

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

Osservazioni di Arriva Italia (05.08.2014)

Esprimiamo in primo luogo una positiva valutazione sul documento dell'Autorità, che tratta in modo coerente e dettagliato le quattro tematiche regolatorie fondamentali in tema di assegnazione in esclusiva dei servizi di TPL: definizione degli ambiti di servizio pubblico, bando di gara, commissione aggiudicatrice e contratto di servizio.

Per quanto riguarda nello specifico il settore ferroviario, buona parte degli spunti forniti dall'Autorità coincide con le valutazioni che Arriva Italia Rail ha formulato nella segnalazione dell'8 luglio scorso sulla Procedura di affidamento dei servizi ferroviari dell'Emilia - Romagna, salvo due temi che suggeriamo di sottoporre ad approfondimento:

- l'accesso equo e non discriminatorio alla rete informativa e di vendita dell'*incumbent*, la cui impossibilità di utilizzo rappresenta una rilevante barriera all'ingresso per un nuovo operatore;
- la programmazione dei servizi, con particolare riferimento a quelli condivisi con le altre Regioni, rilevante dal punto di vista delle ricadute sul programma di esercizio oggetto di gara.

Di seguito riportiamo in forma sintetica le nostre principali osservazioni, nella speranza di fornire un contributo utile ai lavori dell'Autorità e allo sviluppo del mercato regolato, a integrazione delle osservazioni espresse (e condivise) dalle Associazioni datoriali di settore.

1. Gli Ambiti di servizio pubblico

Si condivide la netta distinzione tra bacino di programmazione, bacino di traffico ottimale e bacino di gara.

Si suggerisce di considerare anche il metodo dei costi standard e corrispettivi standard (il cui principale obiettivo è la ripartizione dei fondi pubblici tra le Regioni ed eventualmente tra i sotto-bacini di una Regione) tra i criteri per l'individuazione dei bacini di traffico ottimali e dei bacini di gara, in modo da garantire una coerenza d'insieme tra programmazione e risorse.

1.1.1 Acquisizione preliminare di informazioni

E' opportuno il perseguimento dell'omogeneità e organicità dei dati e delle informazioni preliminari attraverso un sistema di *reporting* aggiornato a cadenza annuale, alimentato dai dati ufficiali degli istituti di statistica e da quelli raccolti a livello regionale e locale e trasmessi all'Osservatorio Nazionale per le Politiche del Trasporto Pubblico Locale.

Si ritiene particolarmente importante, ai fini dell'esercizio della funzione di programmazione, la raccolta di dati sul profilo socio-demografico, abitativo ed economico dei territori, sulla domanda complessiva di mobilità e su quella soddisfatta dai vari modi di trasporto. I dati sull'offerta, essenziali per la definizione dei bacini di programmazione, di traffico ottimale e di gara, richiedono una classificazione e interpretazione univoca. Buona parte dei dati sono già trasmessi dagli operatori alle Regioni e all'Osservatorio Nazionale per le Politiche del TPL.

E' a nostro avviso utile che l'Autorità individui gli indicatori standard a livello nazionale della domanda e dell'offerta, che siano limitati nel numero, che derivino da fonti ufficiali e "certificate", che rappresentino una "proxi" delle dinamiche fondamentali ai fini della programmazione e regolazione.

1.2 Ulteriori temi

Per quanto riguarda i servizi ferroviari nazionali a media-lunga percorrenza (IC e ICN), l'Autorità potrebbe definire in modo univoco i parametri del servizio universale, ossia determinare quali servizi vadano ricompresi tra quelli sussidiati. Il Rapporto Annuale dell'Autorità afferma che *“questi servizi potrebbero evidentemente essere oggetto di gare ad evidenza pubblica, per lotti o per tratta, così da dare l'opportunità di partecipare alla fornitura del servizio anche ad operatori diversi da Trenitalia”*.

2. Il bando di gara

2.1 – Tempi e procedure di gara (termine della pre-informazione di gara)

L'Autorità segnala che il termine minimo di 12 mesi, di cui all'art. 7, Reg. (UE) 1370/2007, potrebbe non essere sufficiente per le gare ad oggetto complesso o per quelle ferroviarie. In linea generale il termine di 12 mesi è a nostro avviso congruo; si evidenzia che è maggiormente critica la definizione del tempo per l'elaborazione dell'offerta e di quello tra l'aggiudicazione e la data di avvio del servizio: entrambi dipendono dalla modalità di trasporto, dalla complessità del servizio e dai tempi di approvvigionamento del parco.

