

**Documento di consultazione sulle questioni regolatorie relative alla  
assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale**

**SOMMARIO**

Premessa .....	2
1. Gli ambiti di servizio pubblico.....	2
1.1 Acquisizione preliminare di informazioni .....	2
1.2 Altri temi .....	3
2. Il bando di gara .....	3
2.1 I tempi delle procedure di gara .....	3
2.2 La durata dell'affidamento .....	3
2.3 Le informazioni da mettere a disposizione dei partecipanti alla gara .....	3
2.4 I requisiti di partecipazione .....	5
2.5 Le certificazioni obbligatorie .....	5
2.6 I criteri di aggiudicazione ed attribuzione dei punteggi .....	6
2.7 Le modalità di presentazione delle offerte economiche.....	7
2.8 Il termine per il ricevimento delle offerte .....	7
2.9 Il numero di offerte ammissibili .....	7
2.10 Le cauzioni e le garanzie .....	7
2.11 Altri temi .....	7
3. Criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici .....	7
3.1 Conflitti di interesse e incompatibilità .....	7
3.2 Altri temi .....	8
4. Schema delle convenzioni .....	9
4.1 Contenuto minimo delle convenzioni .....	9
4.2 Condizioni per l'esercizio dello <i>jus variandi</i> .....	9
4.3 I corrispettivi e le partite economiche del contratto .....	10
4.4 Struttura tariffaria e criteri di aggiornamento .....	10
4.5 Tariffe, esenzioni e agevolazioni tariffarie .....	12
4.6 Livelli minimi di qualità dei servizi e diritti dei passeggeri .....	12
4.7 La Carta della qualità dei servizi .....	13
4.8 Monitoraggio, rendicontazione e controlli.....	13
4.9 Premi e sanzioni.....	14
4.10 Beni essenziali e indispensabili per l'effettuazione del servizio.....	14
4.11 I criteri per la determinazione del valore di subentro.....	16
4.12 I criteri per la determinazione dei canoni di locazione .....	16
4.13 Tempi e modalità per la messa in disponibilità del materiale rotabile ferroviario .....	17
4.14 Clausole di trasferimento del personale .....	18
4.15 Altri temi.....	18

## PREMESSA

Con delibera del 16 gennaio 2014, n. 6, l'Autorità ha avviato una indagine conoscitiva sui servizi di trasporto passeggeri con particolare riferimento ai servizi di trasporto pubblico locale (di seguito anche TPL) e a quelli diretti ad assicurare la continuità territoriale. L'indagine è volta ad identificare aree prioritarie per l'introduzione di misure regolatorie di esecuzione dell'art. 37 del decreto legge 6 giugno 2011, n. 201, recante *"Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici"*, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e s.m.i., istitutivo dell'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito, art. 37).

Tra le funzioni attribuite all'Autorità dall'art. 37 rientra la definizione degli *"schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare, nonché dei criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici"* (comma 2, lett. f, primo periodo). L'art. 37 prevede, altresì, il potere dell'Autorità di *"sollecitare e supportare le amministrazioni pubbliche competenti alla individuazione degli ambiti di servizio pubblico e dei metodi più efficienti per finanziarli mediante l'adozione di pareri che l'Autorità può rendere pubblici"* (comma 3, lett. a).

Inoltre, con specifico riferimento al trasporto ferroviario regionale, l'art. 37 prevede che *"l'Autorità verifica che nei relativi bandi di gara non sussistano condizioni discriminatorie o che impediscano l'accesso al mercato a concorrenti potenziali e, specificamente, che la disponibilità del materiale rotabile già al momento della gara non costituisca un requisito per la partecipazione ovvero un fattore di discriminazione tra le imprese partecipanti"* (comma 2, lett. f, secondo periodo). Sempre con riferimento al trasporto ferroviario ma anche al di fuori del TPL, ai sensi dell'art. 37 del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 recante *"Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività"*, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012 n. 27, l'Autorità *"definisce, sentiti il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, le regioni e gli enti locali interessati, gli ambiti del servizio pubblico sulle tratte e le modalità di finanziamento"*.

Nel dare esecuzione alle disposizioni sopra richiamate, l'Autorità ritiene di porre in consultazione alcune questioni regolatorie inerenti l'assegnazione in esclusiva dei servizi di TPL rilevanti ai fini dell'esercizio delle sue competenze con riferimento ai settori di attività sopra identificati – ambiti di servizio pubblico, definizione degli schemi dei bandi di gara, criteri di nomina delle commissioni aggiudicatrici e definizione delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare – e di seguito partitamente esaminati.

Il presente documento di consultazione accompagna e, in parte, precede ulteriori azioni dell'Autorità in materia di accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture di trasporto, fissazione dei criteri per la determinazione di tariffe, canoni e pedaggi, individuazione delle condizioni minime di qualità dei servizi e definizione del contenuto minimo dei diritti degli utenti e dei poteri ad esse connessi ai sensi dell'art. 37, comma 3. L'esercizio di funzioni e poteri dell'Autorità in tali materie riguarda anche il TPL ed è oggetto di separati provvedimenti ed iniziative di regolazione.

## 1. GLI AMBITI DI SERVIZIO PUBBLICO

### 1.1 Acquisizione preliminare di informazioni

Preliminari alla pubblicazione del bando di gara sono le scelte di pianificazione e programmazione attinenti all'assetto della rete di trasporto, al dimensionamento dei lotti di gara ed alle modalità di svolgimento del servizio. Esse hanno un impatto rilevante sull'entità delle compensazioni da mettere a gara, sulle condizioni di partecipazione e, dunque, sugli esiti delle gare medesime. Tali scelte rientrano nelle attribuzioni di soggetti diversi. Il processo di organizzazione dei servizi di TPL si articola, inoltre, in diversi livelli territoriali: il bacino di programmazione (di norma regionale), il bacino di traffico ottimale ed il bacino di gara, che rappresentano peraltro nozioni distinte.

In tale contesto, attesa l'esigenza dell'Autorità di acquisire le informazioni necessarie ad esercitare le competenze attinenti alla individuazione degli ambiti di servizio pubblico e dei modi più efficaci per

finanziarli richiamate in premessa, essa ha necessità di acquisire in modo sistematico notizie e dati rilevanti. A questo scopo, le amministrazioni competenti avranno a disposizione uno schema unico per la raccolta di informazioni, idoneo a consentire analisi e raffronti. La distribuzione e raccolta degli schemi saranno oggetto di un apposito procedimento.

**Q 1.1.1** Si chiedono osservazioni motivate in ordine alla richiesta di dati ed informazioni attinenti all'ambito di servizio pubblico secondo uno schema unico.

**Q. 1.2.1** Quali informazioni e documenti si ritiene utile considerare per le finalità indicate?

## 1.2 Altri temi

**Q. 1.2** Si chiedono osservazioni motivate in ordine ad ulteriori temi ritenuti pertinenti e di interesse con riferimento alla definizione degli ambiti di servizio pubblico e alle relative modalità di finanziamento.

## 2. IL BANDO DI GARA

### 2.1 I tempi delle procedure di gara

L'art. 7 paragrafo 2 del Reg. (CE) 1370/2007 del Parlamento e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia (di seguito Reg. 1370/2007), dispone che le informazioni identificative dell'oggetto di gara e delle modalità di affidamento siano pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea almeno un anno prima della indizione della gara. Un anticipo di dodici mesi potrebbe, tuttavia, risultare insufficiente, soprattutto per le gare ad oggetto complesso e nel settore ferroviario, anche in relazione agli aspetti che riguardano l'acquisizione del materiale rotabile.

**Q 2.1** Si chiedono osservazioni motivate in ordine al termine per la pre-informazione.

### 2.2 La durata dell'affidamento

La durata degli affidamenti è disciplinata dalla legislazione nazionale ed europea che prescrivono, altresì, le condizioni per eventuali proroghe dei contratti e gli oneri procedurali e di comunicazione cui esse sono soggette. Per le finalità della regolazione economica, la fissazione del termine di durata del contratto deve fondarsi su una analisi che ne dimostri la coerenza con il piano degli investimenti e le modalità di ammortamento. Ove, poi, ricorrano i presupposti per l'estensione di tale termine, occorrerà verificare caso per caso le specifiche e non ricorrenti circostanze che giustificano il protrarsi degli affidamenti e valutare l'adeguatezza del superamento dei limiti posti. Per facilitare ogni necessaria analisi al riguardo, l'Autorità metterà a disposizione delle amministrazioni competenti uno schema unico per la raccolta di informazioni.

