

DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE SUL TPL

CONTRIBUTO DI REGIONE LOMBARDIA (D.G. INFRASTRUTTURE E MOBILITÀ')

1. GLI 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.

La definizione degli ambiti di servizio pubblico e relative modalità di finanziamento rientrano fra le materie di competenza legislativa regionale; pertanto, la raccolta di informazioni da parte dell'Autorità non potrà prescindere dalle disposizioni normative adottate dalle regioni in punto di definizione degli ambiti di servizio (cfr. art. 7 della l.r. n. 6/2012), di sistemi di monitoraggio (art. 15 della citata l.r. n. 6/2012) e delle modalità di finanziamento (art. 17 della medesima l.r. n. 6/2012).

2. IL BANDO DI GARA

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

Si condivide il giudizio circa l'inadeguatezza del termine, soprattutto per le gare ad oggetto complesso e nel settore ferroviario, anche in relazione agli aspetti che riguardano l'acquisizione del materiale rotabile.

Tuttavia, il tema rilevante è che, ai sensi della citata disciplina comunitaria, la pre-informazione è limitata ad elementi poco significativi (quali: il tipo di aggiudicazione previsto e i servizi e territori potenzialmente interessati dall'aggiudicazione) e, quindi, non è in grado di consentire agli operatori di conoscere con congruo anticipo gli elementi di maggiore importanza per valutare la futura procedura (ad esempio in relazione all'acquisizione del materiale rotabile).

Sul punto sarebbe opportuno che l'Autorità individuasse quali devono essere, al di là delle informazioni minime previste dalla normativa comunitaria, le ulteriori informazioni che necessariamente devono essere rese disponibili con congruo anticipo.

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.

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?

Si può ipotizzare che una parte delle informazioni previste possa essere resa disponibile, in modo aggregato, nell'ambito degli strumenti di pianificazione dei servizi relativi ai bacini posti in gara.

Nell'ambito della tabella 1 in esame dovrebbe anche trovare collocazione la distinzione fra le diverse tipologie di beni di cui al successivo punto 4.10.

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?

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?

Si deve trattare di requisiti tecnici ed organizzativi derivanti da pregresse esperienze gestionali (in termini di fatturato e servizi gestiti) e tali requisiti devono risultare proporzionati ai valori di riferimento del bacino messo in gara; il ricorso all'avvalimento e ai raggruppamenti fra imprese sono strumenti in grado di eliminare barriere all'ingresso per nuovi operatori, pur garantendo la formulazione di offerte da parte di soggetti adeguatamente qualificati.

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

La valorizzazione dell'esperienza sul territorio appare come un elemento molto critico e suscettibile di risultare contrastante con il principio di non discriminazione tra concorrenti.

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

La valorizzazione della conoscenza e dell'esperienza sul territorio appare come un elemento molto critico e suscettibile di risultare contrastante con il principio di non discriminazione tra concorrenti.

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?

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

Appare opportuno valorizzare i requisiti attinenti alla disponibilità di materiale rotabile, che deve avere le caratteristiche previste dalla stazione appaltante; la disponibilità non deve tuttavia essere attuale, ma può anche derivare dall'impegno a rendere disponibile, nei termini previsti dagli atti di gara, il materiale rotabile; diversamente, la previsione potrebbe risultare discriminatoria e lesiva della par condicio fra concorrenti.

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?

La tutela occupazionale è elemento rilevante nell'attuale contesto socio economico, ma si devono evitare scelte che non consentano al gestore di introdurre miglioramenti anche sotto il profilo dell'organizzazione del lavoro, con conseguente beneficio per gli utenti in termini di riduzione del costo dei servizi. In tale prospettiva si condivide l'opportunità di valorizzare il principio di tutela occupazionale nell'ambito delle procedure di affidamento, nel rispetto della normativa regionale in materia.

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?

E' opportuno considerare che tra la modalità di gara di tipo rigido e quella di tipo flessibile, vi sono numerose possibilità intermedie che consentono alla stazione appaltante di definire una procedura parzialmente flessibile o semi rigida.

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

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

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

Al riguardo sono da valutare gli impatti che potrebbero derivare in sede di valutazione delle offerte economiche, con particolare riferimento al tema della comparabilità fra più offerte economiche fra loro diversamente articolate negli anni.

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.

