

COMPETIZIONE E AGGREGAZIONI NEL TPL

di ANDREA BOITANI e FRANCESCO RAMELLA
con la collaborazione di GIACOMO DI FOGGIA



UNIVERSITÀ
CATTOLICA
del Sacro Cuore

COMPETIZIONE E AGGREGAZIONI NEL TPL

di ANDREA BOITANI[♦] e FRANCESCO RAMELLA[♣]
con la collaborazione di GIACOMO DI FOGGIA[♠]



UNIVERSITÀ
CATTOLICA
del Sacro Cuore

5 luglio 2017

♦ Università Cattolica del Sacro Cuore e Struttura Tecnica di Missione, MIT

♣ Università di Torino e Struttura Tecnica di Missione, MIT¹

♠ Università di Milano Bicocca

1 Il perché e il come della competizione per il mercato

L'assetto organizzativo del trasporto pubblico locale in Italia ed in Europa è stato caratterizzato per molti decenni dall'affidamento diretto dei servizi nelle medie e grandi aree urbane ad aziende sotto il diretto controllo dell'ente locale; nel settore del trasporto extraurbano su gomma si è registrata la compresenza di società private e pubbliche anch'esse prescelte sulla base di un rapporto consuetudinario con il soggetto concedente in molti casi di durata pluridecennale. Nel caso dei servizi ferroviari un ruolo largamente predominante era svolto dall'allora monopolista statale al quale si affiancavano in alcune realtà locali, imprese di piccole medie dimensioni anch'esse di proprietà degli enti territoriali¹.

L'assenza di forti incentivi volti a migliorare l'efficienza produttiva che caratterizza l'assetto monopolistico abbinata al declino della utenza - in larga misura causato dalla forte crescita della motorizzazione privata - ha determinato, a partire dalla fine degli anni '50 del secolo scorso, un progressivo ampliamento del divario fra costi di produzione e ricavi da traffico con conseguente necessità di un crescente flusso ordinario di risorse pubbliche cui si sommarono di tanto in tanto interventi specifici volti a garantire la sopravvivenza aziendale.

Alle non soddisfacenti prestazioni in termini di efficienza si accompagnava frequentemente una modesta qualità dell'offerta.

Al fine di porre rimedio a tale condizione non soddisfacente, a partire dagli anni '80 dello scorso secolo, è stata prospettata la possibilità di superare l'assetto di monopolio pubblico o privato non regolamentato. Si è andata progressivamente consolidando la tesi secondo la quale gli obiettivi pubblici (nel caso del trasporto collettivo di persone in ambito locale, per esempio, la soddisfazione delle esigenze di mobilità della fascia di popolazione che non può utilizzare un'auto privata e la riduzione delle esternalità negative ambientali e di congestione legate alla mobilità) possano essere conseguiti grazie all'affidamento dei servizi pubblici con procedure di gara mantenendo sotto il diretto controllo dell'autorità politica competente la definizione degli obiettivi che si vogliono perseguire (ripartizione modale fra mobilità privata e trasporto collettivo, impatto ambientale complessivo del trasporto, condizioni di deflusso sulla rete viaria, ecc.), l'individuazione delle risorse finanziarie da impegnare, la politica tariffaria da adottare nonché la pianificazione dei "mezzi" atti a perseguire tali obiettivi prefissati (progettazione della rete su gomma, rete su ferro, frequenza dei servizi).

La procedura adottata in molti paesi è, di norma, ad evidenza pubblica con l'aggiudicazione dell'appalto/concessione sulla base di criteri oggettivi predefiniti. La definizione dei rapporti contrattuali fra ente affidante e gestore

¹ In Germania ed in Svizzera erano e sono tuttora presenti anche numerose società a proprietà privata.

del servizio, in precedenza demandata a procedure “informali”, avviene tramite la stipulazione di un contratto di servizio.

Uno degli elementi peculiari del contratto è costituito dalla ripartizione dei rischi fra compratore e fornitore. È possibile individuare due tipologie di rischio:

- a) il rischio industriale, correlato ai costi di produzione di un determinato ammontare di servizi;
- b) il rischio commerciale, funzione della quantità di servizio venduto ovvero degli introiti tariffari.

Sulla base dei criteri adottati per l’allocazione dei rischi fra i contraenti si possono formalizzare i seguenti schemi contrattuali:

1) *Gross cost contract*

Il rischio industriale viene sostenuto dall’azienda, mentre l’appaltante si fa carico del rischio commerciale. Si pattuisce un prezzo fisso per la produzione di un predeterminato ammontare di servizi. L’azienda conseguirà quindi un profitto se sarà in grado di contenere i costi di produzione al di sotto del corrispettivo pattuito. I proventi tariffari vengono acquisiti dall’autorità organizzatrice che dovrà quindi sopportare un costo netto pari alla differenza fra quanto pagato al gestore e la cifra incassata dalla vendita dei titoli di viaggio.

2) *Net cost contract*

L’azienda affidataria si accolla entrambi i rischi e riceve un sussidio pari alla differenza stimata fra costi e ricavi preventivati. Qualora a consuntivo si registrino scostamenti dal lato delle spese e/o delle entrate, l’operatore conseguirà un profitto superiore a quello preventivato o, al contrario, potrà incorrere in una perdita d’esercizio.

3) *Management contract*

È la tipologia contrattuale speculare al *net cost contract* in quanto sia il rischio industriale sia quello commerciale vengono sostenuti dall’autorità affidante mentre il management cui viene affidata la gestione del servizio è remunerato indipendentemente dai risultati conseguiti.

Una soluzione intermedia fra il *net cost contract* ed il *gross cost* è quella che prevede la suddivisione del rischio commerciale fra le due parti tramite la determinazione di un livello minimo (e massimo) di entrate che spettano al produttore, indipendentemente dalla reale entità degli introiti tariffari.

L’adozione della competizione per il mercato può avvenire sulla base di approcci operativi alquanto diversificati sia per ciò che riguarda le modalità di attuazione della gara che con riferimento alla stipula dei contratti, come di seguito illustrato.

1.1 Disponibilità dei mezzi

Sono previste due opzioni alternative. Nel primo caso, la società interessata alla partecipazione alla gara deve disporre dei mezzi necessari all'espletamento del servizio mentre, nell'altro, l'ente pubblico appaltante affitta al privato che si aggiudica la gara i veicoli di proprietà dell'azienda che in precedenza eserciva il trasporto in regime di monopolio.

Quali sono i benefici e quali gli aspetti negativi delle due alternative?

La cessione ai privati dei veicoli è da ritenersi la soluzione più opportuna nella fase di avvio del processo; infatti, in presenza di un mercato formato generalmente da un numero minimo di aziende aventi perlopiù dimensioni ridotte, si rende in questo modo possibile la partecipazione alla gara anche di quelle società che, proprio a causa della limitatezza di risorse a disposizione, ne sarebbero preventivamente escluse.

D'altra parte, un elemento che risulta fondamentale nella decisione di acquistare o meno i veicoli è rappresentato dalla durata del contratto di appalto: come ovvio, infatti, quanto più breve è tale periodo tanto maggiore è il rischio di non riuscire ad ammortizzare l'investimento effettuato.

L'aspetto più critico della prima soluzione è rappresentato dal fatto che, non essendo i mezzi di sua proprietà, l'azienda privata può essere indotta a non effettuare un'adeguata manutenzione degli stessi con conseguente rapido decadimento delle loro caratteristiche prestazionali; ciò implica la necessità per l'ente appaltante di predisporre un piano di monitoraggio continuo delle condizioni dei veicoli sia sotto il profilo della sicurezza di marcia che della qualità del servizio offerto.

In linea di massima si può quindi affermare che, mentre l'affitto dei veicoli ai privati si presenta quasi come una strada obbligata nella fase di superamento del monopolio pubblico, una volta che si sia formato un consistente gruppo di aziende potenzialmente in grado di partecipare alla gara, l'alternativa più opportuna è quella di affidare ai privati la responsabilità complessiva dell'organizzazione del servizio. Sussiste un'ipotesi intermedia che prevede l'acquisto dei veicoli da parte delle aziende e l'assegnazione di un contributo alle stesse per la copertura degli oneri finanziari da sostenere in seguito all'investimento effettuato. Mediante l'uso dei costi standard, inoltre, non sarebbe difficile inserire l'ammortamento dei mezzi tra i costi da riconoscere alle aziende nei contratti di servizio.

1.2 Dimensione del pacchetto di servizi da appaltare

L'ente pubblico può decidere di effettuare una gara relativa ad una singola linea oppure ad un complesso di servizi che interessano un'area territoriale di più o meno estese dimensioni.

In linea generale, si può affermare che quanto più ridotto è il "pacchetto" di servizi da aggiudicare tramite gara tanto più elevato sarà il numero di

aziende in grado di partecipare alla stessa e quindi più ampia la possibilità del manifestarsi degli effetti benefici della concorrenza.

La dimensione del lotto di gara dovrebbe quindi essere quella “minima efficiente” ossia quella soglia oltre la quale si esauriscono le economie di scala. L’art. 48 del D.L. 50/2017, ai commi 1 e 2 recita: “I bacini di mobilità per i servizi di trasporto pubblico regionale e locale e i relativi enti di governo, sono determinati [...] sulla base di analisi della domanda che tengano conto delle caratteristiche socio-economiche, demografiche e comportamentali dell’utenza potenziale, della struttura orografica, del livello di urbanizzazione e dell’articolazione produttiva del territorio di riferimento. (...) I bacini di cui al comma 1 comprendono un’utenza minima di 350.000 abitanti ovvero inferiore solo se coincidenti con il territorio di enti di area vasta o di città metropolitane.”

Al comma 4 si sgancia la dimensione dei bacini da quella dei lotti come segue: “Ai fini dello svolgimento delle procedure di scelta del contraente per i servizi di trasporto locale e regionale, gli enti affidanti, con l’obiettivo di promuovere la più ampia partecipazione alle medesime, articolano i bacini di mobilità in più lotti, oggetto di procedure di gara e di contratti di servizio, tenuto conto delle caratteristiche della domanda e salvo eccezioni motivate da economie di scala proprie di ciascuna modalità e da altre ragioni di efficienza economica, nonché relative alla specificità territoriale dell’area” Nulla, dunque, vieta che le stazioni appaltanti possano scegliere bacini della dimensione minima efficiente. Per ulteriori considerazioni si veda più avanti.

1.3 Corrispettivo per la fornitura del servizio

L’importo che deve essere pagato dall’ente appaltante alla società che si aggiudica la gara può fare riferimento a prezzi fissi oppure variabili in base al verificarsi di determinate circostanze. Il ricorso ad un sistema di prezzi fissi rappresenta la soluzione ottimale per l’ente pubblico; in questo modo, infatti, si esclude il ricorso a successive contrattazioni in ambito non competitivo che determinano un maggior potere contrattuale da parte del privato e oneri aggiuntivi di natura amministrativa. Una soluzione intermedia fra quelle sopra descritte è quella che prevede l’adozione di un sistema di prezzi fissi indicizzati in base a taluni parametri quali il tasso di inflazione o il prezzo del carburante che non sono sotto il controllo degli operatori.

Il corrispettivo del contratto può, come detto in precedenza, essere fissato al lordo (*gross tender*) o al netto (*net tender*) degli incassi. Nel primo caso è l’ente pubblico ad assumersi il rischio delle entrate e l’operatore privato viene finanziato per l’intero costo del servizio. Nel secondo invece gli incassi spettano al gestore e il contratto viene affidato alla società che richiede il sussidio minimo. Questo sistema rappresenta un incentivo per il privato ad accrescere la qualità ed eventualmente la quantità del servizio fornito al fine

di incrementare l'utenza e dunque i propri introiti; d'altra parte, per garantirsi dal maggiore rischio di impresa, il privato potrebbe tutelarsi con un'offerta che comporta un maggior costo complessivo. Inoltre, il sistema "net" potrebbe ridurre il grado di competizione in quanto il gestore preesistente ha interesse a non fornire informazioni certe sulle entrate ai potenziali concorrenti.

Al riguardo, l'art. 48 comma 7 del citato D.L. 50/2017 prevede che sia l'Autorità dei trasporti a dettare le regole in materia di svolgimento di procedure che prevedano la facoltà di procedere alla riscossione diretta dei proventi da traffico da parte dell'affidatario, che se ne assume il rischio di impresa, ferma restando la possibilità di soluzioni diverse con particolare riferimento ai servizi per i quali sia prevista l'integrazione tariffaria tra diversi gestori e che siano suddivisi tra più lotti di gara. Si può dire che il legislatore abbia espresso una preferenza per i contratti "net cost", ammettendo eccezioni qualora il "gross cost" possa favorire l'integrazione tariffaria. In ogni caso dovrà essere l'ART a definire le regole.

1.4 Durata del contratto

Anche in questo caso occorre mediare fra opposte esigenze. Infatti, quanto minore è la durata contrattuale, tanto maggiore sarà il grado di concorrenza nel sistema.

Qualora però i fornitori del servizio debbano disporre di mezzi propri, l'affidamento dell'incarico dovrà essere riferito ad un periodo congruo all'ammortamento dell'investimento effettuato. Occorre infine rilevare che, al ridursi dell'intervallo di tempo fra le successive contrattazioni, si accrescono i costi amministrativi di gestione del sistema concorsuale.

Al fine di incentivare la fornitura di un servizio caratterizzato da un elevato standard qualitativo è possibile prevedere alla scadenza del contratto una sua estensione nel caso in cui siano stati rispettati determinati parametri indicativi del livello di servizio offerto.

1.5 Numero dei partecipanti alla gara e presenza del monopolista pubblico

Come ovvio, il grado di competizione (ed il livello dei costi di aggiudicazione) è tanto maggiore quanto più elevato è il numero dei partecipanti alla gara con conseguente maggiore difficoltà a porre in atto comportamenti collusivi.

Un altro elemento critico è rappresentato dalla eventualità che tra i concorrenti ve ne sia uno di proprietà dell'ente che bandisce la gara.

In tal caso, quale interesse avrebbe l'ente locale allo sviluppo della massima concorrenza se questa minacciasse l'esistenza stessa della "sua" azienda? Una domanda che non discende solo dalla teoria, ma, come vedremo più in dettaglio in seguito, anche dall'esperienza italiana degli ultimi anni.

Più in generale, la contemporanea partecipazione di aziende di proprietà privata e di altre a controllo pubblico determina una sostanziale impossibilità di stabilire un *level playing field* tra i concorrenti a causa del vincolo di bilancio soffice che caratterizza queste ultime: l'aspettativa di un ripiano di un eventuale futuro disavanzo accresce la probabilità che siano presentate offerte non coerenti con l'effettivo livello di efficienza aziendale.

La separazione dei ruoli di committente e produttore dei servizi consente inoltre di ridurre la discrezionalità dell'amministrazione e di accrescere la credibilità della regolazione rispetto a una situazione in cui l'impresa è di proprietà del soggetto pubblico regolatore.

Un problema analogo, ma non identico, si presenta quando uno dei partecipanti alla gara gode di posizioni monopolistiche in un settore contiguo e ha quindi la possibilità di effettuare sussidi incrociati diretti (per via tariffaria) o, meno esplicitamente, dal lato del finanziamento. Per esempio, si pensi al caso di una gara per servizi di bus cui partecipi un'impresa facente parte di un gruppo (magari pubblico) che gode dell'affidamento diretto di servizi ferroviari nello stesso territorio (e in altri).

2 L'evoluzione della normativa italiana ed europea: un quadro sintetico

La legge 151/81 ha costituito l'atto normativo di riferimento per il trasporto pubblico locale in Italia fino all'approvazione della riforma del settore portata a compimento nel corso dell'anno 1997. La legge fu emanata al fine di promuovere la responsabilizzazione economica e gestionale delle aziende e, dunque, per evitare il perpetuarsi della situazione di dissesto finanziario che all'epoca caratterizzava larga parte delle imprese, pubbliche e private, esercenti servizi di TPL.

La norma prevedeva che le Regioni definissero un costo standardizzato del servizio "con riferimento a criteri e parametri di rigorosa ed efficiente gestione, distinto per categorie e modi di trasporto e tenuto conto, attraverso analisi comparate, della qualità del servizio offerto e delle condizioni ambientali in cui esso viene svolto". Il sussidio pubblico doveva essere calcolato come differenza fra tale costo standard ed i ricavi da traffico presunti.

L'attuazione della legge non consentì di pervenire agli obiettivi prefissati, ossia il contenimento delle risorse pubbliche destinate al sussidio del TPL ed il riequilibrio finanziario delle aziende. Le motivazioni di tale fallimento sono sostanzialmente di due tipi.

Da un lato, in fase di elaborazione delle leggi regionali di attuazione della normativa nazionale, il concetto di "costo standard" non fu correttamente

recepito; infatti, invece di fare riferimento per la determinazione dello stesso ai costi di una gestione “rigorosa ed efficiente”, vennero perlopiù considerati i costi preesistenti, rilevati da dati di contabilità e di bilancio.

Dall'altro, poiché la quota maggioritaria dei servizi continuò ad essere svolta da aziende controllate dagli enti pubblici oppure affidata a privati in assenza di gara, sono mancati gli incentivi necessari al miglioramento dell'efficienza e della qualità.

L'obbligo di adottare procedure competitive per l'affidamento dei servizi venne introdotto con il D.Lgs. n. 422/97, che prevedeva una netta separazione tra i compiti di pianificazione e regolazione e quello di gestione dei servizi.

Nel ventennio che ci separa dalla emanazione del decreto, la normativa di settore e quella generale dei servizi pubblici locali, è stata più volte rivista e l'obbligo di gara è stato ripetutamente postposto.

Nel 2007 è entrato in vigore il Regolamento comunitario n. 1370/2007, che è divenuto la normativa di riferimento al sopravvenire del “vuoto” legislativo conseguente all'abrogazione per via referendaria delle norme relative alle modalità di affidamento dei servizi locali introdotte con l'art. 23-bis del D.L. n. 112/2008; in base al Regolamento la gara non costituisce l'unica modalità di aggiudicazione dei servizi, sebbene sia quella ordinaria e privilegiata, ma un'opzione alternativa all'affidamento diretto alla società controllata dall'ente affidante (o a terzi nel caso dei servizi ferroviari, per quelli sotto soglia e per quelli con provvedimento di emergenza) previa verifica che il corrispettivo richiesto sia della stessa entità di quello che sarebbe corrisposto ad un'azienda gestita in modo efficiente.

Il D.L. n. 78/2009, art. 4-bis, impone che nel caso di affidamenti “in house” almeno il 10% dei servizi debba essere attribuito con procedura ad evidenza pubblica.

Il Regolamento europeo inoltre vieta la partecipazione a gare fuori dal proprio ambito agli operatori “in house” (tranne i casi in cui l'affidamento non abbia termine entro due anni dalla data di espletamento della procedura). Analoga previsione era contenuta nel D.Lgs. 422/97; anch'essa è stata modificata ed oggi vincola tutte le società titolari di affidamenti diretti “non conformi alle regole europee” e con termine successivo al 3 dicembre 2019; l'esclusione non si applica alla eventuale procedura di gara per il rinnovo dell'affidamento attualmente gestito.

Un obbligo di ricorrere a gara per l'affidamento dei servizi su gomma sostitutivi o integrativi di quelli ferroviari è stato introdotto nel 2012 con applicazione a partire dal gennaio 2014.

Il Regolamento del 2007 è stato novellato con l'approvazione nel 2016 del nuovo Regolamento n. 2338.

