

**QUESTIONI REGOLATORIE RELATIVE ALLA ASSEGNAZIONE IN ESCLUSIVA DEI SERVIZI DI
TRASPORTO PUBBLICO LOCALE – Documento di consultazione**

OSSERVAZIONI DI ROMA CAPITALE

Assessorato alla Mobilità e Trasporti

29 luglio 2014

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.

La raccolta delle informazioni secondo uno “schema unico” è assolutamente necessaria.

La raccolta dei dati deve essere coordinata e integrata. Lo “schema unico” di sistema dovrebbe alimentare le banche dati sia dell'ART che dell'Osservatorio Nazionale sulle Politiche per il Trasporto Pubblico Locale. Negli ultimi sei mesi sono stati richiesti alle Aziende del TPL dati contabili e tecnico gestionali con schemi differenti (e a volte ridondanti), da diversi soggetti (ART, Osservatorio, Conferenza Stato Regioni); questo ha inciso sulla coerenza e la gestibilità dei dati.

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

Lo “schema unico” dovrà avere sezioni per ciascuna delle tipologie di trasporto bus, metro, tram, ferrovie concesse, ferrovie Trenitalia, altre modalità e dovrà richiedere sia le informazioni che sono state alla base del calcolo dei costi standard, sia i dati relativi agli introiti.

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.

Per quanto riguarda l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico nel TPL, è preliminare ed urgente che l'ART svolga un'azione di regolazione e proposta, in base alle proprie competenze. Va individuato un criterio, infatti i servizi a rete del TPL hanno caratteristiche specifiche diverse dai servizi pubblici nei quali gli “ambiti” territoriali ottimali sono stati perimetrati con criteri amministrativi.

Nel TPL si dovrà definire con precisione la differenza tra bacino regionale di programmazione e i bacini ottimali e di gara; questa differenziazione dovrà essere svolta anche in considerazione del ruolo che assumeranno le Città metropolitane.

L'intervento dell'ART è ancora più urgente per meglio definire che i lotti di gara non necessariamente debbano corrispondere al bacino di programmazione regionale.

L'ART non potrà non valutare le Delibere di Riprogrammazione dei servizi predisposte dalle Regioni, per un'analisi dei criteri adottati per la perimetrazione dei bacini e la riprogrammazione dei servizi.

Oltre a quanto già specificato, va evidenziato che il "servizio pubblico" ha sostanzialmente due fonti di finanziamento: gli introiti da tariffa e i corrispettivi da contratto di servizio. Per gli introiti da tariffa è indispensabile individuare un sistema di price cap che agganci gli adeguamenti tariffari alla evoluzione della qualità del servizio.

2. IL BANDO DI GARA

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

Il tempo di pre-informazione pari ad 1 anno risulta sufficiente per le gare della gomma. Infatti alla pre-informazione va sommato il tempo dell'iter della gara fino all'aggiudicazione, che non potrà essere inferiore a 7-8 mesi. Per il ferroviario risulta utile una pre-informazione di almeno 18 mesi.

E' evidente che un'Impresa che intenda rispondere ad una gara, sia per i servizi su gomma che per i servizi su ferro, deve avere la capacità di organizzarsi per quanto riguarda il materiale rotabile fin dalla pre-informazione.

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

La determinazione del periodo di affidamento varia in rapporto alla tipologia dei servizi di trasporto messi a gara. Un periodo troppo lungo potrebbe contrastare con le potenziali innovazioni gestionali e tecnologiche che investiranno il settore. Un periodo troppo breve può ridurre la platea dei concorrenti.

L'uso della eventuale proroga è scelta connessa alla qualità del servizio, all'efficacia ed efficienza della gestione rilevata.

Per i servizi su gomma il periodo dell'affidamento può essere valutato in 6 anni con eventuale proroga - previa istruttoria e analisi dei fattori - fino a 3 anni.

Per i servizi su ferrovia il periodo può essere valutato in 10 anni, con eventuale proroga per ulteriori 5 anni, sempre dopo analisi e verifiche della qualità del servizio e dell'andamento gestionale.

L'avvio delle gare, inevitabilmente, scontrerà l'attuale prevalente stato di affidamenti *in house*, la debolezza di alcuni operatori con scarsa attitudine a concorrere per il mercato e la complessità della fase di passaggio, che risulterà una vera transizione verso nuove forme di gestione del settore.

