

Verona, **05 AGO. 2014**

Prot.n. **11655**

Da citare nella risposta

Spettabile
Autorità per la Regolazione dei trasporti
Via Nizza n. 230
10125 TORINO TO
pec@pec.autorita-trasporti.it

OGGETTO: "Documento di consultazione sulle questioni regolatorie relative all'assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale".
Mittente: ATV Srl – Affidataria dei servizi di trasporto pubblico locale in Provincia di Verona e nei Comuni di Verona e Legnago (VR) – Lungadige Galtarossa n. 5 – 37133 Verona – C.F. e P.IVA 03644010237

CONSULTAZIONE 2014 ART SU AFFIDAMENTI SERVIZIO DI TPL. PROPOSTE DI OSSERVAZIONI



ATV - Azienda Trasporti Verona s.r.l.
Lungadige Galtarossa 5
37133 – Verona (VR)

EDIZIONI

Edizione	Modifiche	Data
01	Emissione	30/07/2014

Sommario

1. Scopo	3
1.1 Obiettivo della consultazione avviata dall'ART:	3
1.2 Obiettivi di ATV:	3
2. Risposte ai quesiti proposti.....	4

1. Scopo

1.1 Obiettivo della consultazione avviata dall'ART:

identificare le aree prioritarie per l'introduzione di misure regolatorie di esecuzione dell'art. 37 del DL 201/2011¹, convertito e modificato con la legge 214/2011, con specifico riferimento al comma 2 lettera f, ovvero alle procedure di affidamento dei servizi di TPL per quanto attiene a:

- ambito delle obbligazioni di servizio pubblico (cap. 1)
- schemi dei bandi di gara per l'assegnazione di servizi di trasporto in esclusiva (cap. 2)
- criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici (cap. 3)
- schemi delle convenzioni di servizio associati alle medesime gare (cap. 4)

1.2 Obiettivi di ATV:

Gli obiettivi di ATV, nell'ambito della consultazione, mirano a creare valore difendendo i propri contratti di affidamento storici e favorendone l'ampliamento del perimetro, nell'ambito dei medesimi territori o di quelli vicini.

Ciò premesso, ne conseguono i seguenti fini specifici, da tradurre in osservazioni al documento posto in consultazione:

- presentarsi e qualificarsi presso l'ART, e indirettamente presso gli altri operatori potenziali concorrenti e/o partners, come soggetto industriale autorevole, preparato ed attivo;
- presentare osservazioni e suggerimenti che contribuiscano a preservare le attuali componenti di valore materiale ed immateriale dell'impresa, principalmente rappresentate da:
 - impianti, fabbricati e mezzi di proprietà
 - contratti di concessione in esclusiva, compreso il relativo avviamento.

A tale fine risulta efficace operare osservazioni che:

- favoriscano tutte le condizioni che concorrono ad allungare i tempi per l'avvio ed il completamento delle procedure per i nuovi affidamenti;
- chiedano che i conseguenti differimenti di scadenze siano esplicitati, per mettere l'impresa nelle condizioni di operare e finanziare scelte d'investimento con maggiori certezze sulle durate residue e sui corrispettivi disponibili rispetto alla incerta situazione attuale;
- convincano l'ART della oggettiva difficoltà di regolare perfettamente tutti i requisiti di un affidamento nell'ambito di una gara, rivalutando così il significato e il valore dell'opzione *in house*;
- contrastino eventuali orientamenti regolatori relativi agli affidamenti che insidino il valore del patrimonio aziendale commercialmente rilevante, compreso quello informativo.

¹ norma che istituisce l'ART

2. Risposte ai quesiti proposti

Di seguito si propongono le risposte ai quesiti ritenuti rilevanti rispetto alle finalità sopra esposte.

Q 1.1.1.: si concorda con la validità della proposta di schema unico per la raccolta di dati ed informazioni. Il destinatario della richiesta di dati ed informazioni deve essere esclusivamente l'istituzione (Comune, Provincia, Autorità d'Ambito, Agenzia, ...) titolare del servizio pubblico in oggetto e del diritto-dovere di definirne i relativi ambiti. Esso, per contratto, dispone già in modo sistematico delle informazioni rilevanti ed è il titolare esclusivo delle funzioni di pianificazione e programmazione.

Q.1.1.2. Allo scopo di individuare gli specifici ambiti di servizio pubblico e le relative modalità di finanziamento, le informazioni ed i documenti utili sono quelli necessari e sufficienti a precisare la quota di domanda di mobilità che si ritiene meritevole di essere soddisfatta a livelli predefiniti tramite pubblico servizio, ed in particolare quelli attinenti alla situazione socioeconomica:

- trend demografici; reddito medio disponibile;
- indici territoriali ed urbanistici, esistenti e previsionali;
- domanda di mobilità delle fasce deboli, articolata per O/D e fasce orarie, in particolare di quella connessa alla erogazione sul territorio dei servizi primari che generano domanda obbligatoria e non sostituibile di mobilità: scuola, servizi socio-sanitari, pratica sportiva di base, ...
- strumenti di programmazione della mobilità, con espressa previsione della quota di domanda che si intende soddisfare con servizio pubblico contribuito, in coerenza agli obiettivi socioeconomici stabiliti per il territorio in oggetto: aree industriali e del terziario da privilegiare, polarità selezionate per l'interscambio tra modi/vettori, direttrici dello sviluppo urbanistico ...
- eventuali strumenti di sussidio sistematico alla mobilità già previsti e finanziati localmente.

