

**Consultazione pubblica dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti
sulle questioni regolatorie relative alla assegnazione in esclusiva dei servizi
di trasporto pubblico locale**

Contributo della Regione Toscana

La Regione Toscana nell'esprimere piena condivisione per l'iniziativa dell'Autorità evidenzia, a integrazione di quanto è già stato oggetto di confronto diretto, alcuni temi su cui porre particolare attenzione.

PREMESSE

Livello normativo

L'attuale quadro normativo afferente al trasporto passeggeri su gomma, ferrovia e metropolitano prevede per il:

- trasporto su gomma l'applicazione del Reg. 1370/2007 se il servizio viene regolamentato attraverso una concessione, l'applicazione della Direttiva 18/2004 e e del D.Lgs 163/2006 se oggetto di affidamento è il servizio di trasporto, tale impostazione è confermata anche nella nuova direttiva 24/2014
- trasporto per ferrovia e metropolitana dal Reg. 1370/2007 in quanto espressamente esclusi dall'applicazione della direttiva sugli appalti (18/2004 e anche 24/2014)

Anche la nuova direttiva 23/2014 che disciplina gli affidamenti in concessione esclude dal suo ambito di applicazione le concessioni di trasporto pubblico confermando l'applicazione del Reg. 1370/2007.

Relativamente al trasporto su gomma nel documento posto in consultazione non risulta chiaro se esso afferisce solo alle ipotesi di affidamento del servizio attraverso il contratto di concessione (contratto di tipo “net cost”), mentre nel caso di affidamento come servizio (di trasporto – tipico ad esempio del contratto “gross cost”) occorre applicare la disciplina per affidamenti di servizi contenuta nel D.Lgs 163/2006 e sarà l'Amm.ne ad identificare la rete messa a gara, i mezzi ed il personale necessari per l'espletamento del servizio. Considerato quanto maturato in Regione Toscana si prende a riferimento il documento posto in consultazione considerando che afferisca all'affidamento in concessione del servizio per il trasporto su gomma.

Ambiti di gara e Simmetria Informativa

Nell'affrontare il tema dell'affidamento di servizi di trasporto pubblico gli aspetti che riguardano le stazioni appaltanti vanno considerati al pari di quelli che riguardano le imprese di trasporto. Così nella stessa definizione dei lotti di gara, sono certamente di rilievo le modalità con cui la stazione appaltante si organizza per l'esecuzione del contratto. In particolare la declinazione del rapporto fra dimensioni del lotto, economicità della gestione e dimensioni delle imprese, può avere una sua evoluzione strettamente legata alla maggiore o minore capacità della stazione appaltante nel garantire l'unicità dell'offerta per bacini d'utenza che tendenzialmente risultano sempre più ampi. Una struttura robusta della stazione appaltante in grado di offrire servizi, informazioni e tariffe concepiti e progettati come unitari, può permettersi un'articolazione dei lotti per l'esecuzione del servizio più ampia e con un mercato più spostato sull'efficienza dell'esecuzione. Viceversa ove le potenzialità organizzative della stazione appaltante siano limitate, la tendenza ad associare unitarietà dell'offerta di trasporto ed unicità del lotto è del tutto naturale.

L'adeguatezza della stazione appaltante è quindi un tema che non può essere trascurato e questo non solo e non tanto per quanto attiene la fase di affidamento, bensì per quella che attiene la gestione del contratto e l'esecuzione del servizio. E' nell'arco di vigenza contrattuale che l'asimmetria, gestionale ed informativa, fra stazione appaltante e gestore può determinare condizioni che inficiano ogni obiettivo della stessa gara.