La principale novità riguarda la soppressione della norma che consente l'aggiudicazione diretta dei contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia a partire dal 3 dicembre 2023. Viene inoltre stabilita una durata massima di dieci anni dei contratti aggiudicati in via diretta nel quadriennio antecedente; permangono numerose eccezioni come nel caso di prolungamento di un contratto nelle more della successiva aggiudicazione tramite gara, in quello di contratti di modesto valore o in presenza di un unico operatore interessato e nei casi in cui l'autorità competente ritenga preferibile l'aggiudicazione diretta in relazione alle "caratteristiche strutturali e geografiche del mercato e della rete interessati", a condizione che sia garantito "un miglioramento della qualità dei servizi e/o dell'efficienza in termini di costi rispetto al contratto di servizio pubblico aggiudicato in precedenza"; la facoltà di aggiudicazione diretta dei contratti è inoltre prevista nei casi che riguardano "l'esercizio di soli servizi di trasporto di passeggeri per ferrovia da parte di un operatore che gestisce simultaneamente tutta o gran parte dell'infrastruttura ferroviaria su cui i servizi sono prestati", previsione quest'ultima che sembrerebbe consentire l'affidamento diretto agli operatori ferroviari che contestualmente gestiscono l'infrastruttura purché questa riguardi una rete isolata di estensione locale o regionale oppure venga adibita unicamente alla prestazione di servizi passeggeri ferroviari urbani e suburbani.

Al fine di favorire una più estesa partecipazione alle procedure di gara, nel nuovo regolamento si introducono alcune previsioni relative al materiale rotabile ferroviario, quali l'acquisto da parte dell'autorità competente del materiale rotabile al fine di metterlo a disposizione dell'operatore, una garanzia dell'autorità competente per il finanziamento del materiale rotabile, l'impegno assunto dall'autorità competente, nel contratto di servizio pubblico, ad acquisire il materiale rotabile a condizioni finanziarie predefinite alla scadenza del contratto.

Quanto alla normativa nazionale, il recente decreto legge n. 50 del 24 aprile 2017 ha ripreso molte delle disposizioni sul TPL contenute nel D.Lgs. cosiddetto Madia sui servizi pubblici locali (TUSPL) la cui adozione definitiva era stata di fatto preclusa da una sentenza della Corte costituzionale nel novembre 2016.

Il D.L. 50 contiene importanti mutamenti di approccio rispetto alle iniziative legislative precedenti.

Il primo è quello relativo alla adozione della concorrenza "per il mercato" (ovvero le gare) per tutti i servizi di trasporto locale e regionale, ivi compresi quelli ferroviari, senza distinzione tra servizi minimi e servizi "ulteriori", tra diritti esclusivi e diritti speciali.

Il secondo riguarda la promozione del metodo di affidamento prescelto. Si è deciso di non procedere attraverso la definizioni di obblighi e termini

temporali, vista la necessità di prevedere l'in-house come modalità di affidamento ammissibile e la dimostrata inefficacia dei vincoli temporali, dal D.Lgs. 422 in poi. Si è così optato per affidare la promozione del metodo di gestione prescelto a incentivi e disincentivi finanziari, di cui si parlerà tra breve.

Oltre a quanto già menzionato in precedenza nel testo con riferimento a bacini e lotti, il D.L. 50 introduce:

- 1) un complesso meccanismo di ripartizione del Fondo nazionale basato sul superamento della spesa storica per passare progressivamente ai costi standard e poi ai fabbisogni standard;
- 2) il superamento della soglia del 35% di quota dei costi operativi da coprire con ricavi da traffico, per arrivare a soglie articolate declinate per Regioni sulla base di un decreto di prossima emanazione da parte del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti;
- 3) la previsione di costituire società pubbliche o miste (sul tipo delle britanniche Roscos) per la allocazione e gestione dei beni immobili essenziali e dei beni strumentali al servizio ferroviario di interesse regionale.

Nel D.L. 50 è soppresso ogni riferimento diretto alle modalità di affidamento dei servizi e all'obbligo di motivare le scelte al riguardo, previsto dall'art. 7 del TUSPL che ammetteva le diverse forme consentite dalla disciplina comunitaria: l'affidamento con procedura a evidenza pubblica, quello a società mista (la gara a doppio oggetto) e l'*in house providing* attribuendo ad essa pari dignità di principio.

Viene altresì attribuito all'Autorità di regolazione dei Trasporti il compito di stabilire obblighi di separazione contabile tra le attività svolte in regime di servizio pubblico e le altre attività. Per quanto concerne le procedure selettive per l'individuazione dell'affidatario dei servizi di TPL si conferisce all'Autorità, oltre a quanto già detto circa le modalità di remunerazione dei servizi, il potere di intervenire, con attività di regolazione generale su:

- requisiti di idoneità economico-finanziaria per la partecipazione, stabilendo il requisito minimo del possesso di un patrimonio netto pari almeno al 15% del corrispettivo annuo posto a base di gara;
- garanzia dell'accesso equo dell'affidatario ai beni immobili e strumentali indispensabili all'esercizio dei servizi, attraverso l'adozione di misure "relative all'acquisto, alla cessione, alla locazione o al comodato d'uso a carico dell'ente affidante, del gestore uscente e del gestore entrante, con specifiche disposizioni per i beni acquistati con finanziamento pubblico e per la determinazione nelle diverse fattispecie dei valori di mercato dei predetti beni", ovvero, limitatamente all'affidamento di servizi di trasporto pubblico ferroviario, prevedendo la facoltà per l'ente affidante e per il gestore uscente di cedere la proprietà dei beni immobili essenziali e dei beni strumentali a soggetti societari specializzati.

Il D.L. 50, inoltre, introduce finalmente l'obbligo della separazione fra la funzione di gestione e quella di regolazione, di indirizzo e controllo dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale che dovrebbe portare al superamento del conflitto di interesse della autorità competente per la procedura di gara che è al contempo proprietaria di uno dei concorrenti. In tale evenienza infatti: "l'ente affidante si avvale obbligatoriamente di altra stazione appaltante per lo svolgimento della procedura di affidamento".

Quanto all'incentivazione degli affidamenti tramite gara, l'art. 27 del D.L. 50 (comma 2, lettera d) prevede: la riduzione in ciascun anno delle risorse del Fondo da trasferire alle Regioni qualora i servizi di trasporto pubblico locale e regionale non risultino affidati con procedure di evidenza pubblica entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento, ovvero ancora non ne risulti pubblicato alla medesima data il bando di gara, nonché nel caso di gare non conformi alle misure di cui alle delibere dell'Autorità di regolazione dei trasporti."

Con una previsione non del tutto coerente, il D.L. 50 subito dopo prevede alcune eccezioni al meccanismo di penalizzazione per le Regioni che non fanno le gare: "La riduzione non si applica ai contratti di servizio affidati alla data del 30 settembre 2017 in conformità alle disposizioni di cui al regolamento (CE) 1370/2007, sino alla loro scadenza, nonché per i servizi ferroviari regionali nel caso di avvenuta pubblicazione alla medesima data ai sensi dell'articolo 7, comma 2, del regolamento (CE) 1370/2007."

Infine, il *quantum* e i tetti: "La riduzione, applicata alla quota di ciascuna Regione come determinata ai sensi delle lettere da a) a c), è pari al quindici per cento del valore dei corrispettivi dei contratti di servizio non affidati con le predette procedure. Le risorse derivanti da tali riduzioni sono ripartite tra le altre Regioni con le modalità di cui al presente comma, lettere a), b) e c); in ogni caso, al fine di garantire una ragionevole certezza delle risorse finanziarie disponibili, il riparto derivante dall'attuazione delle lettere da a) a d) non può determinare per ciascuna Regione una riduzione annua maggiore del cinque per cento rispetto alla quota attribuita nell'anno precedente; ove l'importo complessivo del Fondo nell'anno di riferimento sia inferiore a quello dell'anno precedente, tale limite è rideterminato in misura proporzionale alla riduzione del Fondo medesimo."

3 Analisi delle procedure competitive attuate in Italia

L'adozione di procedure competitive per l'assegnazione dei servizi di trasporto pubblico locali prende avvio nella maggior parte delle Regioni italiane nei primi anni del nuovo secolo. Come evidenziato nei paragrafi seguenti, sia per il settore ferroviario che per quello della gomma, emergono numerose regolarità in ragione delle quali vent'anni dopo la riforma l'assetto del settore rimane in larga misura immutato.

Si evidenzia in particolare un atteggiamento che potremmo definire come “difensivo” da parte delle amministrazioni locali volto a minimizzare i potenziali effetti destabilizzanti conseguenti all’adozione di meccanismi competitivi. La motivazione più importante di tale atteggiamento sembra da ricondursi al fatto che, quasi sempre, l’ente responsabile dell’affidamento è altresì il proprietario di uno dei partecipanti alla gara e, dunque, in palese conflitto di interessi. Si registra inoltre una forte avversità alla prospettiva di un eventuale ridimensionamento degli organici aziendali a seguito di processi di efficientamento e conseguente adozione su pressante richiesta sindacale della cosiddetta “clausola sociale”. La strategia adottata quasi all’unisono dagli enti locali prevede l’effettuazione di appalti unitari per l’intero ambito di competenza, tipicamente, nella fase iniziale, quello provinciale per il trasporto su gomma extraurbano e l’intera città capoluogo / area metropolitana per quello urbano. Specularmente, le imprese che gestivano il servizio su parte del bacino messo a gara decidono abitualmente di consorziarsi tra loro in un unico raggruppamento in alcuni casi rafforzato da qualche *player* esterno di dimensioni maggiori. A ciò si accompagna una modalità di valutazione che conferisce, in particolare per i bandi relativi ai servizi su gomma, un peso minimo all’offerta economica e, di norma, una durata del contratto molto estesa, oltre all’obbligo per il concorrente di disporre o di procurarsi in tempi ristretti dei veicoli / materiale rotabile per l’esecuzione dei servizi. In alcuni casi, infine, il disciplinare di gara specifica requisiti tecnici che, di fatto, implicano l’esclusione dal procedimento della maggior parte dei potenziali concorrenti.

Il prevedibile esito di codesta impostazione delle gare è stato, tranne sporadiche eccezioni, la conferma degli *incumbent* nella gestione dei servizi con miglioramenti di efficienza marginali (i ribassi d’asta sono stati quasi sempre poco più che simbolici). I contratti stipulati nella prima tornata di gare sono stati spesso prorogati fino ad oggi. Nell’ultimo biennio, verosimilmente in relazione all’avvicinarsi del termine ultimo fissato dalla Unione Europea per l’affidamento obbligatorio dei servizi con procedure concorsuali, si è assistito ad una ripresa delle procedure per l’affidamento dei servizi tramite gare che sono ad oggi per la maggior parte ancora in fase di attuazione. Dall’analisi degli affidamenti più recenti (su alcuni dei quali incombe ancora il giudizio dei tribunali amministrativi) sembrano emergere alcuni elementi che testimoniano un possibile mutamento di atteggiamento degli enti locali: non più (solo) gare per adempiere ad un obbligo di legge ma reali confronti competitivi in alcuni dei quali i *newcomers* hanno avuto la meglio.

3.1 Trasporto su ferrovia

L'attuazione di procedure competitive per l'affidamento di servizi di trasporto locale su ferro in Italia si colloca temporalmente pressoché interamente nella seconda metà degli anni '00.

Sono state complessivamente cinque le Regioni - Veneto, Liguria, Lombardia, Emilia Romagna e Piemonte - che hanno avviato il processo: in alcuni casi esso è giunto fino alla conclusione mentre in altri si è arrestato a un passaggio intermedio.

3.1.1 Veneto 2004

La prima Regione ad avviare una gara europea fu il Veneto nell'anno 2004. Il bando aveva per oggetto la produzione dei servizi su tutto il territorio regionale con esclusione delle province di Venezia e Treviso.

Ai partecipanti era richiesto di aver prodotto nel triennio precedente servizi per un ammontare annuo medio equivalente a quello in gara, pari a 10,4 milioni di treni-km, e la disponibilità del materiale rotabile.

L'importo a base di gara era di 70,4 milioni per anno. La durata del contratto pari a 6 anni e la tipologia *net cost* con ricavi da traffico introitati dalla impresa.

Il criterio di aggiudicazione quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa con un peso attribuito all'offerta economica pari a 40 punti su 100.

Era previsto l'obbligo per l'aggiudicatario di assumere tutto il personale impiegato dal gestore in essere.

Furono invitate a partecipare alla gara due A.T.I., la prima formata da Trenitalia e dalla società regionale, Sistemi Territoriali, e la seconda da Ferrovie Nord Milano, dalla svedese Citypendeln S.p.A. e dalla società francese CGEA Connex; solo la prima associazione temporanea presentò un'offerta e si aggiudicò la gara offrendo un ribasso dello 0,01%.

Nel 2015 il contratto è stato prorogato per altri otto anni: la scelta è stata motivata dalla Regione in relazione all'impegno assunto dal gestore ad effettuare investimenti per un ammontare complessivo pari a 100 milioni di euro.

3.1.2 Liguria 2004

Un bando molto simile a quello del Veneto venne emanato sempre nel 2004 dalla Regione Liguria. L'appalto riguardava la totalità dei servizi sulla rete regionale per un totale di 6,9 milioni di treni-km ed un importo a base di gara di 65,6 milioni.

Si richiedeva ai partecipanti di aver svolto nel triennio precedente servizi per un ammontare complessivo - sia in termini di treni-km che di fatturato - pari al 75% di quello previsto nel bando.

La durata del contratto, di tipo *net cost*, era prevista pari a otto anni ed il vincitore della gara doveva disporre del materiale rotabile necessario per espletare il servizio; al termine del periodo contrattuale la concessionaria avrebbe dovuto cedere alla Regione i mezzi utilizzati per l'esercizio.

Il criterio di aggiudicazione era quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa con un punteggio attribuito alla proposta economica di 15 punti su 100.

Pervennero cinque manifestazioni di interesse (Trenitalia, Ferrovie Nord Milano, Arriva, Connex e Keolis) cui diedero seguito con presentazione di offerta solo le due società italiane.

Entrambe le offerte furono giudicate invalide; quella di Trenitalia perché condizionata (indisponibilità a restituire il materiale rotabile a fine affidamento) e quella di Ferrovie Nord Milano perché non congruente con i livelli minimi di offerta richiesti.

La gara venne quindi annullata e venne stipulato un nuovo contratto con l'*incumbent*.

3.1.3 Lombardia 2004

Di entità più ridotta rispetto a quelle precedentemente illustrati furono le gare bandite, sempre nel 2004 dalla Regione Lombardia. Si trattava più in dettaglio delle seguenti linee:

- linea suburbana S5 del Passante (Varese - Gallarate - Milano Passante - Pioltello): affidamento *net cost*, per 9 anni, 1,6 milioni di treni-km, base d'asta 7,7 milioni € per anno, materiale rotabile messo a disposizione dalla Regione, pedaggio (3,6 milioni €) rimborsato dalla Regione;
- linea Milano-Lecco e Como-Lecco: affidamento *net cost*, per 9 anni, 1 milione di treni-km, base d'asta 10,4 milioni € per anno, materiale rotabile messo a disposizione dal concorrente, pedaggio (2,7 milioni €) rimborsato dalla Regione;
- servizio bus+treno in Valcamonica: affidamento *net cost*, per 7 anni, 1 milione di treni-km, + 2,8 milioni di bus-km, base d'asta 12,1 milioni € per anno, materiale rotabile messo a disposizione dalla Regione.

Le ultime due gare, per le quali avevano manifestato interesse a partecipare rispettivamente undici (di cui tre straniere) e dodici imprese / raggruppamenti, furono interrotte prima della pubblicazione del capitolato. Quella del passante vide la manifestazione di interesse da parte di nove società: Trenitalia, FNM, ATM Milano, CGEA Connex, Citypendeln, Arriva Italia, First Italia, ATC Reggio Emilia e Sistemi Territoriali di Venezia in A.T.I. Vennero successivamente presentate due offerte; la prima da parte di un A.T.I. formata da Trenitalia, FNM e ATM Milano, la seconda dalla francese Connex.

Il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti dell'epoca negò l'autorizzazione ad operare in Italia alle imprese francesi in relazione al mancato rispetto del cosiddetto vincolo di reciprocità.

La gara venne aggiudicata - in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa con un peso attribuito all'offerta economica pari a 40 punti - nel marzo 2005 all'ATI formata dalle imprese italiane, a valle dell'esclusione di Connex per un vizio di forma (mancanza di ceralacca sulla busta di offerta). L'offerta risultata vincente prevedeva un ribasso d'asta del 15% e l'incremento dell'offerta (due treni ed alcune corse aggiuntive) rispetto al minimo richiesto.

3.1.4 Emilia-Romagna 2005

Risale al 2005 la pubblicazione del bando per l'affidamento dei servizi ferroviari in Emilia Romagna con una produzione complessiva di 10,5 milioni di treni-km, un importo a base di gara pari a 93,8 milioni di euro all'anno e una durata di tre anni. Anche in questo caso il criterio di aggiudicazione era quello della offerta economicamente più vantaggiosa con un massimo di trenta punti da attribuire all'offerta economica. Ai concorrenti si richiedeva di aver effettuato nei tre anni precedenti la gara servizi per un ammontare minimo in termini di treni-km e di fatturato pari al 50% di quello posto a base di gara.

Vi furono due manifestazioni di interesse ed una sola offerta presentata dal Consorzio Trasporti Integrati costituito da Trenitalia SpA e Società Ferroviaria Passeggeri/S.F.P srl (a sua volta composta da Ferrovie Emilia Romagna srl, Consorzio A.C.T e A.T.C.M. SpA) che si aggiudicò la gara con un ribasso dello 0,0025%.

3.1.5 Piemonte 2009

A seguito della rottura delle trattative per il rinnovo del contratto di Trenitalia, la Regione Piemonte affidò a SCR Piemonte S.p.A. (società interamente partecipata, istituita nel 2007 per razionalizzare la spesa pubblica ed ottimizzare le procedure di scelta degli appaltatori pubblici) il compito di redigere un bando di gara per l'affidamento dei servizi ferroviari. Il bando venne pubblicato nel novembre del 2009, interessava all'incirca la metà dell'offerta regionale, ed era suddiviso nei seguenti tre lotti:

- Lotto 1, Nord-est (province di Vercelli, Novara, Biella e Verbania) con una produzione complessiva di circa 4 milioni di treni-km di cui 429mila effettuabili con autobus;
- Lotto 2, Sud-est (linea Torino-Asti-Alessandria e province di Asti, Cuneo, Alessandria, nonché servizi verso la Liguria) con una produzione complessiva di circa 5,4 milioni di treni-km di cui 779mila effettuabili con autobus;

- Lotto 3, Linea Torino-Milano con una produzione di 2,1 milioni di treni-km.

Il contributo chilometro a base di gara era fissato intorno agli 11 euro per i primi due lotti ed a soli 0,47 euro per l'ultimo: l'elevata utenza della linea che collega i due capoluoghi regionali del nord-ovest era tale da garantire la pressoché totale copertura dei costi di esercizio.

Il bando prevedeva che l'aggiudicatario del lotto 3 avrebbe dovuto presentare un'offerta valida per almeno uno degli altri due lotti. Non era chiaramente specificato nel bando se il concorrente avrebbe dovuto dotarsi di proprio materiale rotabile.