Q 1.2. altri temi pertinenti alla definizione di obbligazioni di pubblico servizio. E' di tutta evidenza la difficoltà insita nel definire compiutamente quali contenuti e prestazioni vadano ricompresi negli "ambiti di servizio pubblico". Si suggerisce di ipotizzare anche modalità di definizione alternative, indirette. Si possono ad esempio, definire come prestazioni di pubblico servizio tutte e sole quelle che l'impresa non è libera di decidere di riprogettare e che superano soglie predefinite di antieconomicità. Un esempio di definizione indiretta è dato dal servizio su quelle tratte e fasce orarie, previste dal programma di esercizio posto a base di gara o proposto dall'ente titolare nel corso di un affidamento in house, per le quali per almeno il 90% delle percorrenze rilevate non si contano a bordo almeno x passeggeri.

E' opportuno inoltre limitare e regolare ex ante la possibilità per le amministrazioni competenti di autorizzare, successivamente alla gara, l'esercizio di servizi di trasporto persone lasciati alla libera concorrenza. Si tratta, infatti, di quote di mercato che nell'ambito della gestione ordinaria contribuiscono alla produzione di economie di scala, generano margine operativo e in questo modo contribuiscono a sussidiare i segmenti in perdita, compresi in particolare proprio quelli caratterizzati da finalità di servizio pubblico. Non è quindi possibile perimetrare e poi regolare gli ambiti di pubblico servizio se, collateralmente, permane rischio sulle possibilità di estrarre reddito da servizi a domanda rilevante e di generare economie di scala e di scopo per effetto di una gestione integrata tra servizi a domanda debole e quelli a domanda forte. Non è efficiente la coesistenza, senza le

opportune regole, di forme di concorrenza per il mercato, finalizzate nel trasporto a intercettare e catturare quote di domanda rigida, e forme di concorrenza nel mercato, caratterizzate da elasticità e dinamicità completamente diverse.

Q.2.1 relativamente ai termini proposti per la pre-informazione si concorda nel ritenere insufficiente un preavviso di dodici mesi. Il limite di dodici mesi si può ritenere idoneo solo nel caso di gare per lotti che si riferiscono a porzioni di servizio circoscritte e in riferimento alle quali l'autorità d'ambito competente è già operativa da almeno 18/24 mesi, a garanzia che sono mature le preliminari attività ricognitive e programmatiche. Un preavviso di dodici mesi, che probabilmente si rivelerebbe insufficiente all'atto pratico, obbligherebbe a successive e tardive proroghe del servizio, nocive nei confronti della tensione del gestore verso la qualità e gli investimenti.

Q 2.2 si sottolineano i seguenti aspetti in ordine ai fattori di natura economica o gestionale rilevanti per quanto attiene:

■ la determinazione del periodo di affidamento:

- la durata del contratto deve essere coerente con il ciclo medio di ammortamento delle tipologie di cespiti strumentali al servizio. La proposta di durata di 9 anni, nel caso gomma, è ritenuta coerente ed equilibrata.
- allo stesso tempo, la durata del contratto di affidamento deve soddisfare la condizione per cui, in corrispondenza di essa, siano già state effettivamente impegnate le risorse pubbliche a copertura di tutti i corrispettivi a base di gara, sia in conto gestione che in conto investimenti. Gli impegni devono essere effettivi, garantiti e non modificabili, e quindi previsti senza possibilità di revoca all'interno degli strumenti di pianificazione economico-finanziaria di tutte le istituzioni che concorrono, pro quota, al finanziamento degli oneri di servizio pubblico e quindi, nello specifico, delle obbligazioni contrattuali in oggetto. Nel caso inoltre di gare associate a contratti del tipo net cost, per la medesima durata dev'essere assicurato anche l'impegno minimo sulle tariffe di vendita autorizzate e sulle regole di adeguamento delle stesse ovvero di possibile modifica dell'architettura tariffaria.

■ la motivazione delle proroghe:

- è interesse di tutte le parti in campo che la proroga sia formalizzata, quando non sussistono tutte le condizioni per la migrazione ad un nuovo affidamento, con il massimo anticipo. Le proroghe tardive, infatti, inibiscono la propensione agli investimenti dell'operatore ed abbassano l'attenzione per il livello di soddisfazione dell'utenza. E' perciò importante che sia stabilita una durata minima di ciascuna proroga, e che la sua decorrenza minima sia applicata dalla data in cui essa diventa pienamente efficace. Per la particolare tipologia di servizio pubblico in oggetto, si ritiene efficiente, per tutti i portatori di interesse, una proroga minima di durata pari a mesi 6 per il trasporto pubblico su gomma in modalità gross-cost, ad anni 2 per il trasporto pubblico su gomma in modalità net-cost, ad anni 3 per il trasporto pubblico su ferro. Per lo stesso motivo i contratti devono prevedere clausole di estensione automatica che scattino, in mancanza di indicazione di nuova gara, con sufficiente anticipo rispetto alla scadenza contrattuale.

