

Delibera n. 22/2019

Conclusioni del procedimento avviato con delibera n. 4/2016 e ampliato nell'oggetto dalla delibera n. 124/2017. Approvazione dell'atto di regolazione recante "Misure regolatorie per la definizione dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto marittimo di passeggeri da, tra e verso le isole, e degli schemi delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare, ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera f), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e successive modificazioni e integrazioni".

L'Autorità, nella sua riunione del 13 marzo 2019

- VISTO** il Regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio del 7 dicembre 1992, concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri (cabotaggio marittimo) e, in particolare, l'articolo 9 che impone l'obbligo di una comunicazione preventiva alla Commissione europea *"prima di adottare le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative"* in attuazione del citato Regolamento;
- VISTA** la Comunicazione della Commissione europea del 22 aprile 2014, COM (2014) 232 final, sull'interpretazione del citato regolamento (CEE) n. 3577/92;
- VISTO** il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 e s.m.i.;
- VISTO** l'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni (di seguito: decreto-legge n. 201 del 2011), che ha istituito, nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481, l'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità) e, in particolare;
- il comma 2, lettera a), che stabilisce che l'Autorità *"provvede a garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali (...) nonché, in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti"*;
 - il comma 2, lettere b) e c), ai sensi dei quali l'Autorità provvede a *"definire, se ritenuto necessario in relazione alle condizioni di concorrenza effettivamente esistenti nei singoli mercati dei servizi dei trasporti nazionali e locali, i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori"* nonché a verificare la corretta applicazione da parte dei soggetti interessati dei criteri così fissati;

- il comma 2, lettera f), che prevede che l’Autorità provvede, tra l’altro, a *“definire gli schemi dei bandi delle gare per l’assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e a stabilire i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici”* nonché, con riferimento al trasporto pubblico locale, anche a determinare *“la tipologia di obiettivi di efficacia e di efficienza che il gestore deve rispettare, nonché gli obiettivi di equilibrio finanziario”* e a prevedere *“per tutti i contratti di servizio prevede obblighi di separazione contabile tra le attività svolte in regime di servizio pubblico e le altre attività”*;
- il comma 3, lettera b), che prevede, in particolare, che l’Autorità, nell’esercizio delle competenze disciplinate dal comma 2, *“determina i criteri per la redazione della contabilità delle imprese regolate (...)”*;

VISTO

il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante il *“Codice dei contratti pubblici”* e successive modificazioni;

VISTO

il decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 (di seguito: decreto-legge n. 50 del 2017), e, in particolare:

- l’articolo 27, comma 12-*quater*, che prevede, *inter alia*, che l’ente affidante *“si avvale obbligatoriamente di altra stazione appaltante per lo svolgimento della procedura di affidamento dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale qualora il gestore uscente dei medesimi servizi o uno dei concorrenti sia partecipato o controllato dall’ente affidante ovvero sia affidatario diretto o in house del predetto ente”*;
- l’articolo 48, comma 7, lettere a), b), c) ed e) che introduce disposizioni in tema di svolgimento delle procedure di scelta del contraente per l’affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, attribuendo specifiche competenze regolatorie all’Autorità, prevedendo, in particolare, che la stessa detti *“regole generali in materia di:*
 - a) *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;*
 - b) *obbligo, per chi intenda partecipare alle predette procedure, del possesso, quale requisito di idoneità economica e finanziaria, di un patrimonio netto pari almeno al quindici per cento del corrispettivo annuo posto a base di gara, nonché dei requisiti di cui all’articolo 18 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422;*
 - c) *adozione di misure in grado di garantire all’affidatario l’accesso a condizioni eque ai beni immobili e strumentali indispensabili all’effettuazione del servizio, anche 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;

e) in caso di sostituzione del gestore a seguito di gara, previsione nei bandi di gara del trasferimento senza soluzione di continuità di tutto il personale dipendente dal gestore uscente al subentrante con l'esclusione dei dirigenti, applicando in ogni caso al personale il contratto collettivo nazionale di settore e il contratto di secondo livello o territoriale applicato dal gestore uscente, nel rispetto delle garanzie minime disciplinate all'articolo 3, paragrafo 3, secondo periodo, della direttiva 2001/23/CE del Consiglio, del 12 marzo 2001. Il trattamento di fine rapporto relativo ai dipendenti del gestore uscente che transitano alle dipendenze del soggetto subentrante è versato all'INPS dal gestore uscente”;