La simmetria informativa costituisce a sua volta un fattore essenziale per la qualità dell'affidamento del servizio ed ancora una volta è dimostrabile quanto ciò dipenda dal sistema informativo che la stazione appaltante realizza per la programmazione e gestione del contratto. Nell'esperienza toscana l'assunzione del punto di vista dell'utente nel poter accedere all'informazione sull'offerta di trasporto pubblico ha costituito l'elemento fondante di una conoscenza spinta fino al dettaglio della singola corsa (dall'orario alla singola fermata fino all'orario integrato del servizio e le funzioni di trip-planning), in grado di supportare tanto la programmazione quanto la gestione del servizio, in condizioni di conoscenza, per una volta, superiori a quelle dei singoli gestori (tutti i servizi indipendentemente da modo e vettore, gli strati informativi territoriali e socio-economici sovrapponibili). La gestione strutturata di dati e protocolli stabili di raccolta diretta dalla fonte che li genera durante la vita di ciascun contratto sono quindi elementi essenziali per la misura di adeguatezza della stazione appaltante.

Infine una notazione più generale sulla dimensione dei lotti di gara per i quali, in situazioni di stabilità dell'offerta, sono indubbiamente determinanti i fattori di efficienza produttiva e ampiezza del mercato. Diverso il caso in cui l'affidamento preveda una robusta ristrutturazione dell'offerta, con la conseguente necessità di affiancare all'esecuzione del servizio un intervento sui fattori produttivi per cui il piano industriale (quindi il piano occupazionale considerata la struttura di costi delle aziende di trasporto) travalica la "normale" ricerca di miglioramento dell'efficienza produttiva. Qui nel determinare la dimensione del lotto si inseriscono, oltre ad efficienza e mercato, i fattori "robustezza" del gestore e "mobilità" dei fattori produttivi.

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 preinformazione

Considerato che la pubblicazione assolve ad una funzione di preinformazione si ritiene che un tempo maggiore di un anno non sia opportuno in quanto un lasso di tempo troppo ampio può non suscitare l'attenzione degli operatori. Il problema della necessità di acquisizione del materiale rotabile deve trovare una soluzione nell'ambito della gestione del servizio in considerazione anche che solo l'affidatario della gara avrà un reale interesse ad acquisire il materiale.

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 ricorrano i presupposti, delle eventuali proroghe

Nell'ambito di un contratto di concessione occorre tener presente anche che la durata è una delle misure con le quali si può intervenire al fine del riequilibrio economico del contratto laddove nel

corso della gestione si verificano modifiche delle situazioni che incidano sulle componenti economiche e finanziarie della concessione.

In considerazione della necessità di dover far fronte con continuità al servizio occorre prevedere la proroga dello stesso fino all'affidamento del nuovo 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?

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?

Si condivide la necessità che il quadro informativo da mettere a disposizione dei partecipanti alla gara sia il più completo ed esauriente possibile, per garantire la massima conoscenza possibile degli ambiti di gara, regole, territorio, servizi, prestazioni etc., ridurre le asimmetrie informative fra concorrenti e garantire quindi la massima partecipazione alla contesa.

Appare utile il poter disporre di uno schema di riferimento unico: la tabella proposta dall'Autorità appare in questo senso completa delle informazioni necessarie: si rileva tuttavia che il livello di informazione richiesto risulta in alcuni casi eccessivo, ad es. nel caso di dati sulla Domanda effettiva per modalità di trasporto (flussi O / D distribuiti per fascia oraria, giorni della settimana), delle Performance qualitative per linea (dati storici (3 anni) di qualità erogata per puntualità e affidabilità – media diverse fasce della giornata), nel caso dei Passeggeri trasportati (suddivisione per linea ultimi 3 anni con differenziazione pax viaggianti e paganti).

Per ovviare al problema della difficoltà (impossibilità in alcuni casi) a reperire le informazioni per i partecipanti, la tabella schema unico, potrebbe essere calibrata su livelli più aggregati, lasciando le possibili espansioni all'ente appaltatore e proposta come base dati minima, riferita a ciascuna Tipologia di informazioni.

Tra le informazioni da fornire è opportuno aggiungere quelle relative agli altri sistemi di trasporto non oggetto di gara (ad es. gomma nel caso di gara per ferroviario), ed alla specifiche relative alla intermodalità, ove sussistano esigenze / richieste in tal senso: si cita ad esempio il caso dei sistemi terrestri – ferro / gomma – ed il sistema di trasporto marittimo, dove l'integrazione può essere determinante nel sistema regionale di mobilità per garantire la continuità territoriale con le isole.