Oltre a considerare i fattori economici, la durata dell'affidamento deve tenere in conto che, alla scadenza del primo affidamento, crescerà la contendibilità dei servizi e diventerà un elemento decisivo per l'Ente affidante.

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 fa rilevare che, oltre alle informazioni riguardanti i bacini di traffico e a quelle sull'esercizio per i contratti gross-cost e net-cost, deve essere riportato un quadro specifico sul materiale rotabile e sulle caratteristiche tecniche dello stesso; la conoscenza di tali caratteristiche risulta infatti fondamentale, proprio per il buon esito della procedura di gara.

Rispetto ai dati esplicitati nella Tabella 1 del documento di consultazione, si ritengono non essenziali ai fini della gara e difficilmente acquisibili nell'ambito dei sistemi trasportistici di medie-grandi dimensioni con struttura "a rete" tutte le informazioni relative alla singola linea (passeggeri trasportati per linea, ricavi per linea). I passeggeri trasportati e quindi la redditività delle singole linee sono infatti assolutamente condizionati dalla conformazione delle reti di trasporto e soprattutto dalle modalità di integrazione.

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?

L'Ente affidante, con il capitolato di gara, fissa i livelli di servizio adeguato, la qualità del servizio e l'efficientamento; la standardizzazione dei costi ridurrà l'entità dei "contenuti commercialmente sensibili".

Nella stagione delle gare tra la fine degli anni novanta e la metà dell'anno 2000, alcune interpretazioni dei cosiddetti "dati sensibili" rappresentavano di fatto minibarriere all'ingresso.

Viste le variazioni legislative intervenute, i "contenuti commercialmente sensibili" (ci si riferisce in particolare agli introiti e alla articolazione degli stessi) per l'Ente affidante non sono più tali né lo è il mix tra corrispettivi e introiti da tariffa.

I dati diversamente "sensibili" sono quelli che rappresentano l'inefficienza gestionale e operativa delle Aziende. L'Ente affidante deve partire da questi per avviare un cambiamento di rotta.

L'Ente affidante con il calcolo dei costi standard e l'applicazione degli stessi compie il primo concreto passo verso una contendibilità trasparente della gara.

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?

Per la gestione dei servizi a rete di trasporto ci sono dei principi fondamentali di cui non si può non tener conto: se è giusto evitare i rischi di "overspecification", è anche necessario considerare come concretamente si gestisce il servizio di trasporto a rete.

La prescrizione per l'impresa di essere già stata affidataria, per un dato periodo di tempo, di servizi di TPL è utile con un peso ponderato e serve a comprendere come l'impresa abbia gestito l'attività.

La "localizzazione della sede dell'impresa nello stesso bacino di affidamento" non può essere un requisito di partecipazione, ma l'impresa deve dimostrare di essere in grado di operare con struttura adeguata in caso di aggiudicazione nel bacino di affidamento e di potersi avvalere di personale che abbia "la conoscenza del territorio", conosca "le esigenze della clientela locale" ma, soprattutto per i servizi su gomma, abbia anche la conoscenza delle problematiche di esercizio e delle concrete condizioni di svolgimento del servizio.

Infatti operare in una piccola-media città è cosa diversa dall'operare in un'area metropolitana con alte densità insediative.

I criteri di valutazione delle offerte dovranno essere in grado di premiare "la conoscenza del territorio", "le esigenze della clientela locale" e le proposte di modifica efficienti ed efficaci dei modelli di esercizio a base della gara.

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

- La territorialità dell'impresa intesa come residenza e localizzazione nel bacino di affidamento.
- La richiesta di dimensionamento dell'Impresa, che comunque deve prevedere la possibilità di aggregazione, secondo le norme di legge, di più Imprese.
- Per il ferroviario è bene considerare il ruolo delle partnership internazionali.

L'autorità regolatoria dovrà affrontare il tema della unitarietà contrattuale (manca il CCNL di settore) e della eventuale possibilità di diversificazione contrattuale in rapporto alle famiglie professionali e all'organizzazione e gestione dei diversi processi industriali.

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

Vedere risposta a 2.4.1

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.

Il certificato di sicurezza deve essere in possesso dell'impresa nel momento in cui decide di partecipare alla gara; le altre certificazioni caratteristiche della gestione d'impresa devono comunque essere disponibili, con specifico riferimento alle certificazioni obbligatorie.

