



Roma, 17 aprile 2015

**Autorità di Regolazione dei Trasporti**  
Via Nizza 230, 10126 Torino  
A mezzo posta certificata

PEC: [pec@pec.autorita-trasporti.it](mailto:pec@pec.autorita-trasporti.it)

**OSSERVAZIONI DI ANAV SU**  
**Schema di atto di regolazione recante "Misure regolatorie per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l'assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri e definizione dei criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici"**

**Titolo I**  
**BANDO DI GARA**

**Capo I**

**Misure regolatorie in materia di beni strumentali per l'effettuazione del servizio e di personale propedeutiche alla redazione dei bandi**

**Misura 1**

**(Beni strumentali per lo svolgimento del servizio)**

**Proposte di modifica**

*"a) le reti e le infrastrutture comprendenti i binari e le relative stazioni e i sistemi accessori, ivi inclusi le paline, i sedili alla fermata e i sistemi tecnologici di controllo **insistenti sulle predette reti e infrastrutture.**"*

**Nota esplicativa ed ulteriori osservazioni**

Si condivide l'individuazione dei beni strumentali operata dall'Autorità. Occorrerebbe precisare che i sistemi tecnologici di controllo di cui alla lett. a) sono quelli che insistono sulla rete (es. sistemi di segnalamento rete ferroviaria) e che, in ogni caso, sono sistemi differenti rispetto a quelli cui fa riferimento la successiva lettera d) (es. AVM).

## Misura 2

### (Criteri per l'individuazione dei beni essenziali, indispensabili e commerciali)

#### Proposte di modifica

*"4. Per la verifica dell'indispensabilità del materiale rotabile, da effettuare ~~ai sensi del in base ad una verifica rigorosa della cumulativa sussistenza delle condizioni di cui al punto 2, si tiene conto anche:~~*

*a) delle caratteristiche territoriali e organizzative del servizio oggetto di gara;*

*b) dei livelli prestazionali richiesti nel bando di gara;*

*~~e) della durata media della vita utile residua del parco rotabili.~~*

***c) delle caratteristiche tecnologiche del parco rotabile richieste nel bando di gara;***

***d) degli eventuali vincoli di destinazione ai servizi oggetto di gara insistenti sul materiale rotabile in uso al gestore uscente. "***

*5. L'applicazione dei criteri di cui alla presente misura per l'individuazione dei beni essenziali, indispensabili e commerciali da parte degli enti affidanti tiene conto degli esiti di una apposita consultazione svolta presso i soggetti ~~portatori di interesse titolari dei diritti di proprietà o uso dei beni e presso le amministrazioni pubbliche eventualmente interessate,~~ da avviare in concomitanza con la pubblicazione dell'avviso di cui all'articolo 7 del Regolamento (CE) n. 1370/2007 e da concludere ~~in tempi utili per la pubblicazione del bando di gara entro i successivi 60 giorni, a meno che il loro trasferimento non sia già disciplinato nel contratto di servizio con il gestore uscente. "~~*

#### Nota esplicativa ed ulteriori osservazioni

Si condivide la ricostruzione operata dall'Autorità in riferimento alla nozione di "beni essenziali e di "beni indispensabili" ed alle condizioni che devono necessariamente e cumulativamente ricorrere ai fini della relativa qualificazione.

Con specifico riferimento al materiale rotabile, pur ritenendo con l'Autorità che in taluni casi, connessi all'entità e specificità del materiale rotabile richiesto in sede di gara, il materiale stesso possa in concreto non risultare duplicabile a costi socialmente sostenibili o, comunque, in tempi conciliabili con l'interesse dell'ente affidante a concludere in tempi non eccessivamente lunghi la procedura di aggiudicazione dei servizi, si ribadisce che, come diverse volte affermato dall'Autorità antitrust, il materiale rotabile, ed in particolare il materiale su gomma, è di norma sempre duplicabile a costi sostenibili. Si ritiene pertanto opportuno che l'Autorità subordini la possibilità per gli enti affidanti di includere il materiale rotabile tra i beni indispensabili al ricorrere di specifiche condizioni, ed in primis alla sussistenza di vincoli apposti al materiale rotabile connessi al cofinanziamento pubblico dello stesso. Non sembra, invece, che la "durata media della vita utile residua del parco rotabile" possa costituire un criterio utile ai fini della verifica di indispensabilità dello stesso.

Si ringrazia l'Autorità per aver accolto la proposta avanzata da ANAV ed aver previsto che l'individuazione dei beni essenziali, indispensabili e commerciali da parte degli enti affidanti tenga conto degli esiti di una apposita consultazione. Occorrerebbe, tuttavia, limitare l'ambito dei "portatori d'interesse" da consultare ai titolari dei diritti di proprietà o uso dei beni ed agli enti locali interessati ai beni stessi (ad es. per vincoli urbanistici o di assetto del territorio). Sarebbe, inoltre, opportuno stabilire un tempo massimo per la conclusione della consultazione. Le suddette precisazioni appaiono necessarie al fine di evitare possibili contestazioni circa la mancata consultazione di presunti "portatori di interesse" o circa la congruità dei tempi di consultazione stabiliti dall'ente affidante.

In coerenza con le suddette osservazioni si propone la riformulazione dei punti 4 e 5 della misura.

