

Roma, 4 agosto 2014

**Autorità di Regolazione dei Trasporti**

Via Nizza 230, 10126 Torino

A mezzo posta certificata

PEC: [pec@pec.autorita-trasporti.it](mailto:pec@pec.autorita-trasporti.it)

## OSSEVAZIONI DI ANAV AL

### Documento di consultazione dell'Autorità dei trasporti sulle questioni regolatorie relative all'assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale

#### 1. AMBITI DI SERVIZIO PUBBLICO

**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?**

**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.**

Il tema della individuazione degli ambiti di servizio pubblico è preliminare a qualsiasi scelta da effettuarsi da parte delle competenti amministrazioni territoriali. Il tema assume, tuttavia, proprio nel settore del trasporto pubblico regionale e locale una complessità maggiore rispetto agli altri servizi pubblici locali legata alle caratteristiche intrinseche del servizio, ad un'articolata ripartizione delle competenze e ad un quadro normativo complesso ed in evoluzione.

Elementi questi che devono essere tenuti in considerazione dall'Autorità nell'esercizio delle competenze alla stessa attribuite e che, per il tema specifico in esame, si ritiene assumano una valenza fondamentale per l'organizzazione ed il finanziamento dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale a prescindere dalla modalità di affidamento prescelta.

Si è più volte osservato come la definizione degli ambiti di servizio pubblico in tale settore dovrebbe essere improntata a criteri "trasportistici" atti a mappare la domanda di mobilità sulla base di un'analisi dell'origine e destinazione degli spostamenti.

Questa è la strada intrapresa dal legislatore sin dal 1997 che, nel decreto legislativo n. 422, introdusse un articolato sistema di competenze tra Regione ed Enti Locali finalizzato ad una pianificazione e programmazione dei servizi il più possibile aderente alla domanda. Quel che è accaduto successivamente è stato ben evidenziato dalla Corte dei Conti già nel 2002 che, nella relazione al Parlamento di quello stesso anno, considerò un'occasione mancata l'adozione da parte delle Regioni di criteri storici per l'individuazione dei servizi minimi e, quindi, degli ambiti di servizio pubblico.

Negli ultimi anni sono stati, tuttavia, adottati provvedimenti normativi di carattere più generale e rivolti all'intero comparto dei servizi pubblici locali che, con l'obiettivo di stimolare l'organizzazione dei suddetti servizi in ambiti considerati ottimali sotto il profilo della massimizzazione dell'efficienza e della realizzazione di economie di scala, hanno privilegiato criteri amministrativi per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico.

Criteri "amministrativi" generalmente coincidenti con il territorio provinciale o con limiti demografici che si adattano ed attagliano più ad altre tipologie di servizi pubblici che ai trasporti. Per detto settore pare opportuno tenere conto di quanto sopra segnalato nonché di aspetti ben evidenziati proprio dall'Autorità nel documento in esame là dove afferma che "il bacino di programmazione (di norma regionale), il bacino di traffico ottimale ed il bacino di gara [...] rappresentano peraltro nozioni distinte". E questo è un punto estremamente importante e coerente con i più recenti chiarimenti forniti dall'Autorità Antitrust (segnalazioni AS1116 e AS1117 dello scorso marzo 2014) e dal Dipartimento Affari Regionali (Linee guida per la delimitazione degli ambiti territoriali ottimali nel settore del TPL – aprile 2013). Di ciò si auspica che l'Autorità tenga conto nell'esercizio delle proprie attribuzioni anche al fine di evitare quanto accade in alcune realtà ove, senza che ciò sia supportato e motivato da un'attenta analisi economica ed organizzativa, si fanno coincidere i bacini di programmazione con i bacini di gestione (lotti di gara).

Ferma restando l'utilità di una programmazione il più possibile unitaria e integrata, in assenza di rilevanti economie di scala e di scopo nel settore, la definizione dei lotti di gara dovrebbe essere ispirata al principio del "bacino minimo efficiente", ossia a criteri di individuazione su base trasportistica (origine-destinazione della domanda di mobilità) della rete minima integrata di servizi che è opportuno siano gestiti in maniera unitaria. In questo modo si favorisce la concorrenza per comparazione, si garantisce una più ampia possibilità di partecipazione alle gare e si rende meno complesso il subentro di un nuovo affidatario al gestore uscente.

Si ritiene determinante, inoltre, favorire la concreta attuazione di quanto stabilito dall'art. 34-octies del D.L. 179/2012 e s.m.i. in materia di riordino dei servizi automobilistici sostitutivi e integrativi dei servizi ferroviari, ed in particolare l'organizzazione dei servizi in questione in bacini ottimali di gestione integrati con i bacini in cui sono articolati i servizi minimi di TPL su gomma e l'affidamento con gara dei bacini stessi. Si evidenzia a riguardo che gli operatori che gestiscono, in affidamento diretto, i servizi di trasporto pubblico regionale ferroviario gestiscono, nell'ambito del medesimo affidamento diretto, servizi automobilistici per diverse decine di milioni di km, percependo dagli enti affidanti, in alcuni casi, il medesimo

corrispettivo chilometrico previsto per i servizi effettuati con la modalità ferroviaria (in media circa 12 euro) e, comunque, un corrispettivo chilometrico medio di circa 3,5 euro, notevolmente maggiore rispetto a quello riconosciuto alle aziende che effettuano servizi paragonabili, mediamente pari a circa 2,0 euro.

Quanto alle modalità di finanziamento ci si limita a riportare quanto stabilito dal Consiglio di Stato (Sent. 1799/2013): "il finanziamento dei servizi minimi è a carico del corrispondente livello di governo territoriale, al quale fa capo anche la corrispondente funzione di definizione e programmazione [...] il finanziamento regionale non costituisce una variabile indipendente in grado di mutare l'organizzazione e l'offerta dei servizi. Al contrario esso è la variabile dipendente risultante dall'onere economico predeterminato e complessivamente riveniente dai contratti di servizio stipulati in ambito regionale". È quindi la natura e la quantità degli obblighi di servizio e dei servizi minimi programmati a determinare il necessario finanziamento e non viceversa: ad una certa quantità di servizi minimi programmati e svolti (quantità stabilita nei contratti di servizio) deve corrispondere lo stanziamento delle risorse finanziarie da inserire in bilancio. Una corretta pianificazione programmazione dei servizi che favorisca una compensazione tra servizi profittevoli e servizi in perdita e che tenda alla progressiva eliminazione delle sovrapposizioni di servizi intra ed intermodali è determinante ai fini di una graduale minore dipendenza del settore dalla contribuzione pubblica. Principi questi peraltro ormai pacificamente riconosciuti ed affermati anche a livello comunitario come si legge nella recente Comunicazione interpretativa 2014/C 92/01 della Commissione europea circa le disposizioni del Regolamento CE 1370/2007: "la portata geografica dei contratti deve essere tale da permettere alle autorità di gestire nel modo più economicamente vantaggioso i trasporti". A questo fine "la valorizzazione degli effetti di rete consente una fornitura di servizi di trasporto pubblico efficiente sotto il profilo dei costi grazie al finanziamento incrociato tra servizi che garantiscono ricavi superiori ai costi sostenuti e quelli che invece non riescono a coprire tali costi".

Ciò premesso e venendo all'oggetto specifico della domanda, si ritiene che l'utilizzo di uno schema unico per la richiesta dei dati e delle informazioni attinenti all'ambito di servizio pubblico sia assolutamente da attuare.

È opportuno che gli obblighi informativi siano chiaramente posti a carico delle Amministrazioni, competenti alla pianificazione programmazione ed organizzazione dei servizi, e non dei gestori incaricati degli stessi che già assicurano il proprio rilevante contributo alla creazione di una banca di dati e un sistema informativo per la verifica dell'andamento del settore attraverso la trasmissione semestrale di dati economici e trasportistici all'Osservatorio nazionale sulle politiche del TPL (art. 16-bis, comma 7 del D.L. 95/2012 e s.m.i.).

Tra i documenti che si ritiene utile considerare si segnalano: i documenti previsti dagli artt. 14 e 16 del D.Lgs. 422/1997 (piani di bacino, piani regionali dei trasporti, atti di individuazione dei servizi minimi); i piani di riprogrammazione dei servizi adottati dalle Regioni a Statuto ordinario ai sensi dell'art. 16-bis, comma 4 del D.L. 95/2012 e s.m.i.; gli atti normativi o

amministrativi con i quali, relativamente al TPL, le Regioni hanno definito i bacini ottimali di organizzazione ai sensi dell'art. 3-bis, comma 1 del D.L. 138/2011 e s.m.i..

