

Mittente:

ASSTRA- Associazione trasporti
Piazza Cola di Rienzo, 80/a
00192 ROMA

Spett.le

Autorità di Regolazione dei Trasporti
Via Nizza, 230
10 126 TORINO
pec@pec.autorita-trasporti.it

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

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.

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

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

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

Questa è la strada intrapresa dal legislatore sin dal 1997 che, nel decreto legislativo n. 422, introducesse un articolato sistema di competenze tra Regione ed Enti Locali finalizzato ad una pianificazione e programmazione dei servizi il più possibile aderente alla domanda. Quel che è accaduto successivamente è stato ben evidenziato dalla Corte dei Conti già nel 2002 che, nella

relazione al Parlamento di quello stesso anno, considerò un'occasione mancata l'adozione da parte delle Regioni di criteri storici per l'individuazione dei servizi minimi e, quindi, degli ambiti di servizio pubblico.

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

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

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

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

valorizzazione degli effetti di rete consente una fornitura di servizi di trasporto pubblico efficiente sotto il profilo dei costi grazie al finanziamento incrociato tra servizi che garantiscono ricavi superiori ai costi sostenuti e quelli che invece non riescono a coprire tali costi".

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

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

Tra i documenti che si ritiene utile considerare si segnalano: i documenti previsti dagli artt. 14 e 16 del D.Lgs. 422/1997 (piani di bacino, piani regionali dei trasporti, atti di individuazione dei servizi minimi); i piani di riprogrammazione dei servizi adottati dalle Regioni a Statuto ordinario ai sensi dell'art. 16-bis, comma 4 del D.L. 95/2012 e s.m.i.; gli atti normativi o amministrativi con i quali, relativamente al TPL, le Regioni hanno definito i bacini ottimali di organizzazione ai sensi dell'art. 3-bis, comma 1 del D.L. 138/2011 e s.m.i..

2. IL BANDO DI GARA

2.1 I TEMPI DELLE PROCEDURE DI GARA

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

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

A tale scopo, fermo restando il termine minimo previsto dall'art. 7 del regolamento 1370/2007/CE, si ritiene che tale termine possa essere esteso in funzione dell'entità e della complessità della rete dei servizi messi a gara.

2.2 LA DURATA DELL'AFFIDAMENTO

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

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

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

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

Una valutazione caso per caso della presenza di investimenti che rendono ragionevole la proroga della durata dei contratti di servizio rende opportuno prevedere che la valutazione, anche in assenza di chiara indicazione nei documenti di gara, possa essere effettuata nel corso del contratto in presenza di revisioni dell'importo contrattuale e dei servizi oggetto del contratto connesse alla riduzione degli stanziamenti disponibili da parte dell'ente affidante. Tali riduzioni, infatti, rendono in proporzione più onerosi gli investimenti e gli altri obblighi di servizio previsti dal contratto.

2.3 LE INFORMAZIONI DA METTERE A DISPOSIZIONE DEI PARTECIPANTI ALLA GARA

Q. 2.3.1 Si ritiene l'elenco dei campi informativi di cui alla tabella 1 relativo alle informazioni da mettere a disposizione dei partecipanti alle gare esaustivo? Quali ulteriori dati o informazioni andrebbero considerati?

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

Per quanto concerne le informazioni relative all'esercizio esse paiono, oltretutto, legate ad una visione statica e non dinamica della definizione di ambiti e reti di servizi e dell'erogazione dei relativi servizi. Ma quel che ancor più preme evidenziare è la irrilevanza della rilevazione dei dati per singola linea per servizi che sono e devono essere strutturalmente "a rete" come chiaramente evidenziato dalla Commissione europea nella citata Comunicazione interpretativa 2014/C92/01: "la valorizzazione degli effetti di rete consente una fornitura di servizi di trasporto pubblico efficiente sotto il profilo dei costi grazie al finanziamento incrociato tra servizi che garantiscono ricavi superiori ai costi sostenuti e quelli che invece non riescono a coprire tali costi".

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

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

Q. 2.3.2 In caso i dati e le informazioni da mettere a disposizione dei partecipanti alla gara presentino contenuti commercialmente sensibili, quali modalità di rilascio potrebbero essere previste?

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

2.4 I REQUISITI DI PARTECIPAZIONE

Q. 2.4.1 Quali sono i requisiti di capacità tecnica e organizzativa più adeguati a verificare l'effettiva idoneità dell'impresa ad assumere ed eseguire il servizio?

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

Con riferimento al TPL su gomma i requisiti minimi di partecipazione devono essere quelli normativamente previsti per l'accesso alla professione. Sarebbe opportuno che l'Autorità effettuasse delle valutazioni esplicitandole in linee di indirizzo circa il ricorso all'avvalimento, così come disciplinato dal codice dei contratti pubblici, con l'obiettivo di garantire che il ricorso a detto strumento non impedisca una reale verifica della capacità tecnica ed organizzativa dei soggetti partecipanti alla gara.

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

Si ritiene, invece che condizioni attinenti la sede di stabilimento dell'impresa nello stesso bacino di affidamento o in un bacino contiguo, oltre ad essere potenzialmente limitative della concorrenza, paiono superflue dal momento che, come esplicitato più avanti, occorre prevedere l'obbligo di mettere a disposizione dei beni essenziali e indispensabili per l'effettuazione del servizio. Semmai, ben può essere richiesto negli atti di gara l'impegno del soggetto aggiudicatario di stabilire una sede nel l'ambito di svolgimento del servizio oggetto della gara.