I termini per la ricezione delle offerte devono essere certamente adeguati alla complessità del servizio e all'ampiezza del bacino, in modo da consentire un effettivo dispiegamento della concorrenza fra più operatori, soprattutto in contesti dove sia richiesta la disponibilità del materiale rotabile (per la cui acquisizione il concorrente spesso attiva, a sua volta, apposite procedure, ad esito delle quali può valutare l'incidenza economica di tale elemento sulla formulazione della propria offerta).

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

Se le regole di gara sono state formulate in modo (i) coerente con le caratteristiche dei servizi oggetto di gara e (ii) rispettoso dei principi di parità di trattamento e di non discriminazione, non vi è motivo per non aggiudicare la gara in presenza di una sola offerta valida, ritenuta congrua dalla stazione appaltante.

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

Il tema delle garanzie costituisce elemento particolarmente delicato e degno di massima attenzione, in quanto le garanzie prestate devono risultare proporzionate e congrue rispetto al valore e alla durata dell'affidamento; d'altra parte, la possibilità (anche per gli operatori

di minori dimensioni) di partecipare alle gare in raggruppamenti di imprese consente di non sacrificare le garanzie richieste dalla stazione appaltante

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

3. CRITERI PER LA NOMINA DELLE COMMISSIONI AGGIUDICATRICI

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.

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

Quale contributo alla discussione in ordine a tale tema, si rinvia all'art. 22, c. 8, della l.r. n. 6/2012.

4. SCHEMA DELLE CONVENZIONI

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

Il contenuto di cui alla lettera t) deve riguardare sia la fase iniziale del rapporto (che coincide con il subentro del gestore che sottoscrive la convenzione per l'esercizio del servizio) sia la fase finale, quella in cui un nuovo gestore subentrerà all'attuale, in modo da definire anche i criteri di eventuale indennizzo del gestore uscente (ad esempio con riferimento agli investimenti non completamente ammortizzati).

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

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?

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

Non è chiaro quanto possa risultare effettivamente utile introdurre una separazione dei corrispettivi che dia separata evidenza alla quota destinata a compensare gli investimenti e che differenzi in base alla natura del processo produttivo (manutenzione, esercizio, movimento etc.).

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?

In relazione alla determinazione del corrispettivo, occorre richiamare le previsioni concernenti la definizione dei costi standard dei servizi a livello nazionale (cfr. art. 1, c. 84, l. n. 147/2013) dai quali non si può prescindere.

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

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

In relazione al meccanismo di adeguamento tariffario si condivide il ricorso (anche) ad elementi volti a misurare il miglioramento della qualità dei servizi, ma si ritiene opportuno che la fissazione degli standard avvenga a livello regionale/locale (e non a livello nazionale) in modo da consentire un più puntuale efficientamento delle specifiche realtà gestionali.

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

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.

Quale contributo alla discussione in ordine a tale tema, si richiama l'art. 7, c. 13, lett. m), della l.r. n. 6/2012, relativo all'istituzione delle Conferenze locali del TPL.

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?

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

Quale contributo alla discussione in ordine a tale tema, si richiama l'art. 15 della l.r. n. 6/2012, relativo all'istituzione del sistema di monitoraggio. Il sistema informativo attualmente in essere in Regione Lombardia, alimentato dagli enti e dalle aziende, è strutturato in modo coerente con le indicazioni e le determinazioni dell'Osservatorio nazionale delle politiche per il trasporto pubblico locale.

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.

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?

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.

Quale contributo alla discussione in ordine a tale tema, si richiamano gli artt. 23 e 34 della l.r. n. 6/2012, relativi ai beni e alle dotazioni patrimoniali.

E' da considerare anche il profilo attinente alla connessione fra i beni essenziali e il personale occupato dal gestore uscente presso tali beni, nel senso che se un determinato bene non viene considerato come essenziale (e quindi non è trasferito al nuovo gestore), neppure si può ipotizzare il trasferimento del personale ivi impiegato.

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 capitoli 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?

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.

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?

In relazione a tale aspetto, si segnala che il termine attualmente previsto dalla normativa vigente per l'approvvigionamento del materiale rotabile ferroviario (pari a diciotto mesi) appare eccessivamente ridotto e, in tale prospettiva, il Coordinamento delle Regioni ha proposto un innalzamento del medesimo termine a 36 mesi.

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?

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?

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