## 2. IL BANDO DI GARA

### TEMPI PROCEDURE DI GARA

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

Fermo restando che tutte le condizioni e le informazioni relative alla gara sono esplicitate nei bandi e nei capitolati soggetti anch'essi a pubblicità, pare importante affrontare il tema dell'informazione ai potenziali interessati con un congruo anticipo che consenta, da un lato, di effettuare le valutazioni imprenditoriali ai fini della partecipazione alla gara (ivi comprese le questioni relative al materiale rotabile) e, dall'altro, di non dilazionare eccessivamente il termine intercorrente tra l'aggiudicazione della gara e l'avvio dell'esercizio. E' importante un'azione di responsabilizzazione degli enti affidanti sui quali incombe, in un sistema di mercato che possa definirsi tale, il dovere di predisporre le procedure di gara in tempo utile per consentire una efficace competizione evitando di accollare ai gestori l'onere di garantire la prosecuzione dei servizi per periodi eccessivamente lunghi e spesso a condizioni economiche non remunerative.

A tale scopo, fermo restando il termine minimo previsto dall'art. 7 del regolamento 1370/2007/CE, si ritiene che tale termine possa essere esteso in funzione dell'entità e della complessità della rete dei servizi messi a gara. Si evidenzia, inoltre, che l'elemento maggiormente critico è la definizione di un tempo adeguato tra l'aggiudicazione e la data di avvio del servizio, che dipende dalla modalità di trasporto, dalla complessità del servizio e dai tempi di approvvigionamento del parco.

### DURATA AFFIDAMENTO

#### ***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 ricorrono i presupposti, delle eventuali proroghe.***

Si ritiene innanzitutto positivo che l'Autorità richiami la disciplina settoriale in merito alla necessità di commisurare la durata degli affidamenti agli investimenti e relativi ammortamenti.

La disciplina stabilita nel Regolamento CE 1370/2007 che connette la durata degli affidamenti (contratti di servizio), e la possibilità di proroghe, all'entità degli investimenti previsti nel contratto e/o effettuati, pare infatti adeguata. La durata minima dell'affidamento deve essere tale da garantire l'integrale ammortamento degli investimenti occorrenti in base a quanto previsto nel capitolato di gara.

Con specifico riferimento alla possibilità di proroga prevista dall'art. 4, par. 4 del Regolamento, la Commissione europea, nelle sue linee guida interpretative, ha evidenziato come, ferme le condizioni stabilite dall'articolo (fornitura da parte dell'operatore di beni di entità significativa in rapporto ai beni necessari per la fornitura dei servizi di trasporto oggetto del contratto e destinazione prevalente dei beni ai servizi previsti dal contratto stesso), il rispetto di tali condizioni vada valutato caso per caso ma, di norma, la possibilità di proroga in corso di vigenza del contratto di servizio dovrebbe essere chiaramente indicata nei documenti di gara e considerata nella quantificazione delle compensazioni.

Una valutazione caso per caso della presenza di investimenti che rendono ragionevole la proroga della durata dei contratti di servizio rende tuttavia opportuno prevedere che la valutazione, anche in assenza di chiara indicazione nei documenti di gara, possa essere effettuata nel corso del contratto in presenza di revisioni dell'importo contrattuale e dei servizi oggetto del contratto connesse alla riduzione degli stanziamenti disponibili da parte dell'ente affidante. Tali riduzioni, infatti, rendono in proporzione più onerosi gli investimenti e gli altri obblighi di servizio previsti dal contratto. A riguardo sembra opportuno che l'Autorità, nella predisposizione degli schemi dei bandi di gara e delle convenzioni, raccomandi la previsione dell'opzione di proroga, ai sensi dell'art. 4, par. 4 del Regolamento 1370, in particolare nei casi di variazioni contrattuali.

## INFORMAZIONI DA METTERE A DISPOSIZIONE DEI PARTECIPANTI

**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?**

Pur condividendo l'esigenza di evitare asimmetrie informative garantendo l'accesso alle informazioni rilevanti ai fini della partecipazione alla gara occorre preliminarmente evidenziare come nel caso in cui la strada prescelta sia quella della gara, nell'ottica di favorire quanto più possibile la competizione tra operatori in grado di apportare il proprio know-how e di contribuire con la propria capacità progettuale al miglioramento dell'offerta dei servizi, le informazioni da fornire ai concorrenti debbano limitarsi a quelle realmente essenziali e necessarie a consentire la partecipazione alla gara e la contendibilità della stessa sulla base dei progetti offerti. In quest'ottica si ritengono sicuramente rilevanti ai fini indicati le informazioni relative alla pianificazione della mobilità, alle caratteristiche socio-demografiche del bacino di traffico, alle informazioni sulle infrastrutture.

Per quanto concerne le informazioni relative all'esercizio esse paiono, invece, legate ad una visione statica e non dinamica della definizione di ambiti e reti di servizi e dell'erogazione dei relativi servizi. Ma quel che ancor più preme evidenziare è la irrilevanza della rilevazione dei dati per singola linea per servizi che sono e devono essere strutturalmente "a rete" come chiaramente evidenziato dalla Commissione europea nella citata Comunicazione interpretativa 2014/C 92/01: "la valorizzazione degli effetti di rete consente una fornitura di servizi di trasporto pubblico efficiente sotto il profilo dei costi grazie al finanziamento

incrociato tra servizi che garantiscono ricavi superiori ai costi sostenuti e quelli che invece non riescono a coprire tali costi".

La redditività della singola linea è strettamente condizionata dall'architettura della rete e dalle variazioni operate sulla stessa. Il livello di dettaglio delle informazioni riferite alle singole linee pare eccessivo rispetto agli obiettivi pro-concorrenziali in un sistema "a rete" di concorrenza che è e deve essere per il mercato.

Diverse delle informazioni previste in tabella (es. impiego dei fattori produttivi per linea, velocità commerciale disaggregata per linea, ricavi tariffari complessivi e per linea, ecc..) presuppongono, peraltro, la messa a disposizione da parte del gestore "uscente" di informazioni commercialmente ed industrialmente sensibili in molti casi non soggette ad obblighi di rendicontazione previsti nei contratti e, in alcuni casi, non disponibili con il livello di disaggregazione prospettato.

**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?**

Diversi dati elencati possono risultare commercialmente ed industrialmente sensibili (es. impiego dei fattori produttivi per linea, velocità commerciale disaggregata per linea, ricavi tariffari complessivi e per linea, ecc..) ed irrilevanti, secondo quanto sopra evidenziato, ai fini di una reale contendibilità delle gare e della valorizzazione della capacità progettuale dei concorrenti. Tali dati si ritiene debbano essere coperti da riservatezza industriale e, per le motivazioni espresse, gli stessi non dovrebbero essere oggetto di comunicazione. In ogni caso, qualora ne venisse richiesta la comunicazione (o fossero già oggetto di comunicazione, come per esempio i dati dell'Osservatorio nazionale del trasporto pubblico locale), per essi occorre adottare indirizzi e misure precise e vincolanti, garantite da rilevanti sanzioni anche penali, al fine di assicurare l'integrale segretezza e riservatezza delle informazioni fornite dall'incubent e dai concorrenti.

## REQUISITI DI PARTECIPAZIONE

**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?**

Innanzitutto si ritiene che i requisiti di capacità tecnica ed organizzativa debbano essere differenziati per modalità di trasporto.

Con riferimento al TPL su gomma i requisiti minimi di partecipazione devono essere quelli normativamente previsti per l'accesso alla professione. Sarebbe opportuno che l'Autorità effettui delle valutazioni, esplicitandole in linee di indirizzo, circa il ricorso all'avvalimento, così come disciplinato dal codice dei contratti pubblici, con l'obiettivo di garantire che il

ricorso a detto strumento non impedisca una reale verifica della capacità tecnica ed organizzativa dei soggetti partecipanti alla gara.

La previsione tra i requisiti di partecipazione di una pregressa esperienza nella gestione di servizi di trasporto pubblico locale appare sicuramente opportuna sotto il profilo di una maggiore garanzia dell'interesse pubblico che si intende soddisfare attraverso i servizi posti a gara e dell'interesse dell'Ente affidante ad interfacciarsi con soggetti dotati di una adeguata e comprovata esperienza nel settore. Peraltro la previsione di tale requisito non è limitativa della possibilità di partecipazione alle gare da parte di nuovi operatori dal momento che la disciplina vigente in materia prevede strumenti, quali l'avvalimento, atti a superare l'ostacolo.