Valutazioni analoghe possono essere effettuate relativamente ai servizi di trasporto a guida vincolata per i quali, considerata la specificità dei sistemi di trasporto e l'impatto di molteplici disposizioni a tutela della sicurezza dell'esercizio, l'esperienza pregressa nella gestione di servizi analoghi assume una certa rilevanza.

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

In via generale, per quel che attiene i requisiti di capacità tecnica ed organizzativa e, correlativamente, quelli di capacità economica e finanziaria, può ritenersi congrua la dimostrazione, da parte dei concorrenti in forma singola o associata, del possesso di requisiti in misura non inferiore a 2/3 rispetto al valore del contratto oggetto della gara in termini di Km e corrispettivi.

Per quel che riguarda il settore ferroviario occorrerà avere riguardo alle imprese nella veste di GI (gestore dell'infrastruttura) e/o di IF (Impresa ferroviaria) in relazione all'oggetto specifico dell'appalto.

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

Oltre a quanto sopra descritto con riferimento alla sede di stabilimento dell'impresa, si ritiene che assumano carattere "sensibile" ai fini di una partecipazione equa alla gara i requisiti relativi al possesso dei beni strumentali all'erogazione del servizio così come requisiti che risultassero eccessivi o sproporzionati rispetto all'oggetto della gara.

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

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

2.5 LE CERTIFICAZIONI OBBLIGATORIE

Q. 2.5.1 Si chiedono osservazioni motivate in ordine alla possibilità che il certificato di sicurezza, le certificazioni in materia di qualità aziendale, salute dei lavoratori e ambientale possano essere presentate dopo l'aggiudicazione.

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

Il tema proposto presenta elementi di complessità legati alla discrezionalità delle stazioni appaltanti in materia, alle garanzie di affidabilità dei concorrenti, alla non obbligatorietà di alcune delle certificazioni individuate, alla necessità di distinguere il momento in cui le stesse debbano essere possedute.

Con specifico riferimento al certificato di sicurezza, pare opportuno evidenziare come si tratti di una certificazione specifica del settore ferroviario necessaria per l'esecuzione di servizi che si svolgono su reti e tracce, nazionali o regionali, per le quali è obbligatorio il possesso del suddetto certificato. Ora, trattandosi di certificazione strettamente connessa alla rete ed alle linee oggetto della gara, si ritiene che il possesso di questa sia necessario non ai fini della partecipazione ma ai fini dell'esecuzione dell'appalto. In tal senso si ritiene percorribile, in considerazione dei costi e della complessità legati all'ottenimento di tale certificato, la proposta dell'Autorità di differirne la presentazione ad un momento successivo all'aggiudicazione e comunque in tempo utile per l'inizio dell'esercizio. Sarebbe opportuno, nella determinazione delle tempistiche, tenere in considerazione, ai fini dell'adozione dei necessari provvedimenti da parte degli enti affidanti, l'eventualità del mancato ottenimento delle certificazioni nei termini previsti accompagnandola con un meccanismo sanzionatorio.

Per quel che riguarda le altre certificazioni indicate nel documento (certificazioni in materia di qualità aziendale, salute dei lavoratori ed ambientale), queste, conformemente agli orientamenti espressi dalla giurisprudenza in materia, possono essere richieste come requisiti di partecipazione alla gara e non formare oggetto di valutazione premiale nel calcolo dei punteggi.

Sarà ovviamente rimessa alla discrezionalità della stazione appaltante la scelta delle certificazioni il cui possesso sia ritenuto necessario od opportuno in relazione alla tipologia di servizio da affidare, alla complessità dell'appalto, alla opportunità di elevare, in termini di garanzie di serietà ed affidabilità, il livello dei concorrenti, senza produrre effetti limitativi della concorrenza.

Si sottolinea, a tale scopo, l'opportunità, per le stazioni appaltanti, di richiedere il possesso da parte delle imprese concorrenti dei modelli di organizzazione e gestione previsti dal D.lgs. 231/2001 ed atti a prevenire la commissione di reati che possano determinare il commissariamento dell'azienda.

In ogni caso sarebbe opportuno prevedere meccanismi atti a valorizzare nell'offerta proposte migliorative sotto il profilo organizzativo, tecnico e qualitativo.

2.6 I CRITERI DI AGGIUDICAZIONE E DI ATTRIBUZIONE DEI PUNTEGGI

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

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

Senza entrare nel merito della questione relativa alla messa a disposizione del materiale rotabile, affrontata successivamente, con riferimento al materiale rotabile è opportuno evitare che i vincoli imposti all'impresa subentrante a rilevare dal precedente gestore il materiale rotabile strumentale al servizio ostacolino la reale possibilità di proposta di un'offerta di sviluppo della qualità del parco mezzi. In merito alla valorizzazione dei requisiti in questione si i condivide, quindi, la proposta di privilegiare una valutazione basata sul mantenimento/riduzione dell'età media del parco mezzi e fermi restando gli obblighi posti a carico del gestore subentrante in ordine alla rilevazione dei beni

essenziali ed indispensabili messi a disposizione. L'attribuzione del punteggio e, quindi, la valorizzazione dell'offerta va, infatti, più correttamente riferita alla capacità di investimento offerta e non alla "disponibilità" del materiale rotabile.

Strettamente legati al materiale rotabile ed alle dotazioni infrastrutturali e, quindi, suscettibili di valorizzazione in sede di attribuzione dei punteggi, sono anche gli investimenti in sistemi di ITS (Intelligent Technology System), bigliettazione elettronica (SBE).

Se il corrispettivo è remunerativo anche degli investimenti occorre disciplinare gli obblighi del gestore in relazione al materiale così acquistato alla scadenza del contratto di servizio.

