla scadenza, le gestioni affidate cessano senza bisogno di apposita deliberazione dell'ente affidante).

**Alla luce delle suddette novelle, pertanto, si può ragionevolmente ritenere che il servizio di trasporto pubblico locale *su gomma*, non essendo stato espressamente escluso come il trasporto *ferroviario regionale*, sia soggetto alla disciplina generale di cui all'art. 23-bis e, dunque, anche alla relativa disciplina della fase transitoria.**

**Pertanto, i dati raccolti sui venti capoluoghi di Regione si dovranno necessariamente esaminare in seno al quadro normativo di cui alla suddetta, recente novella.**

Sono importanti anche le previsioni contenute nel **comma 9** del nuovo art. 23-bis, ai sensi del quale: *“Le società, le loro controllate, controllanti e controllate da una medesima controllante ... che, in Italia o all'estero, gestiscono di fatto, o per disposizioni di legge, di atto amministrativo o per contratto, servizi pubblici locali in virtù di affidamento diretto, di una procedura non ad evidenza pubblica ovvero ai sensi del comma 2, lettera b), nonché i soggetti cui è affidata la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali degli enti locali, qualora separata dall'attività di erogazione dei servizi, non possono acquisire la gestione di servizi ulteriori ovvero in ambiti territoriali diversi, né svolgere servizi o attività per altri enti pubblici o privati, né direttamente, né tramite loro controllanti o altre società che siano da essi controllate o partecipate, né partecipando a gare. Il divieto di cui al periodo precedente opera per tutta la durata della gestione e non si applica alle società quotate in mercati regolamentati ...”*.

I suddetti limiti appaiono sostanzialmente analoghi a quelli contenuti nell'art. 13 del d.l. n. 223 del 2006, conv. nella legge n. 248/2006 (c.d. decreto Bersani) per le società miste e *in house* gerenti attività strumentali all'attività dell'ente locale (esclusi i servizi pubblici locali)<sup>2</sup>.

Viene peraltro aggiunta una “clausola di salvezza” relativamente alla prima gara per l'affidamento dei servizi. Il medesimo **comma 9** prevede, infatti, che:

*“I soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali possono comunque concorrere alla prima gara svolta per l'affidamento, mediante procedura competitiva ad evidenza pubblica, dello specifico servizio già a loro affidato”*.

Quest'ultima previsione (presente anche nella precedente versione dell'art. 23-bis) supera di fatto la disposizione contenuta nell'art. 18, comma 2, lett. a) del D.Lgs. 422/97; quest'ultima norma, infatti, prevede (anche se la norma è da intendersi superata dall'art. 23-bis) l'esclusione dalla gara *“terminato il periodo transitorio previsto dal presente decreto o dalle singole leggi regionali, delle*

<sup>2</sup> Si ritiene che quest'ultimo caso (divieto di svolgere servizi o attività per altri enti pubblici o privati) contempli anche il divieto che l'affidatario diretto acquisisca un subappalto ovvero che possa mettere a disposizione di un soggetto terzo (ai sensi dell'art. 49 del D.Lgs 163/2006) i requisiti di carattere economico, finanziario, tecnico ed organizzativo (fatto salvo che il subappalto o l'avvalimento avvenga nell'ambito della prima gara svolta per l'affidamento dello specifico servizio già ad esso affidato).

Si ritiene, inoltre, che qualora la società affidataria diretta sia coinvolta in una operazione di fusione con altra società (affidataria diretta o meno), la società che risulterà dalla fusione (o quella incorporante), assumendo per effetto dell'art. 2504 bis del c.c. i diritti e gli obblighi delle società partecipanti alla fusione, e proseguendo in tutti i loro rapporti anteriori alla fusione, sarà a sua volta “limitata” nell'operatività sino a quando non saranno venuti meno gli affidamenti diretti in cui è subentrata per effetto della fusione.



*società che, in Italia o all'estero, gestiscono servizi in affidamento diretto o a seguito di procedure non ad evidenza pubblica, e delle società dalle stesse controllate o ad esse collegate, delle loro controllanti e delle società di gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali”.*

Alla luce dell'art. 23-bis, pertanto, il gestore uscente può partecipare alla gara indetta dall'ente locale a favore del quale svolgeva, in virtù di affidamento diretto, il servizio di TPL.

#### **D) Il Regolamento comunitario**

Il suddetto quadro normativo deve peraltro essere integrato con le previsioni contenute nel **Regolamento 1370/2007/CE**, che **entrerà in vigore il 3 dicembre 2009** e sarà, a quel punto, direttamente applicabile senza necessità di alcun atto interno di recepimento, prevalendo sulle disposizioni nazionali incompatibili (fermo restando, ovviamente, il periodo transitorio fissato per l'art. 5 del medesimo Regolamento al 3 dicembre 2019).

Si schematizzano, di seguito, alcune previsioni essenziali del citato Regolamento che possono interferire con la normativa nazionale:

Finalità ed ambito di applicazione (art. 1)	<p>Il Regolamento è finalizzato a definire le modalità di intervento, da parte delle competenti autorità, nel settore dei trasporti pubblici di passeggeri per garantire la fornitura di servizi di interesse generale che siano, tra l'altro, più numerosi, più sicuri, di migliore qualità o offerti a prezzi inferiori a quelli che il semplice gioco delle forze del mercato consentirebbe di fornire. A tale scopo esso stabilisce le condizioni alle quali le autorità competenti compensano gli operatori di servizio pubblico per i costi sostenuti e/o conferiscono loro diritti di esclusiva in cambio dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico. Quanto all'ambito di applicazione, esso si applica a servizi nazionali e internazionali di trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia ed altri modi di trasporto su rotaia e su strada, ad eccezione dei servizi di trasporto prestati prevalentemente in ragione del loro interesse storico o del loro valore turistico.</p>
Contratto di servizio pubblico (art. 2)	<p>Il contratto di servizio pubblico, già di disciplinato dal Regolamento 1191/69, come modificato dal Regolamento 1893/91, è definito, dall'art. 2, lettera i) del Regolamento 1370/07, come <i>“uno o più atti giuridicamente vincolanti, che formalizzano l'accordo tra un'autorità competente ed un operatore di servizio pubblico, mediante il quale all'operatore stesso è affidata la gestione e la fornitura dei servizi di trasporto pubblico passeggeri soggetti agli obblighi di servizio pubblico; il contratto può, altresì, secondo l'ordinamento giuridico degli Stati membri, consistere in una decisione dell'autorità competente che assume la forma di un atto individuale di natura legislativa o regolamentare oppure che specifica le condizioni alle quali l'autorità competente fornisce essa stessa i servizi o ne affida la fornitura ad un operatore interno”.</i></p>