Nel primo semestre del 2010 pervennero quattro manifestazioni di interesse da parte di Trenitalia in raggruppamento con GTT, SBB, Arriva e Veolia. SBB successivamente ritirò la propria manifestazione. La nuova giunta regionale, entrata in carica nel marzo 2010, decise di sospendere la procedura di gara e di affidare direttamente all'*incumbent* il servizio.

3.1.6 Emilia-Romagna 2013

Al termine del periodo di affidamento del servizio conseguente alla gara aggiudicata nel 2007, la Regione Emilia-Romagna ha affidato alla società in-house FER (gestore della rete ferroviaria regionale) il compito di espletare una nuova procedura di gara per l'affidamento di tutti i servizi regionali. La base d'asta è stata fissata in 153 milioni di euro (+27,5% rispetto al contratto in essere) con una produzione pari a 18 milioni di treni-km cui si sommano 1,2 milioni di bus-km; la durata del contratto era prevista pari a quindici anni, prorogabili di altri sette e mezzo. Ai concorrenti si richiedeva di effettuare investimenti per rinnovare circa metà della flotta. Il criterio di aggiudicazione era quello della offerta economicamente più vantaggiosa con un massimo di 30 punti assegnati all'offerta economica. Per essere ammessa alla gara un'impresa doveva aver svolto servizi di trasporto ferroviario passeggeri per un minimo pari a 3,6 milioni di treni*km e 0,24 milioni di bus-km nei 36 mesi precedenti la data di pubblicazione del bando in GUCE.

Sono state invitate a presentare un'offerta le due società facenti parte del Consorzio Trasporti Integrati e Arriva Italia Rail (gruppo Deutsche Bahn). È pervenuta solo l'offerta del consorzio Trenitalia - TPER che è stata giudicata non valida in quanto prevedeva un aumento sulla base d'asta dal 7 al 10% per i servizi su ferro e del 24% per quelli sostituivi su gomma. Si è quindi effettuata una procedura negoziale alla quale sono stati invitati tutti i tre concorrenti, ma a cui hanno preso parte, consorziate, solamente le due società che avevano già presentato l'offerta. La nuova offerta economica ha coinciso con la base d'asta. Il bando prevedeva l'obbligo per l'eventuale raggruppamento vincitore della gara di costituire di un'unica società di capitali. Il contratto di servizio impone alla impresa aggiudicataria della gara

la garanzia per tutta la durata dello stesso della continuità del rapporto di lavoro a tutto il personale in forza al gestore uscente nonché l'applicazione del trattamento economico e normativo previsti dai contratti nazionali ed aziendali vigenti alla data del subentro.

3.1.7 Piemonte 2016

Con una delibera del novembre 2014 la Giunta Regionale ha previsto che, alla scadenza dei contratti in essere con Trenitalia e GTT, il riaffidamento dei servizi ferroviari regionali avvenga tramite procedura concorsuale separatamente per i seguenti lotti:

- Lotto 1, SFM Torino: “bacino metropolitano”;
- Lotto 2, SFR Piemonte: “bacino centro – nord” (Province di Novara, Verbania, Biella e Vercelli);
- Lotto 3, SFR Piemonte: “bacino centro – sud” (Province di Cuneo, Asti e Alessandria).

Successivamente l'Agenzia della Mobilità Piemontese cui era stata attribuita la competenza di gestire la procedure di gara per l'affidamento dei servizi di TPL ha pubblicato gli avvisi di pre-informazione al mercato relativi ai lotti 2 e 3 mentre ha deciso di procedere all'affidamento diretto del lotto 1 sulla base di una valutazione comparata delle manifestazioni di interesse pervenute.

Nel maggio 2016 la Regione ha rivisto la suddivisione in lotti con la individuazione di:

- Lotto A: Servizio Ferroviario Metropolitano (SFM), identico al precedente lotto 1, con una produzione di circa 6,3 milioni di chilometri/annui;
- Lotto B: Servizio Ferroviario Regionale (SFR) nel quale sono fatti confluire tutti i restanti servizi in ambito regionale e che viene ripartito a sua volta in tre ambiti:
 - a) Ambito B1: servizi ferroviari veloci – costituito da tutti i treni classificati “regionali veloci” che operano sulle linee che collegano il capoluogo regionale con Milano, Genova, Cuneo e Savona oltre ad alcuni treni su due linee di adduzione (Chivasso-Ivrea e Santhià-Biella);
 - b) Ambito B2: servizi ferroviari che organizzativamente possono essere più efficaci se trasferiti nei contratti delle Regioni limitrofe;
 - c) Ambito B3: servizi non compresi in a) e b) e che si ritiene possano essere prodotti con maggiore efficienza se affidati in abbinamento a quelli su gomma.

Con un'ulteriore delibera dell'ottobre 2016 veniva approvato uno schema di protocollo di intesa fra Regione, AMP e Trenitalia per la proroga del contratto in essere fino al dicembre 2019 (con possibilità di rinnovo per un ulteriore anno); veniva altresì sancito l'impegno di Regione e di AMP a raggiungere

un'intesa con Trenitalia su un programma di investimenti in materiale rotabile e miglioramento dei servizi regionali veloci (Lotto B - ambito B1) da affidare direttamente all'*incumbent* per un periodo di 10 anni (prorogabili di altri cinque); si ribadiva infine l'impegno di AMP a concludere l'affidamento del servizio ferroviario metropolitano (Lotto A) e la possibilità per la stessa Agenzia di procedere nel periodo di validità del contratto ponte all'affidamento degli altri servizi integrati ferro-gomma (Lotto B - ambito B3) senza peraltro specificare se tramite gara o per affidamento diretto.

L'Autorità Garante per la Concorrenza per il Mercato ha espresso nel dicembre 2016 un parere motivato contrario all'affidamento diretto a Trenitalia del lotto B - ambito A1 in relazione alla violazione da parte del soggetto appaltante dell'obbligo sancito dal Reg. (CE) n. 1370/2007 che prescrive la pubblicazione con almeno un anno di anticipo rispetto alla inizio della procedura di affidamento di un avviso relativo al tipo di aggiudicazione ed ai servizi e territori interessati. L'AGCM ha altresì osservato: a) che la scelta di affidare congiuntamente i servizi ferroviari e quelli su gomma (lotto B - ambito B3) rischiava di discriminare soggetti interessati a partecipare a gare per l'affidamento dei servizi su gomma ma che non disponevano della licenza ferroviaria; b) che l'eventuale affidamento in via diretta risulterebbe in violazione della normativa europea che non lo consente dopo il 2019; c) che anche per questo lotto non si era prevista la pubblicazione di un avviso di pre-informazione del mercato almeno un anno prima dell'inizio della procedura di affidamento.

La Regione Piemonte, a seguito del ricevimento del parere dell'AGCM ha informato l'autorità di aver pubblicato gli avvisi di preinformazione ai sensi dell'art. 7, comma 2, del Regolamento, di voler affidare i tre lotti in cui era stato suddiviso l'ambito B3 ferro/gomma tramite gara, di non considerare la licenza ferroviaria come requisito determinante per la partecipazione e di voler garantire la massima trasparenza e parità di trattamento ai vari soggetti interessati nel caso di servizi affidati direttamente. Preso atto dell'avvenuto adeguamento al parere motivato, l'Autorità ha disposto l'archiviazione del procedimento.

Nel gennaio 2017 è stato pubblicato un avviso di pre-informazione relativo al contratto di servizio pubblico dei servizi ferroviari denominato "Concessione della gestione del Servizio Ferroviario Regionale Piemonte — Servizio Ferroviario Regionali Veloci" che modifica e sostituisce i precedenti avvisi relativi al "bacino centro-nord" ed al "bacino centro-sud" pubblicati nel 2015. Il contratto previsto è di tipo *net cost* e riguarda una produzione annua di circa 10milioni di treni-km annui, con una compensazione annua compresa tra 85 e 95milioni (IVA esclusa).

Tabella 1 - Riepilogo delle principali caratteristiche delle procedure di gara per l'affidamento dei servizi ferroviari

Regione	Servizi	Anno	Stazione appaltante	Invitati / Manifestazioni di interesse	Offerte presentate	Offerte ammesse alla valutazione	Tipologia di gara	Importo base gara (per anno) [milioni €]	Produzione [milioni treni-km]	Criterio di aggiudicazione	Punteggio offerta economica	Requisiti (capacità tecnica)	Requisiti (capacità e finanziaria)	Durata [anni]	Tipologia contratto	Proprietà materiale rotabile	Obbligo assumere personale dell'incumbent	Completata	Aggiudicata	Ribasso
Veneto	Esterni all'area Padova - Venezia - Treviso	2004	Regione	3	1	1	Procedura ristretta	70,4	10,5	Offerta economicamente più vantaggiosa	40	Produzione annua media minima nel triennio precedente > = 100% base gara		5	Net cost	SI	SI	SI	0,01%	
Liguria	Tutti i servizi regionali	2004	Regione	5	2	0	Procedura ristretta	65,5	6,9	Offerta economicamente più vantaggiosa	15	Produzione annua media minima nel triennio precedente > = 75% base gara	Ricavo medio triennio precedente > = 75% importo base gara	8	Net cost	SI	SI	NO	0%	
Lombardia	Linea S5 del Passante	2004	Regione	8	2	1	Procedura ristretta	7,7	1,6	Offerta economicamente più vantaggiosa	40	?	?	9	Net cost	NO	SI	SI	15%	
	Linea Milano - Lecco e Como - Lecco	2004	Regione	11			Procedura ristretta	10,4	1			Produzione annua minima nel triennio precedente > = 62,4% base gara	Ricavo medio triennio precedente > = 100% importo base gara	9	Net cost	SI	NO	NO		
	Valcamonica: servizio bus + treno	2004	Regione	12			Procedura ristretta	12,1	1 (+2,8 bus-km)			Produzione annua minima nel triennio precedente > = 76% base gara (treni)	Ricavo medio triennio precedente > = 100% importo base gara	7	Net cost	SI	NO	NO		
	Tutti i servizi regionali	2005	Regione	2	1	1		93,8	10,5	Offerta economicamente più vantaggiosa	30	Produzione annua minima nel triennio precedente > = 50% base gara	Ricavo annuo minimo triennio precedente > = 50% importo base gara	3	Net cost	SI	SI	SI	0,0025%	
Piemonte	Nord-est (province di Vercelli, Novara, Biella e Verbania)	2009					Procedura ristretta	43,4	4	Offerta economicamente più vantaggiosa		Produzione annua minima nel triennio precedente > = 80% base gara	Ricavo annuo minimo triennio precedente > = 80% importo base gara	6 (+6)	Net cost	SI	NO	NO		
	Sud-est (linea Torino-Asti-Alessandria e province di Asti, Cuneo, Alessandria, nonché servizi verso la Liguria)	2009	S.C.R. Piemonte	4			Procedura ristretta	60,3	5,4	Offerta economicamente più vantaggiosa		Produzione annua minima nel triennio precedente > = 80% base gara	Ricavo annuo minimo triennio precedente > = 80% importo base gara	6 (+6)	Net cost	SI	NO	NO		
	Linea Torino-Milano	2009					Procedura ristretta	1	2,1	Offerta economicamente più vantaggiosa		Produzione annua minima nel triennio precedente > = 80% base gara	Ricavo annuo minimo triennio precedente > = 80% importo base gara	6 (+6)	Net cost	SI	NO	NO		
Emilia-Romagna	Tutti i servizi regionali	2013	FER	3	2	1	Procedura ristretta + procedura negoziata (offerta "condizionata")	153	18 (+1,2 bus-km)	Offerta economicamente più vantaggiosa	30	Produzione complessiva nel triennio precedente > = 20% base gara		15 (+7,5)	Net cost	SI	SI	SI	0%	

3.2 Trasporto su gomma

3.2.1 Toscana

L'affidamento tramite procedura concorsuale dei servizi di trasporto pubblico su gomma prende avvio in Italia nell'ormai lontano 1998 con la prima gara bandita in Toscana per l'assegnazione di dieci linee extraurbane tramite asta competitiva in busta chiusa ad inviti. In quell'occasione vennero formulati ribassi del 30-40% sulla base d'asta e tutti i vincitori tranne uno risultarono nuovi entranti, perlopiù consorzi tra privati.

Le aziende concessionarie dei servizi in essere presentarono ricorso al TAR che annullò la gara.

Nell'anno 2003 molte province emisero i nuovi bandi; risultarono di norma vincitrici le aziende pubbliche da lungo tempo titolari dei servizi in alcuni casi in raggruppamenti con operatori privati. I ribassi furono di qualche punto percentuale abbinati ad un incremento modesto di vetture-km prodotte. Si realizzò un drastico contenimento dei rapporti contrattuali, da settanta a quattordici con altrettanti gestori (uno per ambito territoriale) a fronte dei precedenti 40; in parallelo vennero unificati il sistema tariffario e quello informativo e venne implementato un unico orario.

Il processo di aggregazione proseguì con la successiva tornata di gare svolta nel 2005 che vide generalmente una conferma degli *incumbent* tra loro consorziati o riuniti in una nuova società per azioni cui venne affidato il servizio su un'area più estesa rispetto a quella gestita in precedenza.

Ne 2012 si avviarono le procedure per la gara del "lotto unico" regionale comprensivo di servizi urbani ed extraurbani con una produzione complessiva pari a 90 milioni di bus-km (+/- 20%) ed una base di gara di 190 milioni di euro (+/- 20%). La durata del contratto era prevista pari a 9 anni (poi incrementata a 11 anni). Il criterio di aggiudicazione prescelto era quello dell'offerta più vantaggiosa con un punteggio attribuito alla offerta economica pari a 40.

I concorrenti dovevano dimostrare di possedere i seguenti requisiti: a) fatturato negli ultimi tre anni non inferiore a 600mila euro; b) produzione di servizi di tpl su gomma non inferiore a 216mila km.

La procedura subì un arresto temporaneo in conseguenza dell'incertezza relativa alle risorse pubbliche disponibili per il finanziamento dei servizi. Nell'ottobre 2013 venne pubblicato un nuovo bando nel quale veniva indicato un periodo di due mesi per la presentazione delle offerte.

Nel marzo 2016 la gara è stata aggiudicata alla società Autolinee Toscane SpA facente parte del gruppo RATP Dev Ratp che ha formulato un ribasso del 3% sulla base d'asta (rispetto all'1,75% dell'altro partecipante). MOBIT, Il secondo raggruppamento, guidato da Busitalia, partecipante alla gara ha presentato ricorso al TAR per l'annullamento del provvedimento.

Nel mese di ottobre 2016 il TAR ha escluso entrambe le offerte economiche. Nel successivo mese di dicembre MOBIT ha presentato ricorso al Consiglio di Stato. La Regione ha quindi richiesto ai concorrenti di presentare due nuovi piani economici-finanziari. Nel marzo 2017, nelle more del pronunciamento del Consiglio di Stato, la Regione ha riassegnato la gara al gruppo RATP Dev. A fine maggio 2017 il Consiglio di Stato ha sospeso il giudizio sull'appello rimettendo la decisione relativa alla possibilità per Ratp di partecipare a gare pubbliche in Italia alla Corte di Giustizia europea.

3.2.2 Emilia - Romagna

La Regione Emilia - Romagna ha affidato la gestione degli affidamenti alle Agenzie per la Mobilità provinciali lasciando loro autonomia di scelta sia in merito alla tipologia di contratto (*gross cost* o *net cost*) che alla durata (da tre a sei anni); i primi bandi risalgono a metà degli anni '00 (ad eccezione della Provincia di Bologna dove la gara si è tenuta nel 2009). I contratti sono tutti stati prorogati fino al dicembre del 2015 (2016 nel caso della Provincia di Bologna e 2019 per quella di Ferrara). In due soli casi vi sono stati marginali ribassi di gara (0,5% a Parma e 1% a Forlì/Cesena). Dalle nove aziende di trasporto pubblico operanti ad inizio secolo si è passati a quattro soggetti sempre controllati dagli enti locali: SETA SpA che opera nei bacini di Modena, Reggio Emilia e Piacenza, TPER SpA che opera nei bacini di Bologna e Ferrara, START Romagna SpA (Ravenna, Forlì-Cesena e Rimini) e TEP (Parma).

Fatta eccezione per quello delle Province di Ferrara e Bologna, per tutti gli ambiti territoriali ottimali ed omogenei tra il 2012 ed il 2015 sono stati pubblicati gli avvisi di preinformazione relativi all'affidamento dei servizi di trasporto pubblico.

Nell'ottobre 2016 si è conclusa la procedura di gara per l'assegnazione dei servizi nel bacino di Parma per un periodo di nove anni alla quale, oltre all'*incumbent*, hanno partecipato il raggruppamento formato da TPER e SETA e quello costituito da Busitalia con Autoguidovie che è risultato vincitore con un ribasso economico del 25% e con un piano di investimenti di ammontare quasi doppio rispetto a quello presentato dall'*incumbent*. È previsto che tutto il personale dell'attuale gestore passi al vincitore e che conservi l'attuale inquadramento contrattuale. Nell'aprile 2017 è avvenuta l'assegnazione definitiva.

3.2.3 Lombardia

Risale alla prima metà degli anni '00 l'introduzione di meccanismi concorrenziali per l'affidamento dei servizi in Lombardia. La programmazione e la gestione delle gare venne affidata alle Province con l'imposizione da parte della Regione di criteri omogenei per la valutazione delle proposte (offerta economicamente più vantaggiosa) e per la stipula dei contratti di servizio (*net*

cost, durata pari a sette anni). Circa il 10% delle gare si conclusero con la vittoria di un *newcomer*. Nella maggior parte dei casi i ribassi offerti furono pari ad una frazione di punto percentuale con l'eccezione della Provincia di Lodi (7,5%), Comune di Como (5%), Provincia di Mantova (2,5%) e Provincia di Sondrio (2%). Come nel caso dell'Emilia-Romagna tutti i contratti sono stati successivamente prorogati.

Si sono svolte gare per l'affidamento dei servizi anche in alcuni capoluoghi provinciali.

In parallelo allo svolgimento delle gare si è assistito ad una concentrazione dell'offerta: da circa 130 aziende si è passati a meno di cinquanta operatori.

Nel 2012 sono state costituite le Agenzie per il trasporto pubblico locale cui spetta la programmazione dei servizi di tpl nei sei bacini di utenza omogenei definiti in ambito regionale nonché l'espletamento delle procedure di affidamento dei servizi.

Tutte le Agenzie nel corso del 2016 hanno pubblicato l'avviso di preinformazione relativo all'affidamento di una parte o della totalità del servizio di TPL di propria competenza.

Nel 2014 è stato pubblicato l'avviso di gara relativo a due lotti del servizio extraurbano nella Provincia di Milano.

Sempre nel 2016 si è conclusa la procedura di gara (ristretta) per l'affidamento dei servizi di TPL nella Provincia di Pavia. Il criterio di aggiudicazione adottato è quello della offerta economicamente più vantaggiosa con un punteggio massimo per il ribasso pari a 10 punti.

Il contratto della durata di 7 anni prevede una produzione annua di 13 milioni di vetture-km con un corrispettivo di 17,6 milioni. Ai concorrenti era richiesto di aver realizzato negli ultimi tre esercizi finanziari un valore della produzione complessivo di 60 milioni di cui almeno 40 milioni nel settore del tpl su gomma e di aver prodotto nello stesso periodo almeno 25 milioni di vetture-km.