2.2 – Durata dell'affidamento

E' opportuno che la durata dei contratti sia determinata da fattori economici e gestionali e dall'entità e tipologia degli investimenti effettuati.

Nel settore ferroviario, la durata dei contratti stabilita per legge (6 anni rinnovabili di altri 6, secondo il nuovo testo dell'art. 18, I comma, D.LGS. 422/1997 introdotto dal D.L. 5/2009) oltre alla cancellazione dell'obbligo di scegliere il gestore del servizio tramite gara (art. 61 L. 99/2009) ha sortito l'effetto, anticipato dall'AGCM già nella segnalazione AS 528/2009, *“di continuare a sottrarre ad ogni confronto concorrenziale il settore [...] di fatto fino al 2015 – se non al 2021”*.

La durata di 7,5 anni con opzione di rinnovo per altri 7,5 anni sono compatibili con le caratteristiche e con i piani d'investimento normalmente richiesti per i servizi ferroviari; in casi specifici tale durata può anche essere ridotta ma non sotto il limite di 8-10 anni. E' quindi a nostro avviso opportuno un intervento legislativo che cancelli le tempistiche introdotte dal D.L. 5/2009.

Se eventuali investimenti e obblighi di servizio assunti (anche aggiuntivi rispetto al contratto di servizio) dovessero comportare una maggiore onerosità (a causa, ad esempio, della riduzione dei servizi e/o dell'aggravio delle condizioni di prestazione), la Stazione Appaltante può ricorrere alla proroga dell'affidamento per garantire una miglior sostenibilità economico-finanziaria. In questo caso si evidenzia la possibile applicazione estensiva dell'art. 4, comma IV, del Reg. (UE) 1370/2007 (*“Se necessario, tenuto conto delle modalità di ammortamento dei beni, la durata del contratto di servizio pubblico può essere prorogata, al massimo, del 50% se l'operatore del servizio pubblico fornisce beni di entità significativa in rapporto all'insieme dei beni necessari per la fornitura dei servizi di trasporto di passeggeri oggetto del contratto di servizio pubblico”*).

2.3 – Informazioni da mettere a disposizione dei partecipanti della gara

La tabella 1 elaborata dall'Autorità prevede la messa a disposizione di una rilevante quantità di informazioni.

Si evidenzia che alcuni di questi dati sono “sensibili” in quanto parte del modello industriale del gestore; ci si riferisce in particolare ai dati sui fattori produttivi (es. struttura dei costi, costi unitari e sulle *performance* tecniche per processo e per natura) e ai dati di dettaglio che sono parte delle politiche commerciali e di marketing del gestore (ad esempio, a differenza dei flussi di mobilità origine/destinazione che hanno un’importanza rilevante ai fini della programmazione, i “carichi” e i ricavi per linea dei servizi di TPL automobilistico sono spesso dipendenti dalla politica commerciale e industriale del gestore).

E’ quindi indispensabile un indirizzo che definisca il confine tra le informazioni necessarie ai fini della programmazione e alla valutazione economica dei servizi (il *business plan*) e i dati inerenti il *know-how* industriale e commerciale dell’operatore, da non richiedere e/o, in caso di disponibilità da parte degli Enti regolatori e dell’Osservatorio Nazionale per le Politiche del TPL, per i quali garantire la massima riservatezza.

Essenziale anche l’informazione sulle dotazioni infrastrutturali, con particolare riferimento agli investimenti effettuati e alle modalità di finanziamento: è importante che le Stazioni Appaltanti indichino nel dettaglio l’erogazione di contributi pubblici e che siano determinate in sede di gara le condizioni di utilizzo in maniera chiara (evitare schemi di contratti troppo vaghi o incompleti).

Si suggerisce inoltre di utilizzare i dati richiesti in forma aggregata per la verifica dei livelli di costo e di corrispettivo unitario rispetto ai valori standard, per adottare la logica del costo standard quale misura di valutazione e/o verifica delle basi d’asta, soprattutto sui servizi urbani che presentano un’elevata variabilità di costo unitario, anche a parità di condizioni di contratto (es: velocità commerciale).

2.4 – Requisiti di partecipazione

E’ utile che l’Autorità identifichi i requisiti di carattere tecnico distinti per modalità di trasporto (ferro o gomma).