Le certificazioni richiamate fotografano infatti l'impresa che decide di partecipare alla gara: il settore presenta, soprattutto per i servizi su gomma, situazioni molto diversificate, differire la presentazione non è la scelta più giusta.

Le altre certificazioni (come per esempio quelle relative alla gestione ambientale o le altre non obbligatorie) dovrebbero essere prodotte dall'Impresa entro un determinato periodo di tempo.

L'autorità regolatoria dovrà definire le abilitazioni necessarie per lo svolgimento dei servizi su ferro prevedendo la banalizzazione per tipologia di servizio (ad esempio quella tra servizi ferroviari e servizi metropolitani, tanto da rendere indifferentemente possibile la guida su diverse linee a servizio della stessa area metropolitana).

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

Per quanto riguarda le certificazioni ambientali o relative alla salute e sicurezza dei luoghi di lavoro (non obbligatorie a livello nazionale), va definito un tempo di 12 mesi per l'acquisizione a seguito di aggiudicazione. Anche se l'Impresa ne fosse già in possesso, le stesse si riferiscono strettamente ai siti produttivi in cui è già operante; dovrà perciò esserne garantita l'acquisizione per i siti oggetto della gara.

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

Per il materiale rotabile “l’offerta di un parco rinnovato” non è sufficiente per quanto attiene la qualità dell’esercizio. Si rende indispensabile anche una valutazione sulle reali prestazioni per linea e sulla corrispondenza del materiale rotabile all’esercizio necessario. Questo vale per i servizi su gomma e ancora di più per i servizi ferroviari.

In un network ferroviario, l’utilizzazione di materiale rotabile coerente con le specifiche della linea e adatto alla domanda da soddisfare è di particolare importanza. Per esempio, in un’area metropolitana con orari cadenzati sarà più utile un materiale rotabile di tipo metropolitano con motorizzazioni ridondanti, incarozzamento veloce, possibilità di accoppiamento automatico e accelerazione di tipo metropolitano, piuttosto che la tipologia a doppio piano.

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 previsione di clausole sociali non deve limitare la contendibilità della gara.

La clausola sociale può riguardare le condizioni economiche derivanti dal CCNL per l’intero periodo dell’affidamento, escludendo la contrattazione di secondo livello e/o aziendale.

In sede di gara può essere valutata l’offerta con punteggio aggiuntivo che preveda la trasformazione del secondo livello, anche in parte, come salario di produttività.

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?

Non ci può essere una gara di tipo “rigido” o una di tipo “flessibile”: gli Enti affidanti devono predisporre sempre uno schema di “modello di esercizio” da mettere a base della gara; a base della gara non può essere messo un “progetto di mobilità”.

Questo vale sia per la gomma che per il ferro: lo schema di modello di esercizio sarà messo alla base delle gare per i servizi su ferro; il modello di esercizio e il disegno della rete alla base di quelle per i servizi su gomma.

L’Ente affidante deve inoltre decidere il modello di offerta: fasce orarie, inizio e fine servizio, cadenzamento e di che tipo, densità e localizzazione delle fermate, ecc. Dovranno inoltre essere richiesti piani di sviluppo

basati su tecnologie ITS per i sistemi di trasporto con l'intento che, in un momento di congiuntura economica come l'attuale, è prioritario massimizzare l'utilizzo delle reti e delle infrastrutture esistenti.

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

Affrontare con una programmazione mirata i picchi di domanda.

Per questo l'offerta può intervenire ad esempio sui turni uomo, sui turni macchina e sulle finestre manutentive.

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

Lo strumento dell'accordo quadro, per come è stato fino ad oggi concretamente realizzato in diverse realtà, non facilita i nuovi entranti. L'accordo quadro è sottoscritto tra la Regione e il gestore della rete, nel caso di ferrovie RFI, e di solito prevede un arco temporale definito con una serie di interventi (investimenti sulle infrastrutture) che modificano temporaneamente e/o definitivamente la capacità dell'infrastruttura.

La contendibilità della gara risente dell'eventuale accordo quadro presente e soprattutto della reale attuazione e realizzazione degli interventi, rispetto a quelli previsti nello stesso.

E' fondamentale pensare ad una regia di coordinamento degli accordi quadro per avere la proiezione dello sviluppo della capacità dell'infrastruttura ferroviaria almeno a 10 anni.