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

Si ritiene, invece, che condizioni attinenti la sede di stabilimento dell'impresa nello stesso bacino di affidamento o in un bacino contiguo possano ingiustificatamente limitare il numero dei potenziali concorrenti salvo che non sussistano specifiche esigenze adeguatamente motivate.

In ogni caso, qualunque sia la tipologia dei servizi di trasporto da affidare, sarebbe opportuno che l'Autorità precisasse, sulla base delle norme vigenti e tenuto conto degli orientamenti espressi in materia dalla giurisprudenza e dall'Autorità di vigilanza sui contratti, il possesso di quali requisiti sia da intendersi necessario ai fini della partecipazione alla gara e di quali invece ai fini dell'esecuzione dell'attività.

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

Si ritiene che una adeguata valorizzazione della conoscenza del territorio e delle esigenze della clientela possa essere effettuata, senza controindicazioni di tipo concorrenziale, strutturando il sistema di ponderazione dei criteri di valutazione delle offerte attribuendo un peso rilevante all'offerta tecnica e con parametri che incentivino le capacità progettuali degli operatori. Allo scopo si potrebbe prevedere nei documenti di gara la congruenza tra offerta economica ed offerta tecnica attraverso la presentazione di un piano economico-finanziario che illustri gli impatti degli impegni assunti nell'offerta per l'intero periodo di validità del contratto di servizio.

## **CERTIFICAZIONI OBBLIGATORIE**

**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?**

Il tema proposto presenta elementi di complessità legati, innanzitutto, alla necessità di distinguere tra certificazioni obbligatorie e certificazioni facoltative e, in secondo luogo, alla varietà delle situazioni verificabili.

Per le certificazioni facoltative, qualora ritenute dagli enti affidanti essenziali ai fini dell'esecuzione del servizio, può esserne richiesto l'impegno ad ottenerle prima dell'inizio dell'esercizio ma ad esse non può, secondo la giurisprudenza, essere attribuita una valenza premiale nel calcolo dei punteggi.

Quanto alle certificazioni obbligatorie per legge, secondo il costante orientamento dell'Autorità di vigilanza dei contratti pubblici e della giurisprudenza, il possesso di tali certificazioni è un requisito soggettivo necessario ai fini della qualificazione e, dunque, da presentare come requisito di partecipazione alla gara. Il differimento della presentazione di tali certificazioni ad un momento successivo all'aggiudicazione è suscettibile di comportare notevoli costi e problemi in caso di mancata acquisizione nei termini delle certificazioni dal soggetto aggiudicatario, comportando costi amministrativi dovuti al prolungamento dei tempi di aggiudicazione che portano a ritenere non percorribile la possibilità di differire la presentazione delle certificazioni obbligatorie dalla fase di qualificazione ad un termine successivo alla aggiudicazione.

**CRITERI DI AGGIUDICAZIONE E DI ATTRIBUZIONE DEI PUNTEGGI**

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

In via di premessa si osserva che, al fine di stimolare lo sviluppo della mobilità collettiva attraverso una maggiore qualità dei servizi e rispondenza degli stessi alle esigenze dei cittadini, è opportuno privilegiare nella valutazione delle offerte gli aspetti tecnici (qualità dei servizi, km di servizio aggiuntivi, qualità del progetto di mobilità e del piano investimenti) rispetto all'elemento prezzo.

Senza entrare nel merito della questione relativa alla messa a disposizione del materiale rotabile, affrontata successivamente, con riferimento al materiale rotabile stradale (autobus) è opportuno evitare che eventuali vincoli imposti all'impresa subentrante a rilevare dal precedente gestore il materiale rotabile strumentale al servizio ostacolino la reale possibilità di proposta di un'offerta di sviluppo della qualità del parco mezzi. In merito alla valorizzazione dei requisiti in questione si condivide, quindi, la proposta di privilegiare una valutazione basata sulla performance e sulle prestazioni finali piuttosto che sui requisiti iniziali del parco rotabile in disponibilità.

L'attribuzione del punteggio e, quindi, la valorizzazione dell'offerta va, infatti, più correttamente riferita alla capacità di investimento offerta anziché alla disponibilità iniziale del 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?**

È indispensabile, come afferma l'Autorità, assicurare l'equilibrio delle clausole sociali previste negli atti di gara rispetto all'obiettivo di favorire la reale contendibilità della gara e di contenere gli oneri del servizio per la collettività. Si ritiene che tale obiettivo venga ostacolato dalla previsione di criteri di aggiudicazione che assegnino un punteggio elevato all'impegno a garantire l'applicazione di condizioni economiche e normative derivanti dalla contrattazione collettiva aziendale a tutto il personale dipendente del gestore uscente e per l'intera durata del contratto. Si osserva che l'art. 18, comma 2, lett. e) del D.Lgs. 422/1997 stabilisce che negli atti di gara venga data indicazione delle modalità di trasferimento del personale dipendente "con riferimento a quanto disposto all'articolo 26 del regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148", norma quest'ultima che testualmente recita: "In caso di cessione di linee ad altra azienda, o fusione di aziende, devono essere osservate le disposizioni stabilite dall'autorità governativa all'atto dell'approvazione della cessione o della fusione per il passaggio del personale di ruolo alla nuova azienda, mantenendo, per quanto è possibile, al personale un trattamento non inferiore a quello precedentemente goduto e assicurando i diritti acquisiti.

In caso di mutamento nei sistemi di esercizio, l'azienda deve utilizzare, in quanto sia dichiarato idoneo dall'autorità governativa, e nei limiti dei posti da questa riconosciuti necessari, il personale addetto ai vari servizi, rispettandone, per quanto è possibile, i diritti acquisiti.

Nei casi di cui ai due commi precedenti ed in caso di riduzione di posti per limitazione, semplificazione o soppressione di servizi, debitamente autorizzata dall'autorità governativa, l'azienda può procedere ai necessari esoneri di agenti nelle qualifiche in cui risultino le eccedenze, salvo ad assegnarli nei limiti del possibile ad altre qualifiche immediatamente inferiori, tenendo presenti i requisiti preferenziali di cui all'ultimo comma dell'art. 9 del presente regolamento".

Uno dei problemi che affliggono il settore del TPL in Italia è indubbiamente costituito dalla bassa produttività, dovuta anche ad un numero eccessivo di addetti ai servizi e, in particolare, di personale indiretto. Il superamento, se pur graduale, di tale criticità, sconsiglia, in tale fase, di inserire il tema della clausola sociale tra i criteri di aggiudicazione di maggiore peso in termini di punteggio. Diverso sarebbe prevedere tra i criteri di aggiudicazione il progetto di organizzazione complessiva del personale dedicato al servizio posto a gara. Trasformare la tutela del personale in criterio di aggiudicazione rischia, infatti, di limitare una reale competizione basata sull'offerta tecnica ed economica. In quest'ottica il livello di tutela del personale dovrebbe essere garantito in misura coerente con una efficiente gestione del

servizio posto a gara, in termini di numero e qualifiche degli addetti che devono essere presi in carico dal subentrante, consentendo il superamento della contrattazione aziendale del gestore uscente. Tale livello di tutela, anziché essere previsto tra i criteri di aggiudicazione, dovrebbe essere imposto nel bando di gara come obbligo da capitolato. Per evidenti ragioni di garanzia della parità nella valutazione delle offerte, in considerazione del fatto che, a differenza degli altri partecipanti alla gara, il gestore uscente rischia di operare in regime di continuità con riferimento alla contrattazione di secondo livello, si segnala l'opportunità di neutralizzare tale eventuale penalizzazione in sede di valutazione delle offerte tramite meccanismi che consentano di depurare dalla valutazione i maggiori costi del personale che, eventualmente, il gestore uscente dovrebbe sostenere rispetto agli altri offerenti per il mantenimento della contrattazione di secondo livello.

**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 presentazione delle offerte?**

In un'ottica di progressivo recupero della redditività dei servizi di TPL e di sviluppo degli stessi in parallelo con l'evoluzione delle esigenze degli utenti i piani presentati dalle imprese relativi alla programmazione e allo sviluppo della gestione dei servizi durante la vigenza del contratto di servizio (riorganizzazione e sviluppo della rete, introduzione di servizi innovativi, riorganizzazione del personale, stimolo della domanda, ecc.) assumono un ruolo particolarmente importante che potrebbe essere riconosciuto attribuendo una ponderazione rilevante a specifici parametri di valutazione nell'attribuzione dei punteggi dell'offerta tecnica. Ragioni di efficienza e di promozione della concorrenza rendono preferibile non introdurre degli indicatori estremamente rigidi di valutazione di tali parametri, lasciando per quanto possibile le imprese libere di individuare la strategia ottimale da adottare nella gestione dei servizi durante il periodo di vigenza del contratto di servizio. D'altra parte occorre che gli indicatori siano sufficientemente definiti per consentire, anche attraverso il criterio del confronto a coppie, la comparazione tra le diverse offerte. In quest'ottica appare molto importante prevedere una definizione dettagliata e al contempo flessibile del programma di esercizio all'interno del capitolato di gara.