<p>Aggiudicazione dei contratti (art. 5)</p>	<p>L'art. 5 del Regolamento 1370/07 pone, relativamente alle modalità di aggiudicazione dei contratti, una distinzione:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- i contratti per la fornitura di servizi di trasporto con autobus o con tram che non assumano la forma di contratti di concessione (<i>ndr: quindi qualificabili come "appalti di servizi"</i>) secondo la definizione contenuta nelle direttive appalti del 2004 (<i>la concessione di servizi è un contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto di servizi ad eccezione del fatto che il corrispettivo della fornitura di servizi consiste unicamente nel diritto di gestire i servizi o in tale diritto accompagnato da un prezzo</i>) sono aggiudicati secondo le procedure previste in dette direttive;</li> <li>- tutti gli altri contratti (<i>ndr: contratti qualificabili come "concessione di servizi"</i>) sono <b>aggiudicati conformemente alle procedure previste dal Regolamento.</b></li> </ul> <p>Per quanto riguarda l'affidamento dei servizi, l'art. 5 prevede le seguenti forme di affidamento:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) affidamento "in house";</li> <li>b) affidamento a terzi con gara;</li> <li>c) affidamento diretto al di sotto dei valori di soglia fissati dallo stesso Regolamento;</li> <li>d) affidamento diretto in caso di emergenza;</li> <li>e) affidamento diretto dei servizi ferroviari.</li> </ol> <p>Quanto all'affidamento <i>in house</i>, è essenziale rilevare che con il Regolamento 1370 si è introdotta per la prima volta nell'ordinamento comunitario una codificazione del fenomeno in modo compiuto, rispettoso degli orientamenti della giurisprudenza comunitaria, ma anche per certi profili più evolutivo.</p> <p>La norma infatti (art. 5, par. 2) prevede che:</p> <p><i>"A meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale, le autorità competenti a livello locale ... 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 competente a livello locale ... esercita un controllo analogo a quello che esercita sulle proprie strutture. Se un'autorità competente a livello locale assume tale decisione, si applicano le seguenti disposizioni:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) <i>al fine di determinare se l'autorità competente a livello locale esercita tale controllo, sono presi in considerazione elementi come il livello della sua rappresentanza in seno agli organi di amministrazione, di direzione o vigilanza, le relative disposizioni negli statuti, l'assetto proprietario, l'influenza e il controllo effettivi sulle decisioni strategiche e sulle singole decisioni di gestione. Conformemente al diritto comunitario, la proprietà al 100 % da parte dell'autorità pubblica competente, in particolare in caso di partenariato pubblico-privato, non è un requisito obbligatorio per stabilire il controllo ai sensi del presente paragrafo, a condizione che vi sia un'influenza pubblica dominante e che il controllo possa essere stabilito in base ad altri criteri"</i>.</li> </ol> <p>Quanto all'affidamento diretto sotto le soglie indicate dal Regolamento, la norma (art. 5, par. 4) prevede che:</p> <p><i>"A meno che sia vietato dalla legislazione nazionale, le autorità competenti hanno facoltà di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico il cui valore annuo medio stimato è inferiore a 1 000 000 EURO oppure che riguardano la fornitura di servizi di trasporto pubblico di passeggeri inferiore a 300 000 chilometri l'anno.</i></p> <p><i>Qualora un contratto di servizio pubblico sia aggiudicato direttamente a una piccola o media impresa che opera con non più di 23 veicoli, dette soglie possono essere aumentate o a un valore annuo medio stimato inferiore a 2 000 000 EUR oppure, qualora il contratto riguardi la fornitura di servizi di trasporto pubblico di passeggeri, inferiore a 600 000 chilometri l'anno"</i>.</p>
--	--



Quanto all'**affidamento diretto in caso di emergenza**, la norma (art. 5, par. 5) prevede che:

*“L'autorità competente può prendere provvedimenti di emergenza in caso di interruzione del servizio o di pericolo imminente di interruzione. I provvedimenti di emergenza assumono la forma di un'aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico o di una proroga consensuale di un contratto di servizio pubblico oppure di un'imposizione dell'obbligo di fornire determinati servizi pubblici. L'operatore di servizio pubblico ha il diritto di impugnare la decisione che impone la fornitura di determinati servizi pubblici. I contratti di servizio pubblico aggiudicati o prorogati con provvedimento di emergenza o le misure che impongono di stipulare un contratto di questo tipo hanno una durata non superiore a due anni”.*

Quanto al periodo transitorio, il Regolamento prevede che l'aggiudicazione di contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia o su strada si conformi all'articolo 5 a decorrere dal **3 dicembre 2019**. Durante tale periodo transitorio **gli Stati membri adottano misure per conformarsi gradualmente all'articolo 5 (aggiudicazione dei contratti)**. Ai fini dell'applicazione di tale previsione è previsto che non si tenga conto dei contratti di servizio affidati conformemente al diritto comunitario e nazionale entro le tempistiche indicate al comma 3 dell'art. 8.

E' prevista infine una **clausola di reciprocità**, limitata tuttavia alla seconda metà del periodo transitorio di cui sopra (3.12.2019), ai sensi della quale le autorità competenti hanno facoltà di escludere dalla partecipazione all'aggiudicazione dei contratti mediante gara pubblica gli operatori di servizio pubblico che non possono fornire la prova che il valore dei servizi di trasporto pubblico per i quali beneficiano di una compensazione o di un diritto di esclusiva conferiti a norma del Regolamento rappresenta almeno la metà del valore di tutti i servizi di trasporto pubblico per i quali beneficiano di una compensazione o di un diritto di esclusiva. *Tale esclusione non si applica agli operatori di servizio pubblico che gestiscono i servizi oggetto della gara.*



Periodo transitorio  
e reciprocità (art. 8)



--	--

#### **E) La legge anticrisi**

Inoltre, si deve segnalare che la recente **legge 3 agosto 2009 n. 102 (c.d. legge anticrisi)**, all'art. 4-bis, ha previsto che:

*“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, 5 e 6, e all'articolo 8, paragrafo 2, del medesimo regolamento (CE) n. 1370/2007, risultano aggiudicatricie 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”.*

Tale norma, in sostanza, contiene una sorta di temperamento al ricorso all'*in house* che – a differenza dell'intento acceleratorio del processo di liberalizzazione contenuto nella legislazione interna – a livello comunitario appare essere consentito con maggiore elasticità rispetto a quanto previsto dall'art. 23-bis (salvo l'adozione di misure per conformarsi alla regola dell'evidenza pubblica da adottarsi entro il 2019).

#### **F) La legge 23 luglio 2009, n. 99**

Da ultimo, si segnala l'art. 61 della legge n. 99 del 2009, il quale testualmente prevede:

*“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. Alle società che, in Italia o all'estero, risultino aggiudicatricie di contratti di servizio ai sensi delle previsioni del predetto regolamento (CE) n. 1370/2007 non si applica l'esclusione di cui all'articolo 18, comma 2, lettera a), del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422”.*

Al riguardo si osserva che la norma *anticipa di fatto* l'entrata in vigore del regolamento comunitario (prevista per il 3.12.2009) e dunque *amplia, rispetto alle previsioni dell'art. 23-bis legge 133/2008 (vecchio testo) il periodo transitorio* previsto per la messa a regime della



liberalizzazione del settore del TPL (periodo che il regolamento CE pone al 3.12.2019).

La norma, inoltre, consente a tutti i soggetti aggiudicatari ai sensi del Regolamento CE (quindi ivi compresi i gestori *in house* e *in via di affidamento diretto, ove previsto*) di partecipare a tutte le gare che saranno bandite per l'affidamento dei servizi di TPL (mentre l'art. 23-bis prevede che l'affidatario diretto o *in house* possa partecipare solo alla prima gara bandita dall'ente di riferimento).

E'essenziale, però, rilevare come la norma in commento sia antecedente al D.L. 135/2009 (che ha modificato l'art. 23-bis, come visto nel par. C).

Ciò vuol dire che, in virtù del principio di successione delle leggi nel tempo, **le disposizioni dell'art. 23-bis, nuovo testo, prevalgono sull'art. 61 della legge 99/2009 nelle parti incompatibili (*in primis*, dunque, per ciò che concerne il regime transitorio).**

Pertanto, le riflessioni che seguiranno sono, allo stato, basate sulle previsioni dell'art. 23-bis nuovo testo.

## I DATI ACQUISITI DAI CAPOLUOGHI DI REGIONE

Si riassumono di seguito, sinteticamente, i dati raccolti dai capoluoghi di Regione.

### 1) ANCONA

**GESTORE ATTUALE:** **A.T.M.A.** Azienda Trasporti e Mobilità di Ancona e Provincia. È una società consortile per azioni **mista**, i cui soci sono **Conerobus Spa**, a **totale partecipazione pubblica locale (60%)** e **Tran Scarl (40%)** (sede in via Bocconi n. 35, 60125 Ancona), costituita secondo le previsioni della L.R. 45/98 e s.m.

**MODALITA' DI AFFIDAMENTO:** il Comune ha affidato alla suddetta società (costituita secondo le previsioni della Legge regionale n. 45/1998) il servizio di trasporto pubblico con decorrenza 1°7.2007 e **sino al 30.06.2013**, stipulando un contratto di servizio di tipo "net cost".

La L.R. n. 45/1998, infatti, prevede all'art. 20 le "Procedure per l'affidamento dei servizi" e all'art. 20 bis "Ulteriori procedure per l'affidamento dei servizi"; fra le procedure di affidamento è prevista



la lettera b) dell'articolo 20 bis *“società a capitale misto pubblico privato, nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza secondo le linee di indirizzo emanate dalle autorità competenti attraverso provvedimenti o circolari specifiche; se la società derivante dalla trasformazione di cui al comma 3 dell'articolo 20 è a totale capitale pubblico, l'espletamento della gara è effettuato dalla società stessa”*.

La **gara per la scelta del socio privato** (=TRAN) è stata espletata direttamente dalla società a totale capitale pubblico precedentemente gestore del servizio (la CONERO BUS S.p.a.) ed in parte del trasporto pubblico extra urbano. A seguito della gara indetta da CONERO BUS, la società mista che ne è derivata è stata, appunto, la A.T.M.A.