L'accordo quadro può avere un ruolo positivo nella contendibilità della gara in quanto i concorrenti possono pianificare in modo pluriennale il servizio e lo sviluppo del servizio.

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

E' importante regolare le modifiche, temporanee o permanenti, ai programmi di esercizio, in termini di capacità di gestione e di adeguamento del corrispettivo. Come esempio di modifiche temporanee: gestione eventi straordinari di manutenzione che comportino riduzione o aumento di servizio.

Di modifiche definitive: estensione della rete, incremento delle frequenze a seconda dell'andamento della domanda.

L'autorità regolatoria dovrebbe, inoltre, introdurre degli standard di esercizio di riferimento tarati sulle diverse tipologie di aree/bacino di esercizio.

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

L'offerta distinta per anni è più funzionale, in quanto rende visibile e trasparente l'andamento della gestione e permette eventuali rettifiche da parte dell'Ente affidante.

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.

L'impresa che assume la responsabilità di presentare offerta per una gara del TPL non può contare su "tempi congrui" per la presentazione. I tempi sono quelli che decide l'Ente affidante in base alle necessità dello stesso; l'ampiezza del bacino non deve necessariamente comportare tempi aggiuntivi.

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

A seguito di procedura di gara correttamente svolta, non c'è una casistica di "opportunità".

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

La richiesta di garanzia non rappresenta una barriera all'entrata se proporzionata rispetto all'oggetto e ai volumi della gara e valutata in modo da non ridurre la platea dei partecipanti.

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.

Per quanto riguarda gli strumenti di monitoraggio richiesti all'Impresa dall'Ente affidante, particolare attenzione dovrebbe essere posta alla capacità dell'Impresa stessa di dotarsi di sistemi AVM, eventualmente integrati anche con tecnologie di conteggio flusso passeggeri e di contrasto all'evasione ed elusione tariffaria. Tali elementi dovrebbero costituire punteggio aggiuntivo in sede di valutazione tecnica.

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?

Si ritiene giusto valutare la condizione del conflitto di interesse. E' bene che le incompatibilità siano valutate a seconda che si tratti di componenti interni o esterni.

Si condivide la casistica delle incompatibilità esterne. Per gli interni si rimanda alla normativa vigente soprattutto alla incompatibilità per quanto attiene le strutture che procedono alla predisposizione del capitolato di gara e degli allegati tecnici.

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.

La composizione delle commissioni può essere aperta a partecipazioni esterne con il vincolo che gli esterni che partecipano ad una commissione di gara di un Ente affidante, non possano partecipare ad altre commissioni di gara di altri e diversi Enti affidanti e che non possano essere contemporaneamente componenti di diverse commissioni di gara.

Questo per evitare che su alcuni "esterni" si possa concentrare una mole di informazioni relative a differenti bacini in gara.

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

Si concorda con i requisiti proposti.

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

Nessuna osservazione.

4. SCHEMA DELLE CONVENZIONI

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

I punti riportati rappresentano l'articolazione prodotta dalla evoluzione/sperimentazione di 14 anni di applicazione dei contratti di servizio del TPL.

Al punto f) si potrebbe passare dalla dizione di "obbligo di servizio pubblico", a quella di "livello adeguato di servizio", coerentemente con gli sviluppi della normativa.

Per quanto riguarda i punti i) ed r), va meglio definito il rapporto penalità/premialità.

Per le penalità vanno specificati: monte complessivo, possibilità di compensazione, modalità di applicazione.

Per le premialità vanno definite le condizioni di applicazione su fattori connessi alla qualità del servizio o ad overperformance.

L'elenco va integrato con gli obblighi di manutenzione del materiale rotabile e con l'articolazione delle specifiche azioni manutentive sia sui materiali rotabili che sugli impianti.

All'elenco andrebbe infine aggiunto l'obbligo di separazione contabile per le società che gestiscono più modalità di trasporto (ferro, gomma, etc.): i dati economici e gestionali dovrebbero essere rilevati secondo un'apposita reportistica e riclassificati in conti economici sezionali con riferimento agli specifici servizi ed attività, anche secondo quanto previsto dai principi comunitari relativi alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche, di cui alle Direttive della Commissione Europea 2000/52/CE e 2005/81/CE (di modifica della Direttiva 80/723/CEE) recepite con decreto legislativo 11 novembre 2003 n. 333 ss.mm.ii., e, da ultimo, alla Direttiva 2006/111/CE.