Q. 2.6.2 Quali sono le condizioni e le modalità di applicazione delle clausole sociali più adeguate ad assicurarne un impatto sostenibile sulla competitività ed i costi del servizio? Si ritiene utile definirne un periodo limitato di validità?

È indispensabile, come afferma l'Autorità, assicurare l'equilibrio delle clausole sociali previste negli atti di gara rispetto all'obiettivo di favorire la reale contendibilità della gara e di contenere gli oneri del servizio per la collettività.

Prima di affrontare il tema in termini di premialità piuttosto che di obbligatorietà si ritiene opportuno ripercorrere le disposizioni legali e contrattuali vigenti in materia. In particolare la materia risulta disciplinata dall'art. 26 dell'Allegato A al R.D. n. 148/31 che testualmente recita: "In caso di cessione di linee ad altra azienda, o di fusione di aziende devono essere osservate le disposizioni stabilite dall'autorità governativa all'atto dell'approvazione della cessione o della fusione per il passaggio del personale di ruolo alla nuova azienda mantenendo, per quanto è possibile, al personale un trattamento non inferiore a quello precedentemente goduto e assicurando i diritti acquisiti.

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

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

L'azienda è tenuta a riprendere di preferenza gli agenti esonerati che ne facciano domanda, a misura che si rendono vacanti i posti, cui essi sono idonei, purché durante il servizio precedentemente prestato non siano incorsi in una delle mancanze previste dagli artt. 43 e 45. Il diritto alla preferenza si estingue dopo il quinto anno dall'esonero. Nei casi considerati dal presente articolo ed in quello di cessazione definitiva dell'esercizio è accordata al personale esonerato, che non abbia maturato diritto a pensione, una indennità di buonuscita nella misura di un mese di stipendio o paga ultimi raggiunti per i primi cinque anni, e di 15 giorni per i successivi anni di servizio esclusi quelli prestati in condizione di ordinario o di straordinario.

In ogni caso l'indennità non può essere minore di due mesi, né maggiore di dodici mesi dello stipendio o paga ultimi raggiunti.

Nei casi di riduzione di posti per limitazione, semplificazione o soppressione di servizi, l'agente esonerato conserva il diritto di preferenza qualora rifiuti indennità entro due mesi dalla notifica fattagli.".

Proprio in vista dell'apertura del mercato alla concorrenza il legislatore, con l'art. 18, comma 2, lett. e) del D.Lgs. 422/97 stabili che negli atti di gara venga data indicazione delle modalità di trasferimento del personale dipendente "con riferimento a quanto disposto all'articolo 26 del regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148".

Successivamente l'art. 7 dell'Accordo nazionale 14 dicembre 2004 ha esteso quanto sopra anche al caso di subentro a seguito di espletamento di procedure di gara. Esso testualmente recita: In caso di subentro di azienda a qualunque titolo anche a seguito dell'espletamento di procedure di affidamento concorsuale dei servizi di trasporto pubblico locale il trasferimento all'impresa subentrante del personale a quel momento occupato in quella cessante è disciplinato dall'articolo 26 dell'Allegato A al R.D. n. 148/31 8 gennaio 1931 n.148. Al personale interessato verrà conservato il trattamento economico e normativo e l'inquadramento rinvenienti dal CCNL 23 luglio 1976 e successivi accordi nazionali modificativi ed integrativi.

Viene inoltre assicurata ai sensi dell'articolo 2, punto 11, dell'Accordo nazionale 27/11/2000 l'anzianità maturata nell'azienda di provenienza.

L'impresa subentrante garantirà, al momento del subentro l'applicazione dei contratti in essere dell'azienda cedente.

Le parti a livello aziendale negozianno le modalità di armonizzazione in caso di trattamenti differenziati.

Gli accordi aziendali in materia, ove già stipulati alla data di sottoscrizione del presente accordo nazionale, restano confermati.

Da ultima la questione è oggetto di esame anche nella bozza del disegno di legge di riforma del trasporto pubblico locale che dispone: in caso di cessazione dell'esercizio dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale è garantito il trasferimento del personale dipendente dal precedente gestore all'impresa subentrante con l'assicurazione, per il personale interessato, della conservazione del trattamento economico e normativo derivanti dai contratti collettivi nazionali di settore.

Ora, se da un lato il tema della clausola sociale coinvolge questioni occupazionali, ancor più pesanti in un settore attualmente sprovvisto di ammortizzatori sociali, dall'altro, tuttavia, assume rilevanza ai fini della concorrenza e degli effetti su di essa. Per tali motivazioni, alla luce del complesso quadro normativo sopra ricostruito, parrebbe opportuno un intervento chiarificatore sulla legittimità o meno di clausole contrattuali anche aziendali, come quella sopra indicata, suscettibili di incidere sulla concorrenza e che vanno valutate alla luce delle disposizioni generali in materia di trasferimento di azienda (art. 2112 Codice Civile). D'altra parte, l'identità degli elementi "personalii" (personale addetto al servizio) e degli elementi "materiali" (obbligo di messa a disposizione dei beni essenziali ed indispensabili all'esecuzione del servizio) induce a ritenere configurabile, in tutte le ipotesi di subentro di nuovo gestore, un'ipotesi di trasferimento di azienda disciplinato da norme comunitarie e nazionali di recepimento (art. 2112 Codice Civile).

Q. 2.6.3 Quali interventi di regolazione si ritengono appropriati per ridurre frizioni e asimmetrie che precludono una scelta oggettiva tra modalità di gara di tipo rigido o flessibile?

