

# Servizi Pubblici Locali Monitor

**Servizio Studi e Ricerche**

no. 9 – Aprile 2005



## Indice

<b>Trasporto pubblico locale</b>	<b>3</b>
Apertura del mercato in stallo fra novità normative e rigidità tecniche	3
<i>Il quadro normativo</i>	3
<i>Le difficoltà intrinseche</i>	5
<i>Analisi delle procedure di gara concluse</i>	7

*Laura Campanini*  
*Servizio Studi e Ricerche – Banca Intesa*  
*Tel. 02 8796 2074*  
*[laura.campanini@bancaintesa.it](mailto:laura.campanini@bancaintesa.it)*



## Trasporto pubblico locale

### ***Apertura del mercato in stallo fra novità normative e rigidità tecniche***

La riorganizzazione industriale e l'efficientamento del servizio di trasporto pubblico locale stentano a decollare. L'incertezza normativa, i continui cambi di fronte e le difficoltà congenite che il servizio presenta hanno condizionato pesantemente gli sviluppi e la crescita del comparto, che in base al Decreto Burlando del 1997 avrebbe già dovuto essere completamente liberalizzato.

### **Il quadro normativo**

I più significativi passi in avanti verso la liberalizzazione si sono realizzati nel primo triennio post Decreto Burlando. Tra il 1998 e il 2000 i mercati sembrano aprirsi, le prime gare vengono realizzate e il comparto sembra indirizzato verso l'inesorabile apertura al mercato.

Pochi, infatti, gli spazi di discrezionalità per gli enti locali lasciati dalla norma di settore. L'obbligo di gara appare ineludibile, la separazione fra funzione di programmazione e regolamentazione (in capo alle amministrazioni pubbliche) e gestione industriale del servizio chiara; la necessità di privatizzare almeno formalmente le imprese che gestiscono il servizio (ovvero trasformare le aziende speciali in spa) definita. I tre passaggi risultano funzionali all'obiettivo di garantire ai cittadini il livello di servizi essenziale attraverso una gestione economica ed efficiente del servizio.

**La volontà di normare in modo trasversale il settore dei servizi pubblici locali ha introdotto significativi elementi di incertezza nel quadro normativo settoriale.** Il fervido dibattito politico che ha caratterizzato la precedente legislatura ha portato a un nulla di fatto in tema di servizi pubblici locali: il disegno di legge 7042, cosiddetto Vigneri, si era, infatti, arenato in un inutile palleggio fra i due rami del parlamento.

L'articolo 35 della Finanziaria 2002 rappresenta un importante punto di svolta.

Con l'articolo 35, infatti, prende forma l'attesa riforma dei servizi pubblici locali ma il quadro delineato è caratterizzato da un'elevata incertezza sui modi e sui tempi della riorganizzazione, industrializzazione e liberalizzazione del settore.

Le note vicissitudini dell'art. 35, il contenzioso con la Commissione europea e le rivendicazioni di autonomia da parte delle Regioni italiane hanno ulteriormente confuso le acque e provocato un sostanziale stallo nel processo di riforma.

L'impatto dell'articolo 35 sul trasporto pubblico locale risultava, comunque, limitato almeno nelle intenzioni, essendo il decreto Burlando decisamente compiuto e dettagliato nel normare il processo di liberalizzazione. Tuttavia, l'impatto che si potrebbe definire indiretto, ovvero indotto dall'incertezza, è stato considerevole.

L'approvazione dell'art.35 è comunque solo il primo passo del processo di riforma trasversale ai servizi pubblici locali che ha rallentato la liberalizzazione.

In risposta alle citate contestazioni comunitarie nell'autunno 2003 si perviene a una nuova riforma (o meglio contro-riforma) dei servizi pubblici locali. L'approvazione dell'articolo 14 (decreto legge 269/03, convertito in legge 326/03) introduce importanti novità sulle modalità di affidamento e sui tempi di attuazione. Sul trasporto pubblico locale pende fino all'ultimo la possibile esclusione dall'ambito di applicazione della norma trasversale (come peraltro previsto per

gas ed elettricità) ma alla fine rimane compreso. Con l'articolo 14 si stabilisce la superiorità della norma trasversale rispetto alle specifiche normative settoriali. **Per il trasporto pubblico locale si tratta di un radicale mutamento di indirizzo a pochi giorni dalla dead line fissata dal Decreto Burlando per l'effettuarsi delle gare (31 dicembre 2003).**