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

I contratti *in house* derivano dall'unico ceppo del Contratto di Servizio tipo, post D.Lgs. 422/97. L'esperienza ha dimostrato che l'Ente affidante deve controllare l'andamento dei pagamenti dei corrispettivi per evitare che le Aziende ricorrono al mercato finanziario e quindi ad un indebitamento che si ripercuota sullo stesso Ente affidante con una spirale dalle conseguenze destabilizzanti.

Questo anche se, in alcuni casi, non c'è una responsabilità soggettiva dell'Ente affidante, ma un ritardo oggettivo di sistema nella disponibilità dei fondi e nella quantità di fondi, con un disallineamento problematico tra competenza e cassa.

Per questo l'Autorità regolatoria deve progettare un diverso flusso dei finanziamenti che preveda ad esempio il trasferimento diretto alle città metropolitane superando il passaggio regionale.

Inoltre l'Affidatario deve assicurare, alle medesime condizioni, la continuità del servizio, anche dopo la scadenza del Contratto, ai livelli di servizio pattuiti e alle medesime condizioni, su richiesta dell'Ente Locale, nelle more del nuovo affidamento del servizio. L'obbligo di continuità in capo all'affidatario, fermo restando quanto stabilito dalla normativa vigente, non dovrebbe protrarsi oltre dodici mesi dalla scadenza del contratto di servizio.

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

Nei contratti di servizio in essere già esiste di fatto la possibilità per il gestore di ridurre l'offerta in rapporto alla capacità di pagamento dell'Ente. Nei contratti in essere esiste anche una clausola che arriva fino al \pm 10% di variazione annua rispetto all'offerta contrattualizzata.

Questa clausola va superata, infatti l'esperienza ha dimostrato che è stato utilizzato in maggior misura il + rispetto al - e invece di migliorare la "flessibilità" si è aumentato il delta tra offerta coperta da corrispettivo e quella non coperta.

Come ulteriore ipotesi di variazione del contratto, andrebbero considerate e regolate, soprattutto per la gomma, le eventuali deviazioni di percorso "temporanee", ma di lunga durata, dovute a cause esterne all'impresa (tipo rifacimenti infrastrutturali, manutenzioni di rete di sottoservizi ecc.); tali deviazioni potrebbero comportare aumenti di percorrenze non coperte da corrispettivo.

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?

La fase della informazione e consultazione va sempre garantita in applicazione della normativa vigente.

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

Si condivide la proposta; si rappresenta che già gli attuali modelli di costi standard, sulla base dei quali si calcolano i corrispettivi, prevedono una netta separazione tra manutenzione infrastrutture e impianti e gestione dell'esercizio, così come tra le diverse modalità (ferro, gomma, urbano, extraurbano). E' inoltre importante definire, così come avviene con i Contratti di Programma per il ferroviario, derivanti dagli accordi quadro, analoghi programmi di investimento per le infrastrutture utilizzate per lo svolgimento delle altre modalità di servizio (tram, metropolitane, gomma).

La scelta di "accordi quadro" per i servizi su gomma tranviari e metropolitani aumenterebbe le certezze rispetto allo sviluppo della gara indetta dall'Ente affidante e renderebbe più contendibile la gara.

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 "price cap" (già menzionato al quesito Q 1.2) è di fondamentale importanza. Infatti sul TPL, di volta in volta, si è affermato il punto di vista "prima la qualità poi gli aumenti delle tariffe". In realtà si è assistito a blocchi delle tariffe per più di 10 anni, al mancato adeguamento all'inflazione e all'incertezza dei finanziamenti. Il combinato disposto dei tre elementi non ha reso possibile né il raggiungimento di standard di qualità dell'esercizio, né gli investimenti tecnologici.

Si condivide che l'ART definisca le formule di base e che ci sia una responsabilizzazione dell'Ente affidante nella indicazione del valore dei parametri.

Ovviamente la cornice regolatoria dovrà considerare le differenze tra contratti Gross cost e contratti Net cost.

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

Si ritiene che l'applicazione dei costi standard e la valutazione dell' "opportuno margine di utile" previsto da normativa, applicando un corretto valore di WACC, possa attenuare gli effetti di un eventuale incremento dei "costi non controllabili".

I costi derivanti dal CCNL non possono essere equiparati ai "costi non controllabili" come quelli per energia, trazione o aumenti di componenti di pezzi di ricambio; le Imprese di trasporto ne hanno conoscenza e ne controllano l'evoluzione tramite le trattative sindacali, le relazioni industriali e le Associazioni datoriali.