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

In un'ottica di progressivo recupero della redditività dei servizi di TPL e di sviluppo degli stessi in parallelo con l'evoluzione delle esigenze degli utenti i piani presentati dalle imprese relativi alla

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

Più in generale, per quanto riguarda la scelta tra una gara di tipo rigido o di tipo flessibile essa risulta inevitabilmente condizionata dagli strumenti di progettazione e di valutazione a disposizione degli enti affidanti. Auspicando che l'Autorità intenda valorizzare le capacità progettuali, imprenditoriali ed organizzative dei concorrenti alle gare, si ritiene che ciò possa essere fatto esprimendo un netto favor verso gare di tipo "net cost" piuttosto che di tipo "gross cost".

Favor già espresso dal legislatore del 1997 attraverso l'introduzione del meccanismo del price-cap per l'aggiornamento delle tariffe e che l'Autorità può rafforzare nell'adozione degli schemi di gara orientando, nel rispetto della discrezionalità amministrativa, gli enti affidanti verso gare di tipo flessibile atte a tener conto delle capacità organizzative e di investimento della progettualità degli operatori stimolandone al contempo, attraverso l'assunzione da parte loro dei rischi industriali e commerciali, l'efficienza e la produttività. Con beneficio delle amministrazioni, della collettività e degli operatori stessi e con l'obiettivo di una reale industrializzazione del settore.

In ogni caso, specie là dove si opti per una gara di tipo flessibile, come si auspica, occorre garantire che la Commissione aggiudicatrice sia composta da persone competenti e che siano in grado di valutare, sotto il profilo tecnico e avendo conoscenza delle caratteristiche e delle esigenze del territorio, i progetti offerti dai concorrenti.

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

La questione va valutata caso per caso avendo riguardo al tipo e dall'entità degli impegni richiesti in sede di gara.

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

2.7 LE MODALITA' DI PRESENTAZIONE DELLE OFFERTE ECONOMICHE

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

Tale soluzione va valutata caso per caso in relazione alla tipologia di gara. Se la gara valorizza la capacità progettuale degli offerenti potrebbe risultare opportuna, in caso di gara che presenta elementi di rigidità pare superflua.

2.8 IL TERMINE PER IL RICEVIMENTO DELLE OFFERTE

Q. 2.8 Si chiedono osservazioni motivate in ordine alla identificazione di termini congrui per il ricevimento delle offerte in relazione all'ampiezza del bacino ed alla complessità del progetto di mobilità.

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

2.9 IL NUMERO DI OFFERTE AMMISSIBILI

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

Preliminarmente pare opportuno richiamare l'attenzione dell'Autorità sul "mercato" del trasporto pubblico locale caratterizzato, come dimostrato dalla prima tornata di gare effettuata nello scorso decennio, da una scarsa presenza di competitors e da elementi di non agevole appetibilità e quindi contendibilità.

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

In ogni caso parrebbe opportuno che l'Autorità fornisse linee di indirizzo sul punto atte a prevenire che la presentazione di un'unica offerta valida sia legata a criticità nella costruzione della gara (requisiti di partecipazione eccessivamente elevati o specifici; quantificazione inadeguata dei corrispettivi a base d'asta).

2.10 LE CAUZIONI E LE GARANZIE

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

Le cauzioni e le garanzie risultano disciplinate da norme di legge. In ogni caso si ritiene debba essere previsto lo svincolo progressivo delle garanzie garantendo un equilibrio tra l'esigenza dell'ente di avere adeguate garanzie da parte dell'operatore e l'esigenza del gestore di non esser gravato da costi eccessivamente onerosi. Va altresì riconosciuta la possibilità, prevista dalle normative in materia di appalti, di un dimezzamento delle garanzie richieste nel caso di possesso di certificazione dei processi di qualità aziendale.

2.11 ALTRI TEMI

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

Nel 2012, in sede di conversione del D.L. 95/12 e con una modifica all'art. 17 del D.Lgs. 422/97, è stato introdotto il principio dei costi standard per la determinazione della compensazioni dovute agli operatori e per la definizione dei corrispettivi da porre a base d'asta nelle procedure di gara per

l'aggiudicazione dei servizi. Nell'ambito delle competenze attribuite è auspicabile che l'Autorità, nella predisposizione degli schemi dei bandi di gara, contribuisca ad una corretta attuazione della norma.

3. CRITERI PER LA NOMINA DELLE COMMISSIONI AGGIUDICATRICI

3.1 CONFLITTI DI INTERESSE E INCOMPATIBILITÀ'

Q. 3.1.1 Si chiedono osservazioni motivate in ordine ai criteri di nomina delle commissioni aggiudicatrici volti ad escludere i soggetti potenzialmente portatori di conflitto di interesse. Quali criteri possono essere presi in considerazione oltre quelli sopra indicati?

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

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

Si ritiene che sia, in ogni caso, tra le competenze dell'Autorità quella di vigilare sulla garanzie di una effettiva prevenzione dei fenomeni di conflitto di interesse.

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.

3.2 ALTRI TEMI

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

4 SCHEMA DELLE CONVENZIONI

4.1 CONTENUTO MINIMO DELLE CONVENZIONI

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

Preliminarmente pare opportuno suggerire, anche ai fini di una maggiore comprensione e di una omogeneità terminologica con quanto previsto dalle disposizioni contenute nel regolamento 1370/2007/Ce e nelle norme nazionali, l'utilizzo della nozione di "contratto di servizio" la cui definizione (contenuta nel citato regolamento 1370) è talmente ampia da comprendere ogni possibile forma, contrattuale e non, di atto.