Inoltre, nel caso di gara per il servizio ferroviario, è necessario fornire dettagliate informazioni sui servizi ferroviari che interessano di più regioni (ex interregionali) sul loro assetto attuale e futuro, sui livelli qualitativi del servizio e di integrazione tariffaria e modale, in modo che il servizio si coordini con quello in corso di svolgimento nell'altra regione e non vi siano decadimenti a danno dei viaggiatori.

Per ciascuna voce è necessario che siano dichiarati la fonte del dato, il metodo di rilevazione, le modalità di acquisizione.

Occorre inoltre considerare che il grado di informazione varia al variare della tipologia di gara; nel caso di gara “flessibile” il livello di informazione avrà grado e caratteristiche diverse che nel caso di gara “rigida”; è quindi maggiormente giustificabile un flessibilità nel livello di informazione

Per quanto attiene il trattamento delle informazioni e dei dati sensibili, si ritiene che una possibile soluzione possa essere quella di costituire una “data room” con accesso controllato e riservato ai soli partecipanti alla gara; nella stessa possono essere disciplinate le modalità di accesso e di

esportazione delle informazioni.

In particolare, la tutela di informazioni e dati commercialmente sensibili può essere perseguita mediante l'utilizzo di diversi strumenti cautelativi:

1. l'accesso alla documentazione situata nella data room virtuale (telematica) è espressamente richiesto alla stazione appaltante dal singolo Concorrente interessato, dopo la ricezione della lettera di invito, sottoscrivendo formalmente, ad opera del legale rappresentante, un apposito impegno di riservatezza, in cui sono individuate ed accettate, sotto la propria responsabilità, prescrizioni tese a conformare l'utilizzo corretto di tali informazioni, rigorosamente al solo obiettivo di formulare l'eventuale offerta;
2. contestualmente, il legale rappresentante individua un proprio indirizzo di posta elettronica, cui la stazione appaltante attribuisce in via esclusiva il rispettivo codice di accesso alla data room;
3. ad eventuali richieste di chiarimenti o di accesso ad ulteriore documentazione, la stazione appaltante si riserva facoltà di opporre motivato diniego, in particolare qualora vengano ravvisate superiori ragioni di tutela della concorrenza commerciale;
4. eventuali visite a siti, impianti e materiale rotabile da parte di un Concorrente avvengono, previa richiesta, con accompagnamento di dipendente dell'azienda proprietaria e dipendente della stazione appaltante, che verifica e garantisce il rispetto delle regole di comunicazione fra i rappresentanti del Concorrente e dell'azienda proprietaria del sito oggetto di visita.

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?

I requisiti di capacità tecnica devono assicurare per il trasporto su gomma la capacità di gestire un servizio di trasporto pubblico di linea sulla base di orari programmati e ad offerta indifferenziata.

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?

La disciplina per l'acquisizione della certificazione dipende dalla necessità o meno delle stesse per l'effettuazione del servizio. Se la certificazione è necessaria la stessa deve essere presente al momento della gara come requisito per la partecipazione. Per quanto concerne le certificazioni in materia di qualità aziendale le stesse potrebbero essere acquisite in corso di esecuzione del contratto, mentre per quanto riguarda il certificato di sicurezza lo stesso potrebbe essere richiesto all'aggiudicatario prima dell'inizio dell'esecuzione del servizio.

2.6 I CRITERI DI AGGIUDICAZIONE ED ATTRIBUZIONE DEI PUNTEGGI

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?