La gara è stata assegnata in via provvisoria al consorzio Tplo costituito dalle aziende *incumbent* che è stato però escluso dalla procedura in favore della società Autoguidovie per un'irregolarità dell'offerta (mancata indicazione della ripartizione dei servizi tra i componenti del raggruppamento). L'*incumbent* ha presentato ricorso al TAR ed è stata successivamente aperta una procedura di indagine nei confronti dei funzionari che hanno gestito la procedura.

3.2.4 Piemonte

Il processo di introduzione di procedure competitive per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico su gomma in Piemonte si è avviato più lentamente rispetto ai casi sopra descritti: nel 2008 si contavano tre procedure di cui una sola completata, quella relativa alla conurbazione di Cuneo (servizio pari a 2,74 milioni di veicoli-km, importo annuo di 3,9

milioni di euro, durata di 6 anni, contratto *net cost*). La valutazione delle offerte è avvenuta secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa con punteggio attribuito all'elemento prezzo pari a 30 su 100. Sono state ammesse alla presentazione dell'offerta il Consorzio "Granda Bus" che raccoglie la quasi totalità delle aziende operanti nella Provincia e il Consorzio "Opere Generali di Roma"; quest'ultimo è stato escluso dalla gara per vizi formali della documentazione presentata. Il vincitore ha offerto un ribasso dello 0,10% rispetto alla base d'asta.

Analogo processo si è registrato nelle altre Province. In particolare, in quella di Torino si è formato il consorzio stabile "Extra.To" nel quale sono confluite le ventuno storiche concessionarie del tpl extraurbano. Il consorzio si è aggiudicato la gara svolta nel 2012 anch'essa aggiudicata (offerta economicamente più vantaggiosa, trenta punti attribuiti al ribasso) con un ribasso "simbolico" dello 0,1%. Il contratto stipulato è di tipo *net cost* con durata pari a sei anni.

Nel 2015 è stata bandita una gara per l'affidamento dei servizi urbani nel capoluogo provinciale e di quelli extraurbani nella Provincia di Novara. Hanno partecipato tre gruppi: Sun, società controllata dal comune di Novara gestore in essere del servizio urbano in associazione con GTT di Torino e con tre società private valdostane, Vita, Svap e Savda, un raggruppamento formato dalle cinque aziende novaresi affidatarie dei servizi extraurbani (Stn, Baranzelli, Comazzi, Saf, Pirazzi), in associazione con Autostradale srl di Lodi ed infine Autoguidovie SpA. La gara che prevedeva una base d'asta pari a 12 milioni è stata aggiudicata al primo raggruppamento con un ribasso del 10% per i servizi urbani e del 14% per quelli extraurbani. Il secondo concorrente ha presentato ricorso al TAR che è stato accolto: uno dei componenti della commissione di prequalifica e di gara, l'allora direttore generale del Comune era stato fino al 2014 dirigente della società risultata vincitrice. Si è quindi proceduto a prorogare il contratto del gestore in essere con condizioni economiche invariate.

Nei primi mesi del 2017 l'Agenzia della Mobilità Piemontese cui sono state attribuite le funzioni di pianificazione, programmazione, finanziamento e controllo dei servizi di TPL in tutto l'ambito regionale e che sta progressivamente subentrando nei contratti di servizio stipulati dai vari enti, ha pubblicato gli avvisi di pre-informazione per i contratti di servizio dei due bacini "Nord-Est" (province di Biella, Novara, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli nonché i servizi urbani del comune di Biella, Novara, Verbania, Vercelli) e "Sud-Est" (Province di Alessandria ed Asti nonché i servizi urbani del comune di Alessandria e del Comune di Casale Monferrato) con importi annui a base d'asta rispettivamente di 25 e 20 milioni. Viene mantenuta la tipologia contrattuale *net cost* e la durata di sei anni.

3.2.5 Area metropolitana di Torino

La prima gara per l'affidamento in concessione dei servizi di mobilità urbana e metropolitana del capoluogo piemontese è stata bandita nel 2011. Le funzioni di stazione appaltante sono state svolte dalla città di Torino:

- a nome proprio, in quanto esclusiva titolare delle relative funzioni, per i seguenti servizi: parcheggi, servizi turistici, gestione Linea 1 Metropolitana automatica;

- in qualità di centrale di committenza, a norma dell'art. 33 del D. Lgs. 163/2006 e s.m.i. in nome e per conto dell'Agenzia per la Mobilità Metropolitana per il servizio di trasporto pubblico locale di superficie.

L'affidamento aveva inizialmente una durata prevista di dieci anni, prolungata a quindici anni nel 2013.

Le prestazioni comprese nel servizio messo in gara sono distinte in:

- a) principali: trasporto pubblico locale urbano e suburbano, esercizio della linea 1 di Metropolitana Automatica e servizi attinenti alla sosta a pagamento;

- b) accessorie: Ascensore panoramico della Mole Antonelliana, Navigazione sul Fiume Po e Tranvia a dentiera (Cremagliera) Sassi Superga;

La gara si è svolta con procedura ristretta.

L'aggiudicazione è stata effettuata secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Sono stati posti a base di gara i servizi in essere (52,6 milioni di vetture-km di superficie e 8,1 milioni di vetture-km della metropolitana) con i costi applicati all'epoca per un importo complessivo annuo pari a 293 milioni.

Per la messa a disposizione degli impianti fissi ferofilotranviari e di fermata è previsto il pagamento di un canone pari a 10,8 milioni; per la messa a disposizione della Linea 1 di metropolitana, un canone di 6,3 milioni.

Tra i requisiti di partecipazione oltre all'aver realizzato un fatturato medio nei tre anni precedenti non inferiore a 234 milioni ed un numero di vetture-km non inferiore a 48,7 milioni (di cui 29,2 in una sola area metropolitana) di cui almeno 4,8 milioni effettuate con tram e 2,4 con metropolitana automatica (con potenzialità di almeno 20 corse/ora per direzione nei giorni feriali), il bando richiedeva di aver gestito almeno 246 veicoli a trazione alternativa, aver maturato un'esperienza nella gestione di parcheggi a raso per un numero di posti auto totali pari ad almeno 43.516 e aver maturato una esperienza nella gestione diretta di: battelli per la navigazione interna per una capienza pari ad almeno 86 persone per battello, sistemi a cremagliera per una capienza pari ad almeno 112 persone per treno, impianti a fune per una capienza pari ad almeno 144 persone orarie.

Nessun'altra azienda oltre all'*incumbent* ha partecipato alla procedura di gara.

L'appalto è stato affidato con un ribasso pari allo 0,007815% per i servizi di superficie ed allo 0,012588% per quelli della metropolitana.

La scelta dell'affidamento di diversi servizi afferenti la sfera della mobilità ad un unico soggetto è stata presentata dall'amministrazione comunale come condizione necessaria per la "realizzazione della intermodalità dei trasporti, divenuto elemento essenziale per una gestione efficiente del trasporto pubblico locale, laddove per intermodalità dei trasporti si intenda la possibilità di effettuare il trasporto attraverso la combinazione di mezzi diversi". Sempre a detta dell'amministrazione comunale "l'utente della mobilità urbana e metropolitana nel momento in cui interagisce con un unico gestore dei relativi servizi è maggiormente tutelato in quanto, da un lato, trova una risposta immediata alle proprie esigenze nell'utilizzo del servizio, che se frammentato non sarebbe in grado di garantire efficacemente le esigenze dell'utente, e, dall'altro, soprattutto nel momento patologico del rapporto con il gestore dei servizi della mobilità l'utente potrà fare riferimento ad un solo referente responsabile senza la necessità di ricercare i possibili referenti dei diversi servizi, eliminando il rischio di non avere risposta alle legittime pretese da parte di diversi gestori che neghino la propria responsabilità rispetto al disagio subito dall'utente." Inoltre, "continuare a mantenere l'unitarietà della gestione della mobilità generalmente intesa costituisce un valore aggiunto anche sotto il profilo sociale, in quanto finora - attraverso GTT S.p.A., gestore unico dei servizi sopra descritti - è stato possibile sia rispettare le esigenze organizzative, volte a garantire il servizio erogato, sia rispettare le esigenze dei lavoratori sotto il profilo della dignità lavorativa e del proprio ruolo riconosciuto all'interno dell'Azienda e della società civile."

3.2.6 Liguria

La prima gara ad essere bandita fu nel febbraio 2002 quella della Provincia della Spezia (vetture-km: 9 milioni; base d'asta: 14,6 milioni di euro; durata: 6 anni + rinnovo di 3; contratto *net cost*) che vide la manifestazione di interesse da parte di cinque gruppi di cui due avevano presentato un'offerta. L'*incumbent* risultò vincitore provvisorio ma, a seguito del ricorso di un concorrente, la procedura fu annullata.

Analogo epilogo si registrò nella gara per un sottobacino bandita dalla Provincia di Savona nella quale l'*incumbent* risultò sconfitto da un *newcomer* (società consortile Orfeo di Reggio Emilia) con un ribasso pari al 14,3%; giunsero invece a conclusione la procedura riguardante la restante parte del territorio provinciale e quella relativa ai servizi nella Provincia di Imperia entrambe assegnate alle società pubbliche locali con offerte economiche allineate alle basi d'asta.

Un altro annullamento ha riguardato la gara indetta nel 2013 dalla Provincia di Imperia per l'affidamento dei servizi nel periodo 2014-2020. A presentare

il ricorso in questo caso è stata la Regione Liguria in ragione del fatto che la legge regionale di riforma del settore istituiva un bacino unico regionale e revocava le competenze delle Province relative alle procedura di gara, consentendo ad esse solo la proroga dei contratti esistenti. A seguito della pubblicazione di tale bando unico, l'AGCM inviò un parere motivato alla stazione appaltante evidenziando la circostanza che esso avrebbe limitato il numero di partecipanti e, a fronte del rifiuto a disapplicare la legge regionale da parte della stessa stazione, ha impugnato (come già fatto in precedenza dai gestori esistenti) gli atti di gara innanzi al TAR Liguria.

Il TAR ha sospeso il giudizio ponendo la questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di un ATO coincidente con l'intera Regione e l'affidamento del servizio con lotto unico. Nel novembre 2016 la Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Liguria.

Peraltro, nel mese di agosto la Regione Liguria aveva approvato una modifica della legge in vigore con abolizione del bacino unico e riaffidamento delle procedure per l'affidamento del servizio di trasporto pubblico a Province e Città Metropolitana di Genova.

Con riferimento al capoluogo regionale si rammenta come esso fu il primo a bandire una gara per l'assegnazione di una quota di minoranza (ma con diritto di gestione) della azienda controllata. Vennero presentate ben dodici domande di partecipazioni tra cui quelle dei maggiori players europei. Ad aggiudicarsi il 41% delle quote di AMT fu nel 2005 la società TAG controllata per il 95% dalla francese Transdev e per il restante 5% da Autoguidovie Italiane. Nel 2012 RATP che aveva acquisito Transdev decide di cedere il pacchetto azionario che ritorna nelle mani del Comune di Genova.

3.2.7 Friuli-Venezia Giulia

I servizi extraurbani vennero affidati tramite procedura concorsuale nell'estate del 2000. All'epoca furono definite quattro "unità di gestione" corrispondenti ai territori provinciali. L'aggiudicazione delle gare avvenne secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (peso dell'offerta economica: 30 punti su 100), con contratto di tipo *net cost*, proprietà di mezzi e depositi del concorrente, durata decennale (poi prorogata fino ad oggi). In tutte le gare risultarono vincitori raggruppamenti degli *incumbent* (privati) con alcuni grandi operatori italiani ed europei. Il ribasso d'asta oscillò tra l'1,5% ed il 5%.

Nel dicembre 2014 è stato pubblicato un bando di gara europea a procedura aperta per l'affidamento dei servizi sull'intero territorio regionale per un periodo di dieci anni con possibilità di proroga per altri cinque ed un importo a base di gara di 109,3 milioni di euro.

La gara è stata vinta dal raggruppamento degli *incumbent* regionali, TPL FVG. L'altro concorrente - il raggruppamento Busitalia SITA Nord e

Autoguidovie - ha impugnato l'assegnazione con ricorso al TAR (già nel 2015 il raggruppamento si era rivolto ai giudici amministrativi contestando la previsione del bando relativa all'ammontare degli investimenti, 206 milioni, da effettuare nei due anni successivi all'aggiudicazione del contratto).

Per quanto riguarda l'offerta economica (20 punti) Busitalia ha offerto il 14,99% di ribasso mentre TPL FVG ha offerto il 7,60% di ribasso sull'importo di contratto. Per quanto riguarda i servizi aggiuntivi, ovvero sui chilometri che l'Amministrazione regionale potrà richiedere in aggiunta a quelli già oggetto del contratto, TPL FVG ha offerto un valore a chilometro pari a 0,60 euro per servizi urbani e pari a 0,40 euro per servizi extraurbani, mentre Busitalia e Autoguidovie hanno offerto un valore pari a 1,20 euro per servizi urbani e pari a 0,90 euro per i servizi extraurbani.

3.2.8 Le altre Regioni

In Valle d'Aosta una prima tornata di gare è stata realizzata nel 2002; allo scadere dei contratti di durata complessiva di 9 anni si è proceduto a nuovi affidamenti con procedura competitiva svolta nel 2012 che ha visto la conferma delle società *incumbent*.

In Puglia resteranno in vigore fino al 2018 i contratti stipulati a seguito di gara nel 2004 in scadenza nel 2012 e successivamente prorogati.

In regime di proroga si trovano anche i gestori dei tre bacini umbri i cui contratti di servizio risalgono al 2006; dal 2014 tutte le società sono passate sotto il controllo di Busitalia.

Una procedura ristretta bandita dalla Regione Campania nel 2015 per l'affidamento del trasporto su gomma è stata sospesa a seguito di impugnazione del bando al TAR di Napoli da parte di uno dei gestori in essere.

4 Analisi delle procedure competitive attuate in Europa, con approfondimento dei casi di Germania e Svezia

Il superamento dell'assetto caratterizzato, in tutti i Paesi europei, dalla presenza di un quasi-monopolista nazionale nel settore ferroviario e di monopolisti locali titolari per via di assegnazione diretta della produzione dei servizi di trasporto sia in ambito urbano che extraurbano è avvenuto con modalità e tempistiche assai diversificate tra i vari Paesi. Alcuni di essi, come la Gran Bretagna, hanno riformato il settore ancor prima della emanazione delle direttive della UE volte ad introdurre elementi di competizione, altri, in particolare la Francia, hanno avuto un atteggiamento fortemente difensivo dello *status quo*. Altri ancora hanno optato per un approccio intermedio.

Nella maggior parte dei Paesi il settore ferroviario, di cui il trasporto locale rappresenta il segmento più rilevante, è ancora caratterizzato dalla presenza dominante dell'*incumbent* che detiene quote di mercato superiori al 90%; uniche eccezioni sono l'Estonia ed il Regno Unito. Nei casi di completa liberalizzazione è stata attuata la separazione verticale tra gestione della rete e produzione dei servizi.

Un quadro assai articolato emerge anche con riferimento ai trasporti su gomma. La più radicale riforma è quella adottata a partire dal 1985 in Gran Bretagna con l'adozione di due modelli diversificati - competizione per il mercato e competizione nel mercato - a Londra e nel Resto del Paese. Nel periodo immediatamente successivo alla riforma in entrambi i casi si sono registrate forti riduzioni dei costi di produzione, quasi dimezzati rispetto al periodo precedente. Negli anni seguenti a Londra i costi hanno ricominciato a crescere sensibilmente. Tale fattore, abbinato al rilevante ampliamento dell'offerta, ha fatto sì che i sussidi all'esercizio, diminuiti in termini reali dai 512 milioni di sterline del 1982 ai 12 milioni del 1989, tornassero a crescere e si attestassero nel 2006 a 625 milioni. Il modello londinese ha avuto, al contrario di quello adottato nel resto del Paese, un eccellente risultato con riferimento alla domanda soddisfatta che, dopo alcuni anni di stasi, a partire dai primi anni '00 ha cominciato a crescere: nel 2008 il numero di passeggeri trasportati risultava superiore dell'80% rispetto a quello registrato vent'anni prima.

La Francia pur avendo formalmente adottato, ad eccezione della capitale dove vige ancora un sistema di affidamento diretto, un modello basato sull'adozione di procedure competitive, è rimasta un mercato sostanzialmente chiuso agli operatori internazionali e dominato da due grandi operatori pubblici. Gli appalti, al contrario di quanto accade a

Londra, sono in generale relativi ad un'intera area metropolitana. Non si è registrato alcun incremento di efficienza.

In Spagna le autorità locali sono libere di decidere se fornire direttamente il servizio tramite un'azienda pubblica o ricorrere a procedure competitive. Attualmente prevale ancora la gestione diretta da parte di imprese municipalizzate; le poche gare svolte interessano per lo più l'affidamento del servizio in aree suburbane o extraurbane.

Nei paragrafi successivi vengono analizzati, separatamente per il trasporto ferroviario e quello su gomma, le due esperienze più innovative oltre a quella britannica ossia quella della Germania e quella della Svezia.

4.1 Il caso della Germania

4.1.1 Trasporto su gomma

La riforma del settore del trasporto locale entrata in vigore nel 1996 trasferiva alle Autorità locali i compiti di pianificazione dei servizi ed introduceva l'obbligo di adottare procedure concorsuali in tutti i casi nei quali erano previsti sussidi pubblici all'esercizio. Tale previsione normativa è stata in larga misura "aggirata" dagli enti locali attraverso la surrettizia indicazione dei fondi pubblici come "altri ricavi operativi" così by-passando l'obbligo di gara. Trascorsi quasi tre lustri dalla introduzione della nuova normativa, solo una quota marginale dei servizi, circa il 6% dei bus-km, veniva affidata tramite gara. Erano solo quattro le Regioni a far un ricorso estensivo a tale modalità di selezione degli operatori, quelle che fanno capo a Monaco (due tornate di gara), Amburgo, Mannheim e lo stato dell'Assia.

Ad eccezione della città di Francoforte non si registravano casi di adozione di meccanismi di gara in nessuna delle maggiori aree urbane del Paese.

In molti casi la procedura di gara viene implementata a valle di una conclusione ritenuta insoddisfacente del negoziato con l'*incumbent* (che peraltro in precedenza non era neppure previsto).

Si è optato di norma per lotti di gara di dimensioni limitate nell'ottica di favorire l'ingresso nel mercato di piccole e medie società locali.

La tipologia di contratto più utilizzata è quella *gross cost*.

Nella prima tornata di gare, pur in presenza della richiesta di requisiti più stringenti in termini qualitativi (età media del parco, livelli di emissioni, comfort) si è registrata una riduzione del costo unitario media del 31% in Assia (min: 23%; max: 40%) e del 15% in Baviera. Guadagni di efficienza sono stati conseguiti anche in presenza di un numero molto limitato di concorrenti.

Nella seconda tornata non si sono avuti ulteriori contenimenti dei costi. Più recentemente, in alcune aree, i costi sono nuovamente aumentati: è possibile che tale esito derivi dalla offerta iniziale di prezzi "strategici" non in grado di coprire i costi ma tali da consentire l'ingresso o la crescita della quota di

mercato e che vi siano stati casi di “winner’s curse”. I costi amministrativi per la gestione delle gare sono stati stimati pari a circa il 5% dei guadagni di efficienza mediamente conseguiti.