Più in generale, per quanto riguarda la scelta tra una gara di tipo rigido o di tipo flessibile essa risulta inevitabilmente condizionata dagli strumenti di progettazione e di valutazione a disposizione degli enti affidanti. Parrebbe pertanto opportuno che l'Autorità, nell'esercizio delle sue funzioni di supporto alle amministrazioni affidanti, individui e fornisca elementi e criteri utili alla predisposizione di gare di tipo flessibile.

In ogni caso, specie là dove si opti per una gara di tipo flessibile, occorre garantire che la commissione aggiudicatrice sia composta da persone competenti e che siano in grado di

valutare, sotto il profilo tecnico e avendo conoscenza delle caratteristiche e delle esigenze del territorio, i progetti offerti dai concorrenti.

**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 si, 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?**

Se il riferimento dell'Autorità è allo strumento dell'accordo quadro, così come disciplinato dal Codice dei contratti pubblici, esso non si ritiene appropriato ai fini dell'aggiudicazione dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale essendo un strumento innovativo di contrattazione calibrato per le procedure di aggiudicazione di forniture e non di servizi, tanto più di servizi pubblici. Peraltro l'accordo quadro potrebbe prestarsi nell'aggiudicazione dei servizi di trasporto pubblico locale a pratiche volte a limitare il numero dei partecipanti. Occorre, infine, considerare che i termini massimi di durata dell'accordo quadro, stabiliti dall'art. 59, comma 9 del Codice dei contratti pubblici in quattro anni, salvo in casi eccezionali debitamente motivati, non appaiono coerenti con la disciplina della durata dei contratti di servizio relativi all'esercizio dei servizi di trasporto pubblico stabilita dal Regolamento CE 1370/2007 e dal D.Lgs. 422/1997. Per quanto rappresentato, relativamente alla aggiudicazione dei servizi di trasporto, si ritiene che lo strumento dell'accordo quadro non sia utilmente percorribile e che possa, peraltro, ostacolare la partecipazione alla gare di nuovi entranti.

## MODALITA' DI PRESENTAZIONE DELLE OFFERTE ECONOMICHE

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

Una articolazione dell'offerta economica distinta per ciascuno degli anni di durata del contratto rischia di incrementare sensibilmente tanto la progettazione dell'offerta tecnico-economica da parte dei partecipanti alla gara quanto la valutazione delle offerte stesse da parte delle commissioni aggiudicatrici e, successivamente, la verifica del rispetto degli obiettivi stabiliti. Si ritiene, quindi, suscettibile di creare complessità eccessiva una articolazione in anni delle offerte economiche. La trasparenza circa i presupposti di riconoscimento delle compensazioni e le relative variazioni in funzione degli eventi che intervengono nel corso dell'affidamento dovrebbe essere piuttosto assicurata attraverso una chiara definizione dei meccanismi di adeguamento delle compensazioni (subsidy cap) e, in caso di contratti net cost, delle tariffe (price cap).

## TERMINE DI RICEVIMENTO DELLE OFFERTE

**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.**

Partendo dai termini minimi previsti dal Codice dei contratti pubblici si ritiene opportuno graduare i termini di ricezione delle offerte in funzione della ampiezza del bacino posto a gara e della complessità del progetto di mobilità.

## NUMERO DI OFFERTE AMMISSIBILI

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

Fermo restando che la previsione dell'aggiudicazione in presenza di una sola offerta valida è prerogativa dell'ente affidante, si ritiene che questa possibilità non vada disincentivata e vada invece valutata caso per caso in relazione alla complessità ed entità dell'oggetto della gara.

In ogni caso parrebbe opportuno che l'Autorità, da un lato, nello schema di bando di gara, prevedesse sempre la possibilità di aggiudicazione della sola offerta valida condizionandola, però, al raggiungimento di un punteggio minimo prefissato, dall'altro fornisce linee di indirizzo sul punto atte a prevenire che la presentazione di un'unica offerta valida sia legata a criticità nella costruzione della gara (requisiti di partecipazione eccessivamente elevati o specifici; quantificazione inadeguata dei corrispettivi a base d'asta).

## CAUZIONI E GARANZIE

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

Le cauzioni e le garanzie risultano disciplinate da norme di legge. In ogni caso si ritiene debba essere previsto lo svincolo progressivo delle garanzie garantendo un equilibrio tra l'esigenza dell'ente di avere adeguate garanzie da parte dell'operatore e l'esigenza del gestore di non essere gravato da costi eccessivamente onerosi. A tale scopo si propone all'Autorità di prevedere, nella predisposizione degli schemi dei contratti di servizio, che il valore delle garanzie a corredo dell'offerta e quello della cauzione definitiva (artt. 75 e 113 del Codice dei contratti pubblici) siano determinati e rinnovati per ciascun anno di durata del contratto sulla base del valore economico annuale del contratto stesso e non siano quindi determinati, e prestati in un'unica soluzione, in base al valore complessivo del contratto stesso (valore annuale per durata del contratto). Ciò agevolerebbe una maggiore possibilità di partecipazione alle gare ed aggiudicazione delle stesse. Va altresì riconosciuta la possibilità, prevista dalle normative in materia di appalti, di un dimezzamento delle garanzie richieste in sede di offerta nel caso di possesso di certificazione dei processi di qualità aziendale.

## 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.**

Nel 2012, in sede di conversione del D.L. 95/2012 e attraverso una modifica all'art. 17 del D.Lgs. 422/1997, è stato introdotto il principio dei costi standard per la determinazione della compensazioni dovute agli operatori e per la definizione dei corrispettivi da porre a base d'asta nelle procedure di gara per l'aggiudicazione dei servizi. Nell'ambito delle competenze attribuite è auspicabile che l'Autorità, nella predisposizione degli schemi dei bandi di gara, contribuisca ad una corretta e rapida attuazione della norma.

## 3. CRITERI PER LA NOMINA DELLE COMMISSIONI AGGIUDICATRICI

### CONFLITTI DI INTERESSE E INCOMPATIBILITÀ'

**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.**

## 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.**

Innanzitutto si desidera esprimere un plauso alla volontà dell'Autorità di disciplinare le situazioni di potenziale o reale conflitto di interesse ed incompatibilità nell'individuazione e nella nomina dei componenti delle commissioni aggiudicatrici.

In tal senso, oltre alle ipotesi in cui le funzioni di stazione appaltante vengano attribuite ad un ente o autorità che presenti caratteristiche di terzietà effettiva rispetto ai possibili concorrenti, si ritiene fondamentale prevedere criteri di composizione della commissione giudicatrice atti ad assicurare la terzietà e l'indipendenza dei suoi componenti oltre che il possesso di competenze specifiche in relazione ai servizi ed al territorio oggetto della gara.

Si ritiene di estrema importanza il ruolo che l'Autorità potrà svolgere ai fini di una effettiva prevenzione dei fenomeni di conflitto di interesse.

#### 4. SCHEMA DELLE CONVENZIONI

##### CONTENUTO MINIMO DELLE CONVENZIONI

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

L'elenco prospettato dall'Autorità appare esaustivo dei contenuti obbligatori da inserire nelle convenzioni. Si ritiene ad ogni modo opportuno che il predetto elenco sia integrato con i seguenti ulteriori elementi:

- Remunerazione delle agevolazioni tariffarie, ivi compresi i casi in cui è riconosciuta la libera circolazione (es. Forze dell'Ordine; personale ministeriale, ecc.). Tali agevolazioni, riconosciute da norme nazionali e/o regionali, sono in grado di incidere anche in misura sensibile sui ricavi da traffico e devono, pertanto, trovare adeguata compensazione in linea con quanto previsto dalle norme comunitarie;
- L'aggiornamento annuale della struttura tariffaria secondo il metodo del price-cap è un principio fondamentale da applicarsi a tutte le modalità di trasporto. Il riferimento all'art. 18, comma 2, lett. g-bis), che si riferisce al solo trasporto ferroviario, potrebbe essere in questo senso fuorviante;
- Previsione espressa dell'adeguamento annuale dei corrispettivi e delle compensazioni non solo in caso di modifiche della struttura tariffaria ma anche al tasso di inflazione di settore, in coerenza con i principi generali comunitari e nazionali in materia;
- Oltre alle condizioni e modalità di modifica del contratto occorre disciplinare espressamente le modalità di revisione del contratto in caso di modifiche degli aspetti essenziali (percorrenze e valore economico complessivo), nonché le modalità di risoluzione contrattuale;
- Per quanto attiene alle condizioni di subentro nei beni essenziali/indispensabili la convenzione deve disciplinare la sorte dei beni eventualmente acquistati in corso di contratto con l'utilizzo di contribuzioni pubbliche.