L'elenco prospettato dall'Autorità è esaustivo dei contenuti obbligatori da inserire nelle convenzioni. Si ritiene che il predetto elenco debba essere integrato prevedendo i seguenti ulteriori elementi:

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

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

Quanto previsto nel documento dell'Autorità con le osservazioni effettuate alla domanda precedente riguarda anche le convenzioni disciplinanti gli affidamenti in house.

Tutto quanto attiene la disciplina del "controllo analogo" trova di regola la propria regolamentazione in atti diversi (statuto, regolamenti su governance, controlli interni ecc.).

4.2 CONDIZIONI PER L'ESERCIZIO DELLO JUS VARIANDI

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

Q. 4.2.2 Quali forme e contenuti si ritiene dovrebbero assumere le previsioni contrattuali in merito al coinvolgimento degli utenti in caso di riprogrammazione non temporanea del servizio?

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

In tale ottica non si condivide quanto prospettato nel documento là dove ammette che la sopravvenuta insufficienza di risorse disponibili possa incidere sulla disciplina contrattuale consentendo variazioni incidenti sugli elementi essenziali (percorrenze e valore economico complessivo) in misura superiore a limiti fisiologici o contrattualmente previsti e comunque in grado di incidere sulla sussistenza dei presupposti di sostenibilità del contratto. E ciò risulta assolutamente

contrario a quanto ben evidenziato dal Consiglio di Stato nella decisione già richiamata in risposta al precedente quesito Q. 1.2..

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

Di regola i contratti prevedono una sorta di franchigia contrattuale (circa 2-3%) le cui variazioni in aumento o in diminuzione non determinano effetti sul contratto e sul corrispettivo.

Occorre poi prevedere meccanismi contrattuali che assicurino, entro limiti percentuali espressamente disciplinati (circa 15%), la flessibilità necessaria per apportare le necessarie variazioni al contratto susseguenti alla eventuale riduzione delle compensazioni economiche. Flessibilità che deve consentire di incidere su servizi e sull'occupazione e deve essere accompagnata dalla previsione di adeguati ammortizzatori sociali.

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

Quanto al coinvolgimento degli utenti, questo risulta disciplinato da norme di legge che ne prevedono una consultazione preliminare da parte dell'ente prima della predisposizione della rete dei servizi ed una consultazione periodica ai fini della valutazione dell'adeguatezza dei parametri quantitativi e qualitativi del servizi. Non è prevista e non si ritiene debba essere prevista nelle convenzioni una consultazione obbligatoria preliminare ad ogni singola variazione contrattuale che ente e gestore di norma condividono proprio allo scopo di adeguare l'offerta alla domanda.

4.3 I CORRISPETTIVI E LE PARTITE ECONOMICHE DEL CONTRATTO

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

In ordine alle modalità di rappresentazione dei corrispettivi si evidenzia che i corrispettivi per investimenti sono attualmente già distinti da quelli per l'esercizio. Per quanto attiene le compensazioni per obblighi tariffari (agevolazioni, esenzioni tariffari) si ritiene che anche esse debbano essere distinte da quelle per l'esercizio (cfr. risposta al Q. 4.5.1).

Per quanto riguarda la commisurazione dei corrispettivi per modalità di trasporto e per ambito di servizio sostanzialmente già esiste o comunque è possibile rilevarla dalla contabilità separata che le imprese sono tenute ad adottare ai sensi dell'allegato 1 del RE 1370/2007. Ben più complessa ed eccessivamente di dettaglio nonché superflua è la suddivisione dei corrispettivi per aree di produzione (manutenzione, esercizio, movimento) che peraltro sono voci relative a processi di costo. Si esprime condivisione nel far entrare nel corrispettivo contrattuale i canoni per l'uso delle infrastrutture e altri beni strumentali.

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

Parallelamente alla definizione dell'ammontare è necessario determinare un meccanismo di regolazione delle dinamiche del corrispettivo del tipo subsidy cap, di cui si parlerà più ampliamente nel punto successivo. Tale sistema prevede una revisione del corrispettivo attraverso un indicizzazione al tasso di inflazione il quale, al fine di stimolare percorsi di efficienza, viene ridotto di una quota che esprime un obiettivo di efficienza.

4.4 STRUTTURA TARIFFARIA E CRITERI DI AGGIORNAMENTO

Q. 4.4.1 Si chiedono osservazioni motivate in ordine alla applicabilità di un criterio di incentivazione che combini il price cap con un subsidy cap. Sono considerati tutti i suoi possibili effetti nelle diverse situazioni gestionali ed in riferimento ai meccanismi di premialità per la distribuzione di risorse? Quali ulteriori criteri o diverse modalità di applicazione possono essere considerati? Per quali motivi essi sarebbero da preferire?

CONSIDERAZIONI SUL CRITERIO DEL PRICE CAP E SUBSIDY CAP

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

La formula sarà:

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

Con:

ΔT : variazione della tariffa

ΔP : variazione indice dei prezzi da impiegare nella rivalutazione (tasso di inflazione);

X: obiettivo di crescita annua dell'efficienza produttiva;

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

La formula generale, pertanto sarà:

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

Dove:

T_1 =nuova tariffa

T_0 =tariffa di partenza

p=tasso di inflazione

X=parametro di efficienza produttiva

Q=parametro di qualità

I=parametro di investimento

E=parametro di extraoneri

Il sistema del price cap agisce nel seguente modo:

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

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

Uno degli aspetti più rilevanti di cui bisogna tenere conto per l'introduzione del price cap nel TPL risiede nel fatto che e' necessario consentire all'azienda di svincolarsi dall'obbligo di aggiornare le tariffe in seguito ai dispositivi degli enti concedenti (delibera di giunta).