**PROROGHE DEL REGIME TRANSITORIO:** dal 31.12.2005 al 30.06.2007 di sei mesi in sei mesi (ex art. 18, comma 3-bis, del D.Lgs. 422/97; la Regione Marche ha previsto di sei mesi in sei mesi la proroga fino al 30.6.2007 nell'articolo 32, comma 6 quinquies, L.R. 45/1998).

**CRITICITA' / OSSERVAZIONI:** nessuna criticità in particolare; il gestore è una società mista il cui socio privato è stato scelto con gara (c.d. gara a doppio oggetto); pertanto, ai sensi dell'attuale art. 23-bis, comma 8, lettera c), la scadenza dell'affidamento potrà essere quella del contratto di servizio, ossia il 30.06.2013.

## 2) AOSTA

**GESTORE ATTUALE: SVAP** (Società Valdostana Autoservizi Pubblici), società cooperativa (sede in località Plan Felinaz n. 6 – 11020 Charvensod).

**MODALITA' DI AFFIDAMENTO:** **gara ad evidenza pubblica** esperita nel 2001 per l'affidamento del servizio di TPL su gomma sull'intero territorio regionale, nell'ambito del quale è ricompresa la zona urbana (e suburbana) del capoluogo della Regione (contratto “net cost”).

Il periodo iniziale dal 2002 al 2008 è stato prorogato **fino al 31.12.2010** secondo le previsioni contrattuali (che prevedevano questa possibilità di proroga).

**GARE PROSSIME/IN CORSO:** entro il 31.12.2010 dovranno concludersi le operazioni, mediante nuova gara ad evidenza pubblica, per l'affidamento dei servizi di TPL a decorrere dal 1° gennaio 2011.

**CRITICITA' / OSSERVAZIONI:** nessuna criticità in particolare; il gestore è un privato scelto con gara; entro la scadenza contrattuale del 31.12.2010, il Comune dovrà bandire nuova gara o utilizzare le alternative offerte dall'art. 23-bis legge 133/2008.

## 3) BARI



**GESTORE ATTUALE:** società **A.M.T.A.B.** - Azienda Mobilità e Trasporti Bari Servizio S.p.A. (**100% comune di Bari**) (via Jacobini z.i. Bari)

**MODALITA' DI AFFIDAMENTO:** *in house*, in scadenza il **31.12.2012**

Il Consiglio di Stato, con sentenza n. 591/2009, aveva annullato l'affidamento *in house* alla A.M.T.A.B., in quanto nello statuto mancava la clausola di incedibilità delle quote a privati; la Giunta Municipale, con deliberazione n. 262 del 09.04.2009, stabiliva dunque il riaffidamento del servizio alla A.M.T.A.B. S.p.A.

Al riguardo, si osserva che, in ogni caso, alla luce della più recente giurisprudenza comunitaria, la mera possibilità per i privati di partecipare al capitale della società non è sufficiente per concludere che la condizione relativa al "controllo analogo" non è soddisfatta: Corte di Giustizia CE, sez. III 10/9/2009 n. C-573/07.

**CRITICITA' / OSSERVAZIONI:** l'attuale affidamento *in house* scade il 31.12.2012. **Sono in corso di acquisizione ulteriori informazioni al fine di verificare la ricorrenza dei requisiti comunitari per l'*in house*.**

Nel caso in cui dovessero ricorrere i requisiti, l'attuale affidamento dovrà comunque arrestarsi al 31.12.2011 (ai sensi dell'attuale art. 23-bis, comma 8, lett. a); in caso contrario, l'affidamento dovrà cessare non oltre la data del 31.12.2010 (ai sensi dell'attuale art. 23-bis, comma 8, lett. e)).

#### **4) BOLOGNA**

**GESTORE ATTUALE:** sono due:

- 1) **ATC** – Trasporti Pubblici Bologna S.p.A. (**a totale capitale pubblico:** Comune di Bologna 59,65%, Provincia di Bologna 37,15%, Provincia di Ferrara 1,91% e Comune di Ferrara 1,29%). Sede in via Saliceto, 3 – 40128 Bologna.
- 2) **CoSePuRi** S.c.p.a., con sede in via San Donato, 25 – 40100 Bologna (società cooperativa fra imprese private).

**MODALITA' DI AFFIDAMENTO:** il servizio agli attuali gestori è stato **affidato direttamente** dal Comune di Bologna nel 2001 mediante concessione regolata da contratto di servizio sino al 2008 e quindi **prorogato sino all'espletamento della nuova gara** (dal 2009 è stato affidato all'ATC mediante procedura di gara un servizio innovativo a chiamata urbano nell'ambito del quartiere Borgo Panigale).

L'Agenzia "Rete e mobilità S.p.a." (Agenzia per la mobilità ed il trasporto pubblico locale) è subentrata agli enti locali nelle funzioni di controllo e di liquidazione dei contributi regionali nel 2004 e di affidante i servizi nel 2008.



**PROROGHE DEL REGIME TRANSITORIO:** sono state recepite dalla L.R. 30/98, in particolare all'art. 45, comma 4ter, il quale recita che: *“le scadenze degli affidamenti in atto [...] sono prorogate alle date indicate dalla normativa nazionale, purché si siano verificate le condizioni dalla medesima previste”*.

**GARE PROSSIME/IN CORSO:** l'Agenzia riferisce che la **procedura di gara** per l'affidamento del servizio di TPL di bacino (unico lotto, sistema “net cost”) è stata **bandita nel dicembre 2003** ai sensi della L.R. 30/98 ed è stata **più volte sospesa**; in particolare, dal sito internet dell'Agenzia si è appreso che con delibera del Consiglio d'Amministrazione dell'Agenzia n. 1 del 18.02.2009 è stata prorogata la sospensione della procedura di gara **fino alla data del 12.2.2010**; risulta altresì che le domande pervenute sino al 20.07.2006 sono depositate presso uno studio notarile.

**CRITICITA' / OSSERVAZIONI:** gli affidamenti agli attuali gestori sono avvenuti in via diretta (l'ATC non è qualificata come *in house*) e sono stati prorogati al 31.12.2010 al fine di consentire l'espletamento della gara (attualmente sospesa sino al 12.2.2010).

Trattandosi di affidamenti diretti, infatti, essi dovranno cessare non oltre la data del 31.12.2010 (ai sensi dell'attuale art. 23-bis, comma 8, lett. e).

## 5) CAGLIARI

**GESTORE ATTUALE:** C.T.M. – Compagnia Trasporto Municipale - S.p.A. (a totale capitale pubblico; attuali azionisti: il Comune di Cagliari col 67,5% del capitale, la Provincia di Cagliari col 25% del capitale, il Comune di Quartu Sant'Elena col 7,5% del capitale); sede: Viale Trieste, 159/3, Cagliari.

Nel dicembre 2000 l'Azienda si è trasformata in Società per azioni così come previsto dalla normativa di riforma del T.P.L. (L. 422/97 e L.400/90).

**MODALITA' DI AFFIDAMENTO:** *in house*, in scadenza a **giugno 2010**.

**PROROGHE DEL REGIME TRANSITORIO:** la L.R. 21/2005, all'art. 45, prevede che: *“1. I servizi di trasporto pubblico locale urbano e extraurbano, esercitati dalle aziende e imprese titolari di concessione alla data di entrata in vigore della presente legge, restano validi fino alla naturale scadenza della concessione.*

*2. L'Amministrazione regionale è autorizzata a prorogare, a decorrere dal 1° gennaio successivo alla data di scadenza di cui al comma 1 e fino alla definizione delle procedure concorsuali ed al materiale avvio dei servizi stessi, le concessioni in essere, fatte salve le eventuali modifiche derivanti dalla razionalizzazione dei servizi”*.

**CRITICITA' / OSSERVAZIONI:** l'affidamento all'attuale gestore *in house* scade a giugno 2010. Pertanto, indipendentemente dalla sua conformità o meno ai principi comunitari in materia di *in house*, poiché la scadenza dello stesso affidamento è fissata ad una data antecedente a quella



massima del regime transitorio (31.12.2010), a giugno 2010 il Comune dovrà bandire nuova gara o utilizzare le alternative offerte dall'art. 23-bis legge 133/2008.

## 6) CAMPOBASSO

GESTORE ATTUALE: **SEAC** S.r.l. (privata) - Società Esercizio Autoservizi Circondariali, Contrada Colle delle Alpi 181.

MODALITA' DI AFFIDAMENTO: **affidamento diretto** della concessione.