Il processo di liberalizzazione si blocca e diverse amministrazioni prossime all'emanazione dei bandi di gara per la selezione del gestore del servizio rivedono le proprie scelte e optano per l'affidamento in house introdotto proprio dall'articolo 14. Nel 2004 si sono concluse solo le gare Lombarde, mentre diversi comuni hanno fatto marcia indietro. Il comune di Roma ha optato per l'affidamento in house ai propri operatori (Trambus e Me.Tro) per i prossimi 7 anni. Il comune di Bari ha deciso per l'in house per 9 anni. Stessa scelta è stata fatta a Torino e a Genova. Peraltro, il Comune di Genova sembra deciso a cedere, mediante gara, una quota della proprietà dell'azienda comunale, per arrivare all'affidamento diretto a società mista.

Intanto il dibattito prosegue e il possibile ritorno ai dictat del Burlando costantemente presente.

Con l'approvazione della legge Delega Ambientale, avvenuta il 27 dicembre scorso (Legge 308/04) si esclude dall'ambito di applicazione dell'art. 14 del decreto legge 269/03, **il trasporto pubblico locale, pertanto rimane regolamentato esclusivamente dal decreto Burlando (422/97) e successive modificazioni.**

Il principale elemento di novità per il trasporto pubblico locale riguarda la riapplicazione **dell'obbligo di gara per l'affidamento del servizio.**

La legislazione, dopo quattro anni di interventi in tutt'altra direzione, torna ad essere quella del 1999. Salvo il fatto che la riforma costituzionale del 2001 ha trasferito la competenza in materia di trasporto locale alle regioni e agli enti locali. **All'amministrazione centrale rimane la competenza in materia di tutela e promozione della concorrenza** e proprio alla promozione della concorrenza si richiamano i due menzionati decreti legislativi e la legge delega da cui discendono.

#### I passaggi legislativi

Dlgs 422/97 decreto Burlando	<ul style="list-style-type: none"> <li>☐ Attribuisce compiti e funzioni a Regioni e Enti locali.</li> <li>☐ Obbligo di trasformazione societaria entro 31 dicembre 2003</li> <li>☐ Obbligo di gara per l'affidamento del servizio dal 1° gennaio 2004</li> </ul>
Art. 35	<ul style="list-style-type: none"> <li>☐ Supremazia della norma di settore ma crea incertezza sui tempi e riapre il dibattito</li> </ul>
DI 269/03 art. 14	<ul style="list-style-type: none"> <li>☐ Prevalenza della norma trasversale sulla norma settoriale</li> <li>☐ Introduce l'affidamento in house e l'affidamento diretto a società mista</li> </ul>
Delega ambientale	<ul style="list-style-type: none"> <li>☐ Esclude il comparto del Tpl dall'ambito di applicazione dell'art. 14 e quindi si torna al Burlando e all'obbligo di gara</li> </ul>

Tuttavia il quadro è ancora lontano dall'essere definitivo. Sia a livello nazionale che europeo è in discussione la materia del trasporto pubblico locale. A livello nazionale, come anticipato nel SPL Monitor di gennaio, il 1° dicembre 2004 la Commissione Trasporti della Camera ha adottato un nuovo testo unificato in materia di trasporto pubblico locale che introdurrebbe significative novità. A livello comunitario, il neocommissario Jacques Barrot ha predisposto un documento per dettare regole univoche al trasporto pubblico locale e nella nuova impostazione comunitaria sembra legittimato l'affidamento in house del servizio.

### **Le difficoltà intrinseche**

Mettere a gara il servizio di trasporto pubblico locale è un'operazione non facile non solo per le rigidità legate allo status quo, i mutamenti di fronte e le incertezze normative, ma anche per le caratteristiche intrinseche del servizio.