2.4.1 – Requisiti di capacità tecnica ed organizzativa più adeguati

L’essere stati affidatari di servizi di TPL (e quindi aver adempiuto alle prescrizioni imposte dalla Stazione Appaltante circa i requisiti di natura professionale ed economica) è un requisito ineliminabile in quanto a tutela dell’interesse pubblico. Per garantire l’idoneità tecnica ed organizzativa la Stazione Appaltante potrebbe richiedere come vincolo di accesso il possesso di particolari certificazioni (tra le altre: ISO 9001, ISO 14001, BS OH SAS 18011, UNI EN 13816) e di modelli organizzativi e gestionali aderenti al D.LGS. 231/2001.

2.4.3 – Valorizzazione dell’esperienza sul territorio

L’esperienza sul territorio è, a nostro avviso, da valorizzare indirettamente attraverso la valutazione dei progetti e delle iniziative proposte nell’offerta e quindi attraverso gare di tipo flessibile o semi-rigido. Il livello di flessibilità dell’oggetto di gara è a sua volta correlato agli obiettivi di miglioramento dell’efficacia, qualità ed economicità dei servizi (*load factor*, integrazione modale, intermodalità, migliore informazione e accessibilità ai servizi, sostenibilità economica).

La questione è quindi correlata ad un sistema il più possibile oggettivo di valutazione del progetto e di garanzia della sua effettiva implementazione, più che all’introduzione di requisiti tecnici particolari di verifica dell’esperienza sul territorio.

2.5. – Certificazioni obbligatorie

La questione è di cruciale importanza per il settore ferroviario, dove la normativa europea e nazionale impone agli operatori l'ottenimento di una licenza e di un certificato di sicurezza per poter prestare servizi di trasporto. Questi vengono rilasciati all'esito di un procedimento di lunga durata che impegna a fondo le risorse sia umane che finanziarie del richiedente.

Pertanto, a nostro avviso, la certificazione obbligatoria necessaria per la partecipazione alla gara deve essere limitata alla sola licenza europea (quella di cui agli artt. 7-9 del D.LGS. 188/2003). La licenza nazionale (art. 58, L. 99/2009) e il certificato di sicurezza dovrebbero, invece, poter essere acquisiti dopo l'aggiudicazione definitiva.

2.6 - Criteri di aggiudicazione e di attribuzione dei punteggi

2.6.1 - Valorizzazione requisiti disponibilità materiale rotabile

E' opportuno che il valore del materiale rotabile sia quello di mercato (il valore residuale di libro introdurrebbe forti disomogeneità e avvantaggerebbe chi ammortizza nel più lungo periodo possibile), al netto degli eventuali contributi erogati per l'acquisto o il *revamping*.

Per quanto riguarda il servizio ferroviario, sarebbe preferibile, per aumentare il grado di contendibilità della gara, tendere verso un modello in cui il materiale rotabile sia messo a disposizione dalla Stazione Appaltante. Inoltre, stante il fatto che attualmente in Italia è precluso l'accesso al mercato del noleggio o del *leasing*, è opportuno che i bacini di gara siano di dimensioni tali da limitare la quantità di rotabili da acquistare, in modo da ridurre le barriere all'entrata.

2.6.2 - Condizioni e modalità per l'applicazione di clausole sociali più adeguate per impatto sostenibile per la competitività e i costi del servizio

L'Autorità afferma che *“occorre assicurare l'equilibrio rispetto alla contendibilità della gara”* e che ciò può avvenire anche tramite *“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”*. Una tale previsione (per quanto riguarda la contrattazione aziendale) scoraggerebbe, però, la partecipazione alla gara di *competitors* diversi dall'*incumbent*, che dovrebbero farsi carico delle situazioni di inefficienza create in passato, paralizzando, di fatto, le prospettive di miglioramento del servizio sottese alla messa a gara dello stesso. Occorre quindi attuare un bilanciamento: la tutela del personale va garantita in una misura ragionevole e conciliabile con il miglioramento strutturale dei livelli di efficienza della gestione.

2.6.3 - Interventi di regolazione per ridurre asimmetrie per scelta di gara rigida o flessibile

I documenti di gara devono definire i servizi regolati da uno specifico programma di esercizio, mentre in caso di gara flessibile o semi-rigida vi dovrà essere la disponibilità delle informazioni di base per la formulazione di un progetto, sempre rispettando il criterio della riservatezza dei dati industriali e commerciali: ad esempio i dati di maggior dettaglio sulla domanda di mobilità (es: matrici origine/destinazione, punti di attrazione) e le caratteristiche socio-demografiche dei territori.

In caso di gare flessibili è indispensabile che la Stazione Appaltante individui le modalità di valutazione dei progetti, introducendo elementi e sistemi valutativi il più possibile oggettivi.

2.6.4 - Fattori per maggiore flessibilità nella presentazione delle offerte

Le principali aree su cui, a nostro avviso, si può introdurre una maggiore flessibilità, sono:

- I servizi flessibili, i servizi su aree deboli e di adduzione a linee di forza (che invece possono essere prevalentemente determinati dalla Stazione Appaltante con programma di esercizio definito in sede di gara);
- La politica commerciale e di *marketing*, con una maggior autonomia degli operatori nella politica tariffaria nell'ambito delle indicazioni e dei *range* definiti dall'ente territoriale e locale;
- Le reti e i canali di vendita; per quanto riguarda il settore ferroviario, andrebbe garantito l'accesso alle reti di vendita e alle stazioni esistenti anche se gestite da concorrenti, in modo da favorire un'offerta ottimale per i clienti.

Si ritiene inoltre opportuno che i bandi considerino la possibilità di subaffidamento di una quota non marginale (anche superiore al 30%) dei servizi, in modo da favorire un modello industriale più flessibile ed efficiente su particolari aree di servizio.

2.7 - Modalità di presentazione delle offerte economiche

E' preferibile che la gara preveda un corrispettivo base, con criteri di aggiornamento definiti *ex ante* sia del corrispettivo che delle tariffe.

Si potrebbe prevedere un aggiornamento annuale delle tariffe in misura superiore al 100% del tasso di inflazione medio annuo ufficiale per il settore trasporti e di una percentuale inferiore al 100% per il corrispettivo, in modo da promuovere un progressivo riequilibrio del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi, come avviene in Friuli – Venezia Giulia a partire dalla delibera della Giunta Regionale n. 2686/1999 (tariffe incrementate annualmente del 120%, corrispettivi del 95%).

Sarebbe auspicabile l'utilizzo di un tasso di inflazione specifico per il settore del TPL, in quanto l'indice FOI Trasporti, attualmente utilizzato ad esempio in Friuli – Venezia Giulia, rispecchia solo parzialmente le dinamiche di settore.

2.8 - Termine di ricevimento delle offerte

E' positivo che l'Autorità riconosca come necessario considerare l'ampiezza del bacino di gara e la complessità del bando. Oltre a tali aspetti, va tenuto conto della quantità di investimenti da effettuare e dei tempi effettivi di approvvigionamento di beni necessari all'esercizio (particolare attenzione va quindi rivolta al reperimento del materiale rotabile ferroviario). In ogni caso, per quanto riguarda i termini minimi occorre valutare la disciplina del Codice degli Appalti.

2.9 - Numero di offerte ammissibili

Nel caso di unica offerta ammissibile con il punteggio minimo previsto, a nostro avviso la Stazione Appaltante dovrà considerare tale offerta purché questa abbia conseguito un punteggio pari a un determinato livello (da indicare in sede di gara per questa specifica ipotesi), nel contesto della valutazione, secondo i criteri fissati dal bando per l'offerta economicamente più vantaggiosa.

2.10 - Cauzioni e garanzie

Le cauzioni e le garanzie devono essere previste in misura tale da tutelare la Stazione Appaltante nei confronti di un gestore non rispettoso degli obblighi contrattuali, evitando poco efficaci eccessi e prevedendo svincoli successivi anno per anno. In ogni caso occorre prestare attenzione alla disciplina dettata dal Codice degli Appalti (D.LGS. 163/2006).

2.11 – Ulteriori temi

Si suggerisce di valutare l'utilizzo del metodo del costo standard, quale misura di valutazione e/o verifica delle basi d'asta, soprattutto sui servizi urbani che presentano un'elevata variabilità di costo unitario, anche a parità di condizioni di contratto (es: velocità commerciale).

3. Criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici

3.1 – Conflitti di interesse ed incompatibilità

Si ritiene preferibile vietare ad un ex membro della commissione di assumere incarichi relativi al servizio messo a gara nel periodo di vigenza del contratto di servizio, piuttosto che prevedere l'esclusione prima della gara di commissari che possano in futuro assumere incarichi in relazione a tale servizio.