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?

Una informazione preliminare essenziale riguarda le regole di partecipazione alla quota di offerta di servizi dell'ambito territoriale posto a gara che devono integrarsi, in misura non trascurabile, con servizi la cui area di influenza territoriale eccede l'ambito stesso. Il progetto di servizio a base di gara deve esprimere compiutamente ex ante le regole di pooling, di integrazione modale e tariffaria, di comunicazione ed informazione alla clientela, di clearing, e la gestione delle relazioni con tutte le controparti contrattuali di riferimento.

Esempio eloquente è il bacino turistico del Lago di Garda. Esso interessa tre province e tre regioni ed esprime una domanda di mobilità occasionale (turistica) elevatissima in quantità (dieci milioni di pernottamenti/anno) e qualità.

Più in generale si tratta di regolare, ex ante, le condizioni di relazione al confine; eventuali diritti/doveri connessi all'estensione del servizio in ambiti limitrofi, ovvero all'intrusione, nel proprio territorio, di servizi di terzi, devono essere noti ex ante.

Relativamente all'elenco proposto si tratta, come precisato, di informazioni già tutte nella disponibilità dell'Ente titolare per effetto degli obblighi di rendicontazione periodica. Per questo motivo non possono essere richieste nuovamente anche al gestore. E' oramai acquisito, sul piano legislativo, il principio in base al quale la pubblica amministrazione non può chiedere una seconda volta di esibire documenti ed informazioni che risultino già nella sua disponibilità.

Relativamente ad alcuni particolari items della tabella:

- il dettaglio dei fattori produttivi è un tipico dato gestionale, che ogni impresa può decidere di pianificare e controllare in modo personalizzato, secondo i suoi specifici modelli di pianificazione e controllo di gestione, e i cui valori dipendono dalle personali scelte gestionali adottate. E' quindi una informazione scarsamente confrontabile tra imprese diverse e quindi di scarso valore, la cui eventuale assenza non sarebbe rilevante e non è bene quindi che possa rallentare il processo di gara. A maggior ragione l'informazione per linea potrebbe avere scarso significato per diversi motivi:
 - la linea può aver registrato storicamente, per svariate ragioni, variazioni nelle componenti del programma di esercizio (capolinea, percorsi, fermate, frequenze, orari, presenza di cantieri rilevanti prolungati, ...)
 - il programma di esercizio riferito alla linea programmata, da mettere a gara, potrebbe differire in alcune componenti da quello storico. La gara è l'occasione ordinaria per variare/migliorare il programma di esercizio² alla luce dell'opportuno aggiornamento degli strumenti di pianificazione
 - le modalità di ribaltamento ed attribuzione alla linea delle risorse indirette impiegate differiscono da impresa a impresa (full cost vs. soli costi marginali, costi reali vs. costi medi e/o standard, ecc ...)
- velocità commerciale:
 - è un dato che indirettamente l'Ente può già dedurre dal programma di esercizio

² Ogni variazione del programma di esercizio, e quindi dell'offerta, produce immediata e certa perdita di quote di mercato, quelle non più servite, e una successiva, lentissima ed incerta, acquisizione di nuove quote. Per questo motivo le variazioni sono efficaci e perseguite dall'impresa solo se operate con un lungo periodo contrattuale davanti e quindi, di norma, all'inizio dell'affidamento.

- la velocità commerciale è fortemente dipendente dalle politiche di mobilità pianificate ed operate dagli enti locali competenti, che per la maggior parte sono fuori dal controllo dell'impresa ed, anzi rappresentano un tipico fattore di rischio industriale

■ Performance qualitativa per linea:

- Il gestore, per il passato, era obbligato a rilevare tutte queste informazioni solo nella misura in cui si fosse trattato di un obbligo previsto dal contratto di servizio (idem per i passeggeri trasportati). In tal caso il dato è già nella disponibilità dell'ente titolare. In caso contrario non era obbligato a detenerlo ed è molto probabile che non ne disponga. Prevedere ora che questa tipologia di informazione sia da raccogliere preliminarmente in via obbligatoria da un lato può interferire negativamente col corretto e rapido fluire della procedura di gara, dall'altro può costituire una obbligazione aggiuntiva rispetto alle condizioni attuali, che va regolata e remunerata.

- Relativamente al tasso di evasione, si tratta di un altro processo che rientra pienamente nella sfera dell'autonomia gestionale d'impresa, nei limiti di quanto previsto dai contratti di servizio in essere. Nel caso dei dati a consuntivo, si tratta quindi di dati scarsamente confrontabili e che dipendono fortemente dallo stato della bigliettazione elettronica, dal modo in cui si è sviluppata nel tempo, dalle relative specifiche tecniche di funzionamento, dagli accordi di integrazione tariffaria, dalla disponibilità dei canali di acquisto titoli,

Quali ulteriori dati o informazioni andrebbero considerati?