### Misura 3

(Assegnazione dei beni dell'ente affidante per l'avvio del servizio)

#### Proposte di modifica

*"2. Gli enti affidanti **individuano** in relazione alle caratteristiche della gara ~~mettono a disposizione, anche attraverso i propri enti strumentali,~~ i beni immobili indispensabili per l'effettuazione del servizio di trasporto pubblico locale **in quanto non duplicabili a costi socialmente sostenibili** o, in caso di indisponibilità, ~~appositi impianti o aree attrezzate, liberi da vincoli urbanistici, per la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari a dotarsi di beni funzionalmente equivalenti per la gestione del servizio, in relazione alle loro caratteristiche tecnico-economiche e localizzative. In tal caso, il corrispettivo posto a base d'asta è aumentato in ragione dei maggiori costi di acquisto e infrastrutturazione o, in sede di valutazione delle offerte, è attribuito un punteggio maggiorato per la realizzazione dei beni e~~ **ne garantiscono la disponibilità ai soggetti aggiudicatari imponendo, ove necessario, ai soggetti terzi titolari dei suddetti beni l'obbligo di messa a disposizione con facoltà per tali soggetti terzi, in assenza di diversi vincoli stabiliti nel contratto di servizio, in atti normativi, ovvero connessi al cofinanziamento pubblico dei beni, di scegliere se cedere la proprietà o locare il complesso dei beni indispensabili individuati a prezzo di mercato ovvero al prezzo più alto che si provi di poter ottenere da una diversa utilizzazione.***

*3. Compatibilmente alle esigenze di finanza pubblica e in relazione alle caratteristiche della gara, gli enti affidanti possono:[...]*

*c) adottare ulteriori misure finanziarie per mitigare gli oneri e i rischi correlati agli investimenti richiesti all'aggiudicatario **compatibili con il principio di non discriminazione tra i partecipanti alla gara.**"*

#### Nota esplicativa ed ulteriori osservazioni

Per quanto attiene alle reti ed alle infrastrutture essenziali si condivide la misura di regolazione contemplata al punto 1.

Non si condivide, invece, quanto previsto al punto 2 circa le modalità di messa a disposizione dei beni immobili indispensabili per l'effettuazione del servizio. Innanzitutto si rileva una contraddizione tra la rubrica della misura (che fa riferimento ai "beni dell'ente affidante") ed il testo del punto 2 che include beni indispensabili che non sono nella disponibilità dell'ente affidante, inoltre: i) la misura non chiarisce le modalità attraverso le quali gli enti affidanti possano acquisire la disponibilità dei beni da mettere a disposizione qualora su tali beni gli enti non vantino diritti di proprietà o altri diritti idonei allo scopo; ii) nel caso di indisponibilità dei beni (ipotesi che sembrerebbe connessa proprio ai casi in cui gli enti affidanti non vantino sui beni indispensabili diritti idonei a garantirne la messa a disposizione) la previsione di messa a disposizione di impianti o aree attrezzate su cui realizzare gli interventi infrastrutturali necessari a dotarsi di beni funzionalmente equivalenti per la gestione del servizio, pur essendo condivisibile in via di principio, non appare in concreto attuabile in considerazione dei tempi di realizzazione degli interventi infrastrutturali che, per ovvie ragioni economiche, potrebbero essere realizzati solo dal soggetto risultato aggiudicatario del servizio e che prolungherebbero a dismisura il periodo intercorrente tra l'aggiudicazione del servizio e l'effettivo avvio della gestione dello stesso da parte del soggetto aggiudicatario, con conseguente necessità di proroga tecnica dei contratti in essere in tutte le ipotesi in cui l'aggiudicatario sia un soggetto diverso rispetto al gestore uscente; iii) non appaiono compatibili con i principi concorrenziali di non discriminazione e parità di trattamento le previsioni secondo cui, nei suddetti casi di realizzazione di interventi infrastrutturali, il corrispettivo posto a base d'asta è aumentato in ragione dei maggiori costi di acquisto e infrastrutturazione o, in sede di valutazione delle offerte, è attribuito un punteggio maggiorato per la realizzazione dei beni. Al di là della complessità tecnica delle suddette operazioni appare, infatti, evidente come, da un lato, l'incremento del corrispettivo posto a base d'asta porrebbe in una posizione di indubbio vantaggio il gestore uscente (che non dovrebbe acquistare o realizzare interventi infrastrutturali per tutti i beni indispensabili di cui già è in possesso), a meno che non si pensi, in contrasto con il principio di parità di trattamento, di differenziare i corrispettivi a base d'asta stabilendone uno per il gestore uscente ed uno diverso per i new comers, dall'altro lato l'attribuzione di un maggior punteggio per la realizzazione dei beni penalizzerebbe il gestore uscente, ovvero lo potrebbe indurre a realizzare beni superflui alla sua gestione, in contrasto con le ragioni economiche sottese all'esigenza di garantire la disponibilità dei beni non duplicabili a costi socialmente sostenibili.

Si condividono, infine, le opzioni stabilite al punto 3 della misura con la considerazione che eventuali misure finanziarie per mitigare gli oneri e i rischi correlati agli investimenti richiesti all'aggiudicatario devono comunque garantire, in sede di gara, la parità di trattamento tra il gestore uscente ed i new comers. Si rileva anche come l'applicazione del metodo dei costi standard per la quantificazione dei correttivi da porre a base d'asta consentirebbe di considerare in modo adeguato gli oneri e i rischi correlati agli investimenti richiesti e di evitare possibili contenziosi circa la correttezza della suddivisione dei rischi tra ente affidante ed aggiudicatario.

#### Misura 4

#### (Regime dei beni indispensabili)

#### Proposte di modifica

*"2. ~~I beni indispensabili sono messi a disposizione dell'~~ L'aggiudicatario ~~il quale ha l'obