



Le gare nelle ferrovie locali

Rapporto III – Ottobre 2005

Carlo Cambini - Politecnico di Torino e HERMES

Beniamina Buzzo Margari - HERMES

Documento di ricerca – Ottobre 2005

1 Introduzione

La riforma del settore del trasporto pubblico locale (TPL), attuata in Italia a partire dalla seconda metà degli anni '90, ha introdotto una serie di misure nell'ottica, da un lato, di favorire una maggiore trasparenza nei rapporti tra Ente regolatore e gestore del servizio e, dall'altro, di incentivare recuperi di efficienza produttiva. Anche in risposta a quanto disposto a livello comunitario, la normativa ha previsto l'obbligo di stipulare specifici contratti di servizio, in cui siano delineati gli "obblighi di servizio pubblico" affidati all'operatore, per i quali l'Ente regolatore si impegna a erogare un corrispettivo. Inoltre, è stato introdotto l'obbligo di affidamento concorsuale dei servizi, al fine di introdurre una forma di concorrenza "per il mercato".

Negli ultimi quindici anni, la Commissione Europea ha dato una importante spinta ai processi di riforma del settore TPL anche se non sempre nell'ottica di aprirne effettivamente il mercato. Con il Regolamento 1893/91, la disciplina prevista nel Regolamento 1191/69 veniva infatti estesa ai trasporti locali, in particolare per quanto riguarda l'obbligo di stipulare contratti di servizio; non venivano invece menzionate eventuali gare per l'affidamento del servizio. In una proposta di regolamento presentata nel mese di luglio 2000, la Commissione invece proponeva che i contratti di servizio dovessero essere affidati mediante procedure ad evidenza pubblica ed avere durata limitata. Il Consiglio dei Ministri UE però non ha mai approvato tale proposta.

Nel 2003 la Corte di Giustizia Europea, attraverso una sentenza (Caso Altmark – Sentenza della Corte di Giustizia Europea 2003/C 226/01), ha anzi precisato che i contratti di servizio pubblico possono essere assegnati senza il ricorso a procedure di gara, purché le compensazioni economiche vengano determinate attraverso il confronto con un'impresa tipica, ben gestita e provvista di mezzi di trasporto adeguati. In tal modo, con il ricorso a modelli di costo standard, i sussidi erogati alle imprese non corrono il rischio di essere qualificabili come aiuti di Stato.

Infine, con una proposta di regolamento, presentata a luglio 2005, la Commissione Europea ha fatto nuovamente un passo indietro sul problema dell'affidamento dei servizi: tale proposta prevede infatti limiti sulla durata dei contratti di servizio (otto anni per i servizi su gomma, quindici per quelli ferroviari o per quelli misti in cui la percentuale di

servizi su ferro sia maggiore del 50%), ma non pone vincoli sulle modalità di affidamento degli stessi¹.

In generale dunque, a livello europeo il trasporto locale sembra destinato a mantenere forme di affidamento non concorsuali. Sotto questo aspetto, l'Italia si pone invece all'avanguardia: gli ultimi sviluppi normativi – nonostante le alterne vicende - sembrano infatti ribadire l'obbligo di gare per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale. Tuttavia, in caso di approvazione senza modifiche del nuovo regolamento europeo, per le Autorità locali che vogliano sottrarsi a tale obbligo rimarrà la scappatoia di appellarsi alla normativa europea.

Scopo del presente lavoro è quello di offrire una panoramica sul fenomeno delle gare nel trasporto ferroviario evidenziandone le peculiarità economiche, le sue problematiche applicative e l'iter che esse hanno avuto fino a questo momento in Italia. Il lavoro è organizzato come segue: dopo una panoramica sull'attuale regolamentazione del settore nel nostro Paese (paragrafo 2), vengono analizzati i principali ostacoli alla liberalizzazione (paragrafo 3). Nel paragrafo 4 vengono invece analizzate nel dettaglio le gare già bandite nel Veneto, in Lombardia, in Liguria ed in Emilia.

2 La riforma del settore ferroviario in Italia

La riforma del settore del trasporto pubblico locale (TPL) introdotta nel nostro Paese attraverso il D. Lgs. 422/97 ha conferito alle Regioni e agli Enti locali tutti i compiti e le

¹ Nel contesto europeo, ricopre un ruolo a sé stante il caso della Svizzera. Storicamente i deficit di parte corrente delle 49 Compagnie Ferroviarie Regionali sono sempre stati coperti attraverso stanziamenti a piè di lista; nel 1996, il governo federale ha introdotto una serie di riforme nella regolazione delle ferrovie locali. Per quanto riguarda le modalità di affidamento dei servizi, la nuova normativa ha previsto la possibilità, non l'obbligo, di ricorrere a gare, anche se allo stato attuale nessun Cantone ha ancora implementato questo tipo di procedura. Inoltre, per la copertura dei deficit operativi delle imprese di trasporto, la sussidiazione *ex post* è stata rimpiazzata con l'obbligo di definizione *ex ante* dell'ammontare dei trasferimenti. Anche se formalmente questo dovrebbe incentivare gli operatori a recuperi di efficienza, non va dimenticato che la determinazione dei sussidi deriva, da un punto di vista pratico, da un processo di negoziazione tra Autorità pubblica e gestore del servizio. In un tale contesto, in cui manca la competizione sul mercato e le imprese affidatarie (in regime di monopolio) possono contare su un forte potere di mercato, risulta chiaramente difficile per il regolatore locale riuscire ad ottenere significativi risparmi nei trasferimenti. Per superare questo tipo di situazione, negli ultimi anni alcune Autorità cantonali hanno iniziato a ricorrere a confronti di *benchmarking* basati sui costi medi, allo scopo di valutare ed eventualmente limitare le richieste delle imprese. Per un'analisi del caso svizzero si veda M. Farsi, M. Filippini e W. Greene, 2005, *Efficiency Measurement in Network Industries: Application to the Swiss Railway Companies*, Journal of Regulatory Economics, 28:1, 69-90.

funzioni relativi al servizio pubblico di trasporto di interesse regionale e locale. Per quanto riguarda il trasporto ferroviario, sono delegati alle Regioni le funzioni ed i compiti di programmazione e di amministrazione per i servizi di interesse regionale. Tale riforma ha inoltre introdotto l'obbligo a stipulare contratti di servizio che assicurino la completa corrispondenza tra oneri per i servizi e risorse disponibili; è richiesto che sia garantita la copertura dei costi operativi (al netto dei costi per infrastruttura) con i ricavi da traffico per una percentuale almeno pari al 35%. La riforma del TPL ha anche introdotto procedure che mirano ad una liberalizzazione del settore, nell'ottica di una forma di *concorrenza per il mercato*; in particolare con le integrazioni apportate dal D.Lgs. 400/99 viene introdotto anche per il trasporto ferroviario regionale l'obbligo di affidamento del servizio mediante il ricorso a procedure concorsuali.