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

Appare di primaria importanza una verifica puntuale da parte dell'Autorità della reale presenza delle condizioni normative e delle motivazioni economiche che giustificano il ricorso all'affidamento in house da parte degli enti affidanti.

## JUS VARIANDI

**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?**

Il tema dello jus variandi è un tema da valutare con estrema attenzione al fine di evitare squilibri nei rapporti tra ente affidante e gestore. Si rammenta, infatti, che la scelta del legislatore del 1997, ampiamente confermata a livello comunitario, è stata quella di superare il sistema pubblicistico delle concessioni amministrative a favore di un sistema negoziale imperniato sul contratto di servizio.

In tale ottica non si condivide quanto prospettato nel documento là dove sembrerebbe ammettersi che la sopravvenuta insufficienza di risorse disponibili possa incidere sulla disciplina contrattuale consentendo variazioni incidenti sugli elementi essenziali (percorrenze e valore economico complessivo) in misura superiore a limiti fisiologici (normalmente individuati in un valore massimo del 10%) e contrattualmente previsti, limiti oltre i quali verrebbero posti a rischio i presupposti di sostenibilità del contratto. Ciò risulta peraltro ben evidenziato dal Consiglio di Stato nella decisione già richiamata in risposta al precedente quesito Q. 1.2..

Diverso è il caso della variazione del programma di esercizio per opportuni adeguamenti alla evoluzione della domanda di mobilità degli utenti. Fermo restando che, anche in questo caso, devono essere previsti limiti e, soprattutto, modalità graduali di adeguamento, le variazioni in questione sono di interesse comune (ente affidante, cittadini utenti e operatore).

Il superamento dei limiti stabiliti comporta, di norma, il verificarsi della condizioni di risoluzione del contratto, qualora il gestore non ritenga sussistano le condizioni per una sostenibilità del contratto stesso, con conseguente responsabilità da inadempimento degli obblighi contrattuali imputabile all'ente affidante. Per quanto attiene alla minore o maggiore flessibilità dello jus variandi si segnala che la stessa è in stretta e diretta connessione con la disciplina degli investimenti e della clausola sociale. Più rigidi sono i vincoli di investimento e di tutela del personale addetto ai servizi previsti nella convenzione e negli altri atti di affidamento maggiore è la rigidità verso il basso dei costi e, quindi, l'insostenibilità economica da parte del gestore di variazioni eccessive in diminuzione.

È evidente che la predisposizione di adeguati ammortizzatori sociali, che in ogni caso dovrebbe essere prevista e dettagliata nello schema di convenzione, può attutire la rigidità delle eventuali clausole sociali facilitando un esercizio più ampio dello jus variandi.

Quanto al coinvolgimento degli utenti, questo risulta disciplinato da norme di legge che ne prevedono una consultazione preliminare da parte dell'ente prima della predisposizione della

rete dei servizi ed una consultazione periodica, la cui corretta frequenza si ritiene essere quella annuale, ai fini della valutazione dell'adeguatezza dei parametri quantitativi e qualitativi dei servizi. Non si ritiene debba essere prevista invece una consultazione obbligatoria preliminare ad ogni singola variazione contrattuale che ente e gestore di norma condividono proprio allo scopo di adeguare l'offerta alla domanda.

## CORRISPETTIVI E PARTITE ECONOMICHE DEL CONTRATTO

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

In ordine alle modalità di rappresentazione dei corrispettivi si evidenzia che i corrispettivi per investimenti sono attualmente distinti da quelli per l'esercizio. Tale distinzione discende dalla diversa modalità con cui vengono normalmente cofinanziati dalla Pubblica Amministrazione gli investimenti (contributi una tantum dello Stato o delle Regioni). Si ritiene, tuttavia, che tale modalità di finanziamento degli investimenti ostacoli la programmazione necessaria degli stessi da parte delle Aziende. Il costo di ammortamento degli investimenti necessari all'esecuzione del contratto di servizio andrebbe, invece, adeguatamente considerato nella definizione del corrispettivo posto a base d'asta determinato attraverso la metodologia del costo standard. Per quanto attiene alle compensazioni per obblighi tariffari (agevolazioni, esenzioni tariffarie) si ritiene che anche queste, sebbene calcolate attraverso modalità specifiche (cfr. risposta al Q. 4.5.1), debbano confluire nella definizione di un corrispettivo unico.

Per quanto riguarda la commisurazione dei corrispettivi per modalità di trasporto e per ambito di servizio, sostanzialmente già esiste o comunque è possibile rilevarla dalla contabilità separata che le imprese sono tenute ad adottare ai sensi dell'Allegato 1 del Regolamento CE 1370/2007. Ben più complessa ed eccessivamente di dettaglio, nonché superflua, è la suddivisione dei corrispettivi per aree di produzione (manutenzione, esercizio, movimento).

Si esprime condivisione nel far entrare nel corrispettivo contrattuale i canoni per l'uso delle infrastrutture e altri beni strumentali.

Come accennato, in ordine alla definizione del quantum del corrispettivo ai sensi dell'articolo 17, comma 1 del D.Lgs. 422/1997, si deve tener conto dei costi standard, o meglio della differenza tra costo standard (il costo che dovrebbe sostenere un'azienda che opera in condizioni di efficienza realisticamente raggiungibile) ed il ricavo da traffico definito anche esso in funzione di parametri standard che tengano conto delle peculiarità del contesto territoriale di riferimento. L'applicazione di tale principio consentirebbe inoltre di individuare per ciascun area di processo di costo l'eventuale scostamento rispetto a parametri di efficienza, e di individuare la quota di ammortamento nonché la quota di remunerazione del capitale investito da riconoscere ai gestori.

Parallelamente alla definizione dell'ammontare è necessario determinare un meccanismo di regolazione delle dinamiche del corrispettivo del tipo subsidy cap, di cui si parlerà più ampiamente nel punto successivo.

## STRUTTURA TARIFFARIA E CRITERI DI AGGIORNAMENTO

***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?***

Il meccanismo tariffario basato sul price cap è un sistema di regolazione dei prezzi che pone un limite massimo alle variazioni delle tariffe le quali sono vincolate nel tempo alle variazioni del tasso di inflazione ed alle variazioni di grandezze che esprimono l'efficienza produttiva, la qualità, eventuali costi inattesi, ed extraoneri di investimento.

La formula sarà:

$$\Delta T \leq \Delta P^* - X + Q_i + I_i + E_i$$

Con:

$\Delta T$ : variazione della tariffa

$\Delta P$ : variazione indice dei prezzi da impiegare nella rivalutazione (tasso di inflazione);

$X$ : obiettivo di crescita annua dell'efficienza produttiva;

$Q_i + I_i + E_i$ : parametri che tengono conto di eventuali extra-oneri di investimento, di qualità o di natura esogena.

La formula generale, pertanto sarà:

$$T_1 \leq f(T_0, p, X, Q, I, E)$$

Dove:

$T_1$ =nuova tariffa

$T_0$ =tariffa di partenza

$p$ =tasso di inflazione

$X$ =parametro di efficienza produttiva

$Q$ =parametro di qualità

$I$ =parametro di investimento

E=parametro di extraoneri

Il sistema del price cap agisce nel seguente modo:

1. Se l'azienda rispetta l'obiettivo di crescita dell'efficienza produttiva manterrà inalterato il valore reale delle tariffe, poiché il minor aumento tariffario rispetto a quello richiesto dall'inflazione sarà compensato da un aumento della produttività che si tradurrà in una riduzione dei costi o in aumento dei ricavi;
2. Se l'azienda registrerà un incremento di produttività inferiore al valore prefissato subirà un non completo adeguamento dei livelli tariffari al tasso d'inflazione ed in tal modo è incentivata affinché ciò non avvenga;
3. Se l'azienda registrerà una produttività maggiore rispetto a quella prefissata, oltre ad avere risorse per compensare il minor aumento tariffario rispetto a quello richiesto dall'inflazione, avrà ulteriori risorse che potranno essere trattenute per investimenti o trasferire direttamente all'utente tramite una riduzione delle tariffe.