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?

L'Ente affidante procede all'aggiudicazione della gara e alla stipula del contratto secondo le tariffe in vigore pro tempore.

Il quadro regolatorio dovrebbe affrontare il tema dell'aggiornamento delle tariffe innanzitutto intervenendo sulle decine di integrazioni tariffarie che si sono sviluppate nelle diverse realtà regionali in modo spontaneo con visioni e missioni territoriali che ne hanno snaturato la funzione.

Occorre che l'Autorità regolatoria avvii un approfondito confronto sul pricing dei servizi su gomma e su ferro, e produca degli standard per le architetture dei sistemi tariffari integrati, anche in base all'evoluzione delle tecnologie ITS per i sistemi di trasporto, in recepimento della DIRETTIVA 2010/40/UE del Parlamento Europeo di luglio 2010, dell'art.8 del Decreto Sviluppo bis 2012 (L. n.221 del 17.12.12) e del Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 1° febbraio 2013 (Diffusione dei sistemi di trasporto intelligenti - ITS in Italia).

Per l'aggiornamento della struttura delle tariffe è inoltre indispensabile attivare sui vettori del TPL sistemi di contapasseggeri automatici, in grado di fornire in tempo reale saliti/discesesi e presenti a bordo per ogni singola linea.

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?

Si condivide quanto proposto.

Si ritiene altresì indispensabile un intervento dell'ART per uniformare i criteri di concessione delle esenzioni/agevolazioni e regolarne le modalità di rimborso da parte degli Enti concedenti.

La materia è stata ed è oggetto di contenziosi tra Imprese ed Enti affidanti e tra Imprese e Imprese.

Non si può procedere alla indizione di una gara senza avere l'esatto dimensionamento del "mancato gettito" e delle modalità e dei tempi di rimborso da parte degli Enti concedenti l'agevolazione.

L'Autorità garante dovrebbe produrre un sistema di controllo e indicare le modalità di rilascio per l'intero sistema del TPL.

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

Per quanto attiene ai servizi ferroviari gli indicatori e gli standard da considerare devono riguardare: comfort, composizione dei treni e tipologia materiale rotabile, affollamento, pulizia, puntualità, velocità programmata, soppressioni, rete di vendita, informazioni nelle stazioni, informazioni a bordo, reclami, abbattimento delle barriere architettoniche; per quanto attiene ai servizi su gomma: regolarità, pulizia dei mezzi, puntualità, soppressioni, rete di vendita, informazioni, reclami, abbattimento delle barriere architettoniche, tipologia del materiale rotabile in relazione alla linea esercita.

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.

Applicazione di quanto previsto dalla Legge 244 del 2007.

Coinvolgimento delle Associazioni nelle attività di monitoraggio del servizio e nella istruttoria di eventuali correzioni dell'offerta.

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?

Niente da porre all'attenzione oltre a quanto previsto da normativa e quanto consolidato con buone pratiche in essere nelle diverse Imprese.

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

I monitoraggi e i controlli devono avere cadenza mensile e devono riguardare tutte le caratteristiche dell'offerta a base di gara. Il monitoraggio può essere svolto in contraddittorio. Si ritiene che l'attività di monitoraggio e controllo possa essere svolta con personale interno all'Ente affidante o ad eventuali Agenzie presenti negli assetti di governance dell'Ente affidante. Il personale incaricato del monitoraggio e controllo dovrà avere libera circolazione sui mezzi e accesso agli impianti.

Per il monitoraggio coordinato con le Associazioni si concorda con le modalità di funzionamento proposte e previste dalla normativa. Si ritiene fondamentale che l'impresa affidataria sia dotata di strumenti di monitoraggio del servizio in real time (AVM).

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.

Gli schemi di rendicontazione dovrebbero potersi facilmente implementare su un sistema informatizzato accessibile alle varie parti interessate. Per quanto riguarda i livelli quali-quantitativi di servizio vanno registrati possibilmente tramite AVM, ed elaborati tutti i parametri caratteristici della produzione del servizio e gli indicatori descrittivi degli standard di qualità. E' consigliabile, periodicamente, integrare le rilevazioni in automatico con misurazioni a campione sul campo, anche per verificare la funzionalità dei sistemi automatici. Per quanto riguarda i parametri economico-gestionali è possibile prevedere procedure automatiche di estrazione dei dati dai sistemi SAP o comunque da quelli utilizzati per la contabilità analitica, pianificando opportunamente e preliminarmente la struttura e le aggregazioni dei dati contabili in funzione di questa attività di estrazione.