**Q 2.2** Si chiedono osservazioni motivate in ordine ai fattori di natura economica o gestionale rilevanti ai fini della determinazione del periodo di affidamento e, ove ne ricorrano i presupposti, delle eventuali proroghe.

### 2.3 Le informazioni da mettere a disposizione dei partecipanti alla gara

L'accessibilità di tutti i partecipanti ad informazioni e dati su elementi determinanti ai fini della predisposizione dell'offerta (ad esempio, le diverse linee della rete, la velocità commerciale, le infrastrutture pertinenti all'esercizio, il materiale rotabile) consente di ridurre le asimmetrie informative e favorire la contendibilità delle gare. A questo fine, nella tabella 1 vengono individuate alcune categorie di dati ed informazioni da predisporre ai fini delle gare.

**Tabella 1. – Informazioni da mettere a disposizione dei partecipanti alle gare**

Tipologia di informazioni	Titolarità (G=gestore, E=Ente affidante)	Descrizione  (Grado di disaggregazione, periodo di riferimento)
<b>Informazioni riguardanti i bacini di traffico</b> (rilevanti in caso di gara flessibile)		
Pianificazione della mobilità, ambientale e urbanistica	E (generalmente disponibili al pubblico)	Documenti di pianificazione regionali e territoriali: PTT, PGTU, PUM, ecc., piani di sviluppo urbanistico, piani delle merci/logistica, programmazione orari scuole e uffici; dati su inquinamento ambientale
Caratteristiche socio-demografiche e di reddito (medio) del bacino di traffico e/o di gara; caratteristiche insediative; specializzazione produttiva	E	Dati sulle variabili che, in base ai modelli di stima più diffusi, influenzano la domanda di trasporto (e i relativi costi): popolazione residente e trend di crescita, abitazioni, attività produttive; descrizione rete viaria. Rete ciclo-pedonale, sistema della sosta; reddito pro-capite e VA a livello territoriale e previsioni. Livello disaggregazione territoriale, dati storici e previsionali
Domanda effettiva per modalità di trasporto	E	Flussi O-D, distribuzione per fascia oraria, giorni della settimana, ecc.
Domanda potenziale per modalità di trasporto	E	Dati e modelli di stima della domanda potenziale
<b>Informazioni sull'esercizio (gross cost e net cost)</b>		
Fattori produttivi	E	Impiego dei fattori produttivi (lavoro, energia, carburante, ricambi) per linea
Velocità commerciale per trasporto di superficie	E (sulla base di apposita rendicontazione del gestore)	Disaggregata per linea o apposite partizioni omogenee (ultimi 3 anni)
Performance qualitativa per linea	G, E	Dati storici (3 anni) su indicatori di qualità erogata per puntualità e affidabilità (media o diverse fasce della giornata). Dati ultimo anno su regolarità disaggregati per motivazione degli eventuali scostamenti dagli standard previsti
<b>Informazioni sull'esercizio (specifiche per i contratti net cost)</b>		
Passeggeri trasportati	G, E  (sulla base di apposita rendicontazione del gestore)	Suddivisione per linea, ultimi 3 anni con indicazione metodologia di rilevazione e dettagli criteri metodologici per eventuali stime, differenziazione tra pax viaggianti e paganti Pax saliti e discesi a ciascuna fermata e O-D- viaggi
Ricavi tariffari e stima evasione		Ricavi per linea, ultimi 3 anni; tasso di evasione
Struttura tariffaria	E	Menù tariffario, tariffe agevolate e esenzioni, modalità di riconoscimento delle agevolazioni
<b>Informazioni sulle reti</b>		
<b>Informazioni sulle infrastrutture:</b> depositi, rimesse, centri manutenzione, sistemi tecnologici, ecc.	G, E	Caratteristiche fisiche e funzionali (dimensione, capacità, ubicazione, attrezzature, funzionalità, ecc.) Investimenti effettuati e modalità di finanziamento Aspetti contrattuali (Condizioni di uso, noleggio; contratti e obbligazioni pendenti, inclusi quelli di manutenzione; ecc.) Piani di ristrutturazione, riammodernamento e sviluppo futuro

Le informazioni relative all'esercizio corrispondono agli obblighi di rendicontazione del gestore e costituiscono oggetto di monitoraggio periodico in quanto necessarie anche all'espletamento di altre funzioni dell'ente affidante, quali la pianificazione e programmazione o l'eventuale ripartizione dei ricavi in

caso di integrazione tariffaria (*clearing*). Alcune informazioni vanno, inoltre, incluse negli obblighi di rendicontazione nei confronti degli utenti. Nessuna delle voci appare, d'altra parte, rilevante ai fini della protezione dei dati di natura commercialmente sensibile di cui al paragrafo 2.3.2 (punto 5) della Comunicazione della Commissione (C/92/01) sugli orientamenti interpretativi concernenti il Reg. 1370/2007 pubblicata il 29 marzo 2014.

In sede di gara vanno inoltre prodotte informazioni più specifiche riguardo alle condizioni di eventuale trasferimento del materiale rotabile ed, in particolare, quelle economico-finanziarie, contabili e tecniche relative alla tipologia, anno di acquisto, *revamping* e programma di manutenzione, ivi compreso un dettagliato prospetto dei costi e dei contratti di acquisto, finanziamento, affitto e leasing. Ove sia previsto il trasferimento di personale, si rinvia alle informazioni dettagliate al paragrafo 4.15.

**Q. 2.3.1** Si ritiene l'elenco dei campi informativi di cui alla tabella 1 relativo alle informazioni da mettere a disposizione dei partecipanti alle gare esaustivo? Quali ulteriori dati o informazioni andrebbero considerati?

**Q. 2.3.2** In caso i dati e le informazioni da mettere a disposizione dei partecipanti alla gara presentino contenuti commercialmente sensibili, quali modalità di rilascio potrebbero essere previste?

## 2.4 I requisiti di partecipazione

Nel bando di gara sono indicati i requisiti soggettivi obbligatori e le condizioni minime di natura economica e tecnica che l'impresa deve possedere. Al riguardo occorre rendere effettivo il principio di proporzionalità, evitando rischi di *overspecification* e possibili conseguenti effetti discriminatori. Ad esempio, la prescrizione tra i requisiti di partecipazione di essere stati affidatario di servizi di TPL ovvero la localizzazione della sede dell'impresa nello stesso bacino di affidamento o in un bacino geograficamente contiguo possono limitare il numero di potenziali concorrenti mentre non sono necessariamente adeguati a dimostrare l'idoneità dell'impresa ad eseguire il servizio. Se l'analisi del mercato potenziale lo consente, si potrebbero valorizzare, attraverso un adeguato sistema di ponderazione, criteri di valutazione delle offerte che premiano la conoscenza del territorio e delle esigenze della clientela locale.

**Q. 2.4.1** Quali sono i requisiti di capacità tecnica e organizzativa più adeguati a verificare l'effettiva idoneità dell'impresa ad assumere ed eseguire il servizio?

**Q. 2.4.2** Quali tipologie di requisiti presentano maggiori rischi di risultare contrarie ai principi di non discriminazione tra concorrenti?

**Q. 2.4.3** Come si potrebbe valorizzare l'esperienza sul territorio evitando di introdurre elementi discriminatori?

## 2.5 Le certificazioni obbligatorie

L'ottenimento delle certificazioni di sicurezza, qualità aziendale, in materia ambientale e quelle inerenti la protezione della salute dei lavoratori richiede tempi lunghi ed impone costi che possono condizionare la partecipazione alla gara o non trovare copertura in caso di mancata aggiudicazione. Si pone, al riguardo, l'interrogativo se differire la presentazione della certificazione ad un termine successivo alla aggiudicazione che non ecceda quello di richiesta al gestore dell'accesso alle tracce di interesse dell'infrastruttura ed anteriore alla data di attivazione del servizio. L'eventuale mancato rilascio delle certificazioni all'esito dell'aggiudicazione potrebbe comportare costi amministrativi aggiuntivi di cui valutare la allocazione.

**Q. 2.5.1** Si chiedono osservazioni motivate in ordine alla possibilità che il certificato di sicurezza, le certificazioni in materia di qualità aziendale, salute dei lavoratori e ambientale possano essere presentate dopo l'aggiudicazione.

**Q. 2.5.2** Quali termini si ritengono adeguati e quali altri specifici aspetti si ritiene vadano tenuti in considerazione in proposito?

## 2.6 I criteri di aggiudicazione ed attribuzione dei punteggi

Con riferimento ai criteri di aggiudicazione della gara, il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 recante "*Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59*" (di seguito d. lgs. 422/97) dispone che "*La gara è aggiudicata sulla base delle migliori condizioni economiche e di prestazione del servizio, nonché dei piani di sviluppo e potenziamento delle reti e degli impianti, oltre che della fissazione di un coefficiente minimo di utilizzazione per la istituzione o il mantenimento delle singole linee esercite*" (art. 18, c. 2 lett. a).