È proprio per le predette caratteristiche che il price cap è un meccanismo premiante: l'impresa può adeguare i suoi prezzi all'inflazione purché consegua un miglioramento della produttività. Inoltre, da un lato il sistema offre la possibilità all'impresa di legare la crescita dei prezzi al raggiungimento di obiettivi di qualità assicurando una correlazione tra tariffa e servizio prestato, e dall'altro lato permette di far partecipare gli introiti tariffari alla spesa per investimenti.

Uno degli aspetti più rilevanti di cui bisogna tenere conto per l'introduzione del price cap nel TPL risiede nel fatto che e' necessario consentire all'azienda di svincolarsi dalla possibilità di aggiornare le tariffe solo in seguito alle eventuali decisioni degli enti affidanti. Infatti, con l'introduzione del meccanismo del price cap l'azienda, per ottenere una revisione tariffaria, non dovrà attendere autorizzazioni dell'ente affidante ma avrà la facoltà di poter applicare i nuovi livelli di prezzo alle scadenze previste nel contratto di servizio.

Il vantaggio pertanto consiste nella flessibilità e nell'automaticità degli adeguamenti tariffari, fattori che rendono le imprese maggiormente autonome e soprattutto svincolate da negoziazioni con gli enti affidanti.

Il principio inoltre lascia ampia libertà nella determinazione dei livelli di prezzo, nel senso che consente all'azienda, sulla scorta delle proprie valutazioni commerciali, di poter aggiornare le tariffe nei limiti del tetto stabilito. In sostanza l'aggiornamento non deve rappresentare un obbligo ma una possibilità di cui l'azienda può usufruire. Un obbligo rigido di adeguamento del prezzo per il gestore potrebbe, infatti, causare conseguenze opposte a quelle desiderate, tra le quali una contrazione della domanda seguita da una diminuzione dei ricavi da traffico.

Nel contempo si deve dare la possibilità all'azienda, qualora rinunciasse ad un eventuale aumento tariffario, di poterlo effettuare in un secondo tempo, quando se ne ravvisa l'opportunità.

Altresì, per assicurare una maggiore flessibilità alle politiche commerciali aziendali, la variazione percentuale della tariffa dovrebbe essere una media ponderata dell'intera offerta tariffaria. In tal modo si consente all'azienda di poter agire sui diversi titoli di viaggio a disposizione, fermo restando eventuali limiti di natura sociale stabiliti dagli enti pubblici competenti.

Ulteriore vantaggio risiede sia nella facilità di applicazione che nella chiarezza e trasparenza in termini di comunicazione all'utenza, la quale diverrebbe consapevole dell'aumento medio delle tariffe, consapevolezza che crea un rapporto di fiducia con l'azienda e la sensazione di far parte del processo decisionale che sottintende la formazione della tariffa.

La scelta del tasso di inflazione da utilizzare per gli adeguamenti assume una grande importanza.

Per una corretta indicizzazione e al fine di salvaguardare quegli "equilibri economico-finanziari dei soggetti esercenti il servizio" che sono menzionati nell'art. 1, comma 1 della legge 481/1995 appare necessario che le tariffe continuino a mantenere un'indicizzazione per la parte relativa al costo delle materie prime (gasolio, lubrificanti, metano) ad indicatori che riflettano le variazioni di tali prodotti.

Alla luce di quanto esposto si potrebbe considerare l'indice FOI capitolo trasporti, il quale misura la crescita del livello dei prezzi del settore dei trasporti in generale, indice peraltro utilizzato per l'adeguamento dei corrispettivi di alcuni contratti di servizio (es: Friuli Venezia Giulia).

Alternativamente si potrebbe ipotizzare la costruzione di un indice ad hoc per il settore che consideri gli andamenti delle voci di prodotto maggiormente utilizzate nei processi produttivi del servizio di trasporto locale.

L'introduzione del sistema del subsidy cap, il cui funzionamento è peraltro assimilabile al price cap, è altrettanto auspicabile ma ad ogni buon conto agisce come elemento che governa la dinamica del corrispettivo e non la sua entità.

Tenuto conto della struttura dei ricavi del settore del TPL si condivide l'impostazione dell'Autorità in merito all'applicazione della X di efficienza esclusivamente nella formula che regola la dinamica del corrispettivo. Ciò al fine di evitare una duplicazione della valutazione della X di efficienza nei meccanismi di adeguamento tariffario e nei meccanismi di adeguamento dei corrispettivi.

Ulteriore questione riguarda l'entità del trasferimento iniziale ( $T_{t-1}$ ) a cui applicare il cap che, ai sensi della normativa vigente, deve essere definito sulla base dei costi standard, o meglio della compensazione standard (costi standard – ricavi da traffico).

Al riguardo si evidenzia che l'articolo 17, comma 1 del D.Lgs. 422/1997 dispone che le Regioni, le Province e i Comuni, allo scopo di assicurare la mobilità degli utenti, definiscono gli obblighi di servizio pubblico, prevedendo nei contratti di servizio le corrispondenti compensazioni economiche alle aziende esercenti i servizi stessi, determinate secondo il criterio dei costi standard che dovrà essere osservato dagli enti affidanti nella quantificazione

dei corrispettivi da porre a base d'asta previsti nel bando di gara o nella lettera di invito delle procedure concorsuali, tenendo conto, ai sensi della citata disposizione comunitaria, dei proventi derivanti dalle tariffe e di quelli derivanti anche dalla eventuale gestione di servizi complementari alla mobilità.

Il Ministero dei Trasporti, in attuazione dell'articolo 1, comma 84 della legge 147/2013, sta predisponendo il decreto con cui vengono definiti, con criteri di uniformità a livello nazionale, i costi standard dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale nonché i criteri di aggiornamento degli stessi.

La definizione del corrispettivo in base ai costi standard costituisce altresì un elemento di valutazione per la determinazione della X di efficienza nella formula del subsidy cap, la quale deve tener conto del fatto che il trasferimento iniziale a cui applicare il cap è comunque già costruito secondo parametri di efficienza.

Ai fini della determinazione del corrispettivo standard è altresì necessario definire anche il ricavo da traffico standard, che dovrebbe essere definito non applicando "semplicisticamente" la percentuale del 35% ai costi operativi ma tenendo conto delle caratteristiche della domanda e del territorio di riferimento. Nel panorama del trasporto pubblico locale italiano si assiste, infatti, ad un'accentuata variabilità della percentuale di copertura dei costi operativi attraverso i ricavi da traffico. Tale disomogeneità dipende da diverse variabili legate alle caratteristiche della domanda e del territorio di riferimento, motivo per cui nell'applicazione del sistema proposto non si potrà non tenere conto delle peculiarità di ciascun bacino di traffico servito, nonché di soluzioni tariffarie che molto spesso hanno seguito logiche sociali redistributive anziché logiche economico industriali. Ferma restando la necessità di determinare un'offerta tariffaria che garantisca il progressivo raggiungimento dell'obiettivo ricavi da traffico su costi operativi del 35%, così come definito dalla legislazione di settore (D.Lgs. 422/1997, art. 16-bis del D.L. 95/2012 e s.m.i.), si potrebbe ipotizzare un sistema di classi di ricavo standard per classi territoriali omogenee definite in funzione delle caratteristiche della domanda e delle peculiarità economico sociali.

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

E' opportuno prevedere un sistema che compensi l'impresa per i maggiori costi sostenuti derivanti da eventi incidenti sul programma di esercizio e sulla velocità commerciale, driver di costo non direttamente controllabile dall'impresa ma dall'ente titolare delle politiche della mobilità/viabilità. Pertanto sarebbe necessario inserire nei contratti di servizio delle clausole per cui una riduzione della velocità commerciale dovuta ad elementi esogeni alla gestione aziendale (lavori, modifiche della viabilità) determini una compensazione a favore dell'impresa per i maggiori costi sostenuti. Valutazioni analoghe si rappresentano con riferimento ad incrementi significativi e non prevedibili del costo dei carburanti. A questo fine sarebbe opportuno prevedere negli schemi dei contratti di servizio una indicizzazione dei corrispettivi al costo del carburante.

**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?**

In merito alla struttura tariffaria si segnala l'opportunità di prevedere una maggiore flessibilità per le gestioni aziendali circa la definizione dell'ampiezza dell'offerta tariffaria in modo tale da stimolare azioni di marketing tariffario che accrescano l'appetibilità del mezzo pubblico.

**TARIFFE, ESENZIONI E AGEVOLAZIONI TARIFFARIE**

**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?**

In tale ambito è sufficiente richiamare la normativa europea.