Relativamente al personale, posto che la legislazione nazionale in tema di lavoro prevede l'applicazione dei contratti collettivi nazionali di riferimento per le categorie di lavoratori appartenenti alle imprese che svolgono il servizio, nel documento in consultazione non risulta chiaro se oggetto di valutazione è il riassorbimento di tutto o del maggior numero del personale del gestore uscente o l'applicazione allo stesso dei contratti nazionale ed aziendale. In quest'ultimo caso il criterio sarebbe illegittimo perché violerebbe le norme a tutela del lavoro. Nell'altro caso il maggior riassorbimento potrebbe essere oggetto di valutazione (Piano Occupazionale e coerenza col Piano Economico Finanziario della Concessione) tenendo conto che occorre incentivare l'efficienza del servizio. Dovrebbe essere comunque da escludere la previsione di un obbligo al mantenimento degli addetti e/o delle condizioni contrattuali integrative per l'intera durata del contratto di servizio.

Una notazione in proposito va fatta con riguardo alla previsione del DM 11 marzo 2013 che, nel determinare l'erogazione della quota premiale del Fondo Unico Trasporti, prevede il criterio del mantenimento dell'occupazione.

2.7 LE MODALITÀ DI PRESENTAZIONE DELLE OFFERTE

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

Si concorda con l'opportunità di prevedere la possibilità che nel definire l'offerta complessiva siano indicati i valori di prezzo unitario distinti per anno e tipologia di servizio (urbano, extraurbano etc.)

2.9 IL NUMERO DELLE OFFERTE AMMISSIBILI

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

Si ritiene di aggiudicare anche in presenza di una sola offerta, sempre che la stessa sia valida e risponde pienamente alle necessità e condizioni messe a gara, in quanto il servizio deve comunque essere svolto e in mancanza di aggiudicazione lo stesso finirebbe essere svolto dal gestore attuale con forme e condizioni che creano uno svantaggio alla stazione appaltate (affidamento con trattativa o con obblighi di servizio e conseguente contenzioso)

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.

Si ritiene debbano essere considerati specifici aspetti relativamente a:

- contrasto all'evasione tariffaria - che consentirebbe un recupero economicità.

- modalità di gestione delle emergenze – al fine di garantire anche al verificarsi di emergenze, derivanti da eventi naturali e non, servizi minimi e comunque ridurre al minimo i disagi agli utenti.
- manutenzione dei beni strumentali - in modo da assicurarne il mantenimento in uno stato di efficienza tale da garantire il regolare svolgimento del servizio e da non pregiudicare gli standard di qualità previsti dal contratto stesso.

4.6 LIVELLI MINIMI DI QUALITÀ 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 Regione Toscana ha recepito in uno specifico Accordo fra la stessa Regione, l'Anci Toscana e le Associazioni dei consumatori, le "linee guida" predisposte dal Ministero dello Sviluppo Economico con il fine di dare attuazione alle disposizioni contenute nell'art.2 comma 461 della Legge 244/2007, linee guida che sono state poi oggetto di accordo sancito in sede di Conferenza Unificata il 26/9/2013.

L'Accordo ha come riferimento l'universo dei servizi pubblici, ivi compreso quelli di trasporto pubblico locale: in tal modo si è stabilito un percorso virtuoso per realizzare un rapporto di collaborazione fra pubblica amministrazione, soggetti erogatori dei servizi e consumatori.

L'Accordo, di cui si riporta il testo integrale, prevede la costituzione di un "tavolo sulla qualità" dei servizi utile ad un confronto fra le parti in merito alla definizione, per ciascun servizio, delle modalità di partecipazione delle Associazioni dei Consumatori, delle procedure di monitoraggio sulla qualità erogata, della organizzazione delle sessioni di verifica e di monitoraggio.

Tra gli impegni assunti dalle parti, quello della consultazione obbligatoria delle Associazioni in sede di stipula o di integrazione dei contratti di servizio e le modalità di finanziamento del fondo per le attività delle Associazioni, previsto dall'art.2 comma 461 d) della L.244/2007.

L'Accordo è quindi uno strumento di regolazione e di gestione per tutte le attività che vedono coincidere interessi della Pubblica Amministrazione e interessi dei consumatori.

Nel contesto che verrà così a determinarsi, dovranno trovare condivisione le procedure e le modalità di consultazione dei consumatori, in particolare le modalità di conciliazione, di tutela nei confronti dei cittadini, di diffusione e circolazione della comunicazione e della informazione.