PROROGHE DEL REGIME TRANSITORIO: con delibera consiliare del 29.12.2008 n. 73 si è prorogata la concessione in scadenza al 31.12.2008 **fino al 31.12.2009**.

GARE PROSSIME/IN CORSO: **procedura di gara** inizialmente avviata con determina n. 588 del 10.03.2008, ma **sospesa** dalla Regione Molise in quanto se ne subordinava l'espletamento all'individuazione da parte della Regione dell'impegno finanziario e della definizione dei servizi minimi indispensabili da inserire in un Accordo di Programma Generale tra la Regione Molise e gli Enti locali interessati.

CRITICITA' / OSSERVAZIONI: l'affidamento all'attuale gestore privato è avvenuto in via diretta e scade al 31.12.2009 (dopo essere stato prorogato). In questo caso, pertanto, non si ritiene applicabile la scadenza massima del periodo transitorio di cui all'art. 23-bis, comma 8, lett. e) (31.12.2010), in quanto la scadenza dell'affidamento in questione interviene in data antecedente (31.12.2009).

A rigore, dunque, il Comune dovrebbe procedere immediatamente a gara (invero già avviata a marzo 2008, ma sospesa dalla Regione); peraltro, dalle informazioni acquisite si è appreso che dell'impossibilità di bandire la gara entro la fine dell'anno 2009, in quanto la Regione non ha ancora determinato i servizi minimi; pertanto, sarà probabile una ulteriore proroga.

La situazione appare dunque critica e potrà essere oggetto di specifico monitoraggio.

## 7) CATANZARO

GESTORE ATTUALE: **A.M.C.** (Azienda Mobilità Catanzaro; **100% Comune di Catanzaro**), derivante dalla precedente A.M.A.C. (Azienda Municipalizzata Autobus Catanzaro), istituita nel 2000 con delibera del Consiglio Comunale n. 114 del 29/12/2000. Sede legale: Viale Magna Grecia

MODALITA' DI AFFIDAMENTO: **in house**; il termine di durata della società è il **31.12.2010** (leggi regionali di riferimento: L.R. 23/1999, modificata da L.R. 36/2004, L.R. 18/2006)

CRITICITA' / OSSERVAZIONI: l'affidamento all'attuale gestore *in house* scade a dicembre 2010. Pertanto, indipendentemente dalla sua conformità o meno ai principi comunitari in materia di *in house*, poiché la scadenza dello stesso affidamento coincide proprio con quella massima del regime



transitorio (31.12.2010), entro la predetta data il Comune dovrà bandire nuova gara o utilizzare le alternative offerte dall'art. 23-bis legge 133/2008.

### 8) FIRENZE

**GESTORE ATTUALE:** **A.T.A.F. & LI-NEA S.c.a.r.l.** (soci: ATAF, che è 100% a partecipazione pubblica locale – Comune di Firenze ed altri, e LINEA, i cui soci sono ATAF ed altri privati – Autolinee Toscane Spa e Cap Servizi Srl), Viale dei Mille 115, Firenze.

**MODALITA' DI AFFIDAMENTO:** gara di appalto (lotto 1 "area metropolitana") 2005-2010, contratto sottoscritto il 31.3.2005, con scadenza il 31.3.2010.

**PROROGHE DEL REGIME TRANSITORIO:** nessuna. Si rileva che la disciplina a tal riguardo è contenuta nella L.R. 42/98, art. 22 (come modificata dalle L.R. 72/99; L.R. 33/03).

**GARE PROSSIME/IN CORSO:** conferenza servizi aperta dalla Provincia di Firenze il 31.03.2009 per l'indizione della prossima gara inerente al periodo 2010-2015.

**CRITICITA' / OSSERVAZIONI:** l'attuale affidamento è avvenuto con gara e scade il 31.03.2010; entro la scadenza contrattuale, il Comune dovrà bandire nuova gara (per la quale è stata già indetta conferenza di servizi).

### 9) GENOVA

**GESTORE ATTUALE:** **A.M.T. - Azienda Mobilità e Trasporti - S.p.A** (società mista, Comune di Genova e Tag Srl, socio privato al 41%, interamente posseduto da Transdev Italia Srl) con capitale sociale di euro 11.426.013, sede a Genova, in via Montaldo n. 2.

**MODALITA' DI AFFIDAMENTO:** **procedura di gara a doppio oggetto:** il Comune ha selezionato il soggetto interessato ad acquisire una partecipazione di minoranza in A.M.T. ed ha sottoscritto con la società mista A.M.T. il contratto di servizio della durata di sei anni (scadenza al 31.12.2011), rinnovabili per ulteriori tre anni (forma "net cost").

**PROROGHE DEL REGIME TRANSITORIO:** la Regione, ai sensi dell'articolo 8, comma 2bis, della L.R. 31/98 (come modificata dalle leggi regionali 3/99; 17/03; 11/04 e 40/06) ha prorogato al 31.12.2009, ossia fino al recepimento della normativa nazionale.

Il Comune ritiene che allo stato attuale debba rispettare gli impegni contrattuali sottoscritti successivamente alla procedura di gara con cui è stato affidato il servizio.



**CRITICITA' / OSSERVAZIONI:** trattandosi di affidamento a società mista in cui il socio privato è stato scelto con gara “a doppio oggetto”, ai sensi del nuovo art. 23-bis, comma 8, lett. c), il Comune potrà mantenere il contratto in essere sino alla sua naturale scadenza, fissata al 31.12.2011.

#### 10) MILANO

**GESTORE ATTUALE:** **A.T.M. (Azienda Trasporti Milanesi)** S.p.a. a totale capitale pubblico (100% comune di Milano), via Ricasoli 1, 20121.

**MODALITA' DI AFFIDAMENTO:** regime concessorio su delega regionale, in essere fino ad espletamento delle gare.

**PROROGHE DEL REGIME TRANSITORIO:** sino 31.12.2010 con L.R. 22\98 e s.m.i. (L.R. 42/00, L.R. 1/02, L.R. 5/03; L.R. 25/03; L.R. 19/04; L.R. 6/05; L.R. 16/05; L.R. 17/06), che recepisce gli adeguamenti nazionali di cui all'art. 23-bis (vecchio testo).

**GARE PROSSIME/IN CORSO:** con bando del gennaio del 2006 è stato istituito un Sistema di Qualificazione per l'individuazione di imprese per l'affidamento (con procedura ristretta) del servizio di TPL. Invio della lettera di invito in data 23.01.2009 ai soggetti qualificati (presentazione offerte entro il 25.03.2009); il tipo di contratto scelto è “gross cost”; durata del contratto 7 anni.

**CRITICITA' / OSSERVAZIONI:** sono attualmente in corso di acquisizione informazioni circa gli esiti della gara

#### 11) NAPOLI

**GESTORE ATTUALE:** **A.N.M. S.p.A.** (Azienda Napoletana Mobilità) a totale capitale pubblico (100% Comune di Napoli). Sede legale via GB Marino 1, 80125 Napoli.

**MODALITA' DI AFFIDAMENTO:** affidamento *in house*. La scadenza è stata fissata dall'art. 2 del contratto di servizio “sino alla definizione delle procedure di affidamento concorsuale dei servizi”.

**PROROGHE DEL REGIME TRANSITORIO:** art 46 L.R. n. 3/2002 (proroga al 12/2003); art 1 L.R. n. 5/2004 (proroga al 31.12.2005); art 1 comma 394 L. n. 266/2005 (proroga al 31.12.2006); art 6, comma 4bis, D.L. n. 300/2006 (proroga al 31.12.2007)

**CRITICITA' / OSSERVAZIONI:** l'attuale affidamento *in house* è stato prorogato sino all'espletamento della prossima gara. Sono in corso di acquisizione ulteriori informazioni al fine di verificare la ricorrenza dei requisiti comunitari per l'*in house*. Nel caso in cui dovessero ricorrere i requisiti, l'attuale affidamento dovrà comunque arrestarsi al 31.12.2011 (ai sensi



dell'attuale art. 23-bis, comma 8, lett. a); in caso contrario, l'affidamento dovrà cessare non oltre la data del 31.12.2010 (ai sensi dell'attuale art. 23-bis, comma 8, lett. e)).