I salari dei dipendenti si sono attestati al livello corrispondente a quello previsto dal contratto collettivo degli operatori privati, molto al di sotto di quello delle aziende municipali e delle società facenti capo a DB che operano nel trasporto su gomma; la produttività è aumentata.

Laddove sono state adottate procedure competitive la quota di mercato degli *incumbent* ha subito una rilevante flessione (nel caso di DB dal 43% al 26%) a vantaggio inizialmente di piccole imprese locali; alcune di queste aziende sono poi confluite in grandi gruppi internazionali. Occorre peraltro evidenziare come una parte dei servizi “vinti” dalle imprese locali erano già svolti in precedenza in subappalto. Nel caso dei servizi posti a gara nello Stato dell’Assia, al netto di tali servizi, tra il 2002 ed il 2009 la quota di mercato di queste aziende è passata dal 42% al 28% (Figura 1).

Un numero elevato di piccole e medie imprese ha continuato ad operare nell’area di Monaco dove le dimensioni dei lotti appaltati sono più limitate della media.

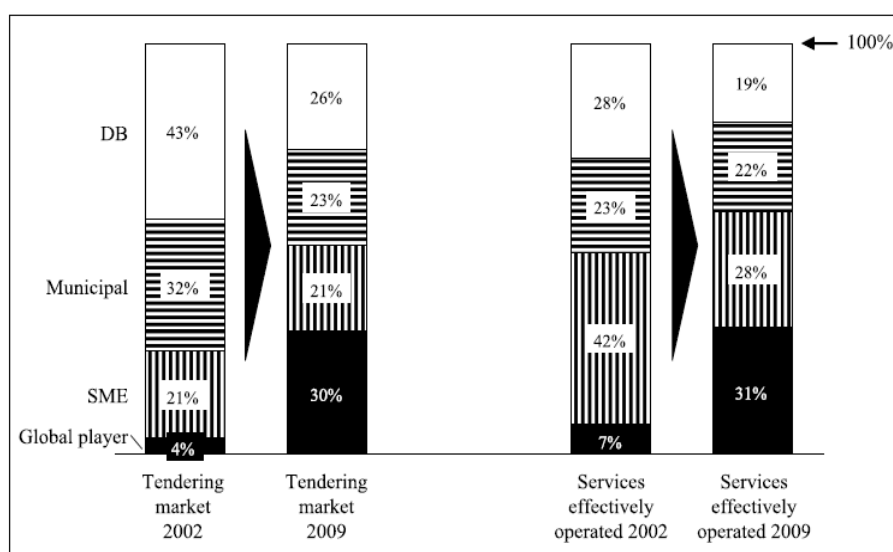


Figura 1 - Quote di mercato dei servizi affidati tramite gara per tipologia di impresa nello stato dell’Assia

Fonte: Beck, 2011

Il numero di partecipanti alle gare è caratterizzato da una significativa riduzione nel decennio successivo alla prima tornata di gare; esso sembra crescere al diminuire delle dimensioni dell’appalto ed in presenza di un maggior numero complessivo di procedure nella zona di riferimento ed essere mediamente più basso per i contratti di tipo *net cost* caratterizzati, come noto, da un più elevato livello di rischio.

4.1.2 Trasporto su ferrovia

Il mercato del trasporto pubblico locale tedesco rappresenta all'incirca un quarto dei passeggeri di questo settore in Europa. Il volume di affari è attualmente superiore ai dieci miliardi di euro all'anno di cui il 61% sono trasferimenti pubblici ed il 39% ricavi da traffico.

Nel 1996 la responsabilità della pianificazione e del finanziamento dei servizi di trasporto pubblico locale su ferro venne trasferita dallo Stato ai Länder che la esercitano per tramite di Autorità regionali per il trasporto ferroviario di passeggeri. Le risorse per il finanziamento vengono trasferite agli enti locali dal governo centrale e sono attinte dai proventi del prelievo fiscale sui carburanti.

Nel periodo immediatamente successivo alla devoluzione delle competenze, la maggior parte delle Autorità affidò direttamente i servizi all'*incumbent*. L'adozione di procedure concorsuali, non obbligatoria², si è diffusa nel tempo e nel 2011 interessava circa la metà dei servizi locali sia su linee secondarie che sulle S-Bahn nelle maggiori agglomerazioni urbane.

Tutte le più rilevanti caratteristiche del servizio e le tariffe sono definite dal soggetto pianificatore; i margini di libertà degli operatori sono pertanto assai limitati.

L'ammontare complessivo dei servizi aggiudicati tramite gara (circa 30 per anno) è intorno ai 70 milioni di treni-km.

Il volume medio di servizi appaltati ammonta a 3,5 milioni di treni-km (massimo: 10 milioni) con durata contrattuale tipica di dieci anni (con un minimo di due ed un massimo di venti) ed importo contrattuale dell'ordine dei 500 milioni di euro.

Vengono utilizzati sia contratti di tipo *net* (72% dei casi nel 2014) che *gross* con una tendenza ad un maggiore ricorso a quest'ultima tipologia abbinata, di norma, alla previsione di elementi incentivanti. La maggior parte delle Autorità si fa carico di incrementi di costo che sopravvengano a valle della stipula del contratto come conseguenza, ad esempio, dell'aumento del prezzo dell'energia o in presenza di rinnovi contrattuali di settore. Nella maggior parte dei casi l'operatore che si aggiudica la gara deve essere in possesso del materiale rotabile necessario per l'espletamento del servizio; i contratti che saranno messi a gara tra il 2015 ed il 2020 prevedono nel 60% dei casi l'obbligo di dotarsi di rotabili nuovi. In alternativa, le Autorità locali acquistano singolarmente o in *pool* i mezzi e li noleggiavano al vincitore della gara. In alcuni casi è previsto un contributo pubblico per l'acquisto che sarà successivamente detratto dai corrispettivi per i servizi. I contratti possono altresì contenere garanzie di riacquisto del materiale rotabile in caso di

² In caso di affidamento diretto è però previsto che una quota parte dei servizi debba essere sub-affidata tramite gara in vigenza del contratto.

fallimento o di compensazione per il valore residuo in caso di mancato rinnovo e subentro di un nuovo operatore.

Non vi è obbligo per il *newcomer* di riassumere tutto il personale del precedente gestore.

Nel periodo che va dal 2010 al 2012 per ciascun bando si sono registrate in media sette manifestazioni di interesse di cui solo 2,5 tradottesi in effettiva partecipazione alla gara: nel triennio precedente il numero medio di partecipanti alle gare era risultato molto più elevato (3,8).

La società Arriva nel 2010 ha dovuto lasciare il mercato dei servizi locali nel quale gestiva servizi per un ammontare di 22 milioni di treni-km come condizione perché l'Autorità Antitrust desse il via libera alla acquisizione della stessa da parte di DB.

Tra il 2002 ed il 2012 l'offerta complessiva è aumentata da 606 a 653 milioni di treni-km (+8% e +36% dal 1994). Il numero di passeggeri trasportati è cresciuto in valore assoluto di 2,5 miliardi di unità (+30%). Il numero medio di viaggiatori per treno è passato da 67 a 81 unità (+21%). La quota di mercato dell'*incumbent* DB Regio è diminuita dal 91% al 75% in termini di treni-km; con riferimento all'utenza, nell'ultimo anno analizzato DB deteneva una quota pari all'85%.

Nel 2015 DB Regio deteneva una quota di mercato pari al 72,3%. I due principali competitor sono Transdev GmbH con il 7% del mercato, Netinera - controllata da Ferrovie dello Stato Italiane e dal Cube Infrastructure Fund con il 4,1% (Figura 2).

Company ¹⁾	Type	Train-km (mill.)	Market share (%)
DB Regio	German National rail company	433	72.3
Transdev	Internationally operating rail company	44	7.4
Ferrovie dello Stato	Foreign national rail company	29	4.1
Hamburger Hochbahn	Municipal/federal state rail company	11	1.8
Hessische Landesbahn	Municipal/federal state rail company	9	1.5
Keolis S.A.	Internationally operating rail company	8	1.4
Erfurter Bahn	Municipal/federal state rail company	7	1.1
Others ²⁾		55	9.3
1) Rail companies are allocated to parent company when the share of parent company is above 50%. - 2) Includes various companies with a market share below 1% each. Source: Author's database.			

Figura 2 - Quote di mercato del trasporto pubblico locale su ferro in Germania - anno 2015

Fonte: Link, 2016

Nel 2016 la quota di DB è ulteriormente calata attestandosi al 67%.

La possibilità prevista dalla normativa di offrire servizi su base commerciale in competizione con quelli sussidiati non risulta essere stata finora sfruttata. Nella prima tornata di gare si è registrata una riduzione dei costi media pari al 26%; l'*incumbent* ha offerto prezzi più bassi sia nell'ambito delle procedure negoziate che negli affidamenti diretti. La seconda tornata ha fatto registrare ribassi assai meno rilevanti. Tra il 1996 ed il 2013 il sussidio per treno-km è sceso da quattordici a dieci euro; nello stesso periodo il sussidio per passeggero-km è stato approssimativamente dimezzato.

Si rilevano significative differenze tra i costi di produzione delle diverse aree del Paese in parte riconducibili a cause esogene ma che risultano influenzate anche dal maggior o minor ricorso alle procedure competitive. Si registra una correlazione positiva tra maggiore efficienza e più ampio ricorso alla tipologia contrattuale *gross cost* e in presenza di dimensioni medio-piccole dell'appalto.

Le limitate informazioni disponibili sembrano attestare un miglioramento complessivo della qualità dei servizi prodotti in parte riconducibile alla riduzione dell'età media dei rotabili (da 17,3 anni nel 1994 a 7,5 anni nel 2004).

In termini di ripartizione modale della mobilità, la quota del trasporto locale su ferro è cresciuta tra il 2004 ed il 2012 dello 0,8%; nello stesso periodo si è ridotta dello 0,9% la quota del trasporto collettivo su gomma; quella della mobilità privata si è ridotta nello stesso periodo dello 0,3% (a valle di una flessione dello 0,7% tra il 2002 ed il 2004).

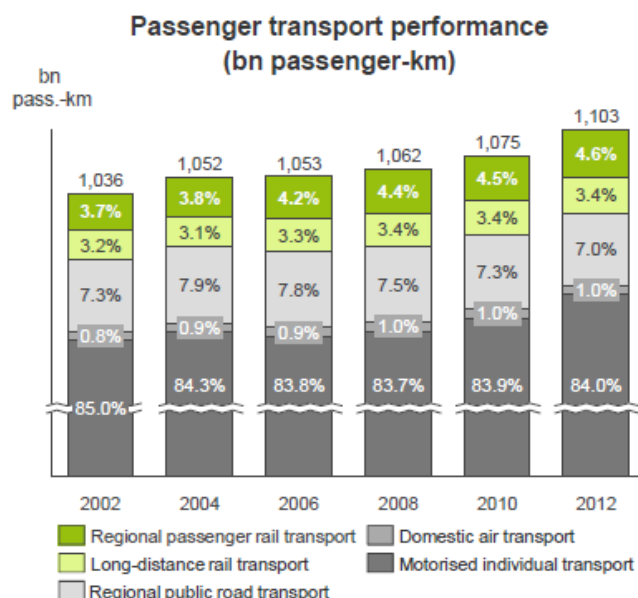


Figura 3 - Evoluzione della ripartizione modale del trasporto passeggeri in Germania dal 2002 al 2012

Fonte: BAG-SPNV/BSL, 2014

4.2 *Il caso della Svezia*

4.2.1 Trasporto su gomma

Nei primi anni '80 dello scorso secolo la responsabilità della pianificazione e della gestione dei servizi venne delegata alle singole contee che affidarono tali compiti a specifiche Autorità. Nel 1989 venne abolito il regime di affidamento diretto in esclusiva dei servizi e fu introdotta la possibilità di aggiudicare gli appalti tramite gara già sperimentata in alcune località nel biennio precedente alla modifica dell'assetto normativo. Il periodo che va dal 1987 al 1994 vide profonde trasformazioni della struttura del mercato del tpl. All'incirca il 60% dei servizi venne messo a gara e molte aziende controllate dagli enti locali scomparvero non essendo state in grado di formulare offerte competitive. Nel 1990 le due sussidiarie dell'impresa ferroviaria nazionale SJ, vennero fuse in un unico gruppo, Swebus, il maggiore operatore a livello nazionale al quale si contrapponeva nella maggior parte degli affidamenti la società privata Linjebuss la cui quota di mercato passò dal 4% del 1989 al 16% nel 1994; nello stesso periodo Swebus crebbe dal 24% al 28% tramite alcune acquisizioni. A metà degli anni '90 si affiancarono ai due sopracitati altri tre gruppi, uno (Näckrosbuss) formato da aziende pubbliche e altri due dall'unione di piccole società private.

Nel 1996 Swebus fu acquisita dalla britannica Stagecoach e nell'anno successivo fecero il loro ingresso sul mercato svedese tramite acquisizioni di società locali l'impresa pubblica danese Bus Danmark, a sua volta poi acquisita da Arriva, e la francese CGEA (poi Connex) che nell'arco di un paio di anni assunse il controllo di Linjebuss.

Näckrosbuss, parzialmente privatizzata, nel 1999 si fuse con il gestore dei servizi di Stoccolma, dando vita a Busslink, all'epoca il secondo operatore a livello nazionale e Stagecoach cedette Swebus ad un gruppo norvegese. Nel 2003 Busslink, temporaneamente tornata di proprietà pubblica a seguito di difficoltà finanziarie, venne acquisita dalla francese Keolis che ne è divenuta unica proprietaria nel 2010.

Nel 2001 era stato messo a gara almeno una volta circa il 95% di tutti i servizi.

Il numero medio di partecipanti alle gare mostra una tendenza al rialzo fino al 2001 (Figura 4)

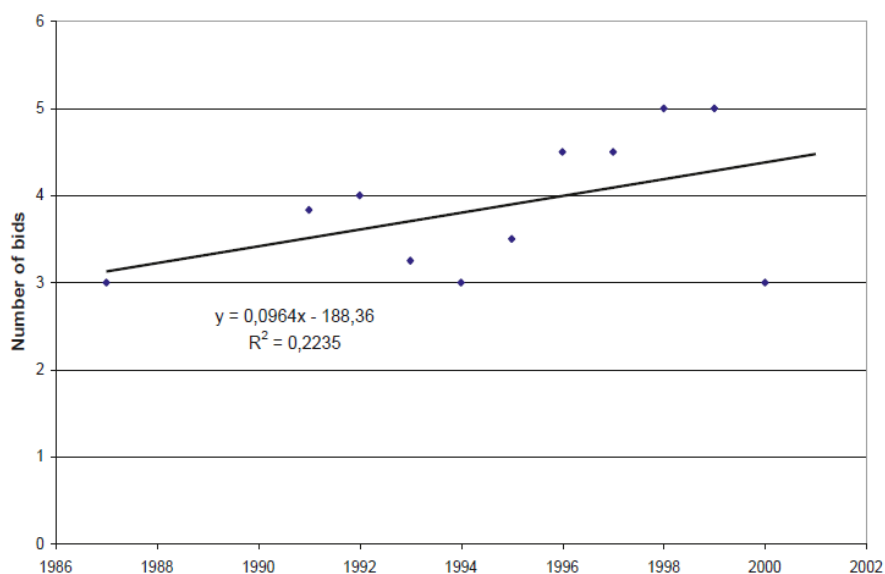


Figura 4 - Numero medio di partecipanti alle gare per l'assegnazione dei servizi di tpl su gomma in Svezia dal 1987 al 2000

Fonte: Alexandersson, 2010

Nella maggior parte dei casi i contratti stipulati sono del tipo *gross cost*. I costi medi di produzione dei servizi sono diminuiti di circa il 20% nel primo decennio dopo la riforma, si sono stabilizzati nella seconda metà degli anni '90 e hanno ripreso a salire dalla fine del secolo scorso (Figura 5).

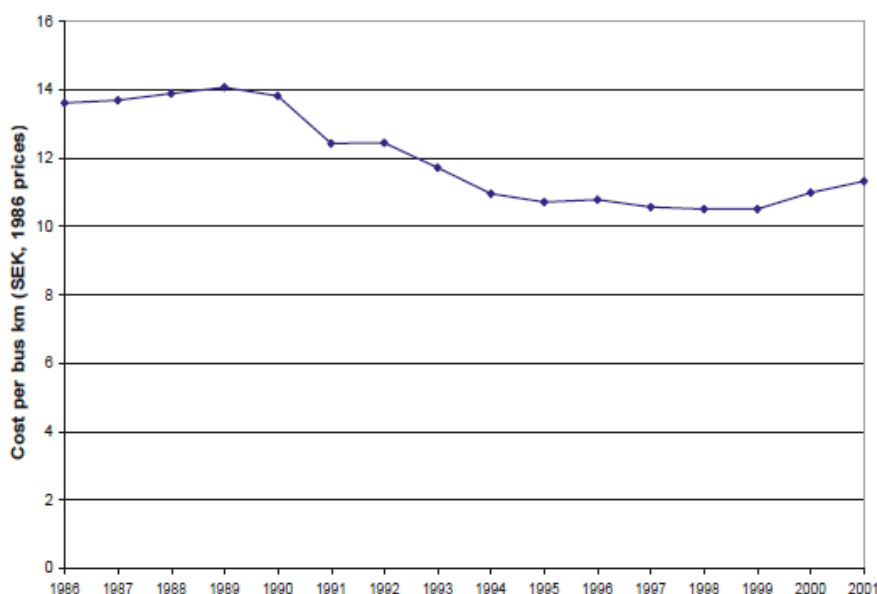


Figura 5 - Costi medi unitari dei servizi di tpl su gomma in Svezia dal 1986 al 2001

Fonte: Alexandersson, 2010

Tra il 2007 ed il 2014 il costo complessivo per il trasporto pubblico su gomma in Svezia è aumentato in termini reali del 30%. Il rapporto fra ricavi

di esercizio e costi è rimasto sostanzialmente invariato, intorno al 50%. Si è osservato nello stesso periodo un maggiore ricorso a veicoli più grandi. Il costo per veicolo-km prodotto è aumentato del 10%, quello per passeggero-km del 20% mentre si è ridotto del 10% quello per posto-km.

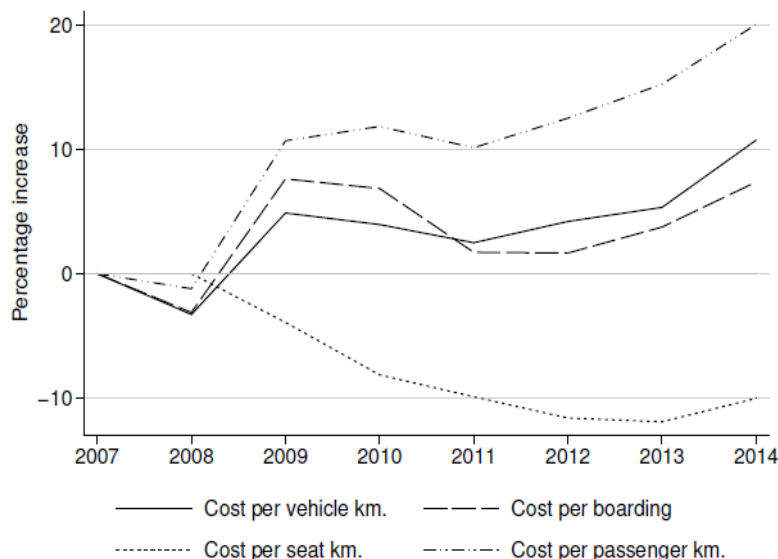


Figura 6 - Costi medi unitari dei servizi di tpl su gomma in Svezia dal 2007 al 2014

Fonte: Viegren, 2015

Nel 2012 è stata introdotta la possibilità di produrre servizi commerciali in competizione con quelli sussidiati; tale possibilità non ha finora sostanzialmente modificato il quadro dell'offerta ed incrementato le possibilità di scelta dei passeggeri. Nel 2014 i servizi non sussidiati rappresentavano il 2,4% del totale: si tratta per la maggior parte di collegamenti verso gli aeroporti, in molti casi già esistenti prima della modifica normativa.