**Alcuni aspetti legati alle gare di affidamento risultano, infatti, estremamente critici e la loro definizione risulta cruciale per la gara stessa.**

- Innanzitutto cruciale risulta la **definizione del lotto da mettere in gara** (cosiddette unità di rete). Se da un lato è preferibile infatti disporre di lotti di dimensione tale da mantenere l'integrità dei bacini di traffico, dall'altro, al fine di garantire un ampio grado di contendibilità durante la gara (ossia un elevato numero di partecipanti) è preferibile optare per lotti la cui dimensione consenta anche a aziende piccole e medie di partecipare alla gara. Inoltre, nell'ottica di favorire una mobilità il più possibile integrata ferro/gomma, le gare dovrebbero riguardare lotti che favoriscano l'integrazione presente e futura tra i diversi modi di trasporto.
- Una seconda variabile critica riguarda la tipologia di contratto e il trattamento della componente economica del bando. Si distinguono due tipi di contratto: i **contratti gross cost e i contratti net costs**. I contratti del primo tipo consentono di scaricare sul concessionario il solo rischio industriale (il rischio commerciale i.e. rischio traffico viene interamente sopportato dal concedente), mentre il contratti net costs permettono al concessionario di legare parte dei suoi ricavi ai traffici. Tuttavia, quest'ultima tipologia di contratti è ostacolata da un lato dal fatto che gli enti concedenti sono in genere restii a trasferire al concessionario il potere di determinare le tariffe (sia pure al di sotto di un tetto prestabilito), dall'altro dalla maggiore complessità che comporta sul piano dell'integrazione tariffaria. In linea di principio è possibile utilizzare anche contratti "gross-cost incentivati", una sorta di via di mezzo che include delle clausole bonus-malus a seconda del raggiungimento di predeterminati livelli di ricavi da traffico.
- Infine un ulteriore elemento di incertezza è determinato dalla **carenza di standard** precisi per il controllo del rispetto dei requisiti di qualità e sicurezza richiesti ai gestori.

### **Le gare per il trasporto pubblico locale**

Il decreto Burlando stabilisce tra l'altro che: "...le regioni e gli enti locali...garantiscono...il ricorso alle procedure concorsuali per la scelta dei gestori del servizio..." e delega le regioni a legiferare in merito. Il processo di liberalizzazione del trasporto pubblico locale è quindi proceduto a ritmi molto differenziati nelle diverse amministrazioni regionali.

All'oggi, il panorama nazionale risulta alquanto differenziato. Alcune regioni hanno, infatti, avviato il processo di liberalizzazione mentre in altre la riforma del trasporto pubblico locale è poco più che abbozzata.

I primi affidamenti attraverso procedura aperta si sono realizzati in Toscana, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Liguria, Emilia Romagna e Puglia.

Da apripista ha fatto la Toscana nel 1998 quando 15 linee interprovinciali furono messe a gara. Tuttavia, gli affidamenti vennero bloccati dal Tar a seguito dei ricorsi sulla regolarità e legittimità dei procedimenti utilizzati.

Nel 2000 il Friuli Venezia Giulia ha affidato il servizio di trasporto pubblico locale nei 4 bacini provinciali (Udine, Pordenone, Gorizia e Trieste). A Trieste la gara è stata vinta dall'associazione temporanea d'impresa guidata da ACT Trieste; negli altri bacini il servizio è stato affidato ai precedenti gestori.

Sempre nel 2000 sono stati messi a gara dal Comune di Roma la gestione dei servizi giubilari e dei due lotti di servizi automobilistici aggiuntivi. In tutti i casi l'affidamento è stato fatto a una associazione temporanea di imprese tra Sogin-Sita, APM Perugia e CIPAR Roma per i servizi giubilari e tra Sita, APM Perugia, Arpa Chieti e il gruppo francese Transdev per i due lotti di servizi aggiuntivi.

Nel 2002 è la volta della regione Liguria che mette a gara i bacini provinciali.

Dal 2002 inizia anche la liberalizzazione del trasporto pubblico locale in Lombardia, regione che attualmente ha realizzato il maggior numero di gare sia per i servizi urbani che extraurbani.

Infine, lo scorso anno particolarmente attive risultano essere le amministrazioni toscane, che dopo l'annullamento del 1998 rimettono a gara i servizi, e le amministrazioni emiliano-romagnole.

#### Gare per il trasporto su gomma

	Gare assegnate	Anno	Presenza vecchio gestore	
Friuli V. Giulia	4	2000	100%	
Lazio	5	2000-2001	40%	
Valle d'Aosta	6	2001	100%	
Liguria	4	2002	75%	
Campania	1	2003	100%	
Lombardia	capoluoghi	10	2002-2004	90%
	extra-urbano	22	2002-2004	95%
Emilia R.	6	2004	100%	
Toscana	11	2004	100%	

A uno stato intermedio, prossime alle gare si trovano Umbria e Basilicata.