- quelli attinenti alle infrastrutture di mobilità:

- reticolo viario, esistente e pianificato
- inventario delle infrastrutture a supporto del TPL

Q 2.4.1. essere stato affidatario di servizi TPL per volumi di servizio prodotti (vettura x km) e durata in misura sufficientemente proporzionati a quelli contrattualmente previsti

Q 2.4.2. tipologie di requisiti contrarie ai principi di non discriminazione: esempio: sede della società ubicata nell'ambito del bacino di gara o in bacini contigui

Q 2.4.3. Modalità per valorizzare l'esperienza sul territorio, senza introdurre elementi discriminatori: perché un requisito non si configuri come elemento escludente e quindi discriminante ma semplicemente come elemento da valorizzare correttamente, è necessario che il disciplinare di gara non lo preveda tra le cause di esclusione e invece lo consideri, con il corretto peso relativo, nell'ambito dei criteri di valutazione. Un buon indicatore può essere rappresentato dalla quantità di servizi di trasporto persone di qualunque tipo (compresi quindi i servizi di autolinea interregionale sul libero mercato, servizi di collegamento aeroportuale, servizi di trasporto scolastico, servizi di trasporto sanitario, ...), misurata in vetture x km, prodotta negli ultimi 3 anni nel bacino oggetto di gara. Esso infatti esprime, in modo oggettivo, la conoscenza concreta del territorio, della rete viaria e della domanda oggetto del servizio e ciò condiziona altrettanto oggettivamente la capacità di progettare ed erogare il servizio con un elevato grado di competenza. Per limitare il rischio di imparzialità nella valutazione, la formula di punteggio dovrà essere "meno che proporzionale", in

modo da misurare correttamente e non sovrastimare la differenza di potenziale di qualità del servizio, e quindi di punteggio, tra l'incumbent e gli altri operatori.

Q 2.6.6. la previsione di legge in base alla quale la gara è aggiudicata, tra l'altro, sulla base delle migliori condizioni di prestazione del servizio non sembra trovare applicazione nella proposta di regolazione posta in consultazione. Le proposte dei concorrenti sembrano essere sufficientemente considerate con riferimento ad aspetti *quantitativi* (posti x km offerti, tempi di viaggio, frequenza, fermate aggiuntive). Al contrario i concorrenti non sembrano essere valutati e scalati in riferimento ai livelli *qualitativi* che sono in grado di offrire. Devono quindi essere indagati e riconosciuti, e contribuire alla formazione della graduatoria di gara, aspetti qualitativi quali la capacità di monitorare la regolarità del servizio con tecnologie AVM e di pronto intervento su anomalie, il livello di pulizia rilevato, il possesso da un numero congruo di anni di sistemi di gestione qualità certificati, ... Non deve essere sufficiente "promettere" tali livelli qualitativi per il futuro, bensì "dimostrare" che tali livelli sono storicamente assicurati e dimostrati da dati a consuntivo.

Una regolazione che, fin d'ora, preveda meccanismo di premio di questo tipo attiva tra l'altro l'immediata reazione delle imprese già prima delle gare e contribuisce a riconoscere e non disperdere il valore immateriale già presente, prima del nuovo affidamento, in quelle più virtuose.

Q 2.9 Non pare efficace e di interesse dell'ente titolare e della comunità che esso rappresenta un automatismo in base al quale la presenza di una sola offerta valida generi automaticamente annullamento ovvero affidamento. Le condizioni che possono generare una tale situazione possono essere di varia natura ed altrettanto diverse possono essere le conseguenze di una confermata o annullata aggiudicazione: si pensi al fatto di una gestione esistente problematica e del conseguente significato di urgenza, per la comunità di riferimento, nel ristabilire le condizioni per un equo e sereno affidamento, regolato da contratto di servizio ben progettato ed aderente allo schema tipo. Occorre lasciare in ultima istanza all'ente titolare, dopo che esso ha gestito la procedura di gara nel pieno rispetto delle nuove norme regolate dall'ART, sia la libertà di annullare in autotutela la gara, sia la responsabilità di affidare il servizio sulla base di un'unica offerta, offerta che, non va dimenticato, ha comunque superato tutti i requisiti minimi soggettivi ed oggettivi imposti.

Q 2.10 si condivide l'osservazione in base alla quale gli strumenti di natura finanziaria, a garanzia della solvibilità dell'operatore, possono costituire barriera all'ingresso per operatori di piccole dimensioni. Inoltre rappresentano soluzioni che vincolano preziose risorse finanziarie, sottraendo loro la possibilità di contribuire al finanziamento dei servizi, per loro natura senza grandi possibilità di generare ricchezza e reddito. Si può prevedere di rimodulare contrattualmente nel tempo il livello delle garanzie da prestare, in funzione della durata residua e delle regolarità/irregolarità via via registrate in corso di erogazione del servizio.

Q 3.1.1. Ulteriori criteri: ai membri di commissione sarà fatto divieto di ricevere incarichi o di intrattenere contratti con l'aggiudicataria.