Al riguardo, in ossequio al principio di proporzionalità, appare rilevante la possibilità di assegnare alla disponibilità di **materiale rotabile** un peso crescente al crescere del volume degli investimenti. Si potrebbe, in particolare, privilegiare un tipo di valutazione basata sulla *performance* e sulle prestazioni finali e la funzionalità piuttosto che sui requisiti iniziali (ad esempio, l'offerta di un parco "rinnovato" e non necessariamente nuovo su tutta la rete o le linee messe a gara).

Riguardo al trasferimento di personale all'esito della eventuale aggiudicazione del servizio ad un nuovo gestore ed *al favor* per la previsione di **clausole sociali**, occorre assicurarne l'equilibrio rispetto all'obiettivo di favorire la contendibilità della gara e di contenere gli oneri del servizio per la collettività. Potrebbe essere questo il caso di criteri di aggiudicazione che assegnino un punteggio elevato all'impegno a garantire la applicazione di condizioni economiche e normative derivanti dal CCNL e dalla contrattazione collettiva aziendale a tutto il personale dipendente del gestore uscente per la intera durata del contratto.

In funzione del modello di gara adottato, inoltre, le offerte potrebbero avere ad oggetto aspetti più o meno specifici del **modello di esercizio** e del **progetto di mobilità**. Gli enti affidanti potrebbero, ad esempio, definire nel capitolato di gara i livelli minimi di qualità ed il piano della capacità richiesta dettagliato per giorni della settimana, periodi dell'anno, mesi o quantità minime di fermate a settimana, o per giorni della settimana (festivi e lavorativi) per ogni relazione o servizio. Potrebbero, invece, essere specificati dai concorrenti i posti per km da offrire nel complesso, la loro distribuzione su treni e servizi diversi nel rispetto di un indice di affollamento massimo, i tempi complessivi di viaggio, la frequenza e le fermate aggiuntive. Nel caso del servizio ferroviario, l'accordo-quadro tra regione e gestore della rete ovvero tra quest'ultimo ed il concorrente viene concluso successivamente alla indicazione da parte dell'ente regionale di una griglia di tracce orarie applicabili ad un periodo pluriennale. In tal modo, in sede di procedura di gara, la regione definisce aspetti fondamentali del servizio in base alle esigenze di programmazione, mentre lascia alla contrattazione tra il gestore e l'impresa aggiudicataria la definizione di aspetti di dettaglio definiti di anno in anno in funzione del piano aggiudicato.

**Q. 2.6.1** Si richiedono osservazioni motivate in ordine alla valorizzazione dei requisiti attinenti alla disponibilità di materiale rotabile.

**Q. 2.6.2** Quali sono le condizioni e le modalità di applicazione delle clausole sociali più adeguate ad assicurarne un impatto sostenibile sulla competitività ed i costi del servizio? Si ritiene utile definirne un periodo limitato di validità?

**Q. 2.6.3** Quali interventi di regolazione si ritengono appropriati per ridurre frizioni e asimmetrie che precludono una scelta oggettiva tra modalità di gara di tipo rigido o flessibile?

**Q. 2.6.4** Quali sono i fattori sui quali si ritiene possa essere prevista una maggiore flessibilità nelle presentazioni delle offerte?

**Q. 2.6.5** In caso di criteri di aggiudicazione volti a premiare la capacità progettuale delle imprese, si ritiene che lo strumento dell'accordo quadro possa facilitare i nuovi entranti? Si riscontrano ostacoli nella definizione di accordi quadro? Se sì, di che tipo? E come potrebbero essere superati?

**Q. 2.6.6** Con riguardo ai criteri di aggiudicazione, vi sono altri aspetti di interesse regolatorio da segnalare?

## 2.7 Le modalità di presentazione delle offerte economiche

Riguardo alle modalità di presentazione delle offerte economiche, si pone la questione di prevedere la presentazione di offerte distinte per ciascuno degli anni di durata del contratto in luogo di una offerta avente ad oggetto un solo valore complessivo. Il valore della compensazione potrebbe, infatti, variare sia in funzione di azioni deliberate del gestore in attuazione del suo piano industriale, sia in funzione di fenomeni di apprendimento che intervengono nel corso dell'affidamento. La presentazione delle offerte distinta per anni appare più trasparente e consente di dare maggiore evidenza ai presupposti per il riconoscimento delle compensazioni.

**Q. 2.7** Si chiedono osservazioni motivate in ordine alla ipotesi di richiedere che le offerte economiche vengano distinte per anni.

## 2.8 Il termine per il ricevimento delle offerte

Si pone la questione di assicurare tempi di elaborazione delle offerte proporzionali all'ampiezza del bacino geografico ed alla complessità del progetto di mobilità.

**Q. 2.8** Si chiedono osservazioni motivate in ordine alla identificazione di termini congrui per il ricevimento delle offerte in relazione all'ampiezza del bacino ed alla complessità del progetto di mobilità.

## 2.9 Il numero di offerte ammissibili

In merito al numero di partecipanti, occorre considerare la situazione in cui vi sia un'unica offerta o che una sola offerta sia valida e raggiunga il punteggio minimo previsto negli atti di gara.

**Q. 2.9** Si chiedono osservazioni motivate riguardo alla opportunità di aggiudicare la gara in presenza di una sola offerta valida.

## 2.10 Le cauzioni e le garanzie

Al fine di assicurare la solvibilità dell'impresa aggiudicataria, il bando di gara prescrive l'importo e precisa le modalità di versamento della cauzione provvisoria e di quella definitiva o di altre forme di garanzia. Occorre, d'altra parte, evitare che la richiesta di garanzie costituisca una barriera all'entrata, soprattutto per operatori di piccole dimensioni, e che ecceda il livello strettamente necessario ad assicurare l'adempimento degli obblighi assunti.

**Q. 2.10** Si chiedono osservazioni motivate in ordine alla misura e modalità di prestazione delle garanzie.

## 2.11 Altri temi

**Q. 2.11** Si chiedono osservazioni motivate in ordine ad ulteriori temi ritenuti pertinenti e di interesse inerenti il contenuto del bando di gara, le modalità di selezione del gestore ed i criteri di aggiudicazione.

# 3. CRITERI PER LA NOMINA DELLE COMMISSIONI AGGIUDICATRICI

## 3.1 Conflitti di interesse e incompatibilità

Posta la necessità di evitare *“la commistione, in capo alle medesime amministrazioni, di ruoli tra loro incompatibili, introducendo una distinzione tra soggetti regolatori e soggetti regolati”* (Corte Costituzionale, n. 41/2013), occorre tener conto della circostanza che, nel settore del TPL, numerosi sono gli operatori nella cui compagine proprietaria sono rappresentati l'ente o gli enti pubblici territoriali che svolgono, in

forma singola o associata, anche funzioni di ente affidante. Possono, pertanto, crearsi situazioni nelle quali alle gare indette da un ente affidante, da un suo ente strumentale o da un altro ente delegato, partecipino anche operatori controllati dallo stesso. Al riguardo è da valutare se il rischio di conflitto di interesse possa essere attenuato assicurando che le funzioni di stazione appaltante siano svolte da un consorzio tra gli enti affidanti responsabile per un bacino di gara afferente ad un livello territoriale superiore a quello di competenza degli enti medesimi.

Appare, altresì, necessario considerare la possibilità di distinguere le condizioni di incompatibilità a seconda che si tratti di componenti delle commissioni aggiudicatrici di provenienza interna o esterna all'ente affidante o al consorzio. Nel caso di professionalità esterne, potrebbero essere esclusi dalla partecipazione alle commissioni aggiudicatrici soggetti che abbiano assunto o possano assumere, anche successivamente all'aggiudicazione, compiti di gestione, pianificazione della rete, programmazione del servizio e consulenza relativamente al servizio oggetto della procedura di gara, nonché soggetti facenti parte degli organi di indirizzo e controllo della società aggiudicataria. Il riferimento all'attività futura andrebbe fatto valere nel caso il soggetto sia dipendente di una organizzazione che svolga attività in conflitto di interesse con l'oggetto della gara mentre potrebbe non trovare applicazione per coloro che esercitano attività di consulenza dall'esterno. A questo fine, potrebbe essere previsto il rilascio di una autodichiarazione resa sotto la personale responsabilità del commissario designato.