L'art. 11 del Regolamento europeo 1191/1969 (ora abrogato), i cui concetti sono stati ripresi dall'art. 3 e dall'Allegato 1 del Regolamento 1370/2007, definisce puntualmente la metodologia di calcolo per la quantificazione della compensazione per obbligo tariffario. In particolare esso stabilisce nel caso di un obbligo di natura tariffaria che l'ammontare della compensazione è pari alla differenza fra due termini:

a) il primo termine è pari alla differenza tra, da un lato, il prodotto del numero delle unità di trasporto previste per la tariffa più favorevole che potrebbe essere rivendicata dagli utenti se non esistesse l'obbligo in questione ovvero, in mancanza di tale tariffa, per il prezzo che l'impresa avrebbe applicato nel quadro di una gestione commerciale che tenesse conto dei costi della prestazione in questione nonché della situazione del mercato e, dall'altro, il prodotto del numero delle unità di trasporto effettive per la tariffa imposta durante il periodo di tempo considerato.

b) il secondo termine è pari alla differenza fra il costo che risulterebbe dall'applicazione della tariffa più favorevole o del prezzo che l'impresa avrebbe applicato nel quadro di una gestione commerciale e il costo che risulta dall'applicazione della tariffa imposta.

Se, per la situazione del mercato, la compensazione così calcolata non consente di coprire i costi complessivi del traffico soggetto all'obbligo tariffario in questione, l'ammontare della compensazione è pari alla differenza tra detti costi e gli introiti di detto traffico.

È bene rilevare che nella realtà le compensazioni in questione vengono generalmente forfetizzate da parte dell'ente competente senza l'applicazione di un algoritmo puntuale nella definizione delle stesse.

## LIVELLI MINIMI DI QUALITA' DEI SERVIZI E DIRITTI DEI PASSEGGERI

**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.*

La materia trova la propria disciplina in numerosi provvedimenti di legge nazionale e regionale, primo tra tutti il D.P.C.M. 30 dicembre 1998 che, nell'imporre ai gestori di servizi di trasporto pubblico l'obbligo di adottare una "Carta della mobilità", prevede un elenco puntuale e dettagliato degli indicatori da monitorare in corso di vigenza contrattuale.

Preliminarmente occorre evidenziare come nella individuazione degli standard qualitativi e quantitativi dei servizi si debba tenere conto del fatto che alcuni di questi sono di diretta responsabilità dei soggetti gestori ma altri dipendono da scelte e comportamenti che incombono sull'ente affidante (es. variazioni politiche mobilità, interventi sulle strade ecc.). E questo è particolarmente rilevante anche ai fini della corretta regolamentazione dei rapporti con l'utenza e del riconoscimento, ad esempio, degli eventuali rimborsi per disservizi che, quindi, andrebbero esclusi tutte le volte in cui questi non fossero imputabili a responsabilità proprie del gestore.

Si rileva poi che l'adozione di adeguati sistemi di monitoraggio e verifica del rispetto degli standard previsti nel contratto è connessa alla verifica dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico imposti e, come tale, deve trovare adeguata considerazione nella quantificazione delle compensazioni dovute al gestore.

Occorre quindi trovare il giusto equilibrio tra l'esigenza di garantire un adeguato monitoraggio delle prestazioni e la sostenibilità dei relativi costi che comunque graverebbero sulla collettività.

Analoghe considerazioni vanno effettuate per le attività di coinvolgimento e consultazione delle associazioni degli utenti.

## CARTA DELLA QUALITA'

**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?*

Ci si limita a segnalare che la procedura di adozione, i contenuti e le modalità di pubblicazione delle carte della qualità dei servizi sono già disciplinati esaustivamente da norme di legge.

## MONITORAGGIO, RENDICONTAZIONE E CONTROLLI

**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.*

In considerazione della estrema eterogeneità con cui i diversi enti affidanti disciplinano le modalità di rendicontazione, monitoraggio e controllo si ritiene opportuno che l'Autorità fornisca attraverso specifiche linee guida degli indirizzi univoci volti a favorire la necessaria uniformità degli strumenti e delle forme di rappresentazione dei dati.

## PREMI E SANZIONI

**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?*

Si concorda con l'Autorità con la necessità di assicurare un equilibrio ponderale tra premi e incentivi, da un lato, e penali massime complessive, dall'altro.

Da un'analisi delle convenzioni in essere si rileva, infatti, pur in presenza di sistemi di premi e sanzioni, un netto squilibrio con ridotti premi ed incentivi a fronte di elevate e rilevanti sanzioni.

Occorre osservare, in ogni caso, come la realizzazione di diversi obiettivi di performance sia legata a fattori spesso esogeni alla gestione aziendale. Ad esempio la velocità commerciale dipende da una serie di fattori e scelte attinenti la pianificazione, la programmazione e la dotazione infrastrutturale nonché la viabilità. Analogamente gli obiettivi di load factor o di produttività nonché di copertura dei costi con i ricavi da traffico dipendono, in larga parte, da scelte degli enti affidanti o competenti per l'individuazione dei servizi o nella materia tariffaria.

In quest'ottica si rimarca la necessità di introdurre negli schemi di convenzione analoghi meccanismi di premi e sanzioni connessi al rispetto o meno da parte degli enti degli impegni e degli obiettivi attribuibili alla loro responsabilità. Ad esempio, realizzazione di corsie preferenziali, adozione di politiche della mobilità, realizzazione di interventi infrastrutturali che migliorino le performances del servizio potrebbero essere valorizzati nel meccanismo di

adeguamento dei corrispettivi (subsidy-cap) determinando un minore onere di adeguamento per l'ente affidante connesso ai benefici derivanti dagli interventi realizzati sulla produttività e sui costi di esercizio sostenuti dal gestore.

### **BENI ESSENZIALI E INDISPENSABILI PER L'EFFETTUAZIONE DEL SERVIZIO**

***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.***

Innanzitutto si ritiene di condividere la ricostruzione operata dall'Autorità in riferimento alla nozione di "essential facilities" ed alle condizioni che devono necessariamente e cumulativamente ricorrere ai fini della relativa qualificazione.

Analogamente si condivide l'utilizzo della diversa e nuova nozione di "indispensabilità" del bene in relazione all'oggetto della gara. Fermo restando che l'indispensabilità va valutata caso per caso, al fine di evitare un'eccessiva discrezionalità nell'applicazione di tale nozione con il conseguente rischio di contenzioso, si suggerisce all'Autorità di stabilire che l'"indispensabilità" non può in ogni caso sussistere nei casi in cui non ricorrono cumulativamente le seguenti tre condizioni delle quattro previste perché si configuri l'essenzialità dei beni:

- essenzialità - non sostituibilità per l'esercizio dell'attività in termini fisici, tecnici commerciali;
- non duplicabilità, associata alla subadditività dei costi;
- dominanza da parte del soggetto che controlla la facility.

Si ritiene pertanto con l'Autorità che nella nozione di essential facilities rientrino esclusivamente le reti in senso fisico ed immateriale e le relative pertinenze, mentre per gli altri asset (depositi, officine, materiale rotabile) la valutazione della indispensabilità ai fini dell'attività dipende, essenzialmente, da una verifica della oggettiva non duplicabilità degli stessi a costi socialmente sostenibili. Per quanto concerne le reti, stante la proprietà pubblica delle stesse, dovrà essere cura dell'ente affidante indicare le modalità con cui esse vengono messe a disposizione dell'aggiudicatario e, eventualmente, nel caso in cui la proprietà delle reti sia di un'amministrazione diversa dall'ente affidante, assicurarne all'aggiudicatario la disponibilità in tempi utili per l'inizio dell'attività attraverso specifiche convenzioni con l'ente proprietario. Per quanto concerne depositi e officine andrà invece verificata caso per caso la non duplicabilità a costi sostenibili degli stessi. Infine, con riferimento al materiale rotabile, si ritiene con l'Autorità antitrust, che lo stesso sia sempre duplicabile a costi sostenibili e, quindi, che sia sufficiente prevedere un tempo adeguato di approvvigionamento commisurato all'entità e specificità del materiale rotabile richiesto in sede di gara.