Riguardo alle questioni legate alla comunicazione, si fa sempre più stringente la necessità che la Pubblica Amministrazione di doti dei canali di comunicazione in grado di dialogare in modo continuativo e diretto con gli utenti del servizio, attraverso l'attivazione di portali web, con cui integrare forme più classiche di comunicazione quali contact center, posta elettronica etc.

L'esperienza della Toscana a riguardo si sta evolvendo in questo senso e si stanno predisponendo spazi interattivi nel sito della regione, attraverso i quali accedere a tutte le informazioni necessarie prima durante e dopo il viaggio, compreso quelle necessarie a monitorare l'andamento del proprio vettore anche in funzione di diritti al rimborso o al risarcimento.

Nel sito possono trovare collocazione i riferimenti al Regolamento CE 1371/2007 ed al D.lgs 70/2014, ivi comprese le modalità di sporgere reclamo secondo lo schema predisposto dall'Autorità.

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.

In caso di ispezioni dell'ente affidante non si condivide la previsione di obbligatorietà del contraddittorio con il gestore in quanto in certe situazioni non attuabile, dovrebbe essere invece prevista una clausola contrattuale che disciplini la possibilità del gestore di dimostrare/documentare l'eventuale infondatezza della violazione contestata dall'ente affidante.

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.

Sembra opportuno, nella individuazione di sistemi di incentivazione per il gestore del servizio, parlare di penali contrattuali e non di sanzioni, in modo che esse rientrino in un regime tale da consentirne una loro utilizzazione nell'ambito del contratto stesso a vantaggio degli utenti.

In questo differenziando le penali contrattuali dalle sanzioni applicabili, ad esempio nel caso di inadempienze riguardanti il Regolamento CE 1371/2007, individuate nel D.Lgs 70/2014 e nel Regolamento recentemente adottato dall'Autorità.

Appaiono altresì perseguibili altre forme di penalizzazione, quali ad es. la riduzione dei prezzi a favore degli utenti; mentre appare *complementare e non sostitutivo* della penale l'impegno dell'impresa a rimuovere le cause dell'inadempienza.

Si condivide infine l'ipotesi che la presenza di premi e penali contrattuali sia bilanciata in modo che i premi non possano in alcun modo superare le penali inflitte

4.10 BENI ESSENZIALI ED INDISPENSABILI PER L'EFFETTUAZIONE DEL SERVIZIO

4.13 TEMPI E MODALITÀ PER LA MESSA IN DISPONIBILITÀ DEL MATERIALE ROTABILE FERROVIARIO

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.

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?

Appare condivisibile in linea teorica l'impostazione della questione "beni essenziali" e "indispensabili" per l'effettuazione del servizio, secondo cui per dirsi "beni essenziali", questi ultimi devono rispondere a quattro requisiti di condivisibilità, essenzialità, non duplicabilità, dominanza da parte del soggetto che controlla; altrimenti trattasi di beni "indispensabili" per i quali

non è possibile prevedere obblighi di cessione a fine mandato dall'attuale gestore / detentore al nuovo affidatario.

Per quanto riguarda il materiale ferroviario, scrive l'Antitrust nel 2003:

“Nel caso di specie, l'Autorità ritiene che il materiale rotabile, sebbene essenziale per l'esercizio dei servizi di trasporto ferroviario di competenza regionale e seppur di difficile reperibilità sul mercato, non possa considerarsi non duplicabile a costi socialmente sostenibili e pertanto non può essere riconosciuto ad esso il carattere di essential facility.

(.....)