4. Schema delle convenzioni

4.1.1 - Contenuto minimo delle convenzioni

Si suggerisce l'eliminazione del punto v), dato che le questioni del personale sono prettamente di competenza del gestore.

La richiesta di nuovi servizi, in termini di qualità e quantità, andrà disciplinata nel capitolo delle revisioni contrattuali.

4.1.2 – Elementi specifici da considerare per i contratti *in house*

Per tali contratti occorre tenere ben presente i limiti alla loro applicazione ed il loro rispetto, introducendo obblighi di controllo sulla gestione del personale, gli acquisti, il patto di stabilità e il divieto assoluto di svolgere attività extraterritoriali rispetto all'ambito degli enti pubblici affidanti.

Il meccanismo del *transfer/subsidy cap* applicato ai trasferimenti annuali richiamato dall'Autorità è, a nostro avviso, particolarmente applicabile nei contesti "*in house*" caratterizzati da potenziali recuperi di efficienza e produttività. L'assenza di meccanismi di confronto competitivo, che promuovono, in sede di gara e di gestione del contratto di servizio, un'ottimizzazione ed efficienza produttiva può essere efficacemente sostituita dalle logiche di *transfer/subsidy cap*.

In caso di affidamento tramite gara, soprattutto in segmenti di mercato che già registrano una buona efficienza, tali meccanismi possono risultare invece meno efficaci (la gara è già di per se un forte incentivo di efficientamento e ottimizzazione della gestione).

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

L'esercizio di tale facoltà è consentito nei limiti e alle condizioni stabilite dalla normativa in materia di appalti pubblici, oltre che da norme regionali di riferimento. Si può prevedere, nel contratto di servizio, il riferimento al corrispettivo unitario standard (misurato in base al costo standard e ricavo standard/presunto di riferimento) con la possibilità di variazioni preferibilmente nel limite del 10% dei volumi economico-finanziari. In ordine a tali variazioni, le parti adotteranno conseguenti riduzioni di servizi per recuperare (almeno parzialmente) i minori corrispettivi o i maggiori servizi richiesti (a parità di corrispettivo chilometrico). Per variazioni oltre quanto stabilito dal contratto si dovrebbe procedere alla revisione contrattuale, con facoltà del gestore di recedere dal contratto stesso.

4.3 – Corrispettivo e partite economiche del contratto

Si esprime positivo apprezzamento per la necessità, rilevata dall'Autorità, di trovare copertura alle agevolazioni e alle esenzioni tariffarie.

I servizi previsti dal contratto di servizio andrebbero remunerati secondo i valori di gara, aggiornati con meccanismi automatici sia per il corrispettivo che per le tariffe, favorendo dinamiche che puntino a ottenere i rapporti di coperture dei ricavi sui costi che la P.A. indica nel quadro generale noto in sede di offerta. A tal fine, si segnala il meccanismo in vigore nel Friuli – Venezia Giulia, già richiamato nel punto 2.7.

Per favorire politiche di rinnovo della flotta destinata ai servizi automobilistici e superare l'incertezza finanziaria che caratterizza i contributi in conto capitale, condividiamo che sarebbe opportuno superare la logica del doppio canale contributivo (finanziamenti in conto capitale per il rinnovo del parco separati dai corrispettivi di contratto di servizio) attraverso un corrispettivo di contratto di servizio che copra anche le quote di ammortamento del parco, calcolate secondo una logica standard in base alle caratteristiche dei veicoli (qualità, età media, motorizzazioni, standard di emissioni). Questa logica, già applicata nel FVG, che richiede un'analisi di fattibilità finanziaria e fiscale, garantisce una maggiore autonomia e flessibilità nelle politiche di investimento e di *procurement* degli operatori.

Riteniamo inoltre che debbano essere introdotti alcuni meccanismi di aggiornamento del corrispettivo, in caso di situazioni al di fuori dell'ordinario incremento del costo del carburante, non prevedibili e correlate a dinamiche internazionali.

Si richiama quanto evidenziato nel punto 4.1.2. sull'applicabilità del *transfer/subsidy cap*.

Un'ipotesi più semplice e alternativa al *subsidy cap*, finalizzata alla correlazione dei corrispettivi all'andamento della velocità commerciale, che è un fattore prevalentemente esogeno alla gestione dei servizi e dipendente dalle condizioni di mobilità, potrebbe essere la seguente.