Sulla base di tali premesse, e con specifico riferimento al trasporto su gomma, si ritiene che la disciplina relativa alla disponibilità dei beni debba seguire i seguenti principi:

1. beni non indispensabili in quanto duplicabili – regolazione lasciata alla libera trattativa delle parti (ente affidante, gestore uscente, gestore subentrante);
2. beni indispensabili in quanto non duplicabili a costi socialmente sostenibili (depositi, officine, ecc. al ricorrere di impedimenti alla duplicazione da verificare in concreto) – il regime per la messa a disposizione deve essere coerente con eventuali e specifici vincoli previsti nel caso di cofinanziamento pubblico dei beni stessi. In assenza dei suddetti vincoli non si ritiene percorribile la previsione di un obbligo di cessione dei beni per il gestore uscente giacché configurerebbe una ingiustificata espropriazione di beni di impresa acquisiti in totale o prevalente autofinanziamento. In tali casi potrebbe semmai essere previsto un obbligo di locazione dei beni a prezzo di mercato ovvero al prezzo più alto che il gestore uscente comprovi di poter ottenere da una diversa utilizzazione dei beni stessi nel corso della vigenza dell'affidamento al gestore subentrante;
3. materiale rotabile – come detto si ritiene sufficiente prevedere un tempo adeguato di approvvigionamento commisurato all'entità e specificità del materiale rotabile richiesto in sede di gara. In assenza di eventuali e specifici vincoli previsti nel caso di cofinanziamento pubblico del materiale rotabile non si ritiene giustificabile la previsione di un obbligo di cessione per il gestore uscente che potrebbe avere interesse a mantenere la proprietà e la disponibilità del materiale rotabile, ad esempio per utilizzarlo su altri bacini di servizio. Occorre, tuttavia, considerare che in molti casi le caratteristiche del parco rotabile sono tarate sulla gestione di una determinata rete. In tali casi l'ente affidante, al fine di ottimizzare nel medio-lungo periodo la spesa connessa al finanziamento dei servizi, potrebbe avere interesse a stabilire un obbligo dell'aggiudicatario a rilevare il materiale rotabile del gestore uscente indipendentemente del cofinanziamento pubblico dello stesso. Si ritiene, pertanto, che tale possibilità debba essere contemplata negli atti di gara.

In tutti i casi il trasferimento dei beni deve avvenire a valori di mercato con eventuale decurtazione delle percentuali di finanziamento pubblico. Allo scopo di una corretta valutazione del valore di mercato occorre definire criteri omogenei di ammortamento per ciascuna tipologia di mezzo prevedendo che al gestore uscente debba essere riconosciuto, per i beni messi a disposizione, il valore maggiore tra quello di mercato e il valore residuo contabile.

Ciò, come evidenziato al precedente punto sui criteri di aggiudicazione, non preclude la possibilità di valorizzare, in sede di valutazione dell'offerta, gli impegni assunti dai concorrenti riguardo ai beni ed allo svecchiamento del parco rotabile. Resta fermo che gli atti di gara ed il contratto di servizio devono comunque disciplinare la sorte dei beni alla scadenza dell'affidamento acquisti in costanza di contratto con l'utilizzo di finanziamento pubblico.

## CRITERI DI DETERMINAZIONE DEL VALORE DI SUBENTRO

**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?**

Per quel che attiene il valore di subentro si esprime la totale condivisione in merito al principio secondo cui la cessione debba avvenire al valore di mercato decurtato, qualora il bene fosse stato acquisto con il sostegno della pubblica amministrazione, della quota percentuale di contributo pubblico.

Per le metodologie di valutazione del cespote si ritiene opportuno, in funzione delle caratteristiche dei beni, operare una tripartizione:

- Beni immobili (depositi, officine, sedi) – Il valore può essere definito con l'ausilio di operazioni peritali giurate che determinino il prezzo all'interno dei valori massimi e minimi pubblicati dall'Agenzia del territorio, decurtando la percentuale di contributi pubblici di cui eventualmente l'azienda ha beneficiato per l'acquisto del cespote;
- Beni mobili – Per quanto riguarda gli autobus il valore di mercato può essere determinato secondo la metodologia del costo storico rivalutato con la decurtazione degli ammortamenti e della percentuale di contributo pubblico ove esistente, assicurando comunque al termine del periodo di ammortamento un valore residuo da definirsi in base ad una percentuale del costo di acquisizione del mezzo o comunque ad un valore di mercato dello stesso; per quanto riguarda il materiale rotabile ferroviario, invece, oltre all'utilizzazione della metodologia del costo storico rivalutato simile a quella proposta per gli autobus si potrebbe valutare l'applicazione di un valore di mercato fissato attraverso operazioni peritali, ferma restando ad ogni modo la decurtazione dei contributi pubblici;
- Tecnologie: si potrebbe seguire la stessa metodologia della valutazione degli autobus (costo storico rivalutato) ma garantendo un valore residuo più alto tenuto conto che il periodo di ammortamento è più breve (generalmente 5 anni).

Coerentemente con quanto appena esposto si ritiene assolutamente necessaria, ai fini di una corretta ed uniforme valutazione dei beni, la definizione di criteri di ammortamento standard per ciascuna tipologia di cespote.

## CRITERI DI DETERMINAZIONE DEI CANONI DI LOCAZIONE

**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.*

La determinazione del canone di locazione dovrebbe essere effettuata in funzione della copertura dei costi sostenuti dalla società proprietaria e pertanto dei costi di ammortamento comprensivi della capitalizzazione della manutenzione straordinaria, dei costi finanziari, degli accantonamenti per manutenzione ciclica e del margine di utile. È evidente che, salvo eventuali vincoli o patti tra l'ente affidante e il gestore uscente, la scelta tra la messa in vendita dei beni indispensabili ovvero la locazione degli stessi, a prezzi di mercato, deve essere lasciata al gestore.

## TEMPI E MODALITA' PER LA DISPONIBILITÀ DEL MATERIALE ROTABILE FERROVIARIO

**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?*

La norma che pone un termine massimo di 18 mesi non pare coerente con i tempi di approvvigionamento. Si ritiene, invece che i bandi debbano prevedere i 18 mesi come tempo minimo di approvvigionamento da incrementare in funzione della complessità e dimensione del parco richiesto. Si segnala a riguardo che il processo di ammissione tecnica di un nuovo rotabile sulla rete nazionale richiede, mediamente, 12 mesi, limitando il numero di aziende costruttrici a cui un nuovo entrante può rivolgersi, limitazione questa che non è presente in altri Paesi in cui i processi di ammissione tecnica sono più celeri. Non sembra inoltre allo stato percorribile in concreto per i nuovi entranti nel settore del trasporto ferroviario il ricorso a forme di reperimento del materiale rotabile tramite noleggio o leasing.

## CLAUSOLE DI TRASFERIMENTO DEL PERSONALE

**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?**

Per quanto concerne le informazioni ulteriori relative al personale da trasferire si ritiene che debbano essere effettuate delle valutazioni in merito al trasferimento del trattamento di fine rapporto maturato presso il gestore uscente. In tal senso, oltre ovviamente alla possibilità di erogare direttamente il suddetto trattamento direttamente ai lavoratori trasferiti, anche allo scopo di prevenire la presentazione di offerte predatorie, parrebbe utile consentire ai gestori uscenti di stipulare apposite polizze assicurative o fideiussorie a garanzia del TFR maturato da trasferire al gestore subentrante.

Per quanto attiene all'elenco delle informazioni prospettato dall'Autorità si formulano le osservazioni seguenti:

- l'indicazione del deposito di appartenenza appare fuorviante in quanto il personale addetto ai servizi non è, normalmente, assegnato ad un deposito specifico ma a una "residenza di lavoro". Si suggerisce, quindi, di eliminare tale elemento dal prospetto essendo esaustiva l'informazione relativa alla "sede di lavoro";
- considerazioni analoghe si rappresentano con riguardo alla informazione relativa alla linea/tratta ferroviaria di assegnazione prevalente giacché l'efficienza nell'organizzazione di servizi labour intensive come i servizi di trasporto pubblico locale osta ad una determinazione statica di linee/tratte di impiego prevalente del personale.

Infine, richiamando il quadro normativo rappresentato in risposta al quesito Q. 2.6.2, si segnala come la subordinazione del trasferimento dal gestore uscente al gestore subentrante è per norma ovviamente subordinata all'accettazione del dipendente, nel senso che lo stesso, ai sensi dell'art. 26 dell'Allegato A al regio decreto 148/1931 ha, di norma, un diritto di assunzione presso il gestore subentrante al quale può sempre rinunciare. L'esercizio del diritto di rinuncia, evidentemente, non comporta un diritto del lavoratore a mantenere il rapporto in essere con il gestore uscente stante la regola generale di cui alla legge 223/1991 in base alla quale il gestore può procedere al licenziamento collettivo dei dipendenti in esubero, a partire da quelli che avevano un posto di lavoro alternativo.

## 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 capitoli di gara**

Nulla da osservare