Ove invece l'amministrazione regionale non sia titolare di materiale rotabile proprio, essa dovrebbe:

- α) garantire che, nel selezionare il nuovo gestore del servizio di trasporto ferroviario regionale, la disponibilità attuale del materiale rotabile in capo ai partecipanti alle gare non costituisca un fattore di discriminazione tra gli stessi partecipanti, coerentemente con quanto disposto dall'articolo 45 della legge n. 166/2002;*
- β) aggiudicare la gara all'impresa in grado di offrire l'intero servizio di mobilità alle condizioni economicamente più vantaggiose, predisponendo un bando di gara che valuti congiuntamente le offerte relative alla gestione del servizio di trasporto e le caratteristiche e la qualità del materiale rotabile. In tale ultimo caso, la disponibilità dello stesso materiale dovrebbe essere comprovata dai partecipanti alla gara mediante la produzione di adeguata documentazione. Tuttavia, poiché, da una parte, il materiale rotabile non è facilmente reperibile e, dall'altra, occorre evitare che i diversi partecipanti siano discriminati, l'amministrazione regionale dovrebbe mettere in condizione l'aggiudicatario di disporre del materiale rotabile, a tal fine prevedendo che l'attività dell'aggiudicatario stesso abbia inizio solo dopo che sia trascorso il più breve tempo compatibile con quello necessario perché il vincitore della gara reperisca sul mercato il materiale rotabile indispensabile per lo svolgimento dei servizi”*

(Antitrust AS n.262/2003)”.

Atteso quanto sopra, si rileva come per dotarsi del materiale ferroviario necessario allo svolgimento del servizio da parte del soggetto vincitore di una gara, quest'ultimo possa: a) rivolgersi ad aziende produttrici di materiale rotabile. b) rivolgersi a società di noleggio.

In entrambi i casi la dimensione della flotta da acquisire è determinante sia nei tempi (l'esiguo numero di aziende costruttrici di materiale rotabile determina tempi di attesa lunghi se in particolare in presenza di più ordini, ad es, nel caso di più gare in corso) che nei costi (una gara regionale può richiedere oltre cento “materiali” per effettuare il servizio, con un investimento complessivo necessario non inferiore a 600 / 700 milioni di Euro).

Posto che la dimensione dei lotti sia più piccola come nel caso di più lotti in un solo bacino, la necessità di materiale rotabile ed i suoi costi risulteranno inferiori, i tempi di acquisizione saranno più brevi: tuttavia il numero delle gare concomitanti porterà nell'insieme ad un uguale fabbisogno (se non superiore) determinando tempi di approvvigionamento ugualmente lunghi.

L'ipotesi di dilazionare le gare nel tempo può impattare con la capacità di garantire l'unitarietà dell'offerta per gli utenti.

Stessi problemi si riscontrano nel caso di acquisizione del materiale mediante noleggio / noleggio finanziario, ipotesi che potrebbe risultare condizionata dalla relativa offerta.

Quindi pur non considerandolo “bene essenziale”, il materiale rotabile ferroviario rimane un pesante ostacolo all'ingresso per il quale, prevedere un tempo massimo di 36 mesi in luogo degli attuali 18 per il suo approvvigionamento (proposta nel disegno di legge sul tpl in corso di predisposizione) non sembra essere risolutivo.

La questione del materiale rotabile ferroviario è affrontata nel nuovo Regolamento Europeo ("Quarto pacchetto ferroviario" - modifica dell'attuale Reg. 1370/2007, in corso di approvazione al Consiglio Europeo), il quale apre nuove prospettive, stabilendo l'obbligo per le autorità di garantire le misure necessarie ad assicurare l'accesso al materiale rotabile agli operatori che partecipano alla gara per i servizi.

"L'imposizione agli Stati membri dell'obbligo di assicurare, agli operatori che intendono prestare servizi di trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia, l'accesso effettivo e non discriminatorio a materiale rotabile ferroviario idoneo permette di superare un grande ostacolo all'effettiva concorrenza nei contratti di servizio pubblico. Negli Stati membri privi di un mercato funzionante di noleggio del materiale rotabile ferroviario spetta alle autorità competenti adottare le misure che assicurino l'accesso a tale materiale al fine di aprire il mercato. Poiché la situazione e le esigenze variano da un paese all'altro, la nuova disposizione lascia tuttavia alle autorità competenti un ampio margine di manovra nella scelta del modo più opportuno per conseguire l'obiettivo, pur indicando le misure applicate con maggior frequenza. Le modalità della procedura e le misure atte ad assicurare l'accesso al materiale rotabile sono stabilite in atti di esecuzione basati sulla procedura d'esame prevista all'articolo 9 bis del regolamento."