A causa di una serie di vicissitudini normative, che hanno ritardato i tempi stabiliti per l'espletamento delle gare stabiliti dal D. Lgs. 400/99, l'attuale regime di affidamento del servizio è ancora in buona parte quello dell'affidamento diretto, regolato tramite contratto di servizio. La normativa prevede il passaggio all'affidamento mediante gara, allo scopo di creare una forma di concorrenza per il mercato che salvaguardi l'impostazione sussidiata del TPL, ma al contempo garantisca la pluralità di operatori.

In attuazione di quanto previsto dal D.Lgs. 422/97 (ss.mm.ii.), nell'anno 2000 sono state trasferite alle Regioni tutte le competenze e le risorse relative al trasporto ferroviario regionale. Va notato che complessivamente l'ammontare delle risorse da ripartire è stato determinato sulla base dei trasferimenti effettuati nell'anno 2000, senza alcuna previsione di incremento, neppure per adeguamento all'inflazione, mentre i servizi prestati sono rimasti i medesimi.

Ancora, nell'ottica di predisporre gli strumenti per una liberalizzazione del mercato ferroviario, nel corso dell'anno 2001 è stata inoltre realizzata la separazione societaria tra il soggetto gestore della rete e delle infrastrutture (Rete Ferroviaria Italiana Spa, RFI) e l'impresa che offre il servizio (Trenitalia Spa). Entrambe sono interamente possedute della holding Ferrovie dello Stato Spa (a sua volta di proprietà del Ministero del Tesoro); non si tratta dunque né di società private né di strutture indipendenti tra loro. Dal punto di vista organizzativo, la suddivisione dei compiti (di gestione della rete e di gestione dei servizi) tra due soggetti giuridicamente distinti ha il chiaro vantaggio di favorire una maggiore chiarezza sui compiti e sulle responsabilità di ciascuno; essa consente inoltre a più soggetti

di prestare servizi sulla medesima rete. Va sottolineato come nel caso italiano la liberalizzazione delle ferrovie riguardi unicamente i servizi e non l'infrastruttura, che rimane di proprietà e sotto la gestione di un unico soggetto.

Per quanto riguarda il lato dell'infrastruttura, i compiti fondamentali di RFI risiedono nel definire e realizzare i nuovi investimenti e nell'assicurare il mantenimento in efficienza della rete esistente, garantendo in tal modo la sicurezza della circolazione ferroviaria. La sua attività economica consiste nel vendere alle imprese che gestiscono il servizio l'insieme delle tracce orarie sull'infrastruttura ferroviaria nazionale. RFI ha la responsabilità programmatica sugli interventi infrastrutturali: d'intesa con lo Stato decide quali priorità assumere; non ha invece responsabilità economica, dal momento che non ha il vincolo di coprire integralmente i costi: l'infrastruttura ferroviaria rimane ancora sussidiata.

Lo svolgimento del servizio è invece affidato prevalentemente a Trenitalia Spa, la cui organizzazione interna prevedeva fino al marzo 2005 una ripartizione in tre divisioni: Passeggeri, Trasporto Regionale e Cargo. Mentre è chiaro che il trasporto merci sia gestito da una divisione a sé stante, dato che il servizio presenta caratteristiche peculiari rispetto al trasporto di persone, la separazione tra le due divisioni Passeggeri e Trasporto Regionale presenta alcuni punti critici: entrambi i servizi riguardano infatti il trasporto di passeggeri (la suddivisione è dovuta unicamente alla lunghezza delle percorrenze), ma sono regolamentati in maniera differente sia dal punto di vista del regime di mercato previsto sia dal punto di vista della contribuzione pubblica. L'ultima riorganizzazione interna di Trenitalia, intervenuta nel marzo 2005, ha visto una riunificazione delle due unità legate al trasporto passeggeri (esiste ora una sola Direzione Passeggeri, internamente suddivisa in Business Unit Passeggeri Locale e Business Unit Passeggeri Nazionale e Internazionale) ed il cambio di denominazione della Divisione Cargo (ora Direzione Logistica). Una tale bipartizione per quanto riguarda il trasporto di persone, non cambia però nella sostanza le problematiche connesse con la differente regolamentazione e responsabilità (di pianificazione ed economica) delle due tipologie di servizio ferroviario, l'una soggetta alla regolamentazione del trasporto pubblico locale, l'altra no.

Per quanto riguarda il trasporto nazionale ed internazionale (ex Divisione Passeggeri), la responsabilità di pianificazione è autonoma e quella economica è quasi totale: Trenitalia deve infatti garantire la totale copertura dei costi con gli introiti tariffari. Inoltre, pur

essendo vincolata dai livelli di tariffe fissati dallo Stato, vi sono discreti spazi di manovra per attuare politiche tariffarie promozionali o agevolate (non sussiste infatti più il vincolo di una tariffazione rigidamente chilometrica). Inoltre, per il trasporto ferroviario su lunghe percorrenze si prevede l'apertura verso la libera concorrenza nel mercato di più operatori, anche se per ora si tratta unicamente di una possibilità teorica (Trenitalia infatti continua a gestire interamente il trasporto nazionale a lunga percorrenza).

Per quanto concerne invece il trasporto regionale e locale, la pianificazione del servizio dev'essere coordinata con gli organismi regionali, che stabiliscono anche il livello delle tariffe. In questo caso, come si è detto, è richiesto che i ricavi da traffico concorrano a coprire almeno il 35% dei costi operativi, mentre il rimanente 65% dovrebbe essere coperto grazie al corrispettivo pagato dalle Regioni.

La riunificazione delle due Divisioni del trasporto di persone può in qualche modo agevolare i processi di pianificazione dei servizi, favorendo un miglior coordinamento del servizio complessivo. Tuttavia, non va dimenticato che quello del trasporto regionale e locale è l'unico servizio per il quale è prevista una quota di finanziamento pubblico (data dal corrispettivo pagato dalle Regioni a fronte degli obblighi di servizio pubblico di cui l'impresa si fa carico). A causa della presenza di asimmetrie informative, sussiste però il rischio che vengano incentivati comportamenti volti a spostare su questa la maggior parte possibile dei costi comuni sulla parte di servizio non sussidiata, cercando per converso di imputarle quanti meno ricavi possibile. La regolamentazione (e la struttura dell'impresa che ancora opera quasi in regime di monopolio) può dunque favorire fenomeni di sussidiazione incrociata (*cross-subsidisation*)

Per il trasporto ferroviario regionale, la normativa richiede che i servizi vengano affidati mediante procedure concorsuali (nell'ottica della creazione di una forma di concorrenza 'per il mercato'). L'implementazione di queste procedure ha creato però alcuni problemi applicativi, come illustrato nella sezione 3; per questo motivo, il regime attuale è sostanzialmente ancora quello dell'affidamento diretto (regolato attraverso lo strumento del contratto di servizio).