## 12) PALERMO

**GESTORE ATTUALE:** A.M.A.T. Palermo S.p.A (100% Comune Palermo)

**MODALITÀ DI AFFIDAMENTO:** affidamento *in house*. Il contratto di Servizio è stato stipulato nel novembre del 2007; il termine di scadenza (contrattualmente previsto) dell'affidamento *in house* va riferito al combinato disposto dell'art. 27, comma 6 bis della L.R. 19/2005 e del Decreto 10/8/09 emesso dall'Assessorato regionale del Turismo, delle Comunicazioni e dei Trasporti. Alla luce di quanto sopra, si può stimare che la scadenza in argomento sia il **2015**.

**PROROGHE DEL REGIME TRANSITORIO:** disposte con la legge regionale n. 19/2005 e s.m.i.

**CRITICITA' / OSSERVAZIONI:** l'attuale affidamento *in house* scade nel 2015; **sono in corso di acquisizione ulteriori informazioni al fine di verificare la ricorrenza dei requisiti comunitari per l'*in house***. Nel caso in cui dovessero ricorrere i requisiti, l'attuale affidamento dovrà comunque arrestarsi al 31.12.2011 (ai sensi dell'attuale art. 23-bis, comma 8, lett. a); in caso contrario, l'affidamento dovrà cessare non oltre la data del 31.12.2010 (ai sensi dell'attuale art. 23-bis, comma 8, lett. e)).

## 13) PERUGIA

**GESTORE ATTUALE:** ISHTAR S.c.a.r.l. Sede Strada S. Lucia n. 4 - 06125 Perugia.

**MODALITÀ DI AFFIDAMENTO:** **Gara ad evidenza pubblica**, curata dalla Provincia di Perugia per tutto il bacino provinciale n. 1. L'affidamento ("net cost") riguarda il periodo 1.1.2006 – **31.12.2011**

**CRITICITA' / OSSERVAZIONI:** nessuna criticità in particolare; il gestore è un privato scelto con gara; pertanto, alla scadenza contrattuale del 31.12.2010, il Comune dovrà procedere a nuova gara o utilizzare le alternative offerte dall'art. 23-bis legge 133/2008.

## 14) POTENZA

**GESTORE ATTUALE:** Co.Tr.A.B. (Consorzio Trasporti Aziende Basilicata, privato), con sede legale in Via Appia 185, Potenza.



**MODALITA' DI AFFIDAMENTO:** **procedura negoziata senza pubblicazione di bando** (avviso pubblico approvato con Determina Dirigenziale n. 501/05); in precedenza, il servizio era svolto dalla Società STI S.r.l. (poi divenuta STI S.p.A.) con cui il Comune di Potenza aveva stipulato il contratto di servizio n. 13751 del 31.08.2002.

Il contratto sottoscritto con il gestore Co.Tr.A.B. prevedeva una durata di sei mesi a decorrere dal 16.11.2005 ed anche che, mediante ulteriore accordo tra le parti, l'impresa avrebbe assicurato la **continuità del servizio fino a nuovo affidamento**.

Il Comune riferisce, al riguardo, che in base alla L.R. n. 22/98, come modificata dalla L.R. n. 15/2007, *le concessioni di servizio possono essere confermate sino alla data di stipula dei contratti di servizio conseguenti all'espletamento delle procedure concorsuali*.

**GARE PROSSIME/IN CORSO:** il Comune è in fase di stesura della documentazione di gara (forma "net cost") e della condivisione con i soggetti interessati del disegno strategico della mobilità nella città.

**CRITICITA' / OSSERVAZIONI:** l'affidamento all'attuale gestore privato è avvenuto con una risalente procedura negoziata senza bando ed è attualmente in stato di proroga.

Il caso rientra, pertanto, nella fattispecie di cui all'art. 23-bis, comma 8, lett. e) (gestioni in corso non rientranti negli altri casi del comma 8) e, dunque, la gara dovrà essere espletata entro il 31.12.2010 (dalle ultime informazioni acquisite il Comune è infatti in fase di stesura documentazione di gara).

## 15) ROMA

**GESTORE ATTUALE:** **Trambus S.p.A.** a totale capitale pubblico (**100% Comune di Roma**), via Predestina n. 45, 00176 + **Tevere TPL Scarl**

**MODALITA' DI AFFIDAMENTO:** Per **Trambus:** affidamento *in house* nell'anno 2008 (per 117.250.000 vett-km 2008) – per **Tevere TPL Scarl:** **affidamento del servizio per la rete periferica** a seguito di **procedura di gara** (bando GUCE il 17.08.2005), con termine al 31.12.2008, successivamente prorogato sino al 31.12.2009.

**PROROGHE DEL REGIME TRANSITORIO:** l'art. 38, comma 3, della L.R. 31/08 fissa il termine ultimo del periodo transitorio al 31.12.2010. Il TPL è regolato dalla L.R. 30/98 e seguenti modifiche: L.R. 57/98, L.R. 6/99, L.R. 14/99, L.R. 35/01, L.R. 8/02, L.R. 5/03, L.R. 9/03, L.R. 16/03, L.R. 29/03, L.R. 16/05, L.R. 3/05.

Si rileva, in particolare, che il sulla L.R. n. 31 del 2008 Governo ha sollevato questione di legittimità costituzionale (ricorso del 3.03.2009), contestando, in particolare, le previsioni dell'art. 38 (rubricato "Interventi in materia di trasporto pubblico locale") relative all'affidamento del servizio, nella parte in cui esse non precisano che in caso di affidamento *in house* dovranno essere rispettati i relativi principi comunitari (con specifico riferimento al controllo analogo) e nella parte in cui prevedono che nelle more dell'espletamento delle procedure di gara siano prorogati gli attuali



affidamenti fino alla conclusione delle procedure stesse o fino all'affidamento diretto e comunque non oltre il 31.12.2010 (secondo il Governo la norma, infatti, si porrebbe in contrasto con l'art. 23-bis della legge 133/2008 secondo il quale gli affidatari diretti dei servizi pubblici locali possono comunque concorrere alla prima gara svolta per l'affidamento del medesimo servizio già a loro affidato).

**GARE PROSSIME/IN CORSO:** è in corso una gara per la linea periferica, alla gestione della quale è stata delegata l'ATAC (la forma del contratto sarà "gross cost").

Dal bando inviato, questi sono i **dati salienti della gara in corso:**

- Oggetto: servizio di trasporto pubblico urbano di linea di una rete periferica in Roma e servizi connessi (unico lotto)
- Durata: 8 anni
- Importo per 8 anni: Euro739.191.825,00
- Criterio di aggiudicazione: offerta economicamente più vantaggiosa
- Requisiti speciali:
  - aver realizzato un fatturato globale d'impresa, negli ultimi tre esercizi, non inferiore ad € 210.000.000,00;
  - aver svolto, nel triennio antecedente la data di pubblicazione del bando, servizi di trasporto pubblico urbano di persone su gomma, in città con almeno 150.000 abitanti per almeno 12.000.000 di km/vetture;
  - di aver sostenuto un costo per il personale dipendente, nel triennio antecedente la data di pubblicazione del bando, non inferiore a € 70.000.000,00;
  - avere la disponibilità, *in caso di aggiudicazione della gara*, di rimesse e strutture logistiche idonee e funzionali alla gestione del servizio aventi le caratteristiche definite nel capitolo 10 del Capitolato Speciale;
  - aver chiuso i bilanci degli ultimi tre esercizi (2005-2006-2007) con un risultato, a fini civilistici, medio non negativo.

#### **CRITICITA' / OSSERVAZIONI:**

1) **affidamento a TRAMBUS:** affidamento *in house*; sono in corso di acquisizione ulteriori elementi da parte del Comune di Roma per verificare sia la data di scadenza dell'affidamento, sia la ricorrenza dei requisiti dell'*in house*; ciò al fine di poter correttamente inquadrare la fattispecie nel nuovo art. 23-bis.

2) **affidamento a TEVERE TPL Scarl:** avvenuto con gara comunitaria; scade a dicembre 2009; è in corso nuova gara; dalle informazioni acquisite, nella gara c'è stato un unico offerente (ROMA TPL Scarl, composta da APM Esercizi Spa, VTM Viaggi e Turismo Marozzi Srl e CO.TR.I.-Consorzio Trasporti Italiano) ammesso peraltro con riserva, in quanto un membro della sua compagine sociale gestisce anche il servizio di trasporto pubblico urbano ed extraurbano nella Provincia di Perugia e dunque la S.A. sta verificando se questo socio abbia o meno ottenuto l'affidamento umbro a seguito di gara ad evidenza pubblica (ciò in relazione al divieto, introdotto dall'art. 23-bis legge 133/08, per le società affidatarie *in house* di servizi pubblici locali, di svolgere servizi in altri ambiti territoriali). Analizzati i requisiti richiesti per la partecipazione alla gara non si sono ravvisati particolari elementi di criticità tali da condurre all'apertura di un procedimento di vigilanza.