- VISTA** la delibera CIPE 9 novembre 2007, n. 111, recante “Criteri per la determinazione degli oneri di servizio pubblico e delle dinamiche tariffarie nel settore dei servizi di cabotaggio marittimo di pubblico interesse”, pubblicata nella GUCE, Serie generale, n. 50 del 28 febbraio 2008;
- VISTO** il “Regolamento per lo svolgimento in prima attuazione dei procedimenti per la formazione delle decisioni di competenza dell'Autorità e per la partecipazione dei portatori di interesse” approvato con delibera n. 5 del 16 gennaio 2014;
- VISTA** la metodologia di analisi di impatto della regolamentazione dell'Autorità approvata con delibera n. 136/2016 del 24 novembre 2016;
- VISTA** la delibera n. 4/2016 del 28 gennaio 2016, con la quale è stato avviato il procedimento per l'adozione di misure regolatorie per la definizione degli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto marittimo di passeggeri da, tra e verso le isole, e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare con scadenza fissata al 3 giugno 2016 e prorogata al 31 ottobre 2017 da ultimo con delibera n. 147/2016 del 15 dicembre 2016;
- VISTA** la delibera n. 124/2017 del 19 ottobre 2017, con la quale è stato ampliato l'oggetto del procedimento avviato con la sopra citata delibera n. 4/2016, al fine di estenderne i contenuti alla definizione degli ulteriori aspetti regolatori attribuiti alla competenza dell'Autorità in materia di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, anche non in esclusiva, dall'articolo 48, comma 6, lettera b), secondo periodo, e comma 7, lettere a), b), c) ed e), del decreto-legge n. 50 del 2017, disponendo altresì: (i) di tenere conto delle disposizioni introdotte dall'articolo 27, comma 12-quater, del decreto-legge n. 50 del 2017 relativamente all'obbligo per l'ente affidante di avvalersi, al ricorrere di determinati presupposti, di altra stazione appaltante; (ii) di applicare al procedimento la metodologia di analisi di impatto della regolazione di cui alla citata delibera n. 136/2016; (iii) di differire il termine di conclusione del procedimento, poi ulteriormente prorogato al 31 dicembre 2018 con delibera n. 34/2018 del 5 aprile 2018;