3 I fattori che ostacolano la liberalizzazione

La liberalizzazione auspicata nel settore ferroviario sta presentando numerosi problemi applicativi. Uno degli ostacoli principali allo svolgimento delle gare è legato al problema del reperimento del materiale rotabile necessario per effettuare il servizio.

Va innanzi tutto ricordato che nel nostro Paese al momento della separazione societaria delle Ferrovie dello Stato tra gestore delle infrastrutture (RFI) e gestore del servizio (Trenitalia) la proprietà dei mezzi è stata riconosciuta a Trenitalia, indipendentemente dalle modalità con cui gli stessi erano stati acquistati. Pertanto, la quasi totalità del materiale rotabile ad oggi circolante risulta essere di proprietà di Trenitalia.

Secondo quanto disposto dall'art. 18 D.Lgs. 422/97 (come modificato dall'art. 45 L. 166/02) "il bando di gara deve garantire che la disponibilità a qualunque titolo delle reti, degli impianti e delle *altre dotazioni patrimoniali* essenziale per l'effettuazione del servizio non costituisca, in alcun modo, elemento discriminante per la valutazione delle offerte dei concorrenti. Il bando di gara deve altresì assicurare che i beni di cui al periodo precedente siano, indipendentemente da chi ne abbia, a qualunque titolo, la disponibilità, *messi a disposizione* del gestore risultato aggiudicatario a seguito di procedura ad evidenza pubblica".

In base all'articolo citato, alcune amministrazioni hanno ritenuto che il materiale rotabile dovesse ritenersi incluso nelle "altre dotazioni patrimoniali" necessarie per l'effettuazione del servizio. A questo proposito è intervenuta l'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato (AGCM) nell'anno 2003, con la "Segnalazione sul materiale rotabile ferroviario necessario per l'espletamento delle gare per l'aggiudicazione dei servizi ferroviari di competenza regionale".

In tale circostanza, l'AGCM ha ritenuto che il materiale rotabile non sia qualificabile come *essential facility*. Sebbene si tratti di un bene essenziale per lo svolgimento dell'attività di trasporto, è infatti parere dell'Autorità che esso possa considerarsi duplicabile a costi socialmente sostenibili. A sostegno di questa argomentazione viene posta la considerazione che l'attribuzione al materiale rotabile del carattere di *essential facility* avrebbe come inevitabile conseguenza l'obbligo a contrarre in capo a Trenitalia. Tale ipotesi non pare certamente auspicabile da un punto di vista concorrenziale, dal momento che porterebbe da un lato al crearsi di una situazione di dipendenza dei nuovi entranti dal titolare del

materiale rotabile e dall'altro potrebbe favorire comportamenti opportunistici da parte delle imprese che ne sono prive.

Tra i principali fattori che rendono difficoltoso l'accesso al mercato di produzione e commercializzazione del materiale rotabile ferroviario si possono ravvisare:

→ la specificità della domanda: a livello europeo gli standard tecnici sono differenti; inoltre la domanda è differenziata anche su base regionale. Non è pertanto possibile identificare un prodotto-tipo idoneo a soddisfare le esigenze di tutti i richiedenti;

→ l'assenza di un mercato secondario: anche a causa della specificità della domanda il materiale rotabile da destinare ad un mercato secondario risulta quantitativamente limitato e presenta caratteristiche tecniche e qualitative generalmente inadeguate. Va notato che nel caso di trasporto passeggeri è verosimile che i bandi di gara prevedano anche il rispetto di determinati standard qualitativi, difficilmente raggiungibili con l'utilizzo di mezzi di vecchia produzione;

→ i tempi di produzione abbastanza lunghi: i tempi di produzione di materiale rotabile nuovo vanno dai 2 ai 4 anni; pertanto, se non si dispone di un lasso di tempo sufficientemente ampio, difficilmente le esigenze della domanda di materiale rotabile possono essere soddisfatte con la produzione di mezzi nuovi.

Una soluzione almeno parziale a tali problematiche potrebbe essere quella di ricorrere alla locazione del materiale rotabile. Ad esempio, all'interno della riorganizzazione del trasporto ferroviario inglese è stata introdotta la figura delle cosiddette *Rolling Stock Companies* (*Roscops*): si tratta di società indipendenti preposte alla gestione e messa a disposizione (attraverso contratti di *leasing*) del materiale rotabile, in precedenza gestito dalla *British Rail*. In Italia, invece, non operano almeno al momento società di *leasing* di materiale rotabile.

Per trovare una soluzione al problema del reperimento del materiale rotabile necessario per espletare il servizio di trasporto a livello regionale oggetto di gara, occorre innanzi tutto fare un distinguo a seconda che la Regione disponga o meno dei mezzi necessari all'espletamento del servizio. Nel primo caso essa potrebbe mettere a disposizione il materiale rotabile all'impresa in grado di garantirne la gestione più efficiente. Nel secondo, invece, per selezionare il nuovo gestore del servizio occorrerà far sì che la disponibilità del

materiale rotabile in capo alle imprese non costituisca fattore di discriminazione tra i partecipanti. A tale scopo, il bando di gara dovrebbe consentire la valutazione congiunta sia della gestione del servizio di trasporto sia delle caratteristiche e della qualità del materiale rotabile offerto.

Sotto quest'ultimo punto di vista, l'Autorità ritiene che la disponibilità in capo all'impresa del materiale rotabile dovrebbe essere comprovata da *adeguata documentazione*. Nella disposizione si legge che "l'amministrazione regionale dovrebbe mettere in condizioni l'aggiudicatario di disporre del materiale rotabile, a tal fine prevedendo che l'attività dell'aggiudicatario stesso abbia inizio solo dopo che sia trascorso il più breve tempo compatibile con quello necessario [quantificabile in 24-36 mesi] perché il vincitore della gara reperisca sul mercato il materiale rotabile indispensabile per lo svolgimento dei servizi". Questo dovrebbe favorire lo sviluppo di un mercato della produzione e di *leasing* del materiale rotabile, garantendo sia l'ingresso di nuovi operatori competitivi sia il miglioramento della qualità dei servizi di trasporto ferroviari locali.