Nel caso di professionalità interne, occorre evitare che i componenti della commissione di gara vengano scelti tra coloro che prestano o hanno prestato servizio presso l'unità organizzativa preposta al controllo del servizio e della società affidataria. Una tale preoccupazione, d'altra parte, deve essere temperata con contestuali esigenze di economicità, nonché con l'interesse a designare commissari competenti nel settore e che abbiano conoscenza del territorio e del servizio messo a gara. Potrebbe, a questo fine, essere favorito il ricorso a funzionari di enti affidanti che operano in ambiti territoriali diversi e secondo criteri di rotazione definiti.

In conseguenza della applicazione del criterio di aggiudicazione fondato sulla offerta economicamente più vantaggiosa, le commissioni sono chiamate a valutare una pluralità di elementi e ad esercitare una ampia discrezionalità tecnica. La nomina della Commissione deve quindi avvenire in applicazione dei principi generali di trasparenza, responsabilità ed autonomia ed i componenti sono tenuti dimostrare il possesso di adeguate professionalità e competenza e di una esperienza specifica nella gestione e programmazione dei servizi di TPL, così come controllo e monitoraggio degli stessi e nella relativa pianificazione delle reti di trasporto.

Si ritiene, altresì, che i requisiti di competenza e professionalità devono essere comprovati da titoli di studio adeguati e da specifiche qualificazioni ed esperienze professionali.

**Q. 3.1.1** Si chiedono osservazioni motivate in ordine ai criteri di nomina delle commissioni aggiudicatrici volti ad escludere i soggetti potenzialmente portatori di conflitto di interesse. Quali criteri possono essere presi in considerazione oltre quelli sopra indicati?

**Q. 3.1.2** Si chiedono osservazioni motivate in ordine alla opportunità di stabilire che le commissioni siano costituite prevalentemente da soggetti esterni all'ente affidante.

**Q. 3.1.3** Si chiedono osservazioni motivate in ordine ai criteri di nomina proposti relativamente al possesso dei requisiti professionali.

### 3.2 Altri temi

**Q. 3.2** Si chiedono osservazioni motivate in ordine ad ulteriori temi ritenuti pertinenti e di interesse con riferimento alla nomina delle commissioni aggiudicatrici.



## 4. SCHEMA DELLE CONVENZIONI

### 4.1 Contenuto minimo delle convenzioni

Il contenuto minimo delle convenzioni per l'esercizio di servizi di TPL può essere desunto dalla lettura contestuale degli articoli 19 del d.lgs. n. 422/97, 4 del Reg. 1370/2007, 2, comma 461, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 in materia di diritti dei consumatori e degli utenti e Reg. 1371/2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario. Le leggi regionali hanno, in alcuni casi, precisato tali contenuti ed ampliato l'elenco dei requisiti minimi del contratto. Dalla lettura di insieme di tali disposizioni, si ritiene che lo schema di contratto debba presentare i seguenti contenuti minimi:

- a) periodo di validità e disciplina delle eventuali proroghe
- b) caratteristiche dei servizi offerti e programma di esercizio
- c) programma degli investimenti e modalità di copertura finanziaria
- d) standard quali-quantitativi minimi del servizio espressi in termini di standard generali e specifici almeno corrispondenti ai livelli minimi indicati dall'Autorità ed obiettivi minimi di miglioramento
- e) struttura tariffaria adottata e criteri di aggiornamento annuale (art. 18, c. 2, lettera *g-bis* del d.lgs. 422/1997)
- f) obblighi di servizio pubblico (OSP) e criteri di loro individuazione
- g) corrispettivi a copertura delle prestazioni affidate e a compensazione degli OSP e modalità di determinazione e adeguamento conseguenti a modifiche della struttura tariffaria, nonché modalità di pagamento e tutele in caso di ritardato pagamento
- h) meccanismi incentivanti di efficienza, investimenti, qualità, ricavi o numero di passeggeri trasportati
- i) premialità e sanzioni riferite agli obiettivi di qualità, efficienza, economicità e investimento
- j) oggetto, forme, strumenti (ed eventuali organi) di controllo, monitoraggio e rendicontazione
- k) carte della qualità dei servizi (comprehensive delle procedure di reclamo, conciliazione e risoluzione delle controversie e degli indennizzi automatici agli utenti)
- l) obblighi informativi ed adeguate forme di garanzia nei confronti degli utenti in raccordo con le carte della qualità
- m) modalità di coinvolgimento degli utenti nel monitoraggio e ridefinizione degli standard e dei livelli di qualità
- n) obblighi verso le persone a mobilità ridotta
- o) modalità di sub affidamento (ove previsto)
- p) condizioni e modalità per la modificazione del contratto
- q) garanzie provvisorie e definitive
- r) sanzioni in caso di mancata osservanza del contratto (oltre quelle di cui al precedente punto h)
- s) modalità di risoluzione delle controversie tra gestore ed ente affidante
- t) condizioni di subentro in impianti, beni e dotazioni patrimoniali essenziali o indispensabili all'effettuazione del servizio; criteri di valorizzazione dell'eventuale indennizzo all'affidatario uscente
- u) informazioni da mettere a disposizione del nuovo entrante (dati di esercizio, investimento, dotazioni patrimoniali e personale);
- v) ridefinizione dei rapporti con i lavoratori dipendenti e capitale investito in caso di forti discontinuità nella quantità di servizi richiesti nel periodo di validità del convenzione
- w) obbligo di applicazione dei contratti collettivi di lavoro per comparto sottoscritti dalle organizzazioni sindacali nazionali maggiormente rappresentative e dalle associazioni datoriali di categoria

Standard quali-quantitativi minimi, struttura tariffaria e relativi criteri di aggiornamento, canoni, modalità di individuazione degli OSP, contenuto dei diritti risarcitori degli utenti, modelli di rendicontazione sui dati di esercizio, investimento, qualità erogata e percepita dei servizi, condizioni di subentro e modalità di soluzione delle controversie costituiscono ambiti oggetto di separati atti di regolazione dell'Autorità.

**Q. 4.1.1** Si richiedono osservazioni motivate in ordine al precedente elenco dei contenuti obbligatori della convenzione.

**Q. 4.1.2** Con particolare riferimento ai contratti affidati *in house*, vi sono altri elementi specifici che andrebbero considerati?

### 4.2 Condizioni per l'esercizio dello *jus variandi*

Occorre considerare l'ipotesi che le risorse degli enti affidanti si rivelino insufficienti a fare fronte agli

impegni assunti e considerare la possibilità che una clausola della convenzione consenta alla impresa affidataria – previo esperimento senza esito di una diffida ad adempiere – di sopprimere un quantitativo identificato del servizio, ridurlo in misura proporzionale o di rimodularlo, eventualmente anche attraverso la sostituzione della modalità di erogazione (es. da ferro a gomma). L'efficacia della clausola potrebbe essere limitata dalla difficoltà di traslare la diminuzione del corrispettivo in una riduzione proporzionale dell'offerta a motivo di una rigidità verso il basso dei costi e di un andamento non lineare degli stessi al variare dell'offerta. Ove poi non sia possibile rivedere l'offerta in funzione della natura del servizio e dell'utenza, una ipotesi da valutare sarebbe quella di prevedere di rivalersi per la somma mancante sul piano degli investimenti o a compensazione di debiti nei confronti dell'amministrazione.

In altri casi, le modifiche del programma di esercizio potrebbero conseguire a scelte di opportunità ed investire il *quantum* della prestazione o il modello di esercizio in ragione della evoluzione della domanda, della tecnologia o di meccanismi di apprendimento da parte del gestore. La variazione potrebbe, in questi casi, essere sottoposta a limiti quantitativi e temporali.

In ogni caso, appare necessario che interventi che comportino la riprogrammazione del servizio o della rete siano tempestivamente resi noti all'utenza attraverso i mezzi di stampa e le associazioni rappresentative accreditate. A tale scopo la convenzione dovrà disciplinare le modalità di coinvolgimento degli utenti.

**Q. 4.2.1** Si chiedono osservazioni motivate in ordine alle ipotesi di variazione del contratto sopra descritte. Quali ulteriori ipotesi andrebbero considerate?

**Q. 4.2.2** Quali forme e contenuti si ritiene dovrebbero assumere le previsioni contrattuali in merito al coinvolgimento degli utenti in caso di riprogrammazione non temporanea del servizio?