Se si indica con S_0 il corrispettivo all'avvio dei servizi, il corrispettivo all'anno t potrà essere calcolato con una relazione che tenga conto della variazione dell'indice dei prezzi (i), della variazione della velocità commerciale (K) e dell'indice di economicità, rappresentato dal rapporto ricavi da traffico/costi operativi (I) come valore di riferimento per il riequilibrio del sistema:

$$S_t = S_0 i (1 + \beta(1-K)/K) (1-I_{et})/(1-I_{e0}).$$

Grazie a variabili oggettive e di semplice rilevazione, si possono quindi valutare gli effetti conseguenti a variazioni della velocità commerciale (K), dell'indice dei prezzi (i) e dell'effetto di

eventuali politiche e strutture tariffarie mediante l'indice di economicità (I). Con il coefficiente β si tiene conto dei costi variabili in funzione della velocità commerciale (0,75/0,80).

4.4 – Struttura tariffaria e criteri di aggiornamento

Si richiama quanto evidenziato nei punti precedenti.

4.5 – Tariffe, esenzioni e agevolazioni tariffarie

L'affermazione dell'Autorità per cui le esenzioni e le agevolazioni concesse dalla Stazione Appaltante a determinate categorie di utenti debbano essere rese note in sede di gara al pari delle modalità di quantificazione del mancato gettito o dei maggiori costi insorgenti è fondamentale: tali elementi sono alla base dell'offerta economica dei concorrenti.

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

4.6.1 – Determinazione degli indicatori e degli standard del servizio

Si ritiene preferibile che già gli atti di gara includano la Carta dei servizi ed i termini di tolleranza sugli standard di servizio.

4.6.2 – Modalità di consultazione ed intesa con gli utenti e le associazioni

Per le consultazioni si propone una cadenza annuale. Le richieste degli utenti potrebbero essere classificate in due grandi ambiti:

- carenze riscontrate nel servizio erogato e intesa volta a definire col gestore il conseguente piano di miglioramento;
- carenze/esigenze che comportino una modifica del servizio (nel rispetto del CdS).

4.8 – Monitoraggio, rendicontazioni e controlli

Su questo tema pare opportuno un controllo di gestione annuale, attuabile con un sistema definito nel bando che tenga conto di parametri univoci, quali quelli indicati dall'Osservatorio Nazionale per le Politiche del TPL; andrebbe evitato, invece l'utilizzo di parametri economici che possano risultare difficilmente conciliabili con le esigenze di riservatezza industriale.

4.9 – Premi e sanzioni

Questo tema è direttamente collegato alle informazioni contenute nelle convenzioni (punto 4.1.1). In ogni caso, un sistema equilibrato di premi e sanzioni è necessario nell'ottica del rapporto tra Stazione Appaltante e gestore del servizio: essi vanno erogati e inflitti solo per cause dipendenti dall'operato del gestore stesso ed essere proporzionati agli effetti positivi o negativi causati.

E' inoltre essenziale che il sistema sia applicato a entrambe le parti contrattuali, ad esempio per sanzionare i mancati interventi a carico della Stazione Appaltante previsti nel contratto di servizio, che causino un incremento dei costi di gestione dei servizi.

4.10 – Beni essenziali ed indispensabili per l’effettuazione del servizio

L’Autorità afferma che il carattere di *essential facility* può essere riconosciuto solamente alle reti e alle relative pertinenze, mentre il materiale rotabile deve considerarsi come un bene indispensabile.

E’ opportuno, ai fini dell’identificazione preventiva dei beni essenziali e indispensabili, considerare i beni immobili (es. depositi, officine), le dotazioni tecnologiche (es. sistema di bigliettazione elettronica) e il parco.

Nella valutazione dell’essenzialità dei beni immobili e delle dotazioni tecnologiche, si suggerisce il coinvolgimento *ex ante* dei gestori *incumbent* per verificare le effettive condizioni di contesto e di operatività (condivisibilità, essenzialità, duplicabilità, dominanza). Per i beni così definiti, indipendentemente dall’essere stati finanziati o meno con contributi pubblici, condividiamo che si debba garantire la massima accessibilità o il trasferimento obbligatorio al subentrante, che a sua volta sarà obbligato alla loro acquisizione.