Q 3.1.2. Non si ritiene opportuno caricare eccessivamente vincoli di questo tipo: l'oggetto dell'affidamento è un servizio pubblico di primaria importanza per il territorio di riferimento, i cui interessi sono rappresentati in modo istituzionale principalmente dall'ente affidante. Inoltre la presenza, nell'ambito del procedimento di affidamento, di funzionari che poi saranno chiamati ad esercitare fondamentali funzioni di controllo, aumenta il livello di responsabilità nelle scelte.

Q. 3.1.3. I requisiti professionali devono essere coerenti con gli ambiti di valutazione discrezionale previsti nel disciplinare di gara. Ad esempio, se forma oggetto di valutazione tecnica la qualità delle pensiline di fermata da proporre nell'ambito di un centro urbano, è importante che sia rappresentata la professionalità dell'architetto esperto di arredo urbano e paesaggio; se forma oggetto di valutazione tecnica la proposta di servizi trasporto da e verso i poli territoriali di servizio socio-sanitario, risulterà opportuna la presenza, in commissione, di dirigenti o funzionari delle istituzioni coinvolte nella pianificazione socio-sanitaria.

Q 3.2 ridurre gli spazi di soggettività nell'offerta tecnica, con il conseguente indebolimento del rischio di conflitto di interessi

Q 4.1.1 osservazioni motivate in ordine all'elenco dei contenuti obbligatori della convenzione.

Prima di entrare nel dettaglio delle singole componenti contrattuali, vogliamo segnalare alcuni elementi di carattere generale:

- date le materie che costituiscono contenuto rilevante delle convenzioni e che per legge sono affidate alla competenza dell'ART, (Standard quali-quantitativi minimi, struttura tariffaria e relativi criteri di aggiornamento, canoni, modalità di individuazione degli OSP, contenuto dei diritti risarcitori degli utenti, modelli di rendicontazione sui dati di esercizio, investimento, qualità erogata e percepita dei servizi, condizioni di subentro, modalità di soluzione delle controversie), non è possibile e soprattutto conveniente per l'ente affidante e gli interessi che rappresenta avviare la procedura di gara prima che tali materie siano sufficientemente regolate. Infatti la procedura sostanzialmente chiede ai candidati affidatari l'espressione di una offerta impegnativa per il lungo periodo. Una procedura di gara avviata senza che siano regolate quelle importanti materie comporterebbe alti profili di incertezza e quindi di rischio per i concorrenti, con tre possibili effetti negativi:
 - i concorrenti producono la propria offerta in modo prudente, vincolandola a condizioni di redditività elevate, capaci di remunerare anche i maggiori rischi; questo peggiora il rapporto costi/benefici connessi al contratto per l'ente affidante
 - i concorrenti non trovano le condizioni sufficienti per presentare offerta; la gara andrebbe deserta e di conseguenza si incrementerebbero tempi e costi per il perfezionamento del nuovo affidamento;
 - vince l'impresa maggiormente orientata al rischio, situazione purtroppo frequente negli appalti pubblici, il cui obiettivo è solitamente quello di acquisire il contratto anche a condizioni onerose, confidando poi in una gestione estremamente aggressiva e spericolata dello stesso, per recuperare redditività con gli strumenti straordinari: varianti, contestazioni, riserve, atti aggiuntivi, ...

- Fatta eccezione per gli articoli che regolano determinazione ed erogazione dei corrispettivi a copertura degli oneri di pubblico servizio, tutti i contenuti obbligatori proposti nell'elenco si riferiscono ad obbligazioni a carico dell'affidatario e a beneficio dell'ente affidante e della comunità da esso rappresentata. E' a nostro modo di vedere importante che il contratto manifesti, in questo senso, maggiore simmetria. E', lo ripetiamo, interesse anche dell'ente affidante che in sede di gara i candidati affidatari riconoscano tutti i possibili elementi di vantaggio, o di riduzione dei rischi, che il contratto progetta per loro. Se, ad esempio, dopo l'affidamento l'amministrazione comunale di un capoluogo decidesse l'eliminazione di una preesistente ZTL, ciò comporterebbe immediata agevolazione del traffico privato e conseguente riduzione della domanda di TPL, a parità di produzione chilometrica, con un impatto negativo netto immediato e prolungato sui margini di contribuzione della gestione. E' dunque importante che il contratto a base di gara comprenda anche un congruo set di obbligazioni delle istituzioni territoriali nei confronti dell'operatore. Con riferimento all'esempio sopra portato potrebbe risultare di valore, per entrambe le parti, prevedere un insieme di regole per il ridisegno di ZTL, corsie preferenziali, sistemi di priorità semaforica, ovvero una formale procedura negoziata tra affidatario e enti territoriali propedeutica a tale ridisegno.
- Tra i contenuti obbligatori, manca il capitolo che si riferisce alle compensazioni da riconoscere al gestore per tutti i casi in cui siano modificate, non per volontà dello stesso, le condizioni di erogazione del servizio presentate o comunque note al momento della gara. Ad esempio l'apertura, in corso di contratto, di un grosso cantiere stradale che interferisce con la produzione del servizio, altera le condizioni di esercizio sulla base delle quali è stata formulata la migliore offerta. Il contratto deve prevedere obbligazioni, quanto più possibile di automatica applicazione, che compensino in modo completo e tempestivo il danno patito dal gestore per interventi al di fuori del suo controllo: grandi cantieri; soppressione o modifica di corsie preferenziali e priorità semaforiche; politiche di accesso ai centri urbani più permissive; istituzione di zone a bassa velocità; politiche di parcheggio meno onerose; Le compensazioni devono coprire i costi marginali sorgenti di natura produttiva nei contratti gross cost, e quelli di natura sia produttiva che commerciale (esempio: abbandono del servizio per riduzione intervenuta della velocità percepita) nel caso dei contratti net cost. Per il calcolo delle compensazioni va contrattualmente valorizzato il patrimonio informativo oggettivo, quando disponibile, ad esempio dai sistemi AVM.