4.2.2 Trasporto su ferrovia

Nel 1998, contemporaneamente alla separazione fra il gestore della rete e l'operatore dei servizi, la responsabilità per la pianificazione dei trasporti locali (su ferro e su gomma) venne affidata agli enti locali ai quali furono trasferiti le risorse statali ed attribuita la proprietà del materiale rotabile (alcuni di essi hanno successivamente creato una ROSCO unitaria). A seguito della riorganizzazione dell'ex impresa monopolista pubblica furono create e immediatamente privatizzate alcune società che si occupano della manutenzione di rete ed impianti ed un'altra dedicata alla manutenzione dei rotabili; è rimasta in mano pubblica una divisione dedicata al noleggio di convogli e locomotori.

Nel 2000 venne creato un soggetto nazionale con il compito di gestire le procedure di assegnazione tramite gara che nel 2011 è confluito nella agenzia governativa *Trafikverket*.

Le prime gare per l'affidamento dei servizi risalgono agli inizi degli anni '90 dello scorso secolo: alcune di esse videro vincitori piccoli operatori locali con ribassi dell'ordine del 20% e con impegno contrattuale al miglioramento della qualità dei servizi. In molti casi le procedure adottate erano "negoziate" e, in caso di partecipazione di altri soggetti, l'ex monopolista rivedeva al ribasso la propria offerta iniziale. Nella tornata successiva di gare si registrarono ulteriori contenimenti dei sussidi richiesti.

Lines Procured by CPTAs (regional lines)	Tender No.	Year	Subsidy Effect
Network in county of Jönköping etc	1	1989	-21%
	2	1993	-25%
	3	1997	Minor increase
Ystad-Simrishamn	1	1995	-18%
	2	1998	-10%
Herrjunga-Hallsberg	1	1994	-10%
	2	1999	-3%
	3	2002	Minor increase
Borlänge-Malung	1	1991	n.a.
	2	1994	-20%
	3	1996	Minor
Uppsala-Tierp	1	1991	n.a.
	2	1999	-20%
Stockholm, commuter trains	1	1998	-32%
	2	2005	+10%

Figura 7 - Variazione dei sussidi in alcune procedure di gara per i servizi ferroviari in Svezia

Fonte: OECD-ECMT, 2007.

Il primo caso di vittoria di un *newcomer* risale al 1990 quando BK Tåg si aggiudicò la produzione dei servizi nella contea di Jönköping. Un secondo operatore, di modeste dimensioni, fece il suo ingresso nel mercato nel 1995. La società introdusse alcune novità sotto il profilo tecnico tra le quali l'adozione di locomotori equipaggiati con motori in uso per gli autobus caratterizzati da minori costi di esercizio e di manutenzione. Vennero altresì riviste le condizioni di impiego del personale: ai conducenti furono affidate le mansioni del rifornimento e della pulizia dei veicoli (negli anni successivi anche l'ex monopolista adottò tale impostazione).

L'apertura del mercato è proseguita nel nuovo secolo che ha visto l'ingresso di numerosi operatori internazionali; nel 2012 operavano sulla rete ferroviaria nel suo complesso 15 operatori; i *newcomer* detenevano una quota di mercato - espressa in passeggeri-km trasportati - pari al 30%.

Nel 2016 è stata affidata a MTR, multinazionale con sede a Hong Kong, la gestione di tutti i servizi di trasporto pubblico nella Regione di Stoccolma. Il contratto ha durata di dieci anni con possibile estensione di altri quattro.

Tranne rare eccezioni il numero di partecipanti alle gare è risultato pari a due o tre unità (Figura 8).

In alcuni casi il vincitore non è risultato in grado di garantire la produzione richiesta nell'appalto con conseguente riduzione dei servizi e/o sostituzione di parte di essi con collegamenti automobilistici. Nei primi anni '00 due società sono fallite e l'ex monopolista, in difficoltà finanziarie, fu "salvato" grazie all'iniezione di capitali pubblici.

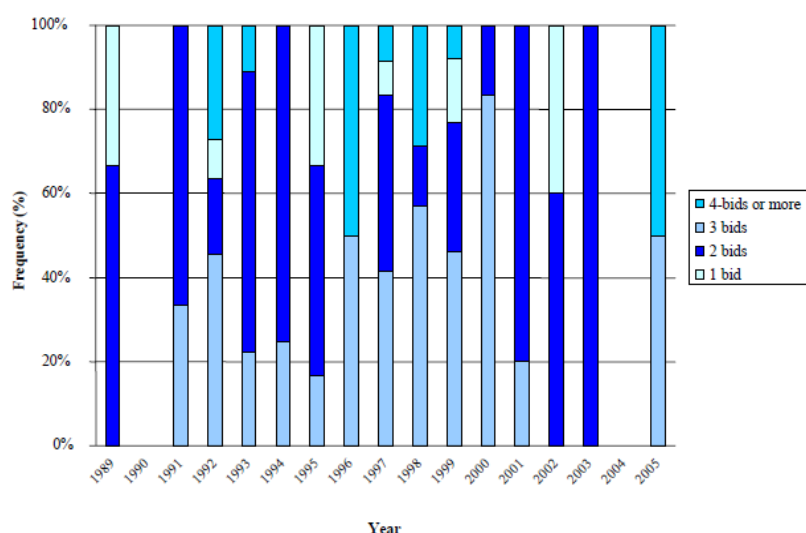


Figura 8 - Ripartizione delle procedure di gara per numerosità dei partecipanti e per anno

Fonte: OECD-ECMT, 2007. Competitive tendering of rail services

Oggi tutti i servizi sono affidati tramite gara. Gli enti territoriali hanno ampia autonomia nella scelta della tipologia di contratto; si registra una prevalenza di contratti *gross cost* con incentivi correlati all'evoluzione della utenza. La dimensione dei lotti di gara varia di norma tra i due e gli otto milioni di treni-km per anno, la durata tra i quattro e gli undici anni con possibilità di limitata estensione nel caso di raggiungimento di determinati standard. In alcuni casi il contratto prevede la gestione delle stazioni; in altri tale attività è di competenza diretta dell'ente locale oppure può essere affidata con un bando specifico.

Il *newcomer* può autonomamente decidere in merito al personale da assumere; di norma, anche in considerazione dei lunghi tempi necessari per la formazione, vengono assunti i dipendenti del precedente gestore.

Nei contratti vengono specificate in dettaglio le caratteristiche del servizio (materiale rotabile, orari, tariffe): l'operatore si configura quindi perlopiù come un mero esecutore privo della possibilità di introdurre varianti di rilievo nella produzione.

Le società cui vengono affidati i servizi possono acquistare il materiale rotabile oppure noleggiarlo dalle Autorità locali alle quali vennero originariamente assegnati i mezzi dell'ex monopolista e che hanno continuato ad acquistarne nel periodo successivo alla riforma del settore. Al committente spetta di norma il pagamento del pedaggio per l'utilizzo della rete. Nel 2010 è stato abolito il monopolio legale fino ad allora garantito all'ex monopolista statale per i servizi svolti senza contributi pubblici. Nel 2012 è stato approvato un provvedimento che prevede la possibilità per operatori commerciali di fornire servizi in competizione con quelli sussidiati dagli enti territoriali.

Tra il 1990 ed il 2014 la domanda soddisfatta dal trasporto su ferrovia è cresciuta da 6,6 a 12,1 miliardi di passeggeri-km; il segmento del trasporto locale in particolare ha visto triplicare la propria utenza (da 2 a circa 6 miliardi di passeggeri-km). In termini di ripartizione modale, la quota della ferrovia è cresciuta dal 5,7% al 9%, quella del trasporto individuale è diminuita dall'82,5% all'81,8% (Figura 9).

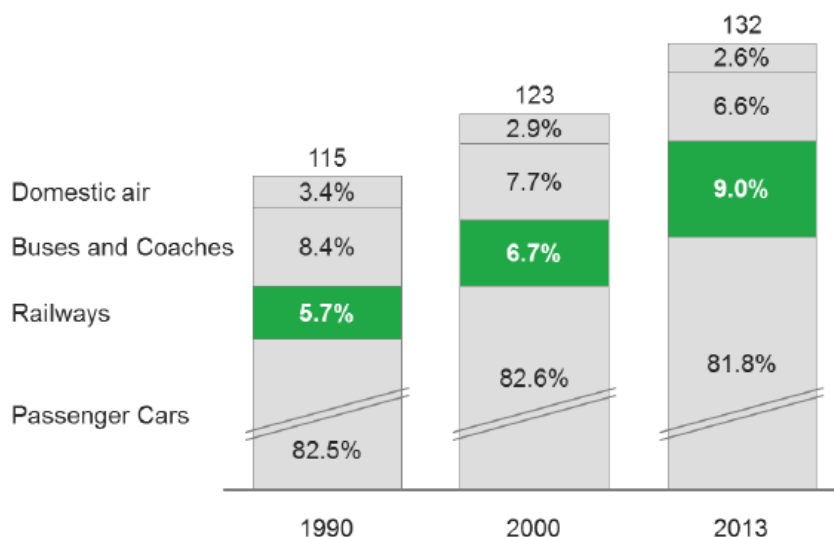


Figura 9 - Evoluzione della ripartizione modale del trasporto passeggeri in Svezia dal 1990 al 2013

Fonte: Trafikanalysis

5 La questione delle aggregazioni

5.1 Posizione del problema

La questione delle aggregazioni tra imprese nel settore dei trasporti si presta a letture da diverse prospettive. Qui non ci occuperemo di quelle prospettive che, partendo dall'assunto di comportamenti auto-interessati dei politici e dei manager aziendali, tendono a sottolineare i rischi di inefficienza, abuso di potere e finanche di corruzione che le aggregazioni aziendali farebbero crescere se non altro per il fatto che una torta più grande finirebbe inevitabilmente per ingolosire ulteriormente chi (politici e manager) già è goloso per natura. Non che l'argomento sia del tutto insignificante, ma una sua trattazione sul piano economico si presta all'elencazione di ovvietà concettuali che ci evitiamo volentieri. Soltanto la sociologia e la scienza politica potrebbero aiutare. Però le conoscenze di quelle discipline da parte di chi scrive queste note è troppo scarsa per poter dire qualcosa che si elevi al di sopra del banale.

Convienne, dunque, rimanere sul più solido terreno dell'approccio normativo tradizionale e fissare subito il punto metodologico di base dell'Economia Pubblica. Le potenziali aggregazioni tra imprese in qualsiasi settore, dei trasporti o d'altro genere, vanno innanzitutto valutate sulla base di una classica analisi dei costi e dei benefici sociali, che comprenda anche un attento studio degli effetti distributivi. Non diversamente da quanto si dovrebbe fare per le privatizzazioni o le nazionalizzazioni o per le disintegrazioni verticali oppure orizzontali. Del resto, dal punto di vista normativo, le aggregazioni (specie quando coinvolgano imprese a controllo pubblico nazionale e/o locale) si caratterizzano come il lato di politica industriale della più ampia politica economica relativa al settore. Politica economica i cui obiettivi devono avere un valore collettivo e non limitato agli interessi dei produttori (in senso lato) del servizio. Dove in quel "senso lato" comprendiamo management aziendale, lavoratori e amministratori responsabili e, in alcuni casi, committenti del servizio. In quel che segue non ci si soffermerà sul modo in cui gli obiettivi di politica economica sono dati, assumendo che essi derivino da una funzione del benessere sociale sulla quale converga il consenso della collettività rilevante. Non abbiamo la pretesa che la funzione del benessere sia di tipo utilitarista, anche se certamente è più semplice da essa derivare un'analisi costi-benefici basata sulla somma algebrica di valori monetari.

Senza voler dare risposte ferme e definitive, conviene cominciare a ragionare, molto brevemente, sui benefici e sui costi o, per essere più precisi, sulle loro variazioni in presenza di differenti tipi di aggregazioni. Le riflessioni che

seguono hanno carattere piuttosto generale e metodologico e, proprio perciò, possono poi essere adattate a piacere ai singoli settori di cui ci si voglia (o debba) occupare. Proprio la generalità delle considerazioni che si svolgeranno le rende applicabili tanto a fusioni vere e proprie quanto a consorzi tra imprese.

5.2 Possibili benefici

La prima domanda cui bisogna rispondere è se l'aggregazione tra imprese diverse possa avere effetti benefici sulla qualità dei servizi offerti e, quindi sulla soddisfazione dei bisogni dei consumatori, talché aumenterebbe la loro disponibilità a pagare. Nel caso di aggregazione tra imprese di trasporto aereo, per esempio, il beneficio potrebbe derivare dalla maggiore interconnessione consentita dall'integrazione delle reti ed, eventualmente, dalla possibilità di aprire nuove rotte (chiudendo quelle in sovrapposizione) che l'aggregazione dovesse consentire. Il miglior sfruttamento della capacità che ne consegue, però, potrebbe far aumentare i coefficienti di riempimento degli aerei, con possibile riduzione della qualità percepita del servizio.

Se si pensa all'integrazione tra imprese del trasporto pubblico regionale e locale anche esercenti diverse modalità (ferro e gomma) i benefici potrebbero venire, come minimo, dall'integrazione tariffaria, da una maggiore frequenza dei servizi (a parità di mezzi e personale) ottenibile tagliando i servizi che prima dell'aggregazione venivano svolti in sovrapposizione (come strumento di concorrenza tra le imprese mono-modali), da un miglior cadenzamento dei servizi con integrazione degli orari e da una più rigorosa puntualità. Ma ci si può spingere oltre: si può pensare a cogliere l'occasione dell'aggregazione per pianificare servizi "door-to-door", sfruttando al meglio le opportunità offerte dall'inter-modalità, dalla grande flessibilità dei servizi su gomma per raggiungere le destinazioni finali (i rami) e dalla maggiore capacità del ferro di servire i tronchi ad elevata frequentazione e la penetrazione dei grandi centri urbani congestionati.

Naturalmente, una volta trovata una risposta (quantitativamente determinata) alla prima domanda è opportuno chiedersi se e in che misura gli stessi risultati si possano ottenere senza fusione societaria, ma soltanto a mezzo di una programmazione seria e dettagliata da parte dei pubblici amministratori (autorità di bacino o altri soggetti deputati); a una accurata specificazione dei contratti di servizio con compagnie che restano indipendenti (ma non concorrenti tra loro); alla costituzione di consorzi tra imprese, al fine di raggiungere la dimensione minima efficiente. Questa seconda domanda chiama in campo questioni di fondo della teoria economica. Da un lato, richiama alla mente la disputa (mai definitivamente sopita) sulle capacità di coordinamento del mercato lasciato a se stesso e sui limiti della pianificazione; dall'altro fa riemergere la domanda da cui nasce la

teoria moderna dell'impresa, se cioè sia più efficiente integrare prodotti e processi produttivi diversi all'interno dell'impresa, fidando nelle sue capacità pianificatorie, o se invece sia meglio (di nuovo) lasciare il coordinamento al mercato o a un soggetto esterno (tipicamente un'agenzia pubblica).

Non sorprende che i managers generalmente si mostrino fiduciosi nelle loro abilità di organizzare e coordinare attività diversificate, complesse e anche tecnologicamente assai differenziate. Si tratta di fiducia nel metodo del comando e di sospetto circa la bontà degli esiti della contrattazione e, ancor più, circa le capacità dei pubblici poteri, spesso dipinti come radicalmente inetti e condizionati dalla politica, cioè dalla ricerca e dall'organizzazione del consenso con il metodo democratico. E tuttavia sembra un fatto empiricamente accertato che, in molti casi, siano gli stessi pubblici amministratori a voler delegare ai managers delle imprese le scelte di pianificazione, coordinamento e integrazione dei servizi, riservandosi, tutt'al più, un diritto di supervisione di ultima istanza da esercitare in *the backstage*.

Detto di questi potenziali benefici "qualitativi", ci corre l'obbligo di affrontare qualcosa che potrebbe apparire un bisticcio terminologico. Si tratta di preciso dei benefici derivanti dalla possibile riduzione dei costi unitari di produzione ottenibili grazie alle aggregazioni. Tali benefici, come è stato più volte sottolineato, possono derivare da *economie di densità*, *economie di scala*, *economie di scopo*.

Col termine *economie di densità* ci si riferisce al fatto che, producendo una maggior quantità di servizi su una data infrastruttura, i costi unitari di produzione si riducono. L'esistenza di economie di densità è accertata dalla maggior parte della letteratura empirica che ha provato a misurarle, nel settore dei servizi ferroviari, come in quello dei servizi aerei, come in quello del trasporto urbano (su ferro e su gomma). Le aggregazioni possono generare economie di densità e, quindi, più bassi costi unitari di produzione dei servizi se consentono un più intenso e razionale uso della rete esistente. Si prenda il caso di due imprese ferroviarie, ciascuna con vincoli sul parco rotabile. Se l'aggregazione tra le due imprese ferroviarie - operanti su una data rete - consentisse di utilizzare più efficientemente il materiale rotabile disponibile e, perciò, di intensificare il servizio, allora si potrebbero realizzare economie di densità. Nel caso delle ferrovie suburbane, diversi studi condotti negli Stati Uniti hanno dimostrato che non è la dimensione dell'impresa che gestisce i servizi (come misurata dalla scala complessiva delle operazioni) che differenzia la performance di costo, ma la densità del traffico sulla rete (qualsiasi ne sia la dimensione). Una particolare forma di economie di densità sono quelle legate all'utilizzazione della *capacità*, misurata, per esempio, dal grado di riempimento dei posti disponibili su un treno o su un aereo. Non è difficile immaginare che tali economie legate all'utilizzazione

della capacità siano diffuse in tutti i rami del trasporto. È invece difficile immaginare che le aggregazioni siano, senza altre qualificazioni, in grado di far crescere il grado di utilizzazione della capacità.

Le *economie di scala* propriamente intese si riferiscono a una situazione in cui un aumento equi-proporzionale di tutti gli output e della dimensione della rete genera una riduzione dei costi unitari di produzione. Le *economie di scopo* hanno origine in costi congiunti o comuni a più servizi. Generalmente, le economie di scopo possono sorgere se una compagnia effettua servizi merci e passeggeri utilizzando lo stesso personale e gli stessi depositi. Quando ci si riferisce a modalità diverse (metro e bus o treni e metro) è difficile individuare, sul piano tecnologico, la fonte dei costi congiunti o comuni. Tuttavia non si può a priori escludere che i costi manageriali e amministrativi siano così alti che divenga conveniente ripartirli anche tra modalità diverse di servizio.