#### 4.3 I corrispettivi e le partite economiche del contratto

In funzione della natura del criterio di determinazione del valore economico della convenzione (*net* o *gross cost*), il corrispettivo a compensazione degli OSP dovrebbe essere evidenziato e distinto da quelli destinati a compensare investimenti, agevolazioni ed esenzioni tariffarie. Anche per rendere più agevole una rideterminazione degli OSP a seguito delle rimodulazioni dell'offerta di cui si è detto, i corrispettivi potrebbero essere commisurati alle diverse tipologie di servizio distinte, ad esempio, per natura (manutenzione, esercizio, movimento), modalità (gomma, ferro) ambito (urbano, extraurbano), servizi soggetti a OSP e servizi complementari alla mobilità, nonché in base alle unità contabili di riferimento e sulla base dei criteri di contabilità regolatoria determinati dall'Autorità. Il contratto di tipo *net cost* potrebbe, altresì, prevedere la disciplina del complesso dei ricavi tariffari, oltre che di altri eventuali ricavi complementari. Tra le partite economiche del contratto, possono rientrare, inoltre, i canoni per l'uso delle infrastrutture o di altri beni strumentali.

**Q. 4.3** Si chiedono osservazioni motivate in ordine alle modalità di rappresentazione dei corrispettivi sopra indicate.

#### 4.4 Struttura tariffaria e criteri di aggiornamento

Riguardo ai metodi e criteri di determinazione degli aggiornamenti, e ancorché ammesso come opzione, il *price cap* è previsto dal d.lgs. 422/97 che rinvia, al riguardo, alla definizione contenuta nella legge 14 novembre 1995 n. 481 recante "Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità" (di seguito l. 481/95), laddove esso è definito "limite massimo della variazione di prezzo vincolata per un periodo pluriennale" (art. 2, comma 18). Il criterio consentirebbe alle imprese di modulare le tariffe in funzione della domanda e potrebbe incentivarle a perseguire obiettivi periodici di efficienza assicurandosi la copertura dei "costi derivanti da eventi imprevedibili ed eccezionali, da mutamenti del quadro normativo o dalla variazione degli obblighi relativi al servizio universale" (l. 481/95, art. 2, comma 19 lett. b). Consentendo di verificare l'efficienza della gestione anche in senso dinamico, e fermo restando che i criteri tariffari costituiranno oggetto di

successivi atti di regolazione da parte dell'Autorità è, dunque, da valutare la possibilità di inserire il riferimento al *price cap* in sede di predisposizione dei bandi di gara.

In particolare, tenuto conto che il settore è beneficiario di sussidi, il criterio del *price cap* potrebbe consentire di incentivare recuperi di produttività sia attraverso una maggiore efficienza (ad esempio, il risparmio di risorse), che per un incremento dei ricavi (ad esempio, per la maggiore efficacia dell'azione di contrasto all'evasione tariffaria o grazie ad una migliore integrazione tariffaria tra i diversi bacini), fungendo da *subsidy o transfer cap*. La variazione delle tariffe sarebbe commisurata unicamente al recupero dell'inflazione ed ai miglioramenti di qualità rispetto a standard prefissati sulla base di livelli minimi determinati dall'Autorità, da riconoscere attraverso un parametro aggiuntivo Q.

Il criterio per l'aggiornamento delle tariffe e dei corrispettivi potrebbe essere meglio declinato attraverso le due formule seguenti:

$$(1) S_t = S_{t-1} * (1 + P_{t-1} - X_t)$$

$$(2) T_t = T_{t-1} * [1 + P_{t-1} + (Q_t - Q_{t-1})]$$

Dove:

t = 1° anno di regolazione contrattuale

S<sub>t</sub> = sussidio riconosciuto al tempo t

S<sub>t-1</sub> = sussidio riconosciuto al tempo t-1

P = tasso di inflazione (programmato o altro tasso definito dagli enti territoriali competenti) per il periodo di validità del vincolo

X<sub>t</sub> = recupero di produttività definito dall'ente affidante al tempo t

T<sub>t</sub> = prezzi massimi unitari al netto delle imposte riferiti a un paniere di tariffe applicate ai passeggeri al tempo t

Q<sub>t</sub> = indicatore quali-quantitativo sintetico risultante dalla media ponderata di un insieme di indicatori di qualità erogata e percepita (o solo di uno dei due insiemi o, in alternativa, di un solo indicatore, particolarmente rilevante per quel contesto di affidamento) come rilevati al tempo t in base al sistema di monitoraggio aziendale e ponderati in base al peso di ciascun indice nel "modello comportamentale" considerato.

Evidentemente, il buon funzionamento del meccanismo dipende dalla correttezza del calcolo del recupero di produttività (parametro X) che, per evitare ingiustificate disparità tra bacini e pregiudizi allo sviluppo della concorrenza per il mercato, richiederebbe una unica cornice di regolazione economica. Una ulteriore condizione per l'efficacia di un meccanismo di recupero di efficienza è la costruzione di un modello rigoroso e testato di determinazione dei costi efficienti. Il livello di *coverage ratio* indirettamente desumibile dal dPCM 11 marzo 2013 recante "Definizione dei criteri e delle modalità con cui ripartire il Fondo nazionale per il concorso dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario", costruito secondo il rapporto ricavi / (corrispettivi + ricavi), al quale viene commisurata la "premierità" per la distribuzione di una quota, crescente negli anni, del Fondo unico nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del TPL (ai sensi dell'art. 16-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 recante "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini", come novellato dall'art. 1, comma 301 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 recante la Legge di stabilità per il 2013), può rappresentare un obiettivo di efficienza, ma a livello medio di regione. L'efficienza o produttività in parola, invece, si riferisce, alle specifiche situazioni gestionali o aziendali all'interno dei bacini oggetto di gara.

Inoltre, nel meccanismo indicato, ciascun ente affidante stabilisce quale sia il valore da attribuire ai parametri della X e della Q nell'ambito di una cornice regolatoria uniforme, fermo restando che devono essere preliminarmente definiti sia il tasso di inflazione che il paniere di tariffe da considerare (tipologie tariffarie e rispettivo peso in funzione, plausibilmente, delle quantità vendute). L'impatto di tale meccanismo sarebbe incrementale, non essendo previsto un parametro che assorba l'indicizzazione all'inflazione programmata. L'incremento tariffario risulta, d'altro canto, agganciato ad aumenti della

qualità (anche percepita) del servizio.

Le formule considerate potrebbero prestarsi ad alcune varianti, anche in funzione della natura *net* o *gross cost* del contratto. In un contratto di tipo *gross cost*, è possibile includere incentivi specifici che riguardino aspetti della domanda e dei ricavi di mercato; in quelli *net cost*, il recupero di produttività potrebbe essere affiancato o sostituito da un parametro che catturi l'incremento del numero di passeggeri trasportati, soprattutto laddove sia presente un ampio potenziale di crescita della mobilità pubblica.

Molta cautela deve essere usata nel riconoscimento di costi derivanti da eventi imprevedibili ed eccezionali, avendo cura di individuare le relative casistiche in modo da escludere quelli che rientrano, piuttosto, nell'alea imprenditoriale o che sono coperti da una congrua remunerazione del capitale. Problematico appare, ad esempio, il meccanismo di *cost-pass through* per gli incrementi di costo dei carburanti tenuto conto che la spesa relativa è, entro certi limiti, controllabile dall'impresa, che può agire sia sui consumi (attraverso, ad esempio, l'acquisto di sistemi di rotolamento in grado di risparmiare sui consumi o scelte in materia di parco rotabile e relativi sistemi di alimentazione) che sulle politiche di acquisto (aderendo ad esempio ad un gruppo di acquisto). Problemi analoghi si pongono in caso di traslazione integrale dei costi dei contratti collettivi ed integrativi del lavoro.

**Q. 4.4.1** Si chiedono osservazioni motivate in ordine alla applicabilità di un criterio di incentivazione che combini il *price cap* con un *subsidy cap*. Sono considerati tutti i suoi possibili effetti nelle diverse situazioni gestionali ed in riferimento ai meccanismi di premialità per la distribuzione di risorse? Quali ulteriori criteri o diverse modalità di applicazione possono essere considerati? Per quali motivi essi sarebbero da preferire?

**Q. 4.4.2** Si chiedono osservazioni motivate in ordine alle modalità di copertura dei costi non controllabili dall'impresa.

**Q. 4.4.3** Quali altri aspetti relativi alla struttura tariffaria e ai connessi meccanismi di aggiornamento si ritiene di segnalare oltre a quelli già posti in evidenza?

#### 4.5 Tariffe, esenzioni e agevolazioni tariffarie

Sempre con l'obiettivo di ridurre al minimo gli elementi di incertezza, in un contratto di tipo *net cost*, nel quale il rischio commerciale è posto in capo al gestore, è assai importante che le esenzioni o agevolazioni che l'ente affidante riconosce a determinate categorie di utenza siano rese note in sede di gara e che siano indicate precisamente le modalità di quantificazione del mancato gettito o i maggiori costi insorgenti secondo metodologie di calcolo rigorose che consentano di identificare i soggetti destinatari delle agevolazioni medesime.