Con esplicito riferimento ai singoli contenuti proposti, riteniamo utile per l'efficacia del procedimento di consultazione produrre le seguenti osservazioni; va da sé che per tutte vale una identica premessa, ovvero quella per cui è noto a chi scrive che i contenuti ivi proposti derivano da fonte normativa che, in alcuni casi, supera le competenze di codesta autorità :

- c) modalità di copertura finanziaria degli investimenti previsti: la leva finanziaria è, per sua natura, semplicemente uno strumento per perseguire obiettivi di natura economica e patrimoniale, e non è mai invece un obiettivo. Stabilire, per contratto, le modalità di finanziamento corrisponde ad introdurre nella relazione tra le parti un vincolo aggiuntivo che non produce valore aggiunto rispetto alle prestazioni promesse ed attese e che risulterebbe difficile da gestire nel caso in cui il reale comportamento di finanziamento, rilevato a consuntivo, differisse da quello contrattualmente previsto, poiché occorrerebbe in tal caso prevedere in contratto anche le regole di gestione del (inutile ...) contenzioso. Si ritiene che l'unica ragione valida che possa motivare la presenza, in convenzione, delle regole sulle modalità di finanziamento sia la scelta di elevare tale requisito a rango di elemento di

punteggio nell'ambito della valutazione tecnico-economica, ma non si riuscirebbe a capire per quale motivo. Vero è invece l'opposto: se tra le modalità di copertura finanziaria degli investimenti vi fossero forme di contribuzione pubblica, occorrerebbe fissare con precisione in contratto le relative regole e prevedere gli automatismi di penale, a beneficio dell'affidatario, in caso di mancato rispetto degli impegni.

- f) è importante che siano puntualmente definiti ex ante gli OSP; è rischioso invece stabilire, in convenzione, i criteri per la loro definizione. Un contratto, per sua natura, deve contenere il massimo numero di elementi certi e se possibile, nessun elemento incerto, indefinito, come nel caso di "criteri".
- h) l'incentivazione, oltre che dei vari indicatori di prestazione erogata, anche dei "ricavi" è del tutto condivisibile. Lo è, naturalmente, in caso di contratto gross-cost, dove l'obiettivo dell'incremento dei ricavi è di esclusivo vantaggio dell'ente affidante. Lo è anche nei contratti net-cost, perché una maggiore redditività dell'affidamento equivale ad una componente di patrimonio immateriale anche per l'ente titolare, il quale potrà valorizzare al meglio il successivo affidamento, sia nel medio-lungo periodo, con la prossima gara, sia nel breve periodo, in caso di quindi subentro anticipato per qualunque ragione.
- i) sanzioni: va evitata la nascita di un regime di doppie sanzioni per la medesima non conformità: se la non conformità prestazionale è già sanzionata da provvedimenti di regolazione dell'ART, o di altre istituzioni competenti, non può essere prevista ulteriore sanzione anche nell'ambito del contratto di servizio
- v) il caso di forte discontinuità nella quantità di servizi previsti a contratto va gestito con una chiara previsione ex ante: è sfavorevole per tutti i portatori di interesse la possibilità che, in corso di contratto, possa essere unilateralmente "richiesta" (quindi su iniziativa dell'ente titolare) una drastica riduzione dell'oggetto della fornitura concordata. Tale situazione non potrebbe che essere imputabile ad una scarsa capacità di programmazione e pianificazione della mobilità sul territorio, materia di esclusiva competenza degli enti affidanti, e non può perciò costituire elemento di rischio d'impresa per l'affidatario

Q 4.1.2. Nel caso dei contratti in house, caratterizzati quindi dalla permanenza di condizioni di controllo analogo, è possibile che la maggior parte degli elementi contrattuali sopra descritti possa trovare maggiore flessibilità. La flessibilità contrattuale, elemento di particolare valore in particolare nei contratti di lunga durata e le cui performance dipendono anche da terzi come nel caso dei servizi di TPL, ha invece ridotti spazi di applicazione nel caso di una procedura di affidamento ad evidenza pubblica, nella quale i principi di trasparenza e pari opportunità impongono che oggetto e contenuti del contratto non possano essere modificati dopo l'assegnazione. Diversamente, nel caso di un affidamento in house, sono più ampi gli spazi di miglioramento ex post e rileva maggiormente il fatto che esista un contratto di servizio chiaro e rispettato, meno che quel contratto sia esattamente quello predisposto prima dell'affidamento.