Infatti con l'introduzione del meccanismo del price cap l'azienda, per ottenere una revisione tariffaria, non dovrà attendere autorizzazioni dell'Ente affidante ma dovrà avere la facoltà di poter applicare i nuovi livelli di prezzo alle scadenze previste nel contratto di servizio.

Il vantaggio pertanto consiste nella flessibilità e nell'automaticità degli adeguamenti tariffari, fattori che rendono le imprese maggiormente autonome e soprattutto svincolate da negoziazioni con l'Ente locale e delibere di Giunta per assicurarsi l'aggiornamento dei prezzi.

Il principio inoltre lascia ampia libertà nella determinazione dei livelli di prezzo, nel senso che consente all' azienda, sulla scorta delle proprie valutazioni commerciali, di poter aggiornare le tariffe nei limiti del tetto stabilito.

In sostanza l'aggiornamento non deve rappresentare un obbligo ma una possibilità di cui l'azienda può usufruire.

Infatti costringere l'azienda ad adeguare il prezzo potrebbe causare conseguenze opposte tra le quali una contrazione della domanda seguita da una diminuzione dei ricavi da traffico.

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

Altresì, per assicurare una maggiore flessibilità alle politiche commerciali aziendali, la variazione percentuale della tariffa dovrebbe essere una media ponderata dell'intera offerta tariffaria.

In tal modo si consente all'azienda di poter agire sui diversi titoli di viaggio a disposizione, fermo restando eventuali limiti di natura sociale stabiliti dagli Enti pubblici competenti.

Ulteriore vantaggio, non di poco conto, risiede sia nella facilità di applicazione, che nella chiarezza e la trasparenza in termini di comunicazione all'utenza, la quale diverrebbe consapevole dell'aumento

medio delle tariffe, consapevolezza che crea un rapporto di fiducia con l'azienda e la sensazione di far parte del processo decisionale che sottintende la formazione della tariffa.

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

Per una corretta indicizzazione e al fine di salvaguardare quegli "equilibri economico-finanziari dei soggetti esercenti il servizio" che sono menzionati nell'articolo 1, comma 1, della legge 481/95 appare necessario che le tariffe continuino a mantenere un'indicizzazione, per la parte relativa al costo delle materie prime (gasolio, lubrificanti, metano) ad indicatori che riflettano le variazioni di tali prodotti. Tale revisione intende trasferire nelle tariffe le variazioni delle sole quote di costo che, essendo influenzate dall'andamento dei mercati internazionali, non sono direttamente controllabili dagli esercenti il servizio.

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

Tuttavia tale indice anche se relativo al settore dei trasporti si caratterizza per numerosi categorie, gruppi e voci di prodotto molte delle quali non sono inerenti le dinamiche dei costi per la gestione di un sistema di trasporto (esempio considera l'acquisto di automobili, motocicli e ciclomotori)

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

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

Tenuto conto della struttura dei ricavi del settore del TPL si condivide l'impostazione dell'ART in merito all'applicazione della X di efficienza esclusivamente nella formula che regola la dinamica del corrispettivo. Ciò giustamente al fine di evitare una duplicazione nel caso in cui venisse applicata sia alle tariffe che ai corrispettivi.

Ulteriore questione riguarda l'entità del trasferimento iniziale (Tt-1) a cui applicare il cap il quale ai sensi della normativa deve essere definita in virtù dei costi standard, o meglio della compensazione standard (costi standard – ricavi da traffico).

Al riguardo si evidenzia che l'articolo 17, comma 1, del D.Lgs n. 422/1997 dispone che le regioni, le province e i comuni, allo scopo di assicurare la mobilità degli utenti, definiscono gli obblighi di servizio pubblico, prevedendo nei contratti di servizio le corrispondenti compensazioni economiche alle aziende esercenti i servizi stessi, determinate secondo il criterio dei costi standard che dovrà essere osservato dagli enti affidanti nella quantificazione dei corrispettivi da porre a base d'asta previsti nel bando di gara o nella lettera di invito delle procedure concorsuali, tenendo conto, ai sensi della citata disposizione comunitaria, dei proventi derivanti dalle tariffe e di quelli derivanti anche dalla eventuale gestione di servizi complementari alla mobilità.

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

La definizione del corrispettivo in base ai costi standard costituisce altresì un elemento di valutazione per la determinazione della X di efficienza nella formula del subsidy cap, la quale deve tener conto

che il trasferimento iniziale a cui applicare il cap è comunque già costruito secondo parametri di efficienza.

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

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

E' opportuno prevedere un sistema che compensi l'impresa per maggiori costi derivanti da eventi incidenti sul programma di esercizio e sulla velocità commerciale che è il driver di costo non direttamente controllabile dall'impresa ma dall'ente titolare delle politiche della mobilità/viabilità. Pertanto sarebbe necessario inserire nei contratti di servizio delle clausole per cui una riduzione della velocità commerciale dovuta ad elementi esogeni alla gestione aziendale (lavori, modifiche della viabilità) determini una compensazione a favore dell'impresa per i maggiori costi sostenuti.

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

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

4.5 TARIFFE, ESENZIONI E AGEVOLAZIONI TARIFFARIE

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

In tale ambito è sufficiente segnalare la normativa europea.

L'articolo 11 del RE 1191/69 (ora abrogato), i cui concetti sono stati ripresi dall'articolo 3 e dall'Allegato 1 del RE 1370/2007, definisce puntualmente la metodologia di calcolo per la quantificazione della compensazione per obbligo tariffario. In particolare esso stabilisce nel caso di un obbligo di natura tariffaria l'ammontare della compensazione è pari alla differenza fra due termini:

- a) il primo termine è pari alla differenza tra, da un lato, il prodotto del numero delle unità di trasporto previste - per la tariffa più favorevole che potrebbe essere rivendicata dagli utenti se non

esistesse l'obbligo in questione - o, in mancanza di tale tariffa, per il prezzo che l'impresa avrebbe applicato nel quadro di una gestione commerciale che tenesse conto dei costi della prestazione in questione nonché della situazione del mercato e, dall'altro il prodotto del numero delle unità di trasporto effettive per la tariffa imposta durante il periodo di tempo considerato.