**Q. 4.5.1** Si chiedono osservazioni motivate in ordine alla opportunità di indicare puntualmente le modalità di quantificazione del mancato gettito delle esenzioni e agevolazioni tariffarie. Quali altri aspetti si ritiene di voler segnalare in proposito?

#### 4.6 Livelli minimi di qualità dei servizi e diritti dei passeggeri

L'art. 2 comma 461 della l. 24 dicembre 2007, n. 244 recante "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)*" disciplina contenuti e procedure di garanzia della qualità dei servizi e di coinvolgimento degli utenti/passeggeri e delle loro associazioni nella stipula della convenzione e nella adozione, pubblicazione obbligatoria ed aggiornamento periodico di una carta dei servizi (v. infra 4.7).

Per assicurare la efficace applicazione degli indicatori e degli standard quali-quantitativi individuati a partire dai livelli minimi fissati dall'Autorità occorre, quindi, precisarne nella convenzione modalità di calcolo, rilevazione e certificazione obbligatoria. Indicatori e standard di qualità hanno ad oggetto la erogazione del servizio, l'informazione all'utenza, il controllo e monitoraggio, la gestione dei disservizi, l'ascolto

dell'utente/passeggero con particolare riferimento al trattamento dei reclami e delle segnalazioni e la qualità percepita rilevata attraverso indagini di *customer satisfaction*. Essi possono avere natura generale, riferendosi al complesso delle prestazioni da garantire in un dato intervallo di tempo, o specifica, permettendo anche al singolo utente di verificare il rispetto del valore programmato per ciascun servizio e dando, pertanto, luogo a possibili richieste di risarcimento o indennizzo. Devono, altresì, essere considerati gli specifici obblighi inerenti i diritti dei passeggeri di cui ai Regolamenti (CE) del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 1371/2007 del 23 ottobre 2007 relativo ai diritti ed obblighi dei passeggeri nel trasporto – ferroviario, che ha ricevuto attuazione in Italia con la adozione del decreto legislativo 17 aprile 2014 n. 70. La gestione della qualità assume, peraltro, un profilo dinamico, in funzione dell'evoluzione dei bisogni degli utenti, da cui la previsione dell'obbligo di indicare, in sede di gara, i livelli ed obiettivi annuali di miglioramento.

**Q. 4.6.1** Si chiedono osservazioni motivate in ordine alla determinazione degli indicatori e degli standard quali-quantitativi del servizio.

**Q. 4.6.2** Si chiedono osservazioni motivate in ordine alle procedure e modalità di consultazione ed intesa con gli utenti e le loro associazioni nonché alla possibilità che esse incidano su elementi della convenzione che possono influire sull'equilibrio economico della offerta.

#### 4.7 La Carta della qualità dei servizi

Potendo costituire un elemento della competizione per l'affidamento, indicatori e standard di qualità sono recepiti in una carta della qualità dei servizi resa pubblica dopo l'aggiudicazione e prima dell'avvio del servizio. Come accennato (*supra*, 4.6) l'adozione della carta deve considerarsi una clausola obbligatoria del contratto alla cui esecuzione può essere subordinato il permanere dell'affidamento del servizio. Riguardo al contenuto, la carta deve contenere indicazioni in ordine alle modalità per proporre reclamo, adire le vie conciliative o giudiziarie, ai casi e modalità di ristoro dell'utenza (in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato) ed ai diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti del gestore del servizio e dell'infrastruttura il cui contenuto minimo può essere definito con atto dell'Autorità (art. 37, comma 2, lett. e).

**Q. 4.7** Vi sono aspetti specifici inerenti la procedura di adozione, i contenuti e le modalità di pubblicizzazione delle carte della qualità dei servizi che si ritiene di dover porre all'attenzione dell'Autorità?

#### 4.8 Monitoraggio, rendicontazione e controlli

Costituiscono oggetto di monitoraggio e controllo da parte dell'Ente affidante tutti gli adempimenti previsti nella convenzione, siano essi di natura quali-quantitativa (obiettivi di servizio in termini di treni o vetture-km, pax-km, standard di qualità erogata, risultati di indagini di soddisfazione dell'utenza), economica (ricavi, tasso di recupero dell'evasione), gestionali e di investimento. Essi corrispondono agli impegni assunti in sede di gara, fatti salvi eventuali imprevisti per cause di forza maggiore individuate *ex ante*. Per svolgere monitoraggi ed esercitare il controllo l'Ente affidante deve potere ottenere dal gestore la produzione di dati, documenti e informazioni sulla prestazione del servizio in tempi utili ad assicurare l'efficacia di tali azioni.

La rendicontazione periodica, redatta secondo uno schema da allegare alla convenzione, deve evidenziare il rapporto tra obiettivi e risultati per ciascun indicatore in un dato intervallo o periodo di tempo ed essere articolata per specifici servizi e secondo i criteri di separazione contabile e di contabilità regolatoria che possono essere definiti dall'Autorità.

I monitoraggi possono essere effettuati dall'Ente affidante o dal gestore su base censuaria o campionaria e con oneri normalmente a carico di quest'ultimo. La rilevazione periodica del grado di soddisfazione degli utenti - così come il monitoraggio permanente e la sessione di verifica annuale tripartita tra Ente affidante, gestore e associazioni degli utenti - che costituisce un oggetto obbligatorio della convenzione, è finanziata Allegato A alla delibera n. 46/2014

mediante un prelievo predeterminato a carico dei gestori (art. 2, comma 461 lett. f) della legge n. 244/2007). Tra gli strumenti per rafforzare il rapporto tra Ente affidante, gestori ed utenti vi è anche la diffusione pubblica di informazioni concernenti l'andamento del servizio quali, il confronto tra valori promessi ed erogati degli standard quali-quantitativi, i risultati delle indagini di *customer satisfaction* di cui può essere pubblicizzato l'esito, il costo del servizio per la collettività, le agevolazioni o esenzioni riconosciute a particolari categorie di utenti, i tempi di entrata in esercizio del nuovo materiale rotabile.

Riguardo agli strumenti per svolgere i controlli, la convenzione costituisce la sede per precisare le modalità di svolgimento degli stessi, oltre che dei monitoraggi e delle ispezioni affinché le risultanze di tali attività possano essere utilizzate ai fini della eventuale irrogazione delle sanzioni e penali. In caso di ispezioni, deve essere assicurato il contraddittorio, mentre il gestore è tenuto alla massima collaborazione con gli incaricati dell'Ente affidante.

**Q. 4.8.1** Si chiedono osservazioni motivate in ordine all'oggetto, agli strumenti ed alle forme di rendicontazione, monitoraggio e controllo.

**Q. 4.8.2** Si chiedono osservazioni motivate con riferimento agli schemi di rendicontazione sui livelli quali-quantitativi di servizio e sui parametri ed obiettivi di tipo economico e gestionale.

**Q. 4.8.3** Si chiedono osservazioni motivate in ordine alla prospettata diffusione pubblica di informazioni concernenti l'andamento del servizio, al tipo di dati da pubblicizzare, al loro formato ed alla periodicità.

#### 4.9 Premi e sanzioni

Un adeguato equilibrio di premi e sanzioni applicati nei confronti dell'affidatario all'esito del monitoraggio potrebbe giovare al recupero di efficienza e di economicità e contribuire a migliorare le prestazioni a vantaggio degli utenti. Elementi oggettivi possono essere desunti dal confronto tra obiettivi e risultati per ciascun indicatore di qualità, prestazione dovuta (ivi compresi, ove previsti, gli investimenti) ed efficienza, il cui peso relativo è definito dall'ente affidante in ragione delle sue priorità.

In particolare, le sanzioni possono consistere in trattenute sul corrispettivo da parte dell'ente affidante e/o nella prescrizione di riduzioni obbligatorie dei prezzi che il gestore è obbligato a praticare a favore degli utenti. In luogo delle sanzioni, possono essere richiesti impegni a rimuovere le cause dell'inadempimento contestato o, in caso di mancato raggiungimento degli standard, a prevedere forme di compensazione o indennizzo. Ove la misura delle sanzioni non sia già fissata per legge, la convenzione ne individua le modalità di calcolo (lineare o progressivo, per scaglioni), prevedendo eventuali maggiorazioni per i casi di cumulo degli inadempimenti. In ogni caso, essa deve corrispondere a criteri di proporzionalità.