In realtà una tale previsione pone non pochi problemi dal punto di vista applicativo. In primo luogo, non è chiaro cosa debba intendersi con 'adeguata documentazione'; inoltre la previsione di un tempo di due o tre anni per il reperimento del materiale rotabile (dalla progettazione in base alle caratteristiche previste nel capitolato di gara alla effettiva consegna da parte del produttore) sembra un tempo abbastanza ottimistico.

L'AGCM ha dunque fornito un'interpretazione restrittiva della norma giuridica, prevedendo che le Regioni non possano imporre al gestore uscente di mettere a disposizione dell'aggiudicatario della gara la proprietà del materiale rotabile. Tuttavia, l'Autorità è molto esplicita nell'esprimere giudizio favorevole sulle modalità di sviluppo del processo di liberalizzazione in atto (così come previsto dal D. Lgs. 422/97), e soprattutto sullo strumento delle gare per l'affidamento dei servizi.

4 Lo status di evoluzione delle gare in Italia

Al momento attuale (ottobre 2005) sono quattro le Regioni che hanno già avviato procedure di gara: si tratta del Veneto, della Liguria, dell'Emilia Romagna e della Lombardia. Mentre le prime due hanno messo a gara l'intero servizio svolto da Trenitalia nel territorio regionale, in Lombardia sono stati messi a gara tre lotti sperimentali (corrispondenti a circa il 12% del servizio regionale complessivo), di cui due serviti da Trenitalia e l'altro di competenza di Ferrovie Nord Milano Trasporti.

Nel seguito del paragrafo verranno analizzati nei dettagli questi tre casi regionali.

4.1 La Regione Veneto

Il Veneto è la prima Regione ad aver avviato la procedura di gara europea per il trasporto ferroviario regionale e locale. La Regione ha messo a gara il secondo dei due lotti in cui è stato suddiviso il servizio regionale: il primo comprende le relazioni inserite nel Sistema ferroviario metropolitano regionale riguardanti la parte centrale del Veneto, il secondo riguarda il restante territorio veneto, pari al 75% di tutto il servizio effettuato da Trenitalia nella Regione, concentrato nelle province di Vicenza, Verona, Belluno e Rovigo.

A spingere la Regione a bandire la gara sono stati il desiderio di migliorare significativamente la qualità del servizio oltre al desiderio di migliorare il potere contrattuale nei confronti dei vincitori.

Alla gara, in base ai criteri fissati, sono ammessi solo operatori di provata esperienza, che abbiano esercitato nel triennio 2000-2002 un volume di servizio di trasporto pubblico di persone non inferiore a tre volte il volume annuo dei chilometri complessivi previsti.

L'aggiudicazione è definita inoltre a favore dell'offerta economicamente più vantaggiosa: si tiene quindi presente da un lato l'offerta economica (che, oltre al ribasso del prezzo a base di gara, prevede anche la possibilità di offerta di treni-km aggiuntivi a totale carico dell'offerente), dall'altro l'offerta tecnica, che comprende elementi che riguardano il miglioramento del parco mezzi, in termini di quantità e di qualità, i servizi connessi nonché fattori relativi al miglioramento dei servizi rivolti alla clientela. È previsto, ad esempio, che i mezzi, in una percentuale prestabilita, debbano essere dotati di impianti di condizionamento, di diffusione sonora per l'informazione alla clientela, di attrezzature per favorire l'accessibilità a utenti con ridotta capacità motoria; in funzione della riduzione

della congestione e dell'inquinamento ambientale è inoltre previsto che le motrici diesel viaggino solo sulle tratte non elettrificate.

Analizzando nel dettaglio le modalità di aggiudicazione della gara, le offerte vengono valutate secondo tre classi di indicatori: economici, qualitativi ed altri fattori.

Alla valutazione economica, basata sull'analisi del prezzo e della quantità di servizi, vengono destinati complessivamente 40 punti, alla valutazione qualitativa 40 punti mentre alla valutazione di altri fattori, esposti in seguito, viene attribuito un punteggio massimo di 20 punti.

Le offerte economiche sono valutate con l'applicazione del seguente algoritmo:

$$p1 = 25 * \frac{\text{Off migl}}{\text{Off cons}}$$

Dove:

p1 = punteggio da attribuire per l'indicatore prezzo all'offerta presa in considerazione;

25 = punteggio massimo attribuibile all'indicatore;

Off migl = offerta economica migliore;

Off cons = offerta economica in considerazione;

Il vincitore, inoltre, oltre al corrispettivo del contratto, può contare anche sugli introiti dei biglietti e delle proprie iniziative commerciali (contratto *net cost*).

La società che si aggiudicherà la gara deve però:

- realizzare un sito internet aziendale in grado di interagire con la clientela, per informazioni generali e acquisto dei biglietti on line;
- individuare un ufficio dedicato o un apposito call center per fornire informazioni alla clientela, raccogliere reclami, proposte e suggerimenti e facilitare l'accesso al servizio ai portatori di handicap, tramite prenotazione della corsa (telefonica o via e-mail);
- istituire una sala operativa che, attraverso personale front line nelle stazioni le cui biglietterie siano presenziate dall'impresa affidataria, offra servizi di informazione tempestiva ed aggiornata nel tempo che intercorre dall'evento all'effettiva partenza oltre che l'assistenza alla clientela;
- istituire un'organizzazione per la gestione operativa di gravi anomalie o incidenti di esercizio, comprensiva della dotazione e/o disponibilità di carri soccorso, gru, ecc.;

- curare l'informazione capillare e preventiva, mediante comunicati stampa su due quotidiani a diffusione regionale e attraverso il sito Internet dell'azienda, delle variazioni relative all'offerta commerciale;
- adottare la Carta dei Servizi.

Per quanto riguarda i livelli occupazionali, l'aggiudicatario deve assumere e mantenere alle dipendenze tutto il personale messo a disposizione dal gestore uscente, nel rispetto delle leggi sul lavoro e dei contratti, assicurandone l'utilizzazione anche attraverso appositi corsi di formazione e riqualificazione professionale a proprio carico. Tenuto conto che il gestore uscente ha manifestato l'intenzione di non mettere a disposizione del subentrante i mezzi rotabili per l'espletamento dei servizi messi a gara, entro il 31 gennaio 2006 il vincitore dovrà presentare l'elenco dei mezzi da utilizzare e quello dei mezzi di scorta atti a garantire il livello di affidabilità del servizio.

Nella seguente tabella viene effettuata una analisi dettagliata del bando di gara.