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

Se, per la situazione del mercato, la compensazione calcolata in applicazione del paragrafo 1 non consente di coprire i costi complessivi del traffico soggetto all'obbligo tariffario in questione, l'ammontare della compensazione è pari alla differenza tra detti costi e gli introiti di detto traffico. Le eventuali compensazioni già effettuate ai sensi dell'articolo 10 sono prese in considerazione in questo calcolo.

La materia è altresì disciplinata dall'articolo 149 comma 8, del T.U.E.L. (Principi generali in materia di finanza propria e derivata) il quale dispone che "Gli enti locali determinano per i servizi pubblici tariffe o corrispettivi a carico degli utenti, anche in modo non generalizzato. Lo Stato e le regioni, qualora prevedano per legge casi di gratuita' nei servizi di competenza dei comuni e delle province ovvero fissino prezzi e tariffe inferiori al costo effettivo della prestazione, debbono garantire agli enti locali risorse finanziarie compensative.

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

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

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

Q. 4.6.2 Si chiedono osservazioni motivate in ordine alle procedure e modalità di consultazione ed intesa con gli utenti e le loro associazioni nonché alla possibilità che esse incidano su elementi della convenzione che possono influire sull'equilibrio economico della offerta.

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

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

Ora, pare opportuno rilevare come l'adozione di adeguati sistemi di monitoraggio e verifica del rispetto degli standard previsti nel contratto sia connessa alla verifica dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico imposti e, come tale, debba trovare adeguata considerazione nella quantificazione delle compensazioni dovute al gestore.

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

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

4.7 LA CARTA DELLA QUALITA' DEI SERVIZI

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?

Già disciplinati esaustivamente da norme di legge.

4.8 MONITORAGGIO, RENDICONTAZIONE E CONTROLLI

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

Q. 4.8.2 Si chiedono osservazioni motivate con riferimento agli schemi di rendicontazione sui livelli quali-quantitativi di servizio e sui parametri ed obiettivi di tipo economico e gestionale.

Q. 4.8.3 Si chiedono osservazioni motivate in ordine alla prospettata diffusione pubblica di informazioni concernenti l'andamento del servizio, al tipo di dati da pubblicizzare, al loro formato ed alla periodicità.

L'adozione di adeguati sistemi tecnologici (es. sistemi AVM) può favorire il monitoraggio della regolarità dei servizi e, quindi, la regolarità nell'esecuzione delle prestazioni contrattuali fornendo utile strumento anche di individuazione delle responsabilità . A tal fine sarebbero auspicabili, confidarti i costi di implementazione di detti sistemi, misure di incentivazione in tal senso.

4.9 PREMI E SANZIONI

Q. 4.9.1 Si chiedono osservazioni motivate in ordine alla previsione di un meccanismo di incentivazione fondato su un bilanciamento tra premi e sanzioni come sopra descritto.

Q. 4.9.2 Quali criteri, oltre quelli già menzionati, possono rendere più efficace ed incentivante il sistema di premi e sanzioni? Quali pratiche sarebbero, al contrario, disincentivanti o vessatorie?

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

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

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

In quest'ottica si rimarca la necessità di introdurre negli schemi di convenzione analoghi meccanismi di premi e sanzioni connessi al rispetto o meno da parte degli enti degli impegni e degli obiettivi attribuibili alla loro responsabilità. Ad esempio, realizzazione di corsie preferenziali, adozione di politiche della mobilità, realizzazione di interventi infrastrutturali che migliorino le performances del servizio potrebbero ricevere adeguata valorizzazione ai fini di possibili risparmi nelle compensazioni (es. adeguamento annuale al tasso di inflazione).

In ogni caso si evidenzia la necessità di evitare duplicazioni di sanzioni tra enti affidanti ed Autorità per medesimi eventi.

4.10 BENI ESSENZIALI E INDISPENSABILI PER L'EFFETTUAZIONE DEL SERVIZIO

Q. 4.10 Si chiede di fornire osservazioni motivate in merito ai criteri di valutazione dei beni essenziali da mettere a disposizione dell'eventuale nuovo entrante al fine di evitare discriminazioni tra le imprese partecipanti o tra queste e l'incumbent, con particolare riferimento al materiale rotabile.

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

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

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

Ora, se l'obiettivo è quello di garantire una effettiva competizione tra le imprese e quindi di realizzare un mercato realmente contendibile, pare evidente come a tale scopo gli enti possano ritenerne che, sulla base dei criteri sopra evidenziati, beni quali depositi e materiale rotabile vengano qualificati come essenziali o indispensabili ai fini dell'espletamento del servizio pubblico e come tali messi a disposizione dei concorrenti indicandone negli atti di gara in modo trasparente le condizioni di accessibilità. A sostegno di tale soluzione militano esigenze non solo legate alla tutela della concorrenza ma anche ai possibili impatti sulla finanza pubblica degli Enti Locali oltre che considerazioni legate ai vincoli di destinazione gravanti su beni in questione (vincoli di destinazione d'uso dei depositi e vincoli alla linea dei mezzi).