## 16) TORINO

**GESTORE ATTUALE:** G.T.T. S.p.A. (Gruppo Torinese Trasporti S.p.A.), con sede in Torino, corso Turati n. 19/6, iscritta al Registro delle imprese di Torino. La società (nata dalla fusione di A.T.M. S.p.A. e S.A.T.T.I. S.p.A.) è **totalmente partecipata dal Comune di Torino**.

**MODALITA' DI AFFIDAMENTO:** il servizio è stato affidato direttamente dal Comune di Torino alla società A.T.M. S.p.A. ai sensi dell'art. 22 comma 5 della L.R. 1/2000.

**PROROGHE DEL REGIME TRANSITORIO:** la L.R. 17/2004 ("Modifiche alla legge regionale 4 gennaio 2000, n. 1 (Norme in materia di trasporto pubblico locale, in attuazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422)" ha previsto che:

- Art. 8: "1. Dopo il comma 5 dell'articolo 22 della l.r. 1/2000 è aggiunto il seguente: "5 bis. I contratti di servizio di cui al comma 5 possono essere prorogati o rinnovati sino al 31 dicembre 2005 o per tutto il periodo transitorio concedibile ai sensi dell'articolo 21.";

- Art. 10. "1. Il termine di cui all'articolo 21, comma 1, della l.r. 1/2000 è differito al 31 dicembre 2005 o, comunque, alla data di conclusione del periodo transitorio prevista dalla normativa nazionale in materia".

La Giunta ha quindi disposto che:

- DGR 19 febbraio 2007, N. 8-5296: la Giunta Regionale, "alla luce di quanto disposto dalla normativa nazionale, circa l'ulteriore proroga di un anno per la gestione dei servizi in affidamento diretto" ha ritenuto "opportuno determinare dal 1° settembre 2007 il termine entro cui, dopo la sottoscrizione degli Accordi di Programma, gli enti procedono all'avvio delle gare. Viene fatto salvo per i casi previsti dalla normativa nazionale la possibilità degli enti soggetti di delega di avvalersi dell'affidamento "in house" alle condizioni e nei limiti previsti dalla normativa stessa";

- DGR 25 febbraio 2008, n. 21 – 8274: gli Enti soggetti di delega, solo dopo la firma degli Accordi di Programma, dovranno provvedere ad avviare le procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi di competenza;

- l'art. 19 comma 2 dell'Accordo di Programma, prevede che "in attesa che si concludano le procedure che consentiranno all'Agenzia di rendere note nel bando di gara le condizioni che regoleranno la messa a disposizione di reti, impianti e di altre dotazioni patrimoniali, la cui disponibilità è essenziale per l'effettuazione del servizio (art. 18 co. 2 lett. A) del d.lgs. 422/1997), il termine previsto nel programma triennale regionale 2007-2009 entro cui gli enti procedono all'avvio delle gare è posticipato al termine del periodo transitorio concesso e concedibile dalla normativa nazionale".

**GARE PROSSIME/IN CORSO:** l'Assemblea dell'Agenzia per la Mobilità Metropolitana, con l'approvazione del "Programma Triennale 2007-2009 dei servizi di trasporto pubblico locale dell'area metropolitana di Torino" (deliberazione n. 2/1 del 14/06/2007) ha approvato gli indirizzi per le gare per la scelta dei nuovi concessionari dei servizi; le procedure non sono state ancora indette. E' in procinto di essere pubblicato bando di gara per l'istituzione sistema di qualificazione con cui, contestualmente, si aggiudicherà un primo lotto che riguarderà l'area sub-urbana ed extra-urbana di Torino.

**CRITICITA' / OSSERVAZIONI:** l'attuale affidamento è *in house*; il contratto prevedeva la scadenza fino al 31.12.2006 e prevedeva, altresì, che sarebbe stata prorogata fino all'individuazione



del nuovo gestore. La pubblicazione del bando per la gara dovrebbe avvenire entro l'anno, visto il vincolo posto nella delibera di D.G.R. n. 32 – 9796, del 13 ottobre 2008, che ha assegnato agli enti locali maggiori risorse a condizione di bandire una gara entro l'anno 2009. Si potrà monitorare l'effettiva pubblicazione del bando entro l'anno.

### 17) TRENTO

**GESTORE ATTUALE:** Trentino Trasporti Esercizio S.p.A. a totale capitale pubblico (100% Provincia di Trento) Via Innsbruck n. 65 – 38100 Trento.

**MODALITA' DI AFFIDAMENTO:** la Provincia ha disciplinato in via generale la materia con gli artt. 10-11-12 della L.P. 6/2004, nonché con la L.P. 3/2006. Con particolare riferimento ai servizi di TPL, la disciplina è poi integrata con quanto previsto dalla L.P. 16/1993.

In attuazione di dette previsioni la Provincia ha avviato un progetto di riorganizzazione del TPL che si è concluso a fine 2008 con la nascita di un soggetto *in house*, la Trentino Trasporti Esercizio S.p.A., operativa dal 1° gennaio 2009 per la gestione dei servizi di trasporto pubblico nella Provincia di Trento.

Al fine di garantire la prosecuzione del servizio, nelle more del procedimento di scelta della modalità gestoria del servizio da parte del Consiglio comunale di Trento, lo stesso è stato affidato, in via transitoria (**fino al 31.12.2009**) a Trentino Trasporti Esercizio S.p.A.

**GARE PROSSIME/IN CORSO:** il Comune di Trento è in fase di scelta della modalità di affidamento tramite gara o tramite adesione alla società *in house* costituita dalla Provincia. Da quanto riferito, l'orientamento che sarà a breve discusso in Consiglio comunale è nel senso di acquisire una partecipazione nella Trentino Trasporti Esercizio S.p.A. al fine di affidare alla stessa il servizio a Trento per altri 2 anni.

Il Comune di Trento ritiene che la disciplina nazionale di cui all'art. 23-bis legge 133/2008 non trovi applicazione nel territorio della provincia autonoma di Trento.

**CRITICITA' / OSSERVAZIONI:** l'affidamento attuale da parte del Comune risulta avvenuto al di fuori dell'*in house*, in quanto la società è totalmente partecipata solo dalla Provincia di Trento (il Comune di Trento ad oggi non è socio).

Peraltro, poiché la scadenza dell'attuale affidamento è fissata ad una data (31.12.2009) antecedente a quella massima del regime transitorio (31.12.2010), non rileva il fatto che l'affidamento non abbia rispettato i principi comunitari in materia di *in house*; infatti, entro il 31.12.2009 il Comune dovrà bandire la gara per il nuovo affidamento o utilizzare le alternative offerte dall'art. 23-bis legge 133/2008 (il quale, recando una disciplina volta ad individuare le procedure di scelta del contraente, afferisce alla materia della concorrenza – riservata dall'art. 117 della Costituzione alla competenza legislativa statale – e trova, quindi, applicazione anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano).



## 18) TRIESTE

**GESTORE ATTUALE:** Società Trieste Trasporti S.p.A., a capitale misto (60,06% A.M.T. Trieste [87,4% comune di Trieste, 12,6% altri comuni], 39,93% SAB/ARRIVA, 0,01% R.A.T.P.), via dei Lavoratori 2, 34144

**MODALITA' DI AFFIDAMENTO:** ai sensi della L.R. 20/1997, i servizi di TPL sono stati affidati in concessione e regolamentati da contratti di servizio ("net cost") per la durata di 10 anni a seguito di **procedure concorsuali di gara pubblica** espletate dalla Regione in base alle previsioni del piano regionale ed in conformità alla direttiva 93/38/CE, recepita dal D.Lgs. 158/1995. Le aggiudicazioni dei servizi sono state approvate l'11.07.2000 dalla Giunta regionale con decorrenza dal 1° 01.2001 sino al **31.12.2010**.

**CRITICITA' / OSSERVAZIONI:** l'attuale affidamento è avvenuto mediante procedura di gara, aggiudicata ad una società mista avente già tale natura al momento della partecipazione alla gara; alla scadenza contrattuale del 31.12.2010, il Comune dovrà bandire nuova gara o utilizzare le alternative offerte dall'art. 23-bis legge 133/2008.