Il nuovo Regolamento riconosce dunque per il partecipante ad una gara di trasporto ferroviario il diritto a disporre dei treni necessari per effettuare il servizio, lasciando alla autorità il compito di mettere a disposizione le risorse necessarie in termini di acquisto del materiale, ovvero di finanziarne l'acquisto. Si tratta in ogni caso di fare fronte ad un "obbligo" che, nel caso di indisponibilità da parte dell'attuale gestore a cedere i propri convogli, comporterebbe la necessità di risorse certamente consistenti, aggiuntive rispetto a quelle attualmente disponibili per la copertura dei sussidi.

Le stesse considerazioni possono esser fatte per quanto attiene gli impianti fissi (depositi, officine etc.), i quali pur potendo non essere considerati "beni essenziali", possono costituire anch'essi ostacolo "insormontabile" all'ingresso, in particolare in situazioni nelle quali, anziché nella disponibilità del gestore della rete (come dovrebbe essere in base al D.lgs 188/2003 nel quale se ne prevede la messa a disposizione dell'impresa a prezzi di mercato), il patrimonio dei depositi / officine risulta trasferito nell'asset dell'impresa ferroviaria, la quale può rifiutare di mettere lo stesso a disposizione del subentrante (a fine contratto e in caso di non rinnovo).

La Commissione Europea si è di recente espressa a riguardo nell'ambito del procedimento SA.32179 (2014/NN – ex2010/CP Misure di aiuti di stato a favore di Trenitalia S.p.A. e FS logistica S.p.A.)

A conclusione di un ampio e articolato resoconto delle circostanze che hanno portato alla apertura del Procedimento, essa afferma:

"Alla luce di quanto precede la Commissione dubita seriamente che le misure di trasferimento di asset a favore di Trenitalia e FS logistica e le misure di compensazione per obblighi di servizio pubblico a favore di Trenitalia siano compatibili con il mercato interno".

Dato atto che le officine e gli impianti di deposito costituiscono beni indispensabili al servizio la cui ubicazione è strettamente funzionale alla economicità / efficacia del servizio stesso (non tutte le localizzazioni vanno bene), appare quanto meno difficile sopperire alla mancanza di disponibilità concedendo al vincitore la facoltà di "costruire ex novo" su aree sia pure localizzate e a ciò dedicate.

Anche nel caso degli impianti fissi, nel ferroviario in particolare, ci si trova di fronte ad un ostacolo decisivo per la concorrenza.

1 Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che modifica il regolamento (CE) n. 1370/2007 per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia - Bruxelles, 30.1.2013

In entrambi i casi – materiale rotabile e impianti fissi – la messa a disposizione dei beni a favore del subentrante nell'esercizio del servizio ferroviario è assolutamente dirimente nel contesto di assegnazione di servizi in esclusiva mediante gara ed appare oggi difficilmente risolvibile in assenza di un'azione a livello governativo che definisca nuove regole in grado di crearne le opportune condizioni di contesto.

Resta ferma la possibilità dell'Autorità nazionale - che nel caso italiano è proprietaria dell'azienda che detiene i beni - di garantire modalità per la messa a disposizione degli stessi preoccupandosi di tutelare in altro modo le proprie imprese.

Nessun dubbio invece dovrebbe sussistere sulla disponibilità dei beni acquisiti durante l'esecuzione del contratto.

4.11 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?

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.

In merito alla questione posta circa i criteri di determinazione del valore di subentro, si allega il testo dell'Allegato al Decreto Dirigenziale 3462 del 2/8/2013, avente ad oggetto “*Approvazione linee guida per la valutazione dei beni nell'ambito della procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi di tpl nel lotto unico regionale*”, con le quali la Regione Toscana ha definito i criteri per la determinazione del valore dei beni mobili e immobili da adottare nella fase di trasferimento al vincitore della gara per il TPL su gomma, attualmente in corso.