Tab. 1 Analisi del bando di gara lotto 2 – Regione Veneto

Ente appaltante	Regione Veneto
Natura dell'appalto e categoria del servizio	Servizio di trasporto pubblico ferroviario IR,R e D
Oggetto dell'appalto	Progettazione ed esercizio del servizio di trasporto pubblico ferroviario prevalentemente nella Regione Veneto
Durata dell'appalto	I rapporti tra la Regione e l'Impresa aggiudicataria sono regolati mediante contratto di servizio di durata 6 anni, a decorrere dal termine ultimo del 10 dicembre 2006
Tipo di contratto	Net cost
Importo complessivo a base di gara	Euro 422.491.680,00 al netto dell'IVA

Continua

Segue Tabella 1

Quantità dei servizi	Servizi di trasporto pubblico ferroviario R e D	Percorrenza annua minima richiesta: 7.877.010 treni-km	58.837.112,00 Euro/anno al netto dell'IVA
	Servizi di trasporto pubblico ferroviario IR	Percorrenza annua minima richiesta: 2.678.750 treni-km	11.578.168,00 Euro/anno al netto dell'IVA
	Totale	10.555.760 treni-km	70.415.280 Euro/anno
Forma giuridica dei concorrenti ammissibili alla partecipazione alla gara	Società di capitali Consorzi stabili Gruppi Economici di Interesse Europeo (G.E.I.E) Consorzi e raggruppamenti temporanei tra le imprese di cui alle lettere precedenti e del presente punto, i quali soddisfino i requisiti giuridico-morali, tecnico-professionali ed economico-finanziari		
Criterio di aggiudicazione	Offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'art. 24 comma 1 lettera b) del D.Lgs. 158/95, sulla base dei seguenti elementi di valutazione: economici: punti 40 qualitativi: punti 40 altri fattori: punti 20		
Subaffidamento dei servizi	È consentito nel limite massimo complessivo del 20% delle percorrenze chilometriche annue		

Alla gara per l'assegnazione del servizio ferroviario locale, bandita dalla Regione Veneto, si erano presentate tre società: la francese CGEA Connex S.p.A e due Associazioni Temporanee d'Impresa, la svedese Citypendeln S.p.A con l'italiana Ferrovie Nord Milano Trasporti e Trenitalia S.p.A con Sistemi Territoriali S.p.A.

La Regione, dopo aver predisposto il capitolato di gara con le specifiche del servizio da effettuare, aveva chiesto alle società in questione di presentare la loro offerta.

Alla scadenza prevista è però pervenuta alla Regione Veneto una sola offerta, quella del raggruppamento temporaneo di imprese, costituito da Trenitalia S.p.A e da Sistemi Territoriali S.p.A, che si è aggiudicata la gara. In data 6 ottobre 2005 è stato siglato il

contratto di servizio, in cui il gestore aggiudicatario della gara si impegna a fornire nuovi servizi (1.158.717 treni/km in più rispetto alla base d'asta, corrispondenti ad un incremento circa dell'11% del servizio complessivo), a garantire una qualità del servizio più elevata in termini di comfort e di pulizia (attraverso l'introduzione di un buon numero di vetture nuove e la ristrutturazione e riqualificazione dei mezzi esistenti). Inoltre, il contratto di servizio prevede un miglioramento dell'informazione e dell'assistenza agli utenti, a terra e a bordo, e un aumento dei punti vendita (per biglietti ed abbonamenti). Sono inoltre previste sanzioni severe per i casi di disservizio o di mancato rispetto dei contenuti contrattuali; gli importi ricavati dall'applicazione di dette sanzioni saranno rese agli utenti sotto forma di rimborsi o sconti sugli abbonamenti ferroviari.

Il servizio è affidato per un periodo di sei anni, con decorrenza dal 11/12/2005.

Uno dei grandi problemi, del resto già segnalato ed analizzato nelle precedenti pagine, che ha condotto i grandi gruppi stranieri a rinunciare alla partecipazione alle gare, è rappresentato dalla reale disponibilità del materiale rotabile con cui svolgere i servizi di trasporto. La Regione Veneto è partita dal presupposto che ventiquattro mesi fossero sufficienti per dotarsi del materiale rotabile, termini del tutto irrealistici secondo le più importanti case costruttrici. I grandi gruppi stranieri hanno infatti definito tutto ciò “a vantaggio dei soli operatori “incumbent”.

4.2 La Regione Liguria

La Regione Liguria ha deciso di porre a gara l'intera rete regionale del trasporto pubblico ferroviario in un unico lotto.

Nella tabella seguente sono sintetizzate le principali caratteristiche del bando di gara.

Tab. 2 Analisi del bando di gara – Regione Liguria

Ente appaltante	Regione Liguria
Natura dell'appalto	Servizio di trasporto pubblico ferroviario
Durata dell'appalto	I rapporti tra la Regione e l'Impresa aggiudicataria sono regolati mediante contratto di servizio di durata 9 anni
Tipo di contratto	<i>Net cost</i>
Importo complessivo a base di gara	Euro 589.845.420,00 al netto dell'IVA
Quantità dei servizi	Percorrenza minima annua richiesta: 6.900.082 treni-km
Criterio di aggiudicazione	Offerta economicamente più vantaggiosa, sulla base dei seguenti elementi di valutazione: ▪ economici ▪ tecnici e sulla base del soddisfacimento di requisiti tecnico-professionali ed economico-finanziari
Subaffidamento dei servizi	Non è consentito il subappalto dei servizi di trasporto su rotaia

Tra le clausole del bando, oltre all'annullamento della gara previsto nel caso di un numero di concorrenti inferiore a tre, vi sono l'obbligo dell'affidatario a prendere in forza tutto il personale, a rispettare i contratti dei ferrovieri in vigore, nonché tutti i contratti decentrati vigenti con l'attuale gestore.

Per il materiale rotabile, poiché “non costituisce dotazione patrimoniale essenziale per l'effettuazione del servizio, in quanto reperibile sul mercato”, l'impresa vincitrice deve impegnarsi ad averne la disponibilità entro l'avvio dell'affidamento.

Il bando prevede poi che l'offerta sia corredata da un deposito cauzionale pari al 25% dell'importo annuo a base di gara, circa 16,9 milioni di Euro.

Tra i requisiti tecnico-professionali previsti figura l'aver gestito negli ultimi tre anni un volume medio di servizio pari ad almeno il 75% dei treni-km messi a gara mentre tra quelli economico-finanziari l'aver realizzato un volume di ricavi medi sempre pari al 75% dell'importo annuo.