4.2 jus variandi

Desideriamo premettere, in linea generale, che per una corretta ed efficace applicazione dello jus variandi al caso specifico occorre distinguere nettamente i due casi: gross-cost e net-cost. La principale differenza tra due modalità contrattuali sta nell'assunzione di alcuni importanti rischi

d'impresa, ed in particolare nel rischio "ricavi", che è prioritariamente correlato alla progettazione del servizio.

Il diritto di richiedere variazioni al servizio progettato deve quindi competere in misura prevalente al soggetto sul quale grava questo rischio: ente affidante nel caso di contratti gross-cost, impresa affidataria nel caso di contratti net-cost. Se l'ente titolare preferisce riconoscere che di norma appartiene alle imprese, più che a sè stesso, la capacità di influire sulla qualità del servizio, sui canali di vendita, sulla comunicazione con la clientela, sul controllo dell'evasione, e quindi sulla capacità di catturare maggiore quote di domanda, e in ragione di tale consapevolezza sceglie il contratto di tipo net-cost, deve conseguentemente delegare in modo autentico e non subordinato questo titolo, senza diritto di intervenire successivamente in modo sostanziale sull'offerta di servizi.

Per i residui spazi di applicazione dello ius variandi in capo all'ente titolare, nelle modalità in cui saranno regolate dalla convenzione, suggeriamo in particolare di prevedere una proroga automatica del contratto in modo che, dopo l'effettuazione della variazione dell'offerta, residuino all'affidatario almeno tre anni di esercizio.³

Q 4.3 le modalità di rappresentazione dei corrispettivi e delle partite economiche si ritengono carenti in quanto, nell'ambito del concetto di "corrispettivi per OSP", sono qui integralmente trascurati i contributi a fondo perduto in conto capitale per investimenti (prevalentemente acquisto mezzi e rinnovo dell'impiantistica tecnologica), elemento di equilibrio economico-patrimoniale essenziale per garantire la congrua copertura degli OSP.

Occorre, inoltre, assicurare che tutto il potenziale di generazione e cattura di valore del servizio venga colto. Oggi, nel nostro territorio, ogni accordo di promozione/potenziamento del servizio, che preveda una contribuzione economica interessata e volontaria a carico dei portatori di interesse locali (ad esempi grandi poli di destinazione sistematica e occasionale), è osteggiata dalle istituzioni locali competenti. E' al contrario indispensabile che la regolazione degli affidamenti, per quanto concerne corrispettivi e partite economiche, non ostacoli ed anzi stimoli la capacità delle imprese di catturare valore intercettando e soddisfacendo nuovi segmenti di domanda non sufficientemente considerati dagli strumenti di pianificazione posti a base di gara/contratto. Si propone in particolare di premiare, in sede di valutazione tecnico economica, le imprese che corredino l'offerta con specifici accordi di sviluppo del servizio, che prevedano impegni di contribuzione economica da parte di soggetti terzi.

Q 4.4. le metodologie proposte contemplano solo l'ipotesi di metodologie del tipo price cap o subsidy cap, entrambe mirate a regolare l'evoluzione relativa delle tariffe e dei corrispettivi, ovvero la loro variazione rispetto all'anno precedente, e non invece il loro valore assoluto. Questa impostazione sembra consolidare il legame delle componenti di ricavo con la "storia" locale dei corrispettivi e delle tariffe piuttosto che valorizzare gli sforzi in atto per addivenire alla introduzione di costi standard.

Inoltre l'impostazione che impone, di norma lungo ciascun periodo regolatorio, una evoluzione di prezzi e corrispettivi determinata ex ante, non riconosce alcune rilevanti specificità, quali ad esempio l'evoluzione del capitale investito strumentale alla erogazione del servizio. Ad esempio un

³ Vedi nota 2

rilevante piano di rinnovo dei mezzi, soprattutto per la sua quota in autofinanziamento, deve trovare adeguata remunerazione nell'evoluzione delle componenti di ricavo. Una evoluzione tariffaria alternativa, ad esempio basata sulla rilevazione effettiva della RAB (regulated asset base), potrebbe garantire maggiore equilibrio tra investimenti effettivi e ricavi e stimolare ulteriormente il gestore a rispettare gli investimenti pianificati, con benefico effetto sulla qualità globale del servizio.

Poiché è altresì evidente che una evoluzione dei corrispettivi non nota ex ante può generare incertezze sulla effettiva copertura finanziaria nei bilanci degli enti affidatari, occorrerà trovare forme contrattuali di bilanciamento che annullino tale rischio.

4.9.1 Si condivide l'impostazione in base alla quale vi sia bilanciamento ed equivalenza tra l'ammontare massimo di premi e di penali derivanti dall'applicazione del contratto; questa impostazione è coerente con un approccio di sistema di incentivi. Gli eventuali meccanismi di premi e sanzioni devono essere tali per cui sia assicurata presso l'ente affidante la disponibilità di risorse necessaria a remunerare i massimi premi previsti lungo tutta la durata del contratto, senza che per la relativa copertura occorra fare affidamento sulle eventuali risorse derivanti dall'applicazione di penali contrattuali.