In **Umbria** la legge regionale fissava la deadline per le gare al 31 dicembre 2004 ma in extremis a dicembre 2004, ovvero a pochi giorni dal perentorio obbligo di gara stabilito dalla normativa regionale, è arrivata la proroga di un anno e allo stato attuale il processo è rinviato al 31 dicembre 2005.

La **Basilicata sta procedendo** a ritmo sostenuto verso la liberalizzazione; la legge 9/2004 prescrive che i lotti ad andare a gare entro gennaio 2005 saranno due, uno per ciascuna provincia. Gli affidamenti dureranno 9 anni. A fronte dell'impulso normativo si sta assistendo a una significativa riorganizzazione dell'offerta e a un consistente processo di aggregazione degli operatori. Il consorzio Cotrab aggrega 27 imprese su 35.

L'obbligo di gara slitta di un ulteriore anno (31 dicembre 2006) in Calabria dove la legge 36 del dicembre 2004 stabilisce la proroga delle concessioni e degli affidamenti in essere al 31 dicembre 2006.

Per le altre Regioni è buio profondo: in Piemonte, Veneto, Trentino Alto Adige, Abruzzo, Molise, Marche, Campania (salvo una gara in provincia di Napoli), Sicilia e Sardegna di gare non si parla.

Nelle **Marche** la legge regionale 22 dell'ottobre 2004 ha recepito la normativa ex art.14 e introdotto le tre alternative modalità di affidamento del servizio. L'intesa siglata a febbraio 2004 tende a privilegiare le società miste pubblico-private quali affidatari del servizio. L'intesa prevede che i concorrenti che parteciperanno alla gara per la scelta del socio privato dovranno essere società che svolgono attività prevalente nei servizi di trasporto pubblico locale; le società dovranno, inoltre, assicurare una gestione unica del personale, dei servizi e dei mezzi di trasporto.

Il **Trentino Alto Adige** con la legge 6 del 2004 prevede due fasi successive per la liberalizzazione del trasporto pubblico locale. Il periodo transitorio in cui risultano prorogati gli affidamenti in essere terminerà il 31 dicembre 2006 e la riorganizzazione dal 1° gennaio 2007. A Trento sembra prevalere la volontà di affidare il servizio in house alla Trentino Trasporti e proprio per poter intraprendere tale via è stata introdotta una quota massima di capitale privato pari al 5% (attualmente la Trentino trasporti ha una partecipazione privata pari all'11%). A Bolzano si intende seguire la stessa via.

In **Campania** sono allo studio le linee guida per la definizione dei bandi di gara e prioritario appare l'obiettivo del risanamento dei conti delle imprese che gestiscono il trasporto pubblico locale nella regione (133 operatori per lo più pubblici che contano più di 14mila addetti) e la loro trasformazione in spa. Nel 2003 la provincia di Napoli ha assegnato la gestione del trasporto su gomma in quattro comuni al consorzio Vesuviana Mobilità srl. Il totale tra linee urbane e interurbane ammonta a 2.1 milioni di chilometri.

Decisamente indietro la **Sicilia** dove ancora non è stato recepito il Burlando e il trasporto pubblico locale è sottoposto alla prassi delle concessioni prorogate di anno in anno.

### Analisi delle procedure di gara concluse

Una valutazione complessiva dei risultati delle gare concluse è probabilmente prematura, visto il numero comunque ristretto di casi e l'elevata eterogeneità delle caratteristiche dei servizi messi a gara. È opportuno evidenziare le difficoltà derivanti dall'analisi: ogni gara ha infatti caratteristiche differenti a partire dalla tipologia di servizio messo a gara. A Roma, ad esempio, le gare hanno riguardato i servizi aggiuntivi, mentre negli altri casi le gare hanno riguardato servizi preesistenti di dimensione urbana o extra-urbana. Rilevanti appaiono anche le differenze legate alla tipologia di servizio e alle diverse caratteristiche delle città e dei bacini (dimensione, estensione geografica, flussi di traffico, caratteristiche del territorio, densità e distribuzione della popolazione) che hanno significativi impatti sui costi e sulle difficoltà di gestione. Inoltre significative appaiono le differenze relative alla struttura dei bandi in termini di gare net cost o gross cost; dimensione del bacino, numero di lotti messi a gara simultaneamente e possibilità di gestire più lotti da parte dello stesso gestore.

Poste le difficoltà sopraevidenziate, nella fase attuale è possibile solo tracciare alcune considerazioni preliminari sul processo di liberalizzazione, evidenziando alcune caratteristiche comuni alle diverse procedure di gara.