È consentita la partecipazione alla gara di raggruppamenti di imprese, purché la costituzione di tali raggruppamenti sia antecedente la formulazione dell'offerta. Nell'atto costitutivo del raggruppamento le imprese devono impegnarsi alla costituzione della società di capitali in caso di aggiudicazione e riconoscersi condebitori solidali con la società stessa verso la Regione Liguria.

I soggetti con sede legale fuori dall'Unione europea sono ammessi alla gara, fatto salvo il principio di reciprocità tra l'Italia e lo Stato di appartenenza (ad esempio, le ferrovie svizzere, che operano in un mercato chiuso, non possono partecipare).

La gara viene aggiudicata a favore dell'offerta economicamente più vantaggiosa: la parte tecnica dovrà prevedere l'incremento della quantità dei servizi e lo svecchiamento del parco rotabile, la parte economica il ribasso sulla base d'asta ed il progetto di politica tariffaria.

Nel mese di settembre 2004, il Tar ha bocciato il ricorso d'urgenza presentato da Trenitalia, nel quale veniva chiesto l'annullamento del Capitolato della gara d'appalto per violazione delle normative comunitarie e del Dlgs 422 del 1997. A suscitare le perplessità erano l'età media del parco mezzi e l'obbligo, per la società concessionaria, di dover lasciare alla Regione Liguria, a fine mandato, la propria dotazione di locomotori e convogli usati per il servizio.

Il bando di gara ha visto la risposta di cinque concorrenti: Trenitalia, Ferrovie Nord Milano, Arriva, Connex e Keolis. A presentare l'offerta, però, sono state solo due delle società inizialmente interessate: Trenitalia e Ferrovie Nord Milano Trasporti. Si sono invece ritirati i tre gruppi stranieri: Keolis, Connex e Arriva.

In seguito, però, Trenitalia è stata esclusa dalla gara a causa della presentazione di un'offerta condizionata, che conteneva cioè riserve su alcuni aspetti del bando di gara già citate in precedenza.

Anche FNMT è stata esclusa poichè l'offerta tecnica non rispondeva ai criteri minimi richiesti: essa infatti è risultata carente in termini di treni/km proposti, di percorsi garantiti e di composizione dei convogli (dato indispensabile per quantificare i posti/km offerti). Da parte sua, FNM ha lamentato grosse lacune nelle informazioni messe a disposizione dell'Ente appaltante circa i ricavi storici del servizio e sull'entità dei costi di conduzione e manutenzione. La questione più critica rimane quella del materiale rotabile: l'arco

temporale di un anno per provvedere al suo reperimento è stato infatti giudicato assolutamente insufficiente, così come le risorse messe a disposizione.

La gara in Liguria è stata quindi annullata e risulta al momento da rifare.

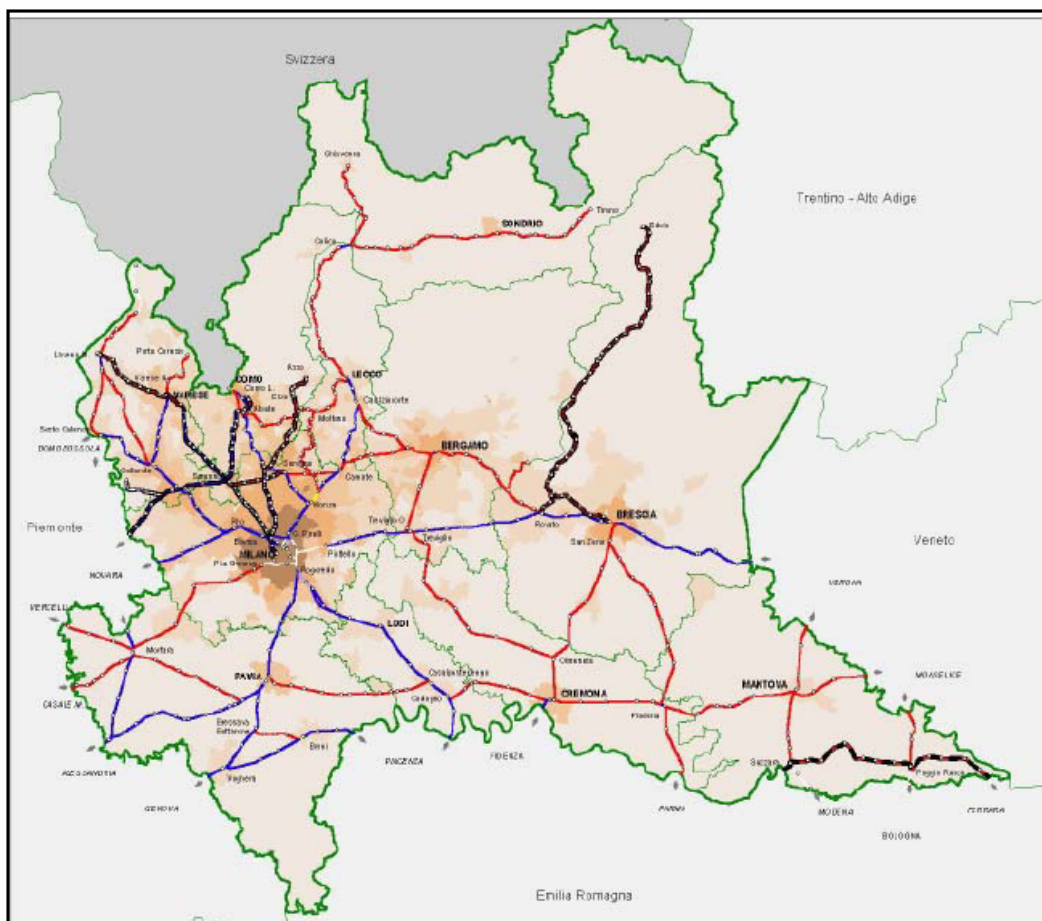
Nel transitorio, l'intenzione dell'Ente Locale è quello di stipulare un nuovo contratto di servizio di durata biennale con Trenitalia ed elaborare un nuovo bando di gara per l'assegnazione dell'intero bacino ferroviario regionale. In un recente vertice tra Trenitalia e Regione Liguria sono stati enucleati gli aspetti più critici del trasporto ferroviario regionale ligure: il nuovo contratto di servizio dovrebbe contenere specifici vincoli in termini di puntualità del servizio, di rinnovo e qualità del materiale rotabile, di pulizia delle carrozze e dovrebbe essere migliorato il sistema di bigliettazione (con investimenti per la creazione di un sistema tariffario integrato).