L'equilibrio ponderale tra premi e incentivi richiede che l'ammontare dei premi massimi complessivamente previsti non ecceda quello delle penali massime complessive. Nel caso di affidamento *in house*, premi e sanzioni potrebbero essere collegati alla componente variabile della remunerazione di dirigenti e quadri direttivi della società.

**Q. 4.9.1** Si chiedono osservazioni motivate in ordine alla previsione di un meccanismo di incentivazione fondato su un bilanciamento tra premi e sanzioni come sopra descritto.

**Q. 4.9.2** Quali criteri, oltre quelli già menzionati, possono rendere più efficace ed incentivante il sistema di premi e sanzioni? Quali pratiche sarebbero, al contrario, disincentivanti o vessatorie?

#### 4.10 Beni essenziali e indispensabili per l'effettuazione del servizio

Una significativa barriera all'entrata per i nuovi concorrenti può essere costituita dalla proprietà da parte dell'*incumbent* dei beni essenziali ed indispensabili per l'erogazione del servizio (materiale rotabile, depositi, rimesse, centri o aree di manutenzione ed sistemi tecnologici di controllo). La questione riguarda sia il settore del trasporto su gomma, che quello del trasporto via ferrovia. A quest'ultimo si applicano al riguardo le disposizioni di cui all'art. 20 del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188 recante "Attuazione

delle direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE in materia ferroviaria” e quelle contenute nelle norme istitutive dell’Autorità (in particolare, l’art. 37, comma 2, lett. f).

Si pongono, in particolare, questioni regolatorie in ordine alla opportunità di favorire la cessione o, altrimenti, la messa a disposizione di tali beni, alla corretta identificazione degli stessi, alle modalità e tempi del subentro ed ai criteri per la determinazione delle condizioni economiche di accesso e utilizzo.

Assumendo che l’obbligo di cessione venga imposto nel caso in cui dotazioni e beni siano configurabili come beni essenziali ed *essential facilities*, occorre, preliminarmente, identificare il soggetto proprietario e verificare che non sussistano vincoli alla disponibilità degli stessi. Accertata l’assenza di vincoli, occorre assicurare che, in mancanza di valori di riferimento, il prezzo d’uso o di acquisto non ecceda quelli da ritenersi congrui. L’obbligo di cessione o di messa in disponibilità, ad esempio, potrebbe non essere applicabile nel caso in cui i beni siano obsoleti ed ad essi sia riconosciuto un valore di mercato nullo.

Si pongono, altresì, questioni definitorie che possono, tuttavia, presentare risvolti critici. In particolare, le caratteristiche dei *beni essenziali* potrebbe non coincidere quelle delle c.d. *essential facilities*, la cui definizione di derivazione statunitense è stata adottata in Europa. Per attribuire a un *asset* il carattere di *essential facility* devono essere soddisfatte simultaneamente le seguenti condizioni:

- 1) divisibilità - possibilità che più operatori utilizzino contestualmente l’*asset* o il bene;
- 2) essenzialità - non sostituibilità per l’esercizio dell’attività in termini fisici, tecnici e commerciali;
- 3) non duplicabilità, associata alla subadditività dei costi;
- 4) dominanza da parte del soggetto che controlla la *facility*.

In sede di predisposizione degli atti di gara la ricorrenza di tali caratteristiche andrebbe verificata distinguendo tra:

- a) reti (tramviaria, ferroviaria urbana o metropolitana, regionale, binari e relative stazioni) e sistemi accessori (paline, sedili alla fermata e sistemi tecnologici di controllo);
- b) depositi o rimesse; aree e impianti di smistamento e di composizione dei treni; aree, impianti ed edifici destinati alla sosta, al ricovero ed al deposito di materiale rotabile; centri di manutenzione;
- c) veicoli (motrici e locomotive).

Le condizioni della simultanea ricorrenza dei quattro requisiti sopra indicati induce a ritenere comprese tra le *essential facilities* solo le reti in senso fisico ed immateriale e le relative pertinenze, mentre per gli altri *asset* non sembrano ricorrere sistematicamente e simultaneamente tutte le caratteristiche di non duplicabilità, dominanza e non divisibilità. In particolare, con riferimento al materiale rotabile, è difficile sostenere che i relativi beni, per quanto costosi e difficilmente divisibili (a causa di costi di coordinamento che eccedono i benefici per l’uso esclusivo), non siano duplicabili “a costi socialmente sostenibili”, secondo la definizione utilizzata anche in ambito antitrust (AS n. 262/2003 all’indirizzo internet <http://www.agcm.it/stampa/news/4148-as262-reperimento-del-materiale-rotabile-ferroviario-necessario-per-lespletamento-delle-gare-per-laggiudicazione-dei-servizi-ferroviari-di-competenza-regionale-.html>). In questo caso, quindi, sembra più corretto utilizzare la definizione di beni indispensabili che, a seconda del contesto territoriale ed ambientale, del modello di esercizio e delle caratteristiche della gara, possono assumere un carattere di maggiore o minore duplicabilità a costi singolarmente e socialmente sostenibili.

Diverse le valutazioni per ciò che concerne i beni di cui alle categorie sopra indicate sub b) e c). In questi casi, salvo che la proprietà sia dell’ente affidante o di un ente pubblico, i caratteri di dominanza, sostituibilità commerciale e, laddove tecnicamente possibile, quello di divisibilità dipendono dalla natura dei diversi ambiti di mercato e richiedono di essere verificati caso per caso prima della indizione delle gare.

**Q. 4.10** Si chiede di fornire osservazioni motivate in merito ai criteri di valutazione dei beni essenziali da mettere a disposizione dell’eventuale nuovo entrante al fine di evitare discriminazioni tra le imprese partecipanti o tra queste e l’*incumbent*, con particolare riferimento al materiale rotabile.

#### 4.11 I criteri per la determinazione del valore di subentro

Il valore di subentro dei beni essenziali ed indispensabili deve, da un lato, garantire al gestore uscente il riconoscimento degli investimenti non ancora ammortizzati e, dall'altro, evitare che il confronto competitivo sia sbilanciato a favore di soggetti che godono di una posizione di vantaggio in virtù di una precedente dominanza del mercato. Può, quindi, essere opportuno fare riferimento ad un valore "equo" e "congruo" da determinarsi distinguendo i beni acquisiti prevalentemente in regime di autofinanziamento da quelli acquisiti prevalentemente con risorse pubbliche, ivi compresi i contributi e finanziamenti in conto capitale a qualsiasi titolo provenienti dall'Unione Europea, dallo Stato, dalle regioni o dagli enti locali.

Nel primo caso, i beni potrebbero essere valutati ad un valore di mercato compreso fra quello di realizzo e quello di sostituzione ribassato in funzione della quota di vita utile del bene ceduto e della obsolescenza dello stesso. Ove non esista un valore di mercato, andrebbe seguito un criterio di *cost-reflectivity*, sulla base di dati soggetti a contabilità regolatoria, ove rilevante. Nel secondo, si potrebbe far riferimento al costo storico di acquisizione, rivalutato sulla base di un indice dei prezzi di produzione relativo alla categoria Istat "mezzi di trasporto" riferito al periodo di durata media del bene. Nel caso in cui, peraltro, il bene sia stato solo parzialmente finanziato, il valore di subentro andrebbe determinato in base al valore residuo netto di libro decurtato degli ammortamenti e di una quota dei contributi pubblici concessi a titolo non oneroso pari al rapporto fra tali contributi ed il valore storico contabile rivalutato come sopra. Dal valore così determinato, andrebbero sottratte eventuali contribuzioni non ancora utilizzate in quanto collegate al piano di ammortamento. Andrebbero, altresì, assimilati ai beni finanziati a fondo perduto quelli di proprietà del gestore uscente trasferiti a titolo gratuito.

Per verificare la sussistenza del requisito relativo al finanziamento con risorse pubbliche, l'Ente affidante potrebbe valutare l'incidenza del finanziamento riferita al valore del bene alla data di riconoscimento del finanziamento medesimo. Dalla valorizzazione dei beni andrebbero in ogni caso escluse le rivalutazioni economiche e monetarie, le altre poste incrementative estranee alla formazione del costo storico originario degli impianti, gli oneri promozionali, le concessioni, ivi inclusi gli oneri per il rinnovo e la stipula delle medesime, gli avviamenti e le immobilizzazioni assimilabili.

Indipendentemente da quale sia il criterio applicabile, le modalità di calcolo del valore di subentro, i parametri utilizzati, l'indicazione del valore e della decorrenza dei finanziamenti pubblici e la vita utile dei beni considerati, unitamente a tutti gli elementi descrittivi dei beni medesimi devono essere inserite negli schemi delle convenzioni costituendo uno strumento per ridurre le barriere all'entrata e favorire la contendibilità del mercato.