4.9.2. Per rendere più efficace il sistema di incentivazione si ritiene preferibile che l'ammontare economico correlato alle penali sia dedicato a ridurre i costi per l'utenza piuttosto che versati all'ente affidante. La penale infatti ha il significato di compensare un mancato livello di prestazione di cui, di norma, ha sofferto l'utenza. Inoltre, questo sistema, smonta alla radice i rischi sia che l'ente controllante trovi interesse diretto nella applicazione di penali sia che le stesse penali possano assumere carattere vessatorio.

Q 4.10. Se i meccanismi di determinazione dei corrispettivi e/o delle tariffe prevedono la remunerazione del capitale investito, sarà opportuno che tali meccanismi risultino coerenti con i valori di rimborso del medesimo capitale al momento del subentro. Con particolare riferimento al solo materiale rotabile, nel solo caso gomma, in aggiunta alla previsione di meccanismi automatici, trasparenti ed indifferenziati per la definizione del subentro nella proprietà dei mezzi e negli eventuali piani di finanziamento e del corrispondente valore di rimborso, si suggerisce di lasciare aperta l'opzione, per l'uscente, di cedere sul libero mercato i mezzi stessi, con diritto di prelazione in capo all'entrante. Questa opzione incentiva maggiormente il gestore, in corso di contratto, a mantenere un elevato valore reale dei mezzi e quindi livelli di manutenzione e conservazione adeguati. Per garantire un effettivo valore a tale opzione, si suggerisce di prevedere che il subentro nell'affidamento abbia inizio non prima di un congruo termine temporale dal provvedimento di aggiudicazione definitiva.

Q 4.11.1 Altri aspetti inerenti il valore di subentro.

E' scontato che gli strumenti di regolazione attualmente in fase di progettazione si pongano l'obiettivo di stabilire, ex ante, le modalità di determinazione del valore di subentro alla scadenza del nuovo contratto. E' però di tutta evidenza l'importanza dei criteri di determinazione del valore di subentro anche alla scadenza degli attuali contratti. Le attuali incertezze riferite a questo aspetto

indeboliscono le possibilità di avviare efficacemente le procedure per i nuovi affidamenti o rinnovare, sotto più moderne ed eque condizioni, quelli esistenti. E' efficace quindi che questo tema sia affrontato ed adeguatamente regolato anche con riferimento al patrimonio attuale. E' probabile che la sede corretta stia in un diverso, separato, strumento regolatorio o, addirittura, normativo.

E' inoltre rilevante riconoscere che, a fianco del patrimonio materiale che viene scambiato e valorizzato, vi è anche una quota rilevante di patrimonio immateriale, assimilabile a quello che nelle operazioni societarie è nominato avviamento. Ci si riferisce in particolare a quelle componenti di valore, non iscritte a bilancio, che escono dal patrimonio del vecchio gestore e confluiscono in quello del nuovo. Dal punto di vista commerciale ci riferiamo ad esempio alla clientela fidelizzata, ai relativi canali di relazione e vendita, al patrimonio di informazioni commerciali, ecc. Dal punto di vista operativo, a tutto il know how di esercizio e tecnico, al patrimonio delle informazioni gestionali; agli accordi con fornitori e partners, ...

La gara, per sua natura, mette in condizione l'entrante di riconoscere ed acquisire il valore contenuto in tale patrimonio immateriale. Per questo motivo egli è disposto a remunerarlo migliorando la propria offerta. In questo modo, tuttavia, il valore così riconosciuto e remunerato e ceduto in misura totale a territorio, utenza ed ente titolare e in misura nulla, invece, sull'operatore uscente al quale apparteneva.

Q 4.14 riguarda esclusivamente i servizi ferroviari

Affinché la clausola non risulti eccessivamente onerosa, si deve ritenere che il trasferimento del personale non possa che essere parziale e limitato a quello effettivamente funzionale all'esercizio del servizio messo a gara, al quale si aggiunge quota parte del personale di staff, amministrativo, commerciale e dei servizi tecnici centrali produttivo, quota determinata in modo univoco con criteri di proporzionalità diretta.

La subordinazione del trasferimento all'accettazione del dipendente significa che, in analogia al caso del trasferimento di ramo d'azienda, il dipendente può non accettare il trasferimento ma ciò non può implicare ovviamente il diritto dello stesso a rimanere a contratto con l'impresa uscente.

E' possibile che, in sede di definizione normativa e/o regolatoria su questo tema, vengano introdotte misure di mitigazione che favoriscano flessibilità e redditività per il servizio. Se ciò dovesse accadere, le medesime flessibilità e facoltà riconosciute al gestore entrante, dovranno essere garantite anche al gestore uscente qualora fosse vincitore di gara, allo scopo di garantire parità di condizioni.

AZIENDA TRASPORTI VERONA SRL
IL PRESIDENTE
Massimo Bettarello