4.3 La Regione Lombardia

In Lombardia, ogni giorno, operano più di 1.500 convogli locali su circa 36 linee. È inoltre notevole l'importanza della Regione all'interno dei servizi di trasporto ferroviario in Italia: in Lombardia vengono percorsi l'11% dei treni-km totali e trasportati circa il 18% dei passeggeri, su un totale di circa 28 milioni di treni-km annui e di 3,6 miliardi di passeggeri trasportati ogni anno sulla rete italiana.

Nella seguente rappresentazione grafica si può visualizzare la mappa dei servizi ferroviari della Lombardia.

Figura 1 – Mappa servizi ferroviari Regione Lombardia



Per quanto concerne il processo di apertura del mercato, la Giunta regionale ha approvato, nel mese di aprile 2004, i bandi delle prime tre gare per il trasporto ferroviario lombardo che riguardano le seguenti direttrici: Varese-Gallarate-Milano Passante-Pioltello, Milano-Molteno-Lecco e Como-Lecco, Brescia-Iseo-Edolo.

La Regione Lombardia ha scelto di non mettere a gara l'intero servizio ferroviario in un unico lotto, ma di svolgere le gare progressivamente e a partire da tre lotti sperimentali, piccoli ma economicamente interessanti, per mettere nelle condizioni di partecipare alla gara più di una impresa ferroviaria.

Ecco in sintesi le caratteristiche dei tre lotti sperimentali:

- Varese/Gallarate-Milano/Passante-Pioltello

Si tratta della prima linea suburbana (S5) del Servizio Ferroviario Regionale che verrà attivata a dicembre 2004 con il completamento del Passante.

Il servizio richiesto nel bando prevede un treno ogni mezz'ora per Gallarate e uno ogni ora per Varese, con una intensificazione nelle ore di punta.

E' inoltre previsto il prolungamento delle corse a Treviglio, una volta completato il quadruplicamento dei binari. Per effettuare questo servizio la Regione acquisterà 15 convogli.

▪ Milano-Molteno-Lecco e Como-Lecco

L'appalto richiede l'attuazione dello sviluppo del servizio voluto dagli accordi tra Regione ed Enti Locali in un contesto di potenziamento delle infrastrutture, un miglioramento dei servizi, inteso come adeguamento alla domanda e potenziamento dei servizi stessi (sviluppo di nuovi traffici, aumento delle frequenze).

I mezzi dovranno essere portati dall'azienda vincitrice, la quale dovrà sostituire l'attuale materiale rotabile con mezzi più moderni. I concorrenti potranno avvalersi di sistemi di leasing operativo, se risultassero a loro convenienti. Il capitolato garantirà ai concorrenti lo sfruttamento dei rotabili anche una volta trascorsi i nove anni di gara.

Alcuni dei requisiti richiesti per la partecipazione alla gara possono così riassumersi:

Tab. 3 Requisiti di partecipazione

Cauzione provvisoria 2% base asta annua	Euro 208.000
Fatturato minimo richiesto 2001-2002-2003 per ciascun anno	Euro 10.400.000
Dichiarazione bancaria di affidamento richiesta	Euro 2.600.000
Percorrenza minima 2001-2002-2003 richiesta per ciascun anno	Km 1.040.000
Percorrenza minima 2001-2002-2003 richiesta per ciascun anno	Treni-km 624.000

L'avvio del servizio è previsto per il 10 dicembre 2006 per la durata di 9 anni.

▪ Brescia-Iseo-Edolo

E' la prima gara a prevedere insieme il servizio ferroviario e quello automobilistico con l'obiettivo di migliorare e razionalizzare il trasporto nella Valcamonica. L'appalto prevede la rivisitazione dell'attuale servizio, in particolare mediante il cadenzamento

degli orari, la velocizzazione dei collegamenti tra i due capolinea, Brescia ed Edolo, una piena integrazione con i servizi di autobus ed una razionalizzazione di tali servizi sulle lunghe distanze con l'eliminazione delle duplicazioni con le ferrovie.

È previsto un nuovo sistema tariffario unico per treno ed autobus.

Per quanto concerne il materiale rotabile, i treni resteranno di proprietà regionale e saranno dati in uso all'aggiudicatario. La Regione richiede però il rispetto dei piani di manutenzione, una buona conservazione dei mezzi e premierà i concorrenti che offriranno un ammodernamento della flotta.

In riferimento alla proprietà degli autobus, invece, il vincitore dovrà rilevare i bus attualmente in servizio finanziati con risorse pubbliche per i quali non sia già scaduto il vincolo di inalienabilità. Potrà inoltre acquistare con prelazione i bus che i gestori uscenti hanno dichiarato di voler mettere a disposizione.

Alcuni dei requisiti richiesti per la partecipazione possono così riassumersi:

Tab. 4 Requisiti di partecipazione

Cauzione provvisoria 2% base asta annua	Euro 242.000
Cauzione definitiva 10% base asta annua	Euro 1.211.000
Fatturato minimo richiesto 2000-2001-2002 per ciascun anno	Euro 12.110.000
Dichiarazione bancaria di affidamento richiesta	Euro 605.500
Percorrenza minima richiesta 2000-2001-2002 per ciascun anno	Treni-km 760.000
Percorrenza minima richiesta 2000-2001-2002 per ciascun anno	Bus-km 1.910.000

L'avvio del servizio è fissato per l'11 dicembre 2005 per la durata di 7 anni.

Nella seguente tabella vengono riassunti i principali dati relativi ai tre lotti.

Tab. 5 Analisi dei tre lotti – Regione Lombardia

Lotto	Treni-km annui affidati	Importo annuo a base d'asta (Euro)	Durata del contratto e tipo di contratto
Varese-Gallarate-Milano	1.660.000	7.700.000	9 anni net cost
Milano-Molteno-Lecco, Como-Lecco	1.040.000	10.400.000	9 anni net cost
Brescia-Iseo-Edolo	1.004.000 (treni) 2.824.000 (bus)	12.110.000	7 anni net cost

La gara per la linea Varese-Gallarate-Milano Passante Pioltello ha visto la partecipazione iniziale di nove imprese: Trenitalia, FNM, ATM Milano, CGEA Connex, Citypendeln, Arriva Italia, First Italia, ATC Reggio Emilia e Sistemi Territoriali di Venezia, le ultime due in Associazione Temporanea di Impresa.

Sono invece undici, di cui tre straniere, le aziende interessate a partecipare alla gara per il lotto Milano-Molteno-Lecco e Como-Lecco.

Dodici sono invece le domande inviate in vista della gara integrata treno-autobus, bandita dalla Regione Lombardia con la Provincia di Brescia, per la linea Brescia-Iseo-Edolo.