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.

Si ritiene che sia necessaria la massima diffusione delle informazioni per quanto riguarda sia l'andamento del servizio, sia le criticità dello stesso e le anomalie ed emergenze che di volta in volta possono intervenire.

Oltre ai canali di informazione comunemente utilizzati (cartacei ed informatici, compresi quelli che forniscono l'andamento del servizio in real time come pannelli variabili, paline elettroniche, schermi di varie tipologie), è importante prevedere un sistema di comunicazione per le emergenze, le soppressioni e le interruzioni di servizio che in tempo reale forniscano agli utenti l'esatta entità dei disservizi e le indicazioni sui servizi sostitutivi e/o sulle modalità di trasporto alternative.

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.

Non si ritiene praticabile la proposta di prescrivere riduzioni obbligatorie dei prezzi (tariffe) da parte del gestore a favore degli utenti, come sistema sanzionatorio. Le sanzioni vanno applicate come trattenute sul corrispettivo, in un quadro di equilibrio ponderale tra premi e penali, agendo principalmente sulle premialità, proponendole al gestore in modo sfidante e incentivandolo così ad innalzare il più possibile il livello e gli standard di qualità rispetto a quelli minimi.

Nel corso degli anni, a fronte di ripetute criticità dipendenti sia dall'infrastruttura che dall'Impresa di trasporto sono state sperimentate in alcune realtà forme di "rimborso" per gli utenti. La praticabilità del rimborso è condizionata dalla struttura tariffaria in vigore e oggetto di trattativa tra Imprese ed Ente affidante. In nuovo quadro regolatorio di competenza di ART è auspicabile che le modalità di rimborso e le quantità rimborsabili in rapporto agli eventi siano decise centralmente sottraendole ai rapporti di forza tra Ente, Impresa e Associazioni Territoriali. Anche questo rappresenterebbe un passo verso la maggiore contendibilità delle gare.

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 condivide il criterio di collegare premi e sanzioni alla componente variabile della retribuzione e il premio di risultato dei dirigenti e dei quadri apicali.

Si ritiene che le premialità possano essere riconosciute a quelle Imprese che, cambiando l'attuale rigida strutturazione delle mansioni delle famiglie professionali, impegnino il personale in modo trasversale in attività di controllo, monitoraggio e antievasione e vendita dei titoli di viaggio, anche attraverso il riconoscimento di una percentuale sulle sanzioni erogate e sul venduto.

L'innovazione può riguardare diverse famiglie professionali, ad esempio il personale di guida che può vendere i titoli di viaggio, gli indiretti di corporate che possono elevare multe ecc.

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.

I criteri di valutazione dei beni essenziali da mettere a disposizione dell'eventuale nuovo entrante devono comprendere l'identificazione dell'anzianità, della vita utile residua, della periodicità delle operazioni di manutenzione ordinaria, e dai classici parametri che caratterizzano la System availability: MTBF (Mean Time Between Failures), MTTR (Mean Time To Repair), MTTR (Mean Time To Restore).

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?

Le modalità di valorizzazione del valore residuo dei beni indispensabili all'erogazione dei servizi devono avvenire attraverso la definizione del costo storico rivalutato del materiale decurtato degli ammortamenti. Risulta quindi di fondamentale importanza la definizione della vita utile di ogni tipologia di materiale rotabile e la definizione delle modalità di capitalizzazione degli interventi, per evitare interpretazioni soggettive dei singoli gestori nel determinare le quote di ammortamento e quindi il valore residuo del parco.

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

La rivalutazione del costo storico deve avvenire aggiornando il costo di acquisto con il deflatore ISTAT (calcolo della rivalutazione monetaria), e cioè moltiplicando il costo per il coefficiente relativo all'intervallo temporale intercorrente tra la data di acquisto e la data di pubblicazione del bando. Tale metodologia è stata utilizzata anche nel modello di calcolo dei costi standard.

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

Ai fini della determinazione del valore di subentro, devono essere effettuate le rivalutazioni del costo storico di acquisto dei beni, ma anche degli eventuali contributi pubblici che hanno finanziato tale acquisto, in modo da determinare il contributo in autofinanziamento esercitato dal gestore uscente. Tale contributo deve essere corrisposto a quest'ultimo al netto delle quote di ammortamento.