**Q. 4.11.1** Si chiedono osservazioni motivate in ordine alle modalità di valorizzazione del valore residuo dei beni indispensabili per l'erogazione dei servizi distinti in base alle modalità di finanziamento. Quali ulteriori parametri e aspetti andrebbero considerati?

**Q. 4.11.2** Si chiedono osservazioni motivate in ordine alle modalità di rivalutazione del costo storico. Quali ulteriori parametri o aspetti andrebbero considerati?

**Q. 4.11.3** Si chiedono osservazioni motivate in ordine alle modalità di trattamento dei finanziamenti pubblici. Quali ulteriori parametri e aspetti andrebbero considerati?

**Q. 4.11.4** Si ritiene che l'inserimento tra le clausole delle convenzioni da allegare ai capitolati di gara delle modalità di copertura del valore di subentro possa costituire uno strumento per favorire la contendibilità della gara? Quali ulteriori aspetti andrebbero considerati?

#### 4.12 I criteri per la determinazione dei canoni di locazione

Per quanto attiene i canoni di locazione dei beni indispensabili per l'effettuazione del servizio, in mancanza di valori di mercato, appare opportuno ricorrere ad un valore stimato da un perito terzo rispetto ad entrambe le parti prima della pubblicazione dei bandi di gara. Nel caso in cui il bene sia stato totalmente o prevalentemente autofinanziato, la perizia di stima dovrebbe tener conto di un valore intermedio tra quello



di mercato del bene nello stato in cui esso si trova e quello di ricostruzione e/o di riacquisto dello stesso o di un bene simile se non più riproducibile. Nel caso in cui invece il bene sia stato finanziato completamente o prevalentemente con fondi pubblici, si dovrebbe tener conto del valore residuo netto di libro, rivalutato secondo gli stessi criteri indicati per il calcolo del valore di subentro. Dal valore così determinato, in entrambi i casi, andrebbero sottratte eventuali contribuzioni non ancora utilizzate in quanto collegate al piano di ammortamento. Successivamente, sul valore della perizia andrebbe derivato il valore del canone annuale in una misura pari ad una percentuale del suo valore totale. Tale percentuale, si ritiene, sarebbe inferiore al dieci per cento.

**Q. 4.12** Si chiedono osservazioni motivate in ordine ai criteri per la determinazione del canone di locazione dei beni indispensabili per l'effettuazione del servizio.

#### 4.13 Tempi e modalità per la messa in disponibilità del materiale rotabile ferroviario

Nel settore ferroviario, i tempi per l'acquisizione di nuovo materiale rotabile dipendono dalla esecuzione di ordinativi specifici mentre i volumi richiesti crescono con l'ampiezza dei bacini di gara. Prima di procedere al bando sarà, quindi, necessario svolgere analisi mirate tenendo conto che, a capacità produttiva invariata nel breve e medio termine, i tempi di costruzione del parco rotabile si protraggono all'aumentare del numero di commesse contemporaneamente trattate. Anche di queste ultime, occorrerebbe che gli enti affidanti acquisissero notizia in tempo utile.

Conseguentemente, l'entrata in servizio di un operatore ferroviario può essere anche di molto successiva a quella all'aggiudicazione, soprattutto ove sia costretto ad approvvigionarsi sul mercato primario o secondario in mancanza delle condizioni affinché il parco rotabile venga ceduto o messo in disponibilità. Appare dunque necessario ed utile che il bando dia notizia di eventuali vincoli di capacità in modo tale da consentire di individuare, se presenti, possibili alternative a costi sostenibili prima del termine per la presentazione delle offerte. Al fine di consentire alle imprese partecipanti di effettuare le opportune valutazioni si ritiene inoltre necessario assicurare adeguate informazioni tecniche sui beni e servizi di trasporto da fornire al mercato, in base a quanto indicato al precedente punto 2.3.

Un differimento della data di entrata in operatività del servizio aggiudicato in funzione dei tempi di costruzione del nuovo materiale rotabile sarebbe in con la previsione di cui all'art. 37, c. 3, lett. f), in base alla quale [...], *all'impresa aggiudicataria è concesso un tempo massimo di diciotto mesi, decorrenti dall'aggiudicazione definitiva, per l'acquisizione del materiale rotabile indispensabile per lo svolgimento del servizio.* La norma è, evidentemente, volta a facilitare l'accesso di nuovi entranti. La valutazione sui tempi di esecuzione della convenzione, tuttavia, deve tener conto anche della eventuale necessità di ricorrere, medio tempore, a proroghe dei contratti esistenti per garantire la continuità dei servizi e dei maggiori rischi connessi ad una estensione dei tempi della procedura.

Inoltre, in alternativa all'acquisto si potrebbe consentire la acquisizione della disponibilità dei beni con forme di "noleggio" o di locazione finanziaria, assistite da contratti di manutenzione *full service* per il periodo di disponibilità del veicolo.

**Q. 4.13.1** Si chiedono osservazioni motivate in ordine alle considerazioni sopra rappresentate sui tempi di acquisizione del materiale rotabile ferroviario. Quali sono i criteri da considerare per una corretta valutazione di questi tempi?

**Q. 4.13.2** Si chiedono osservazioni motivate in ordine alla necessità di assicurare la disponibilità delle informazioni tecniche sui beni e sui servizi di trasporto su gomma da fornire al mercato. In particolare, quali sono le tipologie di informazioni più rilevanti che dovrebbero essere rese disponibili?

**Q. 4.13.3** Con riguardo agli strumenti di noleggio e locazione finanziaria da utilizzare per l'acquisizione di materiale rotabile, quali aspetti tecnici andrebbero considerati distinguendo tra settore del trasporto via ferrovia e su gomma?

#### 4.14 Clausole di trasferimento del personale

Qualora gli enti affidanti prevedano l'applicazione di clausole sociali, i documenti di gara e i convenzioni pubblico individuano il personale interessato e ne precisano in modo trasparente diritti e condizioni alle quali esso è vincolato nella erogazione dei servizi. In questi casi, occorre pertanto mettere a disposizione dei partecipanti alle gare, prima della presentazione delle offerte, informazioni dettagliate sull'accordo sindacale sottoscritto e sul personale oggetto di trasferimento (numero dei dipendenti interessati, qualifica, funzione, anzianità, situazione previdenziale, indennità, ecc.). In fase di bando, tali informazioni, saranno rese in forma anonima.

##### **Modello di prospetto informativo da fornire relativamente al personale da trasferire**

Consistenza del personale impiegato per la produzione dei servizi oggetto della convenzione suddiviso per anni (non nominativo):

- Sede di lavoro
- Categoria di attività
- Qualifica
- Mansione prevalente
- Diretto/indiretto
- Funzione assegnata: esercizio/manutenzione/struttura
- Deposito di appartenenza
- Linea/tratta ferroviaria di impiego prevalente
- Orario contrattuale:
- Tempo pieno/parziale
- Tipologia di contratto tempo indeterminato/determinato/a progetto/Interinale/altro (specificare)
- Scadenza (se applicabile)
- Data di assunzione
- Anzianità di servizio
- Categoria d'età
- Trattamento economico (quota CCNL, contratto integrativo aziendale, TFR e valorizzazione delle ferie non godute).

Affinché la clausola non risulti eccessivamente onerosa, si deve ritenere che il trasferimento del personale non possa che essere parziale e limitato a quello effettivamente funzionale all'esercizio del servizio messo a gara. D'altra parte, occorrerebbe che i dipendenti fossero puntualmente individuati in base alla funzione loro assegnata, alla linea/tratta ferroviaria di impiego prevalente ed al deposito di appartenenza. Ciò anche per evitare la possibilità che essi siano adibiti a servire un'area più vasta o più servizi o siano contabilizzati secondo criteri di separazione non funzionali alla suddivisione dei servizi e delle tratte oggetto di gara.

Ulteriori aspetti operativi del trasferimento riguardano l'obbligo di comunicare l'elenco definitivo del personale trasferito all'impresa subentrante con congruo anticipo rispetto all'avvio del servizio, e la eventuale subordinazione del trasferimento alla accettazione da parte del dipendente.

**Q. 4.14** Si ritiene l'elenco fornito esaustivo delle informazioni occorrenti al fine di ridurre le asimmetrie informative tra *incumbent* e nuovi entranti? Quali ulteriori informazioni dovrebbero essere fornite relativamente al personale da trasferire e con quali modalità e tempistiche?

#### 4.15 Altri temi

**Q. 4.15** Si chiedono osservazioni motivate in ordine ad ulteriori temi ritenuti pertinenti e di interesse inerenti il contenuto delle convenzioni da allegare ai capitolati di gara