4.15 ALTRI TEMI

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.

Tra i temi di interesse riguardanti il contenuto delle convenzioni e più in generale il contesto delle gare per il trasporto pubblico locale si segnala quello dei collegamenti ferroviari interregionali.

Le competenze sugli attuali treni interregionali furono attribuite per decreto a ciascuna regione nel 1998, unitamente alle competenze ed alle risorse per la gestione il trasporto ferroviario regionale, in attuazione del Dlgs 422/1997.

L'attribuzione a ciascuna regione della competenza su uno o più treni interregionali rispondeva allora più a questioni di equilibrio economico – finanziario di ciascuna direzione regionale (del gestore unico nazionale) che alle esigenze trasportistiche e di produzione di ciascuna regione.

Il sistema così determinatosi costituisce oggi una importante rete di collegamenti afferenti regioni diverse nella quale sono presenti situazioni di:

- servizi condivisi fra più regioni (con ripartizione delle spese – ricavi - corrispettivo in base alle percorrenze) ciascuna regione ha competenza su una parte della tratta
- servizi in esclusiva nel territorio di altre regioni: una regione ha competenza esclusiva su tutti i servizi dell'intera tratta
- servizi alternati sulla stessa tratta: ciascuna regione ha competenza esclusiva su alcuni servizi che si svolgono sull'intera tratta, alternandosi a quelli dell'altra regione.

Il materiale rotabile ed il personale in servizio sono forniti dalle direzioni regionali di entrambe le regioni (il materiale di una regione gira con il suo personale di condotta e di scorta nell'altra regione e viceversa); la tariffa è calcolata sulla base delle tariffe medie di ciascuna regione (tariffa sovraregionale).

A titolo esemplificativo si riportano i dati che interessano la Regione Toscana (anno di riferimento 2013)

I servizi interregionali che interessano la Regione Toscana si distinguono in:

- servizi interregionali interamente di competenza della Regione Toscana (corrispettivo in carico alla Toscana)
- servizi interregionali condivisi con altre regioni, in parte di competenza della Toscana in parte delle regioni confinanti (corrispettivo a carico di più regioni).

L'intero servizio regionale

treni*giorno di competenza Regione Toscana n.825

Treni*km*anno contratto di servizio Toscana 22,42 milioni

Offerta giornaliera posti n. 423.600

Corrispettivo 219 milioni di Euro

I soli treni interregionali

treni interregionali che interessano la Toscana n. 242

Treni*km*anno interregionali che interessano la Toscana 7,39 milioni

Offerta giornaliera posti n. 101.400

Corrispettivo riferibile ai soli treni interregionali 72,18 milioni di Euro

Nella prospettiva della attribuzione dei servizi ferroviari in esclusiva mediante gara, è dunque necessario, quanto meno:

- valutare attentamente il peso di ciascun servizio nel contesto di una eventuale riattribuzione degli stessi a ciascuna regione, al fine di garantire il mantenimento del livello dei collegamenti tra le regioni stesse;
- un quadro di obblighi in carico al soggetto subentrante, in grado di preservare le condizioni dei viaggiatori anche oltre “confine”;
- prevedere modalità di monitoraggio e di controllo del servizio e un sistema di penali condivisi fra le regioni, a tutela dei viaggiatori dell'una e altra regione:

- prevedere una tariffa compatibile con eventuali sistemi tariffari integrati presenti nella regione contermini compresi eventuali bonus.

Di tutto ciò è necessario fornire ai partecipanti la più ampia informazione, in sede di bando di gara.

Allegati:

1. Accordo fra Regione Toscana, l’Anci Toscana e le Associazioni dei consumatori per il recepimento delle linee guida predisposte dal MISE in attuazione dell'art. 2 comma 461 della L. 244/2007
2. Decreto Dirigenziale 3462 del 2/8/2013, avente ad oggetto “*Approvazione linee guida per la valutazione dei beni nell'ambito della procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi di tpl nel lotto unico regionale*”,