Gran parte degli studi che hanno cercato di misurare le economie di scala hanno riscontrato che esse sono trascurabili nei servizi di trasporto aereo (dove i rendimenti di scala appaiono sostanzialmente costanti). In questo settore, le analisi precedenti allo sviluppo delle compagnie *low cost*, mostravano che la disponibilità di un *hub* favoriva riduzioni di costo, nel senso che un operatore con l'1% in più del suo traffico passante per un *hub* poteva godere di una riduzione dello 0,11% dei suoi costi. Ma con lo sviluppo delle compagnie *low cost* – tipicamente operanti con un modello *point-to-point* – anche queste economie, in senso lato legate alla scala, sembrano essere svanite. Gli studi americani riguardanti i servizi di trasporto ferroviari (merci e passeggeri) dimostrano l'inesistenza di economie di scala per reti (ma meglio sarebbe dire linee) di più di 500 miglia.

Nei servizi di trasporto locale urbano ed extra-urbano le economie di scala sembrano esaurirsi in fretta. La ricerca di Alessandro Avenali, Andrea Boitani, Giuseppe Catalano, Tiziana D'Alfonso e Giorgio Matteucci (2014, 2016) – mostra che i costi unitari dei servizi su gomma (urbani ed extra-urbani) decrescono solo fino a soglie di produzione molto basse: per l'Italia i costi medi sono crescenti al di sopra di appena 4 milioni di vetture-chilometro annue (che è meno del servizio per un quartiere di Milano o di Napoli). Analoghi studi per i servizi autobus intercity in Gran Bretagna, Canada e USA mostrano, per le grandi imprese, forti *diseconomie* di scala; per le imprese medie e piccole, rendimenti di scala praticamente costanti. Altri studi, riferiti alla Svizzera, trovano sia economie di scopo che economie di scala nei servizi di trasporto locale multimodali (Farsi, Fetz, Filippini, 2007) e sono stati ampiamente utilizzati dai sostenitori delle aggregazioni e dai nemici dell'*unbundling*: “*An unbundling of a multi-output company into single-output companies leads to higher costs in the market as the synergies in the joint production are no longer exploited*”. Al contrario Boitani, Nicolini,

Scarpa (2013) non riscontrano l'esistenza di economie di scopo, né di scala, con riferimento ai servizi urbani di un gruppo di città europee con più di un milione di abitanti.

5.3 Possibili costi delle aggregazioni

Tra i possibili costi vanno annoverati quelli sulla concorrenza, in senso molto ampio. Non si tratta di questione astratta, che interessa soltanto i professori (categoria notoriamente sfaccendata e poco raccomandabile, per i politici oggi *à la page*). Altri meglio di me sapranno affrontare il tema. Sarò quindi molto breve, procedendo per accenni e senza dimostrare le tesi enunciate.

Nel citato studio, dopo aver notato le economie di scala e di scopo e aver sostenuto che esse verrebbero perdute con l'*unbundling* Farsi, Fetz, Filippini (2007), annotano: *"On the other hand the benefits from the introduction of a tendering procedure (competition for the market) are higher when this procedure is implemented for single lines as the barriers to entry are lower compared to a tendering procedure for a multimode network. Therefore, Following Cambini and Filippini (2003) network tendering is more complex than line tendering and the number of potential bidders is lower. Therefore, the trade-off from unbundling between the loss of economies of scope and the gain of higher cost efficiency from the introduction of competition for the market exists. An alternative to the introduction of competitive tendering procedures could be the introduction of incentive regulation instruments such as yardstick competition. The advantage of this regulatory instrument is to allow the exploitation of the economies of scale and scope to promote the cost efficiency by avoiding the implementation problems related to the introduction of competitive tendering policies for urban transit systems"*.

Ma c'è di più. Le aggregazioni (in corso) possono costituire un deterrente all'avvio di procedure di affidamento tramite gara che riguardino i servizi di una o più delle aziende in corso di aggregazione. Che interesse possono avere gli azionisti di aziende che godono di affidamenti diretti a fondersi con un'azienda che, in breve volgere di tempo, potrebbe aver perso la gara o alcune delle gare per i servizi che al momento dei negoziati per la fusione le sono affidati? Quale potrebbe essere il valore di mercato dell'azienda che va incontro alle gare in questa incertezza? Ed ecco allora spuntare delle fantasiose scappatoie legislative, come quelle che prevedono l'automatico prolungamento delle concessioni o degli affidamenti diretti (quindi niente gare) nel caso di aziende entrate in un processo di aggregazione. Scappatoie generalmente giustificate con l'obiettivo (di politica industriale) di far crescere la dimensione media delle aziende italiane di trasporto. Oltre alle scappatoie legislative, esistono anche altre strade per sottrarsi di fatto alle

incertezze della concorrenza. Una di queste consiste nell'addomesticare a tal punto le gare riguardanti i servizi di una delle aziende entrate nel processo di aggregazione da rendere praticamente certo il nome del vincitore: l'azienda in questione, naturalmente. I modi sono molti e ben conosciuti alle pubbliche amministrazioni che si credono scaltre e, in realtà, fanno solo il danno dei propri cittadini. E comunque queste "vie di fuga" non possono cancellare l'esistenza di mine nascoste sotto la superficie di bilanci apparentemente sani ma che, magari, nel giro di pochi anni dovranno trovare le risorse per ripagare costruzione, gestione e manutenzione di metropolitane dagli appetiti finanziari ed economici robusti.

Infine, andrebbe menzionato un altro possibile impatto negativo, che passa per la deterrenza alle gare che potrebbero bandire altri. Si supponga che sia in corso un'aggregazione tra operatori che già detengono ampie quote di un mercato (per esempio di trasporto regionale, sia urbano che extra-urbano e in diverse modalità). L'eventuale realizzazione della fusione metterebbe in campo un gruppo dalle forti capacità competitive, sia derivanti dagli eventuali vantaggi di costo (se vi sono), sia derivanti dal ben noto fenomeno congiuntoi delle "*deep pockets*", a sua volta derivato o quantomeno collegato al "*too big to fail*". In queste condizioni, bisogna ammettere che le amministrazioni locali proprietarie di aziende di trasporto non avrebbero interesse a bandire gare sul proprio territorio, temendo di veder partecipare un soggetto tanto temibile, cioè con elevate probabilità a priori di essere in grado di presentare offerte molto competitive. Tanto più se le imprese in corso di fusione fossero controllate da soggetti pubblici potenti e con in mano i cordoni della borsa per tutti (per esempio lo Stato e/o una Regione). Insomma, quando girano per il mare i grandi predatori, meglio rimaner nascosti nelle tane sicure, potendo.

5.4 Focus sui modelli di aggregazione tra imprese e relative best practices.

Il settore del TPL italiano è stato caratterizzato nell'ultimo quindicennio da una forte incertezza normativa, aggravata dall'instabilità delle risorse pubbliche disponibili e dalla debolezza e inefficienza delle soluzioni di governance. Tale contesto ha inciso sulle caratteristiche e sulle gare e sulla loro assegnazione. Nel corso degli ultimi anni, come abbiamo visto nelle precedenti sezioni di questo lavoro, gli interventi che si sono succeduti hanno determinato passi in avanti e ritorni indietro nel percorso di costruzione del mercato basato su regole concorrenziali. In tale quadro di incertezza regolatoria si inscrivono i processi di fusione e acquisizione tra aziende.

Con riferimento ai mesi scorsi si segnala il progetto ATM-Trenord che ha visto accelerazioni e frenate derivanti in buona parte dalla legge regionale n.

35, del 29 dicembre 2016. Tale normativa infatti prevede che una società pubblica che si aggrega con un gruppo quotato entro il 30 giugno 2017 può allungare la durata della concessione, senza dover fare una gara, nel rispetto dei limiti stabiliti da normativa europea. Questa potrebbe essere una spinta per il Comune di Milano a portare a buon fine il progetto.

Il caso Arriva (gruppo DB) costituisce oggi il migliore esempio nel campo privato. Partita dalla esperienza di Sadem, frutto del *leveraged buy out* della famiglia Proto, ha acquisito con successo la valdostana Savda. Poi, Arriva (britannica) ha acquisito i vettori privati di Bergamo e Brescia e dopo gara, del Friuli.

A livello nazionale, il gruppo FSI ha formato Busitalia che sta crescendo anche grazie alle complementarietà con la rete AV (inizialmente l'acquisizione avvenne per i servizi sostitutivi). Ancora con riferimento a FSI il caso Trenord rappresenta la più poderosa operazione di *merger* nel settore del trasporto ferroviario locale. Da notare che l'analisi delle *best practices* deve tenere in considerazione le *constituenties* delle imprese in oggetto ovvero l'azionista impersonato dal management, i lavoratori i quali a loro volta sono impersonati dai sindacati, i clienti impersonati in primo luogo dai consigli comunali e regionali interessati ed i fornitori primo fra tutti il proprietario dell'infrastruttura.

La strategia espansiva delle reti ferroviarie pubbliche continuerà, presumibilmente, fino a che sarà prevalente il finanziamento pubblico del TPL, e fino al radicamento definitivo di tecnologie alternative: Google sta pensando a un Google bus, formato da moduli di unità individuali, agganciati fra loro per le tratte lunghe a guida automatica su corsie autostradali dedicate, poi sganciabili in corrispondenza dei caselli di uscita. Forse tecnologie di questo tipo privilegeranno investitori specialisti o formule cooperative. Quanto esplicitato fino ad ora deriva dall'evoluzione del quadro regolatorio a livello europeo in particolare dalla Direttiva 2007/58/CE. Tale direttiva impone agli Stati membri il superamento di barriere all'ingresso e l'apertura del mercato dei servizi di trasporto (ferroviario) alla concorrenza. D'altro canto, il Regolamento 1370/2007 prevedeva esplicitamente che alle ferrovie regionali fosse possibile continuare ad applicare gli affidamenti diretti. Come si è già detto, però, con l'approvazione del Regolamento 2338/2016, gli affidamenti diretti anche in campo ferroviario non saranno più possibili a partire dal 2023.

A latere delle prospettive giuridiche, il mercato è stato rivoluzionato anche dalle scelte che i grandi player europei hanno posto in essere per sfruttare le opportunità dei nuovi mercati. In prima analisi si possono individuare due modelli di sviluppo strategico riassumibili nelle scelte fatte nel Regno Unito (liberalizzazioni iniziate negli anni novanta) ed in Francia (regia pubblica). Nello specifico la liberalizzazione dei servizi di TPL nel Regno Unito, iniziata

negli anni '90 ha portato alla nascita di operatori privati con fatturati che oggi variano da 2 a 9 miliardi di sterline. Come accennato una spinta altrettanto forte alla nascita di operatori transnazionali è stata quella francese sostenuta dal governo e dall'*incumbent* ferroviario. A prescindere dai modelli di riferimento la tendenza in atto in ambito europeo è quella di una progressiva aggregazione di operatori. Da un lato risulta chiara la tendenza delle grandi imprese a realizzare operazioni di fusioni e concentrazioni aziendali. Per altro verso, appaiono intensificati gli accordi con operatori locali, tesi ad aggiudicarsi delle quote di mercato in altri bacini territoriali. Sulla base delle disposizioni della Direttiva 2007/58/CE si è dato modo alle aziende nazionali di rafforzarsi sui mercati interni con politiche mirate. Le grandi politiche espansionistiche messe oggi in atto da Ratp, Arriva ed altri operatori stranieri sono il frutto di scelte operate negli anni passati e sono sintetizzate di seguito. I principali operatori europei hanno perseguito prevalentemente strategie aggregative. Tra le principali, a partire dal 2010, troviamo Deutsche Bahn che ha acquisito Arriva per un importo di circa 1,6 miliardi di Sterline. Sempre nel 2010 Ratp ha rilevato Transdev Italia e le controllate. Facendo un focus negli ultimi tre anni 2014-2015-2016 si nota un certo dinamismo tra alcuni dei principali vettori di TPL europei. Considerando le transazioni (consideriamo solo le acquisizioni) notiamo che Ratp ha acquisito Navocap, Société des Lignes Touristiques, DL Entreprises, una quota di maggioranza in SAI Consulting Engineering Pvt, The Original London Sightseeing Tour. Per ciò che concerne Arriva la sintesi dei *deals* è la seguente: Aùutos Carballo, Savda Autoservizi Valle d'Aosta, KM SpA, Northern Rail, OFJ Connections/Heathrow Ops, Bus Partners, GOTFRI spol, quota di maggioranza in Alpetour-Potovalna Agencija, The Original London Sightseeing Tour Ltd., Gwyliau Seren Arian Cyf. Il gruppo Go Ahead ha acquisito Excelsior Coaches mentre Keolis Alfa Park, Skyport International Services, una quota di minoranza in Voxtur, Transports Daniel Meyer, quota di minoranza in SA Economie Mixte Exploitation Stationnement Ville Paris. National express AlpyBus, E. Clarke & Son, Diamond Transportation Services, Voramar El Gaucho, Ecolane Finland, Autocares Herranz. Per finire, Stagecoach con First Devon & Cornwall/Plymouth Depot Bus, J.P. Executive Travel. I casi sopra elencati mettono in risalto come gli operatori principali europei perseguano costantemente strategie industriali volte allo sviluppo della propria quota di mercato al di fuori dei confini nazionali. La dimensione e le caratteristiche degli operatori italiani presentano ad oggi oggettivi vincoli dimensionali e di strategie manageriali. Le considerazioni fatte e le tendenze del mercato vanno nella direzione di ulteriori aggregazioni, anche sotto forma di consorzi. Nelle righe di sopra abbiamo accennato le principali operazioni degli ultimi anni alle quali occorre aggiungere un ulteriore elemento strategico: la capacità di competere e aggiudicarsi gare in

contesti legislativi e di mercato eterogenei genera *know-how* tecnologico, capacità manageriali e competenze legali che rappresentano a loro volta un vantaggio competitivo che si manifesta in competenze operative in mercati di riferimento dissimili, in strutture industriali differenti, in competenze legate alla diversificazione settoriale e in know-how organizzativo. Tali “economie di conoscenza” possono essere verosimilmente conseguite anche in assenza di un processo di aggregazione formalmente compiuto che, in particolare nella realtà italiana, sembra trovare forti ostacoli nella ritrosia della maggior parte dei soggetti presenti oggi sul mercato a cedere la “sovranità” aziendale. In tale ottica, potrebbe essere auspicabile la costituzione di consorzi aziendali di dimensioni complessive - per fatturato, dipendenti, capacità finanziaria - tali da renderli soggetti in grado di competere con le maggiori società del settore in ambito europeo.

Tabella 2 - Principali operazioni di acquisizione nel settore del trasporto pubblico da parte di operatori europei dal 2014 al 2017

Data as of 01 Jun '17

All monetary values in millions of U.S. Dollars, unless otherwise noted

RATP

All M&A Deals (17)

Announce Date	Close Date	Deal Title	Transaction Value	EV/Sales	EV/EBITDA	Role
11 Jul '16	11 Jul '16	Navocap SAS	--	--	--	Buyer
12 Jun '15	12 Jun '15	Société des Lignes Touristiques SNC	--	--	--	Buyer
02 Mar '15	17 Sep '15	DL Entreprises SAS	--	--	--	Buyer
11 Nov '14	11 Nov '14	Quota di maggioranza in SAI Consulting Engineering Pvt Ltd.	--	--	--	Buyer
11 Sep '14	11 Sep '14	The Original London Sightseeing Tour Ltd.	--	--	--	Buyer

ARRIVA

14 Oct '16	14 Oct '16	Aùutos Carballo SL	--	--	--	Buyer
12 Jul '16	12 Jul '16	Savda Autoservizi Valle d'Aosta SpA	--	--	--	Buyer
20 Dec '15	20 Dec '15	KM SpA from A2A SpA	--	--	--	Buyer
09 Dec '15	Pending	Northern Rail Ltd.	--	--	--	Buyer
25 Nov '15	08 Jan '16	OFJ Connections Ltd. /Heathrow Ops	1,95884	--	--	Seller
23 Jul '15	23 Jul '15	Bus Partners Sro	--	--	--	Buyer
23 Jul '15	23 Jul '15	GOTFRI spol sro	--	--	--	Buyer
08 Apr '15	Pending	Quota di maggioranza in Alpetour-Potovaľna Agencija dd	15,895262	0,476192	2,554145	Buyer
11 Sep '14	11 Sep '14	The Original London Sightseeing Tour Ltd. from Deutsche Bahn AG	--	--	--	Seller
06 Aug '14	06 Aug '14	Gwyliau Seren Arian Cyf	--	--	--	Buyer

Go Ahead

05 Oct '16	05 Oct '16	Excelsior Coaches Ltd.	--	--	--	Buyer
------------	------------	------------------------	----	----	----	-------

Keolis

11 May '17	11 May '17	Alfa Park NV	--	--	--	Buyer
16 Jan '17	16 Jan '17	Skyport International Services, Inc.	--	--	--	Buyer
21 Mar '16	21 Mar '16	Quota di minoranza e in Votur SAS	--	--	--	Buyer
14 Jan '16	14 Jan '16	Transports Daniel Meyer SAS	--	--	--	Buyer
		Quota di minoranza in SA Economie Mixte Exploitation	--	--	--	Buyer
15 Oct '15	Pending	Stationnement Ville Paris	--	--	--	Buyer
11 Mar '15	01 May '15	Australian Transit Enterprises Pty Ltd.	124,49125	--	--	Buyer

National express

31 Dec '16	31 Dec '16	AlpyBus SARL	--	--	--	Buyer
16 Dec '16	16 Dec '16	E. Clarke & Son (Coaches) Ltd.	--	--	--	Buyer
27 Oct '16	27 Oct '16	Diamond Transportation Services, Inc.	--	--	--	Buyer
23 Jun '16	Pending	Voramara El Gaucho SL	--	--	--	Buyer
08 Jun '16	08 Jun '16	Ecolane Finland Oy	--	--	--	Buyer
10 Nov '15	10 Dec '15	Autocares Herranz SL	32,235	2,142857	--	Buyer
19 Feb '14	Pending	Atlantic Express Transportation Corp. /Philadelphia Bus Ops	11,75	--	--	Buyer

Stagecoach

13 Jul '15	Pending	First Devon & Cornwall Ltd. /Plymouth Depot Bus	--	--	--	Buyer
29 Apr '14	29 Apr '14	J.P. Executive Travel	--	--	--	Buyer

6 Analisi delle raccomandazioni dell'AGCM e delle linee guida emanate ART.

6.1 Le raccomandazioni dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Nelle conclusioni dell'analisi conoscitiva pubblicata lo scorso anno ("Condizioni concorrenziali nei mercati del Trasporto Pubblico Locale"), l'AGCM afferma che vi sono importanti spazi per lo sviluppo della concorrenza nel settore e per la riduzione dei costi di gestione più elevati rispetto a realtà estere comparabili e che presentano un'ampia varianza sia tra aziende che su base regionale.

Il ricorso ai costi standard di settore, da usare come riferimento per il calcolo della base d'asta e per il riparto delle risorse, viene giudicato come una soluzione quasi obbligata (pur se di *second best*) nella prospettiva di aumentare l'efficienza.

Si evidenzia inoltre come finora l'offerta di servizi commerciali, pur teoricamente prevista dalla normativa, abbia avuto un peso del tutto residuale e sia stata limitata a pochi servizi in ambiti non inseriti nei contratti di servizio. Essa potrebbe coprire sia i servizi ad elevata domanda e che non necessitano di contributi sia quelli a domanda molto debole qualora venissero adottate modalità di produzione del servizio con costi molto più contenuti di quelli attuali.