- VISTO** l'atto di regolazione recante la definizione della metodologia per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento, approvato dall'Autorità con la delibera n. 48/2017 del 30 marzo 2017;
- VISTO** l'atto di regolazione recante le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri via mare, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico, approvato dall'Autorità con delibera n. 96/2018 del 4 ottobre 2018;
- VISTA** la delibera dell'Autorità n. 89/2018 del 27 settembre 2018, con la quale, nell'ambito del procedimento avviato con la citata delibera n. 4/2016 e ampliato nell'oggetto dalla delibera n. 124/2017, è stata indetta una consultazione pubblica sul documento riportato nell'Allegato A alla medesima delibera, contenente lo schema di atto recante *"Misure regolatorie per la definizione degli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto marittimo di passeggeri da, tra e verso le isole, e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare"*, con termine di conclusione della consultazione fissato al 28 gennaio a seguito della proroga disposta con delibera n. 122/2018 del 6 dicembre 2018, che ha altresì conseguentemente disposto la proroga del termine di conclusione del procedimento al 29 marzo 2019;
- RILEVATO** che lo schema di atto di regolazione posto in consultazione con la predetta delibera n. 89/2018 è stato inoltrato alla Commissione UE in data 4 ottobre 2018, in ottemperanza agli obblighi previsti dal sopra citato articolo 9 del Regolamento (CEE) n. 3577/92;
- VISTO** il documento contenente le osservazioni della Commissione UE, pervenuto in data 10 dicembre 2018 e assunto in pari data al prot. ART n. 10602;
- VISTI** i pareri sullo schema di atto di regolazione posto in consultazione resi da ANAC e da AGCM rispettivamente il 30 ottobre 2018, assunto in data 5 novembre 2018 al prot. ART n. 9445, e il 5 dicembre 2018, assunto in pari data al prot. ART n. 10480;
- VISTE** le osservazioni sul documento posto in consultazione con la sopra citata delibera n. 89/2018, pervenute da parte dei soggetti interessati e pubblicate sul sito web istituzionale dell'Autorità;
- RILEVATO** che dagli esiti della consultazione pubblica emerge, in particolare, l'esigenza di introdurre alcune specificazioni nell'ambito delle misure regolatorie proposte;
- RITENUTO** opportuno, in particolare, delineare con maggiore chiarezza l'ambito di applicazione delle Misure contenute nell'atto regolatorio, anche con riferimento alla contabilità regolatoria, e le fasi della procedura di verifica del mercato, che ricomprende, tra l'altro, la ricognizione dello stato degli approdi come elemento necessario e qualificante della procedura stessa, nonché esplicitare in una specifica misura le disposizioni in tema di durata del contratto di servizio;
- RILEVATO** che le osservazioni pervenute e i pareri resi sullo schema di atto dall'ANAC, dall'AGCM e dai Servizi della Commissione UE hanno, in particolare, evidenziato criticità derivanti dall'attuazione dell'articolo 48, comma 7, lettera e), del sopra citato decreto-legge n. 50 del 2017, in quanto l'attribuzione alla clausola sociale

di un effetto automatico per il trasferimento del personale dal gestore uscente al nuovo affidatario del servizio si pone in contrasto con i principi euro-unitari e nazionali di efficienza delle gestioni, di apertura del mercato e di libera iniziativa imprenditoriale;

RITENUTO a tale riguardo opportuno rivedere la Misura relativa alla disciplina del trasferimento di personale, limitandone la portata ai soli principi di carattere generale;

VISTA la relazione istruttoria predisposta in merito dai competenti Uffici dell’Autorità;

RITENUTO pertanto opportuno confermare il quadro regolatorio posto in consultazione, come aggiornato secondo quanto sopra indicato, e di approvare, quindi, l’atto di regolazione conseguentemente perfezionato, recante *“Misure regolatorie per la definizione degli schemi dei bandi delle gare per l’assegnazione dei servizi di trasporto marittimo di passeggeri da, tra e verso le isole, e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare”*;

RILEVATO che il presente procedimento è stato sottoposto all’analisi di impatto della regolazione (AIR) in conformità alla metodologia approvata con la citata delibera n. 136/2016;

su proposta del Segretario generale

DELIBERA

1. di approvare, per le motivazioni espresse in premessa che si intendono qui integralmente richiamate, l’atto di regolazione recante *“Misure regolatorie per la definizione degli schemi dei bandi delle gare per l’assegnazione dei servizi di trasporto marittimo di passeggeri da, tra e verso le isole, e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare”*, allegato alla presente delibera, per costituirne parte integrante e sostanziale (Allegato A);
2. di monitorare, per un periodo di osservazione di 36 mesi, l’applicazione delle misure regolatorie di cui al punto 1 al fine di valutarne eventuali conseguenti adattamenti;
3. l’atto di regolazione di cui al punto 1, la relazione istruttoria e la relazione sulla analisi di impatto della regolazione sono pubblicati sul sito *web* istituzionale dell’Autorità.

Torino, 13/03/2019

Il Presidente

Andrea Camanzi

*(documento firmato digitalmente
ai sensi del d.lgs 82/2005 s.m.i.)*