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?

Definire in modo chiaro ed esplicito, come clausola delle convenzioni, le modalità di copertura del valore di subentro dei beni indispensabili è fondamentale per garantire il corretto svolgimento della gara.

Per quanto riguarda il materiale rotabile, è importante che il valore di subentro sia coerente con il valore di mercato del materiale stesso, e che sia calcolato tenendo conto dei costi che l'impresa subentrante dovrebbe sostenere per acquistare il bene oggetto di cessione, nel caso questo non fosse messo a disposizione, dello stato del materiale e di eventuali interventi di manutenzione straordinaria effettuati.

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.

Si concorda con la proposta.

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?

Alcune osservazioni in merito sono state svolte ai punti Q2.1 – Q2.2. Inoltre, è importante che i tempi siano valutati a seconda della quantità e tipologia del materiale messo a disposizione rispetto a quello che, invece, l'impresa si impegna ad acquistare.

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?

Per quanto riguarda i mezzi su gomma, è indispensabile evidenziare se e in che quantità siano necessarie tipologie particolari di mezzi, come quelli meno inquinanti per l'accesso a centri storici di pregio, o come quelli di lunghezza non standard (per esempio 9 metri, 7.5 metri), per consentire il servizio in situazione di viabilità particolare (sezioni stradali strette, necessità di bassi raggi di curvatura). Inoltre è importante specificare le dotazioni accessorie necessarie (pedane disabili, sistemi conteggio passeggeri, sistemi AVM).

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?

In tutte le forme di noleggio o locazione, è indispensabile ricostruire il quadro delle operazioni di manutenzione ordinaria, ciclica e straordinaria svolte sui mezzi, per accertarne l'effettiva esecuzione secondo quanto previsto dai libretti manutentivi. E' fondamentale che l'Ente affidante dia garanzia dell'affidabilità dei mezzi svolgendo audit che siano certificate prima della consegna, se il parco viene concesso in locazione dallo stesso; nel caso in cui sia l'impresa a ricorrere autonomamente al noleggio, questa deve fornire opportune garanzie all'Ente concedente relativamente agli standard qualitativi e prestazionali dei mezzi, come previsto dal bando di gara e dallo schema di contratto.

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?

L'elenco si ritiene esaustivo. Per le figure professionali legate all'esercizio potrebbe essere utile specificare le abilitazioni di cui il personale è in possesso.

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

L'ART dovrebbe predisporre contratti di servizio "tipo" per le diverse tipologie messe a gara dall'Ente affidante.

Per i servizi ferroviari, prima delle discussioni sul numero di lotti e/o bacini di riferimento, dovrebbe essere valutato l'effetto indotto dall'applicazione dell'Art.18 del Decreto Legge 6 luglio 2012, n.95 ("Istituzione delle Città metropolitane e soppressione delle province del relativo territorio") sull'assetto attuale, che vede le Regioni come unico Ente affidante e sottoscrittore del contratto di servizio.

Il nuovo assetto previsto dalla legge è coerente con la sottoscrizione, per i network ferroviari gestiti da Trenitalia, di differenti contratti di servizio, uno con la Regione e uno con la Città metropolitana.

Il doppio contratto di servizio non altererebbe l'unitarietà del network ferroviario e renderebbe maggiormente responsabili gli Enti affidanti rispetto alla differente e specifica missione dei servizi ferroviari.

L'ART deve costruire i contratti da allegare ai capitolati di gara partendo dall'applicazione della metodologia di calcolo dei costi standard per i servizi su gomma e per i servizi su ferro.

L'applicazione dei costi standard rappresenta anche una garanzia di trasparenza e di vera contendibilità delle gare.

I costi standard in questa fase, per la particolare situazione del TPL, rappresentano l'elemento portante di una concorrenza per il mercato.

Per questo l'ART, alla luce della composizione del Fondo Nazionale per il TPL, deve operare per assicurare che tutte le risorse confluite nel Fondo (anche quelle di finanziamento dei servizi di Trenitalia) siano ripartite a livello macro, e poi a livello micro nelle singole Regioni, in base al criterio dei costi standard, come stabilito dalla normativa e non con criteri diversi che prescindano dall'applicazione degli stessi.