L'Autorità ritiene necessario agire su quattro ambiti di intervento:

- migliorare la programmazione dei servizi (inclusi quelli non di linea, come auspicato anche da ART in una segnalazione del 2015) che dovrebbe essere svolta a livello regionale o sovraregionale, con approccio ingegneristico ed intermodale, valutando l'effettivo "grado di socialità" dei servizi offerti ed infine ampliando al massimo gli spazi per offrire servizi commerciali;
- aumentare la "propensione" alle gare delle amministrazioni anche con meccanismi premiali nell'allocazione dei fondi pubblici;
- impedire affidamenti "in house" che prevedano costi di produzione superiori a quelli di un'impresa media che opera in condizioni analoghe e prevedere un aumento della soglia minima relativa alla quota parte di servizi che devono essere affidati con procedure a evidenza pubblica;
- rimuovere le principali barriere all'entrata definendo principi generali sulla dimensione dei bacini di programmazione e dei lotti, promuovendo lo sviluppo di società terze proprietarie del materiale rotabile, soprattutto

ferroviario, affrontando le tematiche occupazionali con strumenti diversi dalle clausole sociali troppo ampie;

- allontanare le funzioni di stazione appaltante dalla dimensione locale e attribuendole ad un unico organo a livello dello Stato centrale;
- sviluppare la concorrenza “nel” mercato introducendo, per il TPL su gomma, una disciplina unitaria a livello nazionale che individui adeguati test di compromissione e contributi al servizio universale;
- premiare le amministrazioni che adottano le procedure competitive;
- centralizzare le funzioni di stazione appaltante per tutte le gare italiane del TPL in capo ad un solo organo, a livello dello Stato centrale, con compiti di: predisposizione dei bandi; svolgimento e aggiudicazione delle gare, monitoraggio sull’esecuzione dei contratti (analogamente a quanto avviene, ad esempio, per alcune forniture nel settore della sanità).

6.2 Le linee guida emanate ART

Con Delibera del 17 giugno 2015, l’Autorità di Regolazione dei Trasporti ha definito una serie di misure per la redazione dei bandi per l’assegnazione in esclusiva di servizi di tpl oltre che per la nomina delle commissioni aggiudicatrici.

Vengono, tra l’altro, delineate le condizioni per l’equa e non discriminatoria partecipazione alle gare ed i criteri pro-concorrenziali per la definizione della disciplina contrattuale.

Al fine di favorire la più ampia partecipazione viene individuato un set minimo di informazioni che debbono essere rese disponibili ai concorrenti.

Si richiede inoltre di motivare l’introduzione di ogni requisito aggiuntivo rispetto a quelli normativamente prescritti giustificando la ragionevolezza e la proporzionalità degli stessi rispetto alle specificità della gara nonché l’assenza di effetti discriminatori a danno di potenziali concorrenti.

Si prevede che la durata dei contratti di servizio sia commisurata all’entità degli investimenti richiesti.

Compatibilmente con le esigenze di finanza pubblica e in relazione alle caratteristiche della gara si prevede che gli enti pubblici acquistino materiale rotabile e beni strumentali per l’effettuazione del servizio e li mettano a disposizione dell’aggiudicatario; in alternativa è possibile fornire garanzie per il finanziamento dell’acquisto degli stessi beni da parte del vincitore della gara.

Con riferimento alla nomina delle commissioni si prescrive che gli enti affidanti adottino misure adeguate per prevenire, individuare e risolvere in modo efficace eventuali conflitti di interesse insorti nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione, per evitare qualsiasi distorsione della

concorrenza e garantire la trasparenza della procedura di aggiudicazione e la parità di trattamento di tutti i candidati e gli offerenti.

7 “Raccomandazioni” per il buon funzionamento delle gare italiane avvenire.

Le gare hanno sempre avuto vita dura nella cultura politica italiana e nella prassi delle amministrazioni locali. In principio fu l'*in house*, introdotto nel linguaggio e nella legislazione comunitaria con il “cavallo di Troia” costituito dal giudizio della Corte Europea sul famoso caso Teckal (C-107/98). Fu quello il modo in cui qualche amministrazione comunale pensò di poter ignorare la normativa sulle gare per i servizi di trasporto locale, sfruttando una possibilità (l'affidamento in casa, appunto) offerta dal ministro Buttiglione con il famoso art. 35 della legge Finanziaria 2002 (legge 448/2001). Il più grande e lesto comune a servirsi della finestra fu quello di Roma, con una bella svolta ad U rispetto all'assetto che aveva disegnato e iniziato ad attuare l'assessore Tocci sul finire degli anni '90.

Ma un'altra e più sottile forma di aggiramento delle gare fu messa in atto dal Comune di Milano. È storia nota, se non altro perché è stata raccontata molte volte: nel 2002, il Comune emanò un bando di pre-qualificazione per la gara futura, che doveva riguardare tutti i trasporti milanesi, compresi la metro e i tram. Il bando è stato poi rinnovato nel 2006. Vi si dettagliavano le caratteristiche che doveva possedere qualsiasi impresa aspirasse a partecipare alla gara. Chiunque capisce che una gara unica per servizi tecnicamente tanto diversi non si giustifica se non per favorire chi già li gestisce. Per maggiore sicurezza il bando definiva una serie di criteri capaci di qualificare un solo partecipante alla gara: l'azienda comunale Atm. L'arma letale stava nei criteri riguardanti il trasporto su metropolitana: i partecipanti dovevano aver svolto negli anni 2002-2004 almeno 20.000 vetture/km su linee alimentate con terza rotaia! Si tratta di una caratteristica tecnica che rileva per la fornitura dei treni e non per la gestione del servizio, ma che è capace di escludere praticamente tutte le aziende italiane ed europee che avrebbero potuto (a fatica) soddisfare gli altri criteri. Chi vinse la gara è ben noto: l'unica azienda europea che poteva soddisfare il requisito “letale”, cioè ATM!

Ora la legislazione nazionale ha saggiamente rinunciato all'obbligo di gara e alle scadenze per svolgere le gare, per adottare un programma di incentivazione delle medesime - come da chi scrive suggerito circa dieci anni fa - al fine di favorire la diffusione della concorrenza e l'aumento dell'efficienza. Tra l'altro, passare da un approccio normativo a un approccio incentivante permette di evitare che si fissi una data entro cui “tutta l'Italia deve andare a gara”: uno dei più macroscopici errori del legislatore

nazionale. Lo scaglionamento delle gare permetterebbe anche di confezionare lotti più piccoli, a tutto beneficio della concorrenzialità delle gare stesse, riducendo il rischio che un grande *incumbent* si giochi tutto il suo mercato in una sola volta (rischio che è, almeno in parte, alla base di molte resistenze alle gare e di molte distorsioni nelle poche che sono state bandite).

Ma l'obiettivo dell'efficientamento – a nostro avviso - non è affidato solo alle gare: è perseguito anche attraverso l'applicazione progressiva e rigorosa dei costi standard, il ridisegno delle reti e l'applicazione coerente di *price cap* e *subsidy cap*. La legge affida all'Autorità dei trasporti competenze assai delicate per la liberalizzazione dei trasporti locali: dai criteri per la fissazione della tariffe, “in relazione alle condizioni di concorrenza effettivamente esistenti nei singoli mercati”, alla definizione degli schemi per i bandi di gara relativi all'affidamento dei servizi e dei criteri per le nomine delle commissioni aggiudicatrici, fino alla verifica dell'eventuale presenza di clausole discriminatorie nelle gare per i servizi ferroviari regionali. È di cruciale importanza che l'ART sia lasciata nelle condizioni di operare e di utilizzare tutte le frecce che la legge le mette a disposizione. Nessuna esclusa.

È chiaro, infatti, che non conta solo fare le gare, ma che occorre farle bene. Chiunque abbia studiato un po' di teoria economica sa che l'esito delle gare è tanto migliore sotto il profilo del benessere sociale quanto maggiore è il numero dei partecipanti. Quanto più cioè il morso della concorrenza si fa sentire al momento di sottoporre le offerte. Le previsioni del D.L. 50/2017 vanno dunque nella direzione giusta, fornendo all'ART nuovi strumenti e linee guida che ne rafforzano i poteri di regolazione pro-competitiva. Ora sta all'ART usarli al meglio. Nella certezza che l'Autorità della Concorrenza e del Mercato non potrà che sostenere ogni regola capace di rafforzare la competitività effettiva delle gare.

Uno degli aspetti più problematici per l'effettivo dispiegarsi degli effetti positivi delle gare, sia in termini di miglioramento dell'efficienza di produzione che della qualità dei servizi di trasporto pubblico locale, sembra essere rappresentato dalla espansione del ruolo del “campione ferroviario nazionale” che ha visto crescere, per tramite quasi esclusivo di acquisizione di aziende già presenti sul mercato, il proprio peso nel settore del trasporto su gomma e, al contempo, nel *core business* in relazione al prospettato ed in parte già attuato processo (vedasi il caso delle Ferrovie Sud Est in Puglia) di integrazione nel gruppo FSI sia di alcune reti locali che dei gestori dei servizi, di norma integrati, su tali infrastrutture. La strategia di crescita ha visto da ultimo l'acquisto di una quota di M5 SpA, la società concessionaria delle metropolitana “Lilla” di Milano.

Come evidenziato dall'AGCM, inoltre, l'attribuzione a Trenitalia di ingenti risorse destinate al rinnovo del materiale rotabile per i servizi locali sembra

porre una forte ipoteca sulla effettiva possibilità di un *level playing field* per i futuri affidamenti tramite gara. Nonché, potremmo aggiungere, non chiarisce del tutto circa la volontà della politica nazionale di avere delle gare “vere” nel comparto delle ferrovie regionali.

In tale quadro che appare ricco di criticità, in una ottica di reale apertura del mercato, un elemento che riveste un notevole rilievo concorrenziale è rappresentato dalla modalità di definizione dei lotti di gara ed in particolare dalla scelta delle amministrazioni locali di fare esclusivo riferimento alle “dimensioni minime efficienti” oppure di prendere in considerazione ex-ante altre potenziali forme di economia ed in particolare quelle relative all’integrazione fra gomma e ferro piuttosto che lasciare che queste siano eventualmente “svelate” dal mercato nello svolgimento delle procedure di affidamento.

Esiste, in effetti, un modo indiretto per scoprire se economie di scala e di scopo siano effettivamente possibili e se quindi è preferibile avere, in un dato territorio, un unico grande operatore (magari intermodale) piuttosto che tanti piccoli. Non c’è bisogno di individuare ex-ante, da parte della politica, la dimensione ottimale dei bacini e, quindi dei lotti. Come più volte rilevato dall’Antitrust, esistono varie possibilità per utilizzare le stesse gare per ottenere informazioni circa la capacità di singole linee o di gruppi di linee di stare sul mercato senza bisogno di sussidi pubblici. Mediante gare articolate (in termini tecnici *aste combinatoriali*), l’amministrazione locale può anche studiare se e quanto le convenga (sotto il profilo del bilancio pubblico) la presenza di sussidi incrociati. Per esempio, si immagini due lotti di servizio, uno (A) da 100 km e l’altro (B) da 50 km. Supponiamo che l’ente locale metta a gara, sia i due lotti separati che un lotto combinato, comprendente entrambi. Supponiamo (per carità di patria e semplicità di analisi) che il bando sia ben disegnato e che la partecipazione alla gara sia competitiva. Supponiamo che la migliore offerta per A sia la richiesta di un sussidio di 250, ovvero 2,5 a km e la migliore offerta per B sia 0, ovvero non si richieda alcun sussidio. Se la miglior offerta per il lotto combinato è di un sussidio ≤ 250 , è evidente che il lotto combinato consente economie di scala o di scopo e, quindi potenziali risparmi per l’ente appaltante in termini di sussidi.

Un’ultima considerazione va fatta sull’argomento delle aggregazioni e delle fusioni. Aziende come Arriva-DB, o i giganti francesi Keolis e Veolia-Transdev o Virgin, Stage Coach, ecc., sono cresciute aggiudicandosi gare in posti molto diversi e lontani tra loro e acquisendo altre aziende sul mercato. La loro crescita è avvenuta confrontandosi col mercato, non per l’iniziativa politica di qualche assessore regionale o comunale, finalizzata a costituire un’azienda ritagliata sui confini amministrativi, né dalla disperata ricerca di un partner dalle risorse finanziarie ritenute illimitate per salvare aziende decotte. Chi può dire se l’acquisizione, da parte, per esempio, dell’azienda di Perugia

(APM) o di Bus Italia, di aziende fuori dai confini italiani (magari in Olanda) non sarebbe molto più sensata economicamente della fusione in una società unica delle varie aziende umbre o dal tentativo di costruire un campione nazionale mediante acquisizioni a tappeto da parte di un soggetto non contendibile sul mercato finanziario? E chi può garantire che la fusione delle aziende pubbliche abruzzesi produrrà un'unità industriale vitale invece di un "colosso dai piedi di argilla", destinato a campare sotto ossigeno per sempre? Certo, l'azzeramento di un tot di consigli d'amministrazione fa un bell'effetto, ma da quando siamo tornati a pensare che la politica è più brava del mercato a disegnare i confini delle aziende? E chi può garantire che le future gare (qualora siano gare uniche regionali) non verranno disegnate in modo che gli unici vincitori possibili siano i nuovi "campioni regionali"? E se i veri costi della politica fossero proprio gli extra-costi dovuti al dominio di una proprietà pubblica (nazionale o locale) non contendibile e dotata del privilegio/condanna di poter attingere con una certa libertà al bilancio dello Stato, della Regione o del Comune e di essere sempre e comunque salvata con i soldi del contribuente?

Riferimenti bibliografici

AGCM. 2017. Bollettino Settimanale Anno XXVII - n. 11. AS1358 - Regione Piemonte - Modalità dei affidamento del servizio di trasporto pubblico locale.

<http://www.agcm.it/component/joomdoc/bollettini/11-17.pdf/download.html>

Alexandersson, G. 2010. The accidental deregulation. Dissertation for the degree of doctor of philosophy, Ph.D. Stockholm School of Economics.

Alexandersson, G. 2016. Lessons learnt from railway deregulation and tendering in Sweden, Nordic Public Transport Conference NLTM, Helsinki, 16 June.

http://nordicpublictransport.com/wp-content/uploads/31_Gunnar-Alexandersson-2016-06-16_Alexandersson_Railway-deregulation4_n.pdf

ARRIVA. 2013. Liberalisation and competition in the European regional rail market.

http://www.arriva.co.uk/~/_media/Files/A/Arriva-Corporate-V2/press-release/2013/29-10-2013-2.pdf

Beck, A. 2011. Experiences with Competitive Tendering of Bus Services in Germany. *Transport Reviews*, 31(3), 313-339.

Avenali A., Boitani A., Catalano G., D'Alfonso T., Matteucci G. 2017. "Assessing standard costs in local public bus transport: A hybrid cost model", *Transport Policy*, <http://doi.org/10.1016/j.tranpol.2017.03.011>.

Avenali A., Boitani A., Catalano G., D'Alfonso T., Matteucci G. 2016. Assessing standard costs in local public bus transport: evidence from Italy, *Transport Policy*, (52), pp. 164-174, <http://dx.doi.org/10.1016/j.tranpol.2016.06.007>.

Avenali A., Boitani A., Catalano G., D'Alfonso T., Matteucci G. 2014. "Un modello per la determinazione del costo standard nei servizi di trasporto pubblico locale su autobus in Italia", *Economia e Politica Industriale/Journal of Business Economics*, vol. 41 [4], pp. 181-213.

Boitani A. 2015. "Il trasporto locale e la legge del pendolo", in *Finanza pubblica, decentramento e riforme costituzionali. Scritti in onore di Piero Giarda*. Milano, Vita e Pensiero, cap. VII.

Boitani A., Nicolini M., Scarpa C. 2013. "Do Competition and Ownership Matter? Evidence from Local Public Transport in Europe", *Applied Economics*, n. 45, pp. 1419-1434.

Boitani A., Ponti M., Ramella F. 2013, "The European transport policy: Its main issues", *Case Studies on Transport Policy*, n.1, pp.53-62.

Boitani A., Ramella F. 2012, "Arenaways e altre storie ferroviarie (poco edificanti), *Mercato concorrenza regole*, XIV, n.1, pp. 65-82.

Cambini, C., Buzzo Margari, B. 2005. Le gare nelle ferrovie locali. Rapporto III – Ottobre 2005, HERMES

<http://www.hermesricerche.it/ita/attivita/osservatoriotpl/DR%2005-10%20IIIOss.pdf>

Cambini, C., Galleano, F. 2005. Le gare per l'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale in Italia. II Rapporto

<http://www.hermesricerche.it/ita/attivita/osservatoriotpl/DR%2005-05%20IIIOss.pdf>

Carminucci, C., Procopio, M. 2008. La riforma del TPL nelle Regioni. Lo stato di attuazione e le prospettive. Isfort

BAG-SPNV/BSL. 2014. German Regional Passenger Rail Market.

<http://bit.ly/2rgzjfk>

Ferrecchi, P. 2015. "Il trasporto pubblico regionale". Seminario di Studi su "Regolazione dei servizi di interesse economico generale con particolare riferimento ai trasporti pubblici". Ravenna, 29 ottobre. <http://bit.ly/2ruLLWO>

Hensher, D., Wallis, J. 2005. Competitive Tendering as a Contracting Mechanism for Subsidising Transport: The Bus Experience. *Journal of Transport Economics and Policy*, 39(3), 295-322.

IRJ. 2017. Competition erodes DB's share of German regional rail market, March 31

<http://www.railjournal.com/index.php/main-line/competition-erodes-dbs-share-of-german-regional-rail-market.html>

Lattarulo, P., Massaro, M., Piccini, L. 2016. Competizione per il mercato e concentrazione industriale nei servizi di trasporto pubblico locale: l'esperienza Toscana <http://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2016/11/21.1.14.pdf>

Link, H., Merkert, R. 2010. Success factors and problems of rail franchising: a fresh assessment of the German case. Paper presented at the European Transport Conference 2010, Glasgow, 11-13 October.

Link, H. 2016. Liberalisation of passenger rail services. Case study - Germany. Cerre

http://www.cerre.eu/sites/cerre/files/161206_CERRE_PassRailComp_CaseStudy_Germany.pdf

Nilsson, J. E. 2016. Liberalisation of passenger rail services. Case study - Sweden. Cerre

http://www.cerre.eu/sites/cerre/files/161206_CERRE_PassRailComp_CaseStudy_Sweden.pdf

OECD-ECMT. 2007. Competitive tendering of rail services

Stagni, G. 2004. La riforma delle ferrovie

<http://www.stagniweb.it/riform05.htm>

Stagni, G. 2008. Liberalizzazione dei servizi ferroviari: a che punto (non) siamo

<http://www.miol.it/stagniweb/gare08.htm#punto14>

Stagni, G. 2010. Legislazione sulla messa a gara dei servizi ferroviari regionali. Focus: la gara del Piemonte

<http://www.miol.it/stagniweb/gare10.htm#piemonte>

Stanta, F., Galli, M. 2007. "Local Railway Tenders in Italy: The Impossible Competition". 9th Conference on Competition and Ownership in Land Transport, Lisbon, September 5-9.

Stanta, F., 2013. "Twelve years of rail reform in Italy: achievements and problems". 13th Thredbo

conference, Oxford, September 15-19.

Vigren, A. 2015. *Cost in Swedish Public Transport. An analysis of cost drivers and cost efficiency in public transport contracts*. Licentiate Thesis in Transport Science, Stockholm, Sweden.



UNIVERSITÀ
CATTOLICA
del Sacro Cuore