Nel mese di novembre sono state presentate ufficialmente due offerte per l'aggiudicazione del servizio ferroviario Varese-Gallarate-Milano Passante Pioltello: una da parte dell'associazione temporanea d'impresa costituita da Trenitalia, Ferrovie Nord Milano e Atm Milano e l'altra dall'azienda francese Connex.

Il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, Pietro Lunardi, ha però negato il titolo autorizzatorio necessario ad operare in Italia alle concorrenti francesi che hanno manifestato interessi per le gare in Lombardia a causa dell'assenza di reciprocità nell'apertura del proprio mercato: Citypendeln, controllata da Keolis, e Connex. Tali società non possono così partecipare alla liberalizzazione del trasporto ferroviario locale italiano, almeno fino al momento in cui non vi sia possibilità per gli operatori italiani (Trenitalia e FNM) di poter a loro volta partecipare a gare ad evidenza pubblica in Francia.

Infatti, secondo il Ministro Lunardi, “poiché per il rilascio del titolo autorizzatorio di cui all’articolo 131, comma 1 della legge 23 dicembre 2000, n.388 è richiesto il rispetto delle condizioni di reciprocità qualora si tratti di imprese ferroviarie aventi sede all’estero o loro controllate e verificato che tali condizioni non sussistono nel caso della Francia, l’autorizzazione per l’accesso all’infrastruttura ferroviaria nazionale per l’espletamento di servizi pubblici passeggeri di interesse regionale non può essere rilasciata”.

Nel mese di marzo 2005 è stata aggiudicata la gara per l’affidamento del servizio sulla linea Milano (Passante)-Varese al raggruppamento temporaneo di imprese formato da Trenitalia, FNMT e ATM, grazie anche al fatto che la francese Connex, unico concorrente straniero ad aver presentato un’offerta, è stata esclusa per un vizio di forma: così da far perdere rilevanza alle questioni relative al cd. “vincolo di reciprocità”.

L’offerta risultata vincitrice della gara prevede un ribasso d’asta del 15%, oltre alla introduzione di due nuovi treni e di corse aggiuntive.

4.4 La Regione Emilia Romagna

Nel mese di aprile 2005, è stato pubblicato il bando di gara per l’affidamento del servizio ferroviario nella Regione Emilia Romagna. La tabella 6 ne riassume i principali aspetti.

Tab. 6 Analisi del bando di gara – Regione Emilia Romagna

Ente Appaltante	Regione Emilia Romagna
Descrizione dell’appalto	Progettazione ed esecuzione del servizio di trasporto pubblico ferroviario nel rispetto degli obblighi di servizio indicati nel capitolato d’oneri predisposto dall’Ente Affidante, con obiettivi di sviluppo dell’efficacia e della qualità del servizio
Tipo di contratto	<i>Net cost</i>
Oggetto della gara	Unico lotto per complessivi 15.666.350 treni/km minimi annui
Tipo di procedura	Ristretta
Data pubblicazione bando	08/04/2005 G.U. Comunità Europea n. S69 20/04/2005 B.U. Regione Emilia Romagna n. 68 05/05/2005 G.U. Repubblica Italiana n. 103

Continua

Segue Tabella 6

Importo a base di gara	Euro 90.792.732,00 (al netto di IVA)
Durata dell'affidamento	3 anni L'Ente Affidante si impegna a rinnovare l'affidamento per ulteriori 3 anni, al verificarsi delle condizioni minime specificate nel capitolato d'oneri..
Criterio di aggiudicazione	Offerta economicamente più vantaggiosa in termini di criteri enunciati nel capitolato d'oneri (non ancora disponibile). Non sono ammesse offerte in aumento o condizionate
Scadenza presentazione domande di partecipazione	16 gennaio 2006
Termine per la spedizione delle lettere d'invito	15 marzo 2006

A garanzia dell'offerta viene richiesta una cauzione provvisoria per un importo pari al 3% dell'importo annuo a base di gara relativo al primo anno di contratto. All'impresa aggiudicataria sarà richiesta una cauzione definitiva di ammontare pari al 10% del corrispettivo annuo offerto in sede di gara.

Alla gara sono ammesse associazioni temporanee di imprese, purché costituite prima della formulazione dell'offerta: non è infatti consentita l'associazione, anche in partecipazione, o l'associazione temporanea di imprese concomitante o successiva all'aggiudicazione della gara.

Il bando rimanda al testo del capitolato di gara per le modalità di acquisizione e di utilizzo dei beni mobili e immobili (materiale rotabile, impianti ed attrezzature) e per gli oneri ed obblighi relativi.

In capo all'impresa che risulterà affidataria del servizio viene posto l'obbligo di prendere in carico dal gestore uscente il personale preposto all'erogazione del servizio oggetto di affidamento (come elencato nel capitolato d'oneri) e di subentrare in tutti quegli obblighi assunti dal gestore uscente che saranno specificati nel capitolato d'oneri.

5. Alcune considerazioni finali

Dalle evidenze riportate in precedenza è facile osservare come il ricorso alle gare ad evidenza pubblica sia ancora assai limitato e quindi come il processo di liberalizzazione ben lontano dal considerarsi raggiunto.

Il principale vincolo ad un tale sviluppo è legato, per molti operatori, alla dotazione del materiale rotabile che risulta in realtà non così facile da recuperare soprattutto in tempi limitati come spesso richiesto dai bandi di gara. Tali vincoli indubbiamente tendono a favorire gli operatori incumbenti che fino a questo momento si sono aggiudicati il servizio laddove la gara è stata espletata.

I dati specifici poi mostrano come, allo stesso modo di quanto avvenuto nel trasporto su gomma², le gare per singola linea rendono gli esiti finali migliori dal punto di vista dell'Ente Locale che bandisce la gara. Esse presentano infatti un numero più elevato di partecipanti e quindi generano maggiori riduzioni per quanto concerne le offerte economiche (-15% nella gara in Lombardia) con conseguenti risparmi per gli Enti Locali.

D'altro canto, la scelta di affidare l'intero bacino, come avvenuto in Liguria e Veneto, sembra invece evidenziare la necessità da una parte di mantenere inalterato l'estensione del *network* di riferimento, dall'altra di permettere all'aggiudicatario di sussidiare tra loro le diverse tratte (remunerative e non).

Purtroppo al momento non esistono lavori empirici che possano aiutare gli Enti Locali nella definizione della dimensione ottimale dei bacini da mettere a gara, ma chi scrive si augura che una tale lacuna possa essere colmata in tempi brevi.

² Si vedano i rapporti sulle gare nel trasporto su gomma di Cambini (2003) e Cambini e Galleano (2005) scaricabili dal sito web del centro Hermes (www.hermesricerche.it).