## 19) VENEZIA

**GESTORE ATTUALE:** A.C.T.V. S.p.A., Isola Nova del Tronchetto 32, 30135 Venezia, costituita il 01.01.2001 per trasformazione dell'azienda consortile omonima ai sensi dell'art 18 del D.Lgs. 422/97, il cui **capitale sociale è interamente pubblico** (Comune di Venezia, Provincia di Venezia e Comuni appartenenti al bacino di traffico di Venezia).

**MODALITA' DI AFFIDAMENTO:** affidamento diretto in proroga **fino al 31.12.2009** secondo quanto stabilito dalla DGRV 3935/08.

**PROROGHE DEL REGIME TRANSITORIO:** L.R. 4/01; L.R. 30/04; DGR 1402/06; DGR 2361/06; DGR 553/07; L.R. 25/98 e s.m.i; DGR 4315/2007; DGR 3935/08.

**GARE PROSSIME/IN CORSO:** è di prossima indizione la gara unica ("net cost") per tutti i servizi di trasporto pubblico locale con qualunque mezzo effettuato (bus, autobus, tram e battelli) ai sensi della L.R. n. 25/1998, da effettuarsi obbligatoriamente da parte della Regione Veneto in luogo del Comune di Venezia, in base a quanto disposto dall'art. 22, comma 1-ter, della L.R. n. 25/1998, essendo il Comune proprietario di azioni di ACTV s.p.a. ("*Qualora si verifichi il caso in cui l'ente competente, ai sensi degli articoli 8 e 9, allo svolgimento delle procedure concorsuali, sia proprietario o comproprietario di un'impresa in possesso dei requisiti di cui al precedente comma, o abbia comunque partecipazione, in qualsiasi forma, nella impresa medesima, la competenza allo svolgimento delle procedure concorsuali stesse è attribuita alla Regione. In tal caso la Regione, previo accordo con l'ente competente, provvede allo svolgimento delle procedure concorsuali anche per gli eventuali servizi aggiuntivi*").



**CRITICITA' / OSSERVAZIONI:** l'attuale affidamento è avvenuto in via diretta e scade il 31.12.2009; poiché la sua scadenza è dunque fissata ad una data antecedente a quella massima del regime transitorio (31.12.2010), entro il 31.12.2009 il Comune dovrà bandire la gara per il nuovo affidamento o utilizzare le alternative offerte dall'art. 23-bis legge 133/2008. Dalle informazioni acquisite, è di prossima indizione la gara. Si potrà monitorare l'effettiva pubblicazione del bando entro l'anno.



CITTA'	GESTORE ATTUALE	SCADENZA ATTUALE AFFIDAMENTO
ANCONA	A.T.M.A. S.c.p.a.	30/06/2013
AOSTA	SVAP	31/12/2010
BARI	A.M.T.A.B.	31/12/2010
BOLOGNA	ATC + Co.Se.Pu.Ri. S.c.p.a.	31/12/2010
CAGLIARI	C.T.M. S.p.a.	giugno 2010
CAMPOBASSO	SEAC S.r.l.	31/12/2009
CATANZARO	A.M.C. Spa	31/12/2010
FIRENZE	A.T.A.F. & LI-NEA S.c.a.r.l.	31/3/2010
GENOVA	A.M.T. S.p.a.	31/12/2011
MILANO	A.T.M. S.p.a.	31/12/2009
NAPOLI	A.N.M. S.p.A.	31/12/2010 - 31/12/2011
PALERMO	A.M.A.T. Palermo S.p.A	2015
PERUGIA	ISHTAR S.c.a.r.l.	31/12/2011
POTENZA	Co.Tr.A.B.	31/12/2010
ROMA	TRAMBUS Spa + TEVERE TPL Scarl	IN DEFINIZIONE per Trambus; 31/12/2009 per TEVERE TPL Scarl
TORINO	G.T.T. S.p.A.	31/12/2009
TRENTO	Trentino Trasporti Esercizio S.p.A.	31.12.2009
TRIESTE	Società Trieste Trasporti S.p.A.	31/12/2010
VENEZIA	A.C.T.V. S.p.A.	31/12/2009



## CONSIDERAZIONI

Dai dati acquisiti emerge in primo luogo che nei Comuni Capoluoghi di Regione la gestione del TPL su gomma è affidata:

- a privato scelto con gara in n. 7 casi
- a società definite *in house* in n. 7 casi
- in via diretta in n. 5 casi
- a società mista con socio privato scelto con gara in n. 2 casi

Il ricorso alla società mista (costituita previa gara “a doppio oggetto”) è stato molto limitato, mentre per la maggior parte si rinvengono casi di affidamento dichiarato *in house*, di gara o di affidamento diretto.

In riferimento all’*in house*, si rileva che la difficoltà di conciliare il rispetto della nuova normativa in materia di servizi pubblici locali con l’esigenza di tutela dei livelli occupazionali, spesso consistenti, nelle società pubbliche comunali. Si evidenzia altresì che sono attualmente in corso di acquisizione, per alcuni casi dichiarati come *in house* (v. sopra), ulteriori informazioni al fine di verificare la ricorrenza statutaria dei requisiti dell’*in house* (in particolare esame dello statuto); ciò al fine di poter successivamente fornire ai Comuni interessati indicazioni più precise circa la tempistica dell’attuazione dell’obbligo di gara pubblica.

Risulta inoltre abbastanza evidente la difficoltà dei Comuni nell’avviare le nuove procedure di gara; ciò - si ritiene - essenzialmente in ragione del forte radicamento sul territorio degli attuali gestori del servizio di TPL, radicamento indubbiamente determinato dalle peculiarità del servizio che richiede una presenza nel territorio dell’ente locale di risorse strumentali e umane per un periodo di durata medio-lunga.

Le difficoltà nell’avvio delle gare trovano oggi, in parte, soluzione nel nuovo testo dell’art. 23-bis della legge 133/2008, introdotto dal D.L. 135/2009, in particolare attraverso:

- la riconosciuta applicabilità della disciplina sui servizi pubblici locali di rilevanza economica al settore del trasporto pubblico locale su gomma, essendo espressamente escluso, dal suo ambito di applicazione, solo il “*trasporto ferroviario regionale*”;
- la rivisitazione della disciplina del periodo transitorio, con una casistica più dettagliata e relative scadenze massime diversificate e soprattutto di maggiore respiro (v. sopra);
- l’espressa previsione della società mista c.d. “a doppio oggetto” accanto all’altra forma ordinaria di conferimento della gestione costituita dalla procedura ad evidenza pubblica (v. sopra).



Ciò premesso, si può allo stato rappresentare che - una volta convertito il D.L. n. 135/2009 e verificato, dunque, il tenore definitivo delle modifiche apportate alla norma sui servizi pubblici locali di rilevanza economica, nonché completata l'acquisizione delle informazioni dai Comuni interessati - la Direzione intende orientare la propria azione nel seguente modo:

- fornire il quadro definitivo delle varie scadenze, mediante la deliberazione finale del presente obiettivo, individuando specificatamente a quale fattispecie transitoria, tra quelle individuate dall'art. 23-bis, siano riconducibili gli affidamenti in essere nei vari Comuni capoluoghi di Regione;
- sulle gare in corso o di imminente attivazione (es. scadenza dell'affidamento fissata al 31.12.2009) sarà opportuno, per le prime, monitorare l'esito della procedura e, per le seconde, verificare che vengano realmente bandite entro l'anno in conformità alle disposizioni del Codice dei contratti pubblici;
- successivamente, le prime scadenze oggetto di monitoraggio dovranno essere quelle di data comunque anteriore al 31.12.2010;
- si potrà quindi monitorare l'attivazione delle gare per quegli affidamenti che, pur avendo data successiva al 31.12.2010, cessano di diritto a quest'ultima data in quanto posti in essere in modo non conforme ai principi dell'evidenza pubblica o dell'*in house providing* (sempre stando all'attuale testo dell'art. 23-bis, salvo modifiche in sede di conversione del D.L. 135/2009);
- successivamente si potrà procedere, via via, alla verifica dell'attivazione delle procedure di gara per quei casi di affidamento la cui cessazione è fissata ad un periodo successivo, oltre che all'eventuale attivazione di procedimenti istruttori di vigilanza in casi specifici.

Ai fini di un corretto esercizio del potere di vigilanza, sarà opportuno esplicitare, nella deliberazione finale del presente obiettivo, il quadro normativo di riferimento per la gestione della gara, cui le varie stazioni appaltanti dovranno attenersi; ciò senza, peraltro, escludere l'aspetto di regolazione del mercato, che precise indicazioni e prescrizioni, di carattere generale, recano necessariamente con sé.