- Un primo elemento che si evidenzia dall'analisi riguarda il **diverso grado di competizione** che le procedure sono state in grado di generare. In diversi

casi, infatti, il numero di concorrenti è risultato modesto se non addirittura nullo. Inoltre, la partecipazione di imprese straniere risulta in generale scarsa e comunque concentrata solo nei primi anni, 2000-2001, a segnalare il calo di interesse per il mercato domestico da parte delle maggiori imprese del settore, in parte imputabile alla confusione normativa. Nelle gare toscane dello scorso anno, per esempio, i grandi operatori nazionali e internazionali hanno dimostrato un interesse modesto, con l'unica eccezione per a gara per l'area metropolitana fiorentina. Situazione simile si registra a Bergamo dove si è avuto un unico concorrente sia per il bacino urbano che per i sub bacini provinciali.

- Nella maggior parte dei casi si **sono affermati i vecchi gestori** tendenzialmente in aggregazione temporanea con altri operatori. L'utilizzo di Associazione temporanee di imprese (ATI) è infatti stato considerevole ed è emersa la necessità di meglio definire tale istituto. La Autorità per la Concorrenza e il mercato ha evidenziato, infatti, il rischio che il "partecipare alle gare in associazione temporanea di imprese potrebbe aver facilitato l'assunzione di comportamenti anticoncorrenziali, fornendo alle imprese maggiore certezza in ordine all'esito delle gare e conferendo quindi carattere di stabilità alle presunte intese"(AGCM 2001). Interessante appare la richiesta delle province lombarde a trasformare le ATI in SPA vere e proprie entro un anno dall'affidamento del servizio.
- Il numero ristretto di partecipanti alle gare limita la competizione e quindi i positivi effetti che le gare dovrebbero comportare. I maggiori risparmi per le amministrazioni sono stati conseguiti nelle procedure più vecchie, mentre nella maggior parte delle gare dell'ultimo biennio i **risparmi in termini di ribassi risultano in media modesti**. Il maggiore ribasso è stato ottenuto nella gara per il secondo lotto del Comune di Roma ed è stato pari al 25%, tuttavia la gara si riferisce ai servizi aggiuntivi e per questo non è confrontabile con le altre gare. Rilevante appare il range di variabilità nei prezzi per vettura-km.
- Nessuna grande città ha messo a gara i servizi urbani, l'orientamento a bandire un unico lotto di servizi urbani comporterebbe una forte limitazione alla concorrenza essendo solo gli attuali gestori in grado di erogare servizi su aree così vaste.
- Uno dei principali ostacoli al buon funzionamento delle gare in Italia è stata l'imposizione di "**clausole sociali**" a protezione dei lavoratori occupati. La normativa nazionale dopo la riforma, recependo un vecchio decreto regio (n. 148 del 1931), prevede infatti che l'azienda subentrante assuma i lavoratori del vecchio gestore e alle vecchie condizioni contrattuali soltanto "nei limiti del possibile". Molte leggi regionali hanno poi reso ancora più stringente il vincolo, imponendo l'obbligo di riassunzione di *tutti* i dipendenti e il rispetto integrale dei contratti aziendali stipulati con il vecchio gestore. Dove non hanno provveduto le leggi regionali, clausole sociali di questo tipo sono state comunque inserite nei bandi di gara, anche alla luce di una giurisprudenza della Corte di giustizia europea tendente – all'apparenza – a far rientrare il subentro a seguito di gara nella casistica della "cessione del ramo d'azienda". Clausole sociali così restrittive hanno però di fatto imbrigliato la concorrenza, trasformando l'impresa entrante in una fotocopia di quella esistente e quindi, di fatto, la gara per la gestione del servizio in una gara per il management dell'azienda esistente.

La presente pubblicazione è stata redatta da Banca Intesa. Le informazioni qui contenute sono state ricavate da fonti ritenute da Banca Intesa affidabili, ma non sono necessariamente complete, e l'accuratezza delle stesse non può essere in alcun modo garantita. La presente pubblicazione viene a Voi fornita per meri fini di informazione ed illustrazione, ed a titolo meramente indicativo, non costituendo pertanto la stessa in alcun modo una proposta di conclusione di contratto o una sollecitazione all'acquisto o alla vendita di qualsiasi strumento finanziario. Il documento può essere riprodotto in tutto o in parte solo citando il nome Banca Intesa.