Per realizzare una piena contendibilità del mercato si ritiene, quindi, che occorra attribuire all'ente affidante il compito di individuare, prima dell'avvio delle procedure di gara, i beni considerati essenziali ed indispensabili all'espletamento del servizio e di cui garantire l'accesso. E ciò a prescindere dalla circostanza che i beni siano stati acquisiti o meno con l'intervento, in tutto o in parte, di contribuzioni pubbliche. Ciò che rileva è la essenzialità/indispensabilità del bene ai fini dell'espletamento del servizio e della contendibilità della gara.

A tale scopo si ritiene debba essere avviato un contraddittorio con il titolare dei suddetti beni per individuare le soluzioni e le condizioni di accessibilità e per definirne il valore di subentro tenendo conto anche degli eventuali investimenti tecnologici effettuati sui beni.

Conseguentemente gli atti di gara devono prevedere l'obbligo del gestore uscente a cedere i beni configurati come essenziali o indispensabili, ivi compreso il materiale rotabile, ai fini dell'erogazione del servizio e, correlativamente, l'obbligo del gestore subentrante a rilevare i beni alle condizioni previste negli atti di gara.

Condizioni che, in ogni caso, devono avere riguardo a valori di mercato, come si afferma a livello comunitario, decurtate le percentuali di finanziamento pubblico. Inoltre, allo scopo di una corretta valutazione del valore di mercato occorre definire criteri omogenei di ammortamento per ciascuna tipologia di mezzo prevedendo che al gestore uscente debba essere riconosciuto, per i beni messi a disposizione, il valore maggiore tra quello di mercato e il valore residuo contabile.

Nel caso in cui i beni non presentino, in relazione a piccole dimensioni del lotto ed ai limitati volumi della gara, le caratteristiche di essenzialità o indispensabilità e non sia pertanto previsto l'obbligo di messa a disposizione degli stessi, occorrerà prevedere negli atti di gara l'obbligo del gestore subentrante ad acquisirli dando un tempo ragionevole per dotarsene prima dell'inizio effettivo dell'esercizio.

Tali previsioni, come evidenziato al precedente punto sui criteri di aggiudicazione, non precludono la possibilità di valorizzare, in sede di valutazione dell'offerta, gli impegni assunti dai concorrenti riguardo ai beni ed allo svecchiamento del parco rotabile.

Resta fermo che gli atti di gara ed il contratto di servizio devono comunque disciplinare la sorte, alla scadenza del contratto di servizio, dei beni messi a disposizione od acquisiti in costanza di contratto con l'utilizzo di finanziamento pubblico (sia esso un finanziamento ad hoc o contributi per investimenti erogati nell'ambito del corrispettivo contrattuale).

4.11 I CRITERI PER LA DETERMINAZIONE DEL VALORE DI SUBENTRO

Q. 4.11.1 Si chiedono osservazioni motivate in ordine alle modalità di valorizzazione del valore residuo dei beni indispensabili per l'erogazione dei servizi distinti in base alle modalità di finanziamento. Quali ulteriori parametri e aspetti andrebbero considerati?

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

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

Q. 4.11.4 Si ritiene che l'inserimento tra le clausole delle convenzioni da allegare ai capitolati di gara delle modalità di copertura del valore di subentro possa costituire uno strumento per favorire la contendibilità della gara? Quali ulteriori aspetti andrebbero considerati?

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

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

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

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

4.12 I CRITERI PER LA DETERMINAZIONE DEI CANONI DI LOCAZIONE

Q. 4.12 Si chiedono osservazioni motivate in ordine ai criteri per la determinazione del canone di locazione dei beni indispensabili per l'effettuazione del servizio.

La determinazione del canone di locazione dovrebbe essere effettuata in funzione della copertura dei costi sostenuti dalla società patrimoniale e pertanto dei costi di ammortamento (comprensivi della capitalizzazione della manutenzione straordinaria, dei costi finanziari, degli accantonamenti per manutenzione ciclica e del margine di utile).

4.13 TEMPI E MODALITA' PER MESSA IN DISPONIBILITA' DEL MATERIALE ROTABILE FERROVIARIO

Q. 4.13.1 Si chiedono osservazioni motivate in ordine alle considerazioni sopra rappresentate sui tempi di acquisizione del materiale rotabile ferroviario. Quali sono i criteri da considerare per una corretta valutazione di questi tempi?

Q. 4.13.2 Si chiedono osservazioni motivate in ordine alla necessità di assicurare la disponibilità delle informazioni tecniche sui beni e sui servizi di trasporto su gomma da fornire al mercato. In particolare, quali sono le tipologie di informazioni più rilevanti che dovrebbero essere rese disponibili?

Q. 4.13.3 Con riguardo agli strumenti di noleggio e locazione finanziaria da utilizzare per l'acquisizione di materiale rotabile, quali aspetti tecnici andrebbero considerati distinguendo tra settore del trasporto via ferrovia e su gomma?

Innanzitutto la norma che pone un termine massimo di 18 mesi non pare coerente con i tempi di approvvigionamento.

I tempi, come evidenziato dall'Autorità, vanno valutati in funzione del materiale messo a disposizione e dell'entità del materiale rotabile che l'impresa si obbliga contrattualmente ad acquisire.

4.14 CLAUSOLE DI TRASFERIMENTO DEL PERSONALE

Q. 4.14 Si ritiene l'elenco fornito esaustivo delle informazioni occorrenti al fine di ridurre le asimmetrie informative tra incumbent e nuovi entranti? Quali ulteriori informazioni dovrebbero essere fornite relativamente al personale da trasferire e con quali modalità e tempistiche?

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?

Si vedano le considerazioni già effettuate sub Q. 2.6.2.

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

Q. 15 ALTRI TEMI