Per quanto riguarda le infrastrutture ferroviarie, va segnalato che l’impossibilità di utilizzo, da parte delle imprese ferroviarie diverse dall’*incumbent*, di molti depositi e impianti presenti sulla rete nazionale discende dall’assegnazione a titolo gratuito di un significativo numero di tali beni, prima di pertinenza del gestore della rete (RFI), a Trenitalia, attuato con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 07/07/2009. L’assegnazione ad un’impresa ferroviaria, che opera in concorrenza con altri operatori, di parte del compendio del gestore dell’infrastruttura (ossia di quei beni necessari all’attività commerciale dei concorrenti), ha creato un grave ostacolo all’indizione di procedure concorsuali, come è stato infatti sottolineato da più voci, anche istituzionali, nel corso dell’audizione del 31 luglio scorso. Alla luce del fatto che la Commissione Europea ha recentemente riscontrato che il trasferimento di tali *asset* può costituire un aiuto di Stato¹, si segnala come necessario un intervento dell’Autorità su questo punto.

Circa il materiale rotabile *indispensabile*, il proprietario potrà essere assoggettato alla facoltà (e non all’obbligo) di trasferimento al subentrante.

E’ importante che nei Contratti di Servizio venga chiaramente indicato quali rotabili verranno acquistati con il contributo regionale e quali, eventualmente, dovranno essere messi a disposizione del subentrante al termine del periodo contrattuale.

4.11 – Criteri per la determinazione del valore di subentro

La disponibilità dei beni o parte di essi favorisce la competizione e garantisce all’operatore, in caso di perdita della gara, un recupero del capitale investito. Come già evidenziato (punto Q. 2.6.1), il valore di subentro dovrà essere il valore di mercato, determinabile tramite perizia o accordo, al netto di eventuali contributi pubblici.

¹ Comunicazione della Commissione Europea 2014/C156/08, “Aiuto di Stato SA.32953 (2014/C) - Misure di aiuti di Stato a favore di Trenitalia SpA – Aiuto di Stato SA.32179 (2014/C) — Misure di aiuti di Stato a favore di Trenitalia SpA e FS Logistica SpA - Invito a presentare osservazioni a norma dell’articolo 108, paragrafo 2, del TFUE”, in GUUE C 156 del 23/05/2014.

4.12 – Criteri di determinazione dei canoni di locazione

Qualora i beni siano di proprietà del gestore uscente, si ritiene maggiormente percorribile la via della vendita rispetto alla locazione al subentrante. In ogni caso, il canone di locazione (e soprattutto le modalità con cui essa avverrà) deve essere determinato preventivamente in sede di bando di gara.

4.13 – Tempi e modalità per la messa a disposizione del materiale ferroviario

E' opportuno che i bandi rispettino un tempo minimo di approvvigionamento, identificabile in 18 mesi solo per i lotti di gara particolarmente piccoli e con parco rotabili con caratteristiche standard, da incrementare in funzione della complessità e dimensione del parco richiesto. Un tempo di 36 mesi può essere considerato come riferimento medio.

Occorre ricordare che il processo di ammissione tecnica di un nuovo rotabile sulla rete italiana impiega, mediamente, 12 mesi, e quindi attualmente solo poche aziende producono rotabili disponibili per un nuovo entrante (diversamente da altri Paesi esteri dove la scelta è più ampia).

Inoltre, è attualmente impraticabile per i nuovi entranti il ricorso a forme di reperimento del materiale rotabile tramite noleggio o *leasing*.

4.14 – Clausole di trasferimento del personale

Oltre all'elenco molto dettagliato delle informazioni indicate, si segnala positivamente l'affermazione secondo cui *"il trasferimento del personale non possa che essere parziale e limitato a quello effettivamente funzionale all'esercizio del servizio messa gara"*.

E' auspicabile che il trasferimento preveda la sola applicazione delle condizioni del Contratto Collettivo Nazionale.

L'individuazione del personale in base alla tratta di impiego di prevalente (caso dei servizi ferroviari) non deve comunque impedire, al nuovo aggiudicatario, di poter adibire il soggetto a nuovi servizi, in virtù delle mutate esigenze organizzative del subentrante.

Si ritiene utile che l'Autorità avvii un approfondimento al tema del trasferimento del TFR maturato dai dipendenti all'impresa subentrante, in quanto di fondamentale importanza già in sede di bando di gara.