Infatti, l'art. 23-bis, al comma 1, lettera a), nel prevedere come forma ordinaria di affidamento la gara ad evidenza pubblica, richiama *“il rispetto dei principi del Trattato e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità”*.

Il richiamo ai (soli) *“principi generali”* potrebbe far sorgere qualche perplessità circa l'applicazione del Codice dei contratti, ciò anche alla luce di quanto previsto dall'art. 23 del Codice, ai sensi del quale il Codice stesso non si applica *“agli appalti delle stazioni appaltanti relativi alla prestazione di un servizio al pubblico di autotrasporto mediante autobus, già esclusi dal campo di applicazione della direttiva 93/38/CEE in virtù dell'articolo 2, paragrafo 4, della stessa”*.

***Al riguardo, è invero essenziale precisare che il servizio di TPL rientra tra i servizi di trasporto pubblico su gomma non già esclusi dal campo di applicazione della direttiva n.***



**93/38/CEE - in quanto non in regime di piena concorrenza - ed è, pertanto, soggetto al Codice dei contratti proprio in forza del disposto di cui all'art. 23 del medesimo<sup>3</sup>.**

La riprova del fatto che il TPL su gomma non sia ancora in regime di piena concorrenza è del resto contenuta nello stesso art. 18, comma 2, del D.Lgs. 422/1997, il quale espressamente prescrive che, allo scopo di incentivare il superamento degli assetti monopolistici e di introdurre regole di concorrenzialità nella gestione dei servizi di trasporto regionale e locale, per l'affidamento dei servizi di TPL si devono utilizzare procedure concorsuali in conformità alla normativa comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici di servizi.

L'affidatario del servizio sarà dunque selezionato dall'ente locale attraverso le procedure della Parte III del Codice, secondo quanto previsto dall'art. 210, in quanto l'affidamento concerne la gestione della rete di TPL.

A sua volta l'aggiudicatario, *selezionato mediante gara*, sarà tenuto a seguire le procedure di cui alla Parte III del Codice, per l'acquisizione di beni e servizi (nonché lavori) strumentali alla messa a disposizione o gestione della rete di trasporto, solo qualora possieda anch'esso la natura di «ente aggiudicatore» ai sensi dell'art. 3, comma 29 del Codice<sup>4</sup>.

Per gli appalti che invece esulano dalle suddette finalità, l'aggiudicatario, selezionato mediante gara, potrà agire *iure privatorum*, secondo quanto previsto dall'art. 217 del Codice.

L'aggiudicatario potrà agire in ogni caso senza applicare il Codice dei contratti, compresa la parte III, nel caso in cui egli non abbia la natura di «ente aggiudicatore» bensì quella di operatore economico privato, operante sul libero mercato.

Nell'ottica di una uniformità di comportamenti su tutto il territorio nazionale, cui l'esercizio dell'attività di vigilanza deve essere necessariamente finalizzato, anche in ossequio al principio della concorrenza nonché della parità di trattamento e di non discriminazione, sarà, altresì, opportuno precisare, sempre nella delibera finale che si proporrà, che la disciplina contenuta nella sopra citata norma si applica anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano, attenendo la materia *de qua* alla tutela della concorrenza ed a prestazioni che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale (cfr. art. 117, comma 2, lettere e) ed m), della Costituzione, espressamente richiamato dal comma 1 dell'art. 23-bis), entrambe attratte nella sfera della potestà legislativa esclusiva dello Stato<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> I trasporti già esclusi dal campo di applicazione della direttiva 93/38/CEE, in quanto tali esclusi dal campo di applicazione del Codice ai sensi del suo art. 23, sono: il trasporto internazionale di viaggiatori (liberalizzato a far data dal Reg. CEE 16 marzo 1992, n. 684) ed il trasporto nazionale interregionale (liberalizzato a decorrere dal 2005 o alla scadenza del periodo transitorio, così come previsto dal D.Lgs. 285/2005).

<sup>4</sup> Ai sensi dell'art. 3, comma 29, del Codice, gli «enti aggiudicatori» sono amministrazioni aggiudicatrici, imprese pubbliche e soggetti che godono di diritti speciali o esclusivi, che esercitano una delle attività di cui alla Parte III del Codice.

<sup>5</sup> Si precisa ciò in ragione nel fatto che il Comune di Trento ha obiettato che l'art. 23-bis non si applicherebbe alle Province autonome di Trento e Bolzano; tale posizione, si ribadisce, non può essere condivisa, in ragione dell'esigenza di uniformità di regole volte ad assicurare la parità di trattamento ed il rispetto del libero gioco della concorrenza tra gli operatori del mercato, in egual misura, su tutto il territorio nazionale (cfr. Corte Cost. sentenza 23 novembre 2007, n. 401).



Così ribadita l'applicabilità delle procedure del Codice dei contratti per la scelta dell'affidatario del servizio di TPL su gomma, si deve altresì evidenziare che se, in generale, il servizio può essere svolto in regime di *appalto* o di *concessione di servizi*, **in base ai dati raccolti si osserva che il ricorso all'appalto appare residuale rispetto alla concessione di servizio.**

Invero, nello specifico settore del TPL, a questa distinzione corrisponde quella tra **contratto "gross cost"** (applicato ad esempio nelle gare in corso a Roma e Milano) e **"net cost"** (applicato nella quasi totalità degli affidamenti).

Nel primo tipo il rischio commerciale rimane in capo all'Ente (il cui contributo esaurisce i ricavi su cui l'operatore può contare); nel secondo, invece, è il gestore ad assumersi il rischio industriale e commerciale. Più precisamente, **"gross cost"** vuol dire "gara a prezzo lordo": l'amministrazione aggiudicatrice, titolare del servizio, corrisponde al gestore un importo a copertura dei costi di esercizio e percepisce direttamente i ricavi; la stazione appaltante gestisce inoltre in modo diretto la distribuzione e la vendita. **"Net cost"** vuol dire invece "gara a prezzo netto": l'amministrazione aggiudicatrice corrisponde al gestore un importo corrispondente alla differenza tra i costi ed i ricavi previsti in capo al gestore; il gestore percepisce i ricavi.

Nella delibera conclusiva del presente obiettivo potranno essere svolte sullo specifico punto ulteriori riflessioni<sup>6</sup>.

## CONCLUSIONE

Alla luce di ciò che precede, si rappresenta a Codesto Consiglio che la Direzione sta, allo stato attuale, terminando di acquisire alcuni dati/informazioni mancanti e, soprattutto, sta monitorando la conversione del D.L. 135/2009, attesa per la fine di novembre 2009.

Pertanto, una volta convertito il D.L. 135/2009, sarà sottoposta per l'approvazione, a chiusura della presente indagine, una delibera di carattere generale, avente ad oggetto:

- riepilogo generale, in fatto, del panorama degli affidamenti del servizio di TPL su gomma nei Comuni capoluoghi di Regione;
- inquadramento normativo alla luce degli ultimi sviluppi a seguito della conversione del D.L. 135/2009;

<sup>6</sup> La natura *gross cost* dei contratti fa sì che l'operatore non abbia nessun incentivo economico per il miglioramento del servizio fornito; un aumento del numero di passeggeri è in questo caso visto solo come un inconveniente, dal momento che comporta un'usura maggiore del mezzo di trasporto. Con il passaggio a contratti di tipo *net cost* si cerca, allora, di ovviare al problema.

Ecco allora che la scelta dei contratti cade in molti casi sul tipo *net cost* (come si evince dai dati raccolti), che, sebbene più incentivante, può risultare eccessivamente oneroso per imprese scarsamente efficienti, con livelli di copertura dei costi con i ricavi spesso modesta.

Gli esperti del settore ritengono per questo auspicabile l'adozione di contratti ad incentivo intermedi (di tipo *gross cost* con o senza incentivi sui ricavi), almeno in una prima fase di sviluppo del mercato, in modo da incentivare un efficientamento più morbido in un primo momento, per poi passare solo in seguito a contratti *net cost*.



- indicazioni alle stazioni appaltanti circa le scadenze da rispettare ai fini dell'attivazione delle procedure di gara ad evidenza pubblica;
- osservazioni in ordine alla disciplina applicabile agli affidamenti.

Roma, 28.10.2009

I Dirigenti

*dott. Adolfo Candia*

*dott.ssa Rita Renzi*

€ 4,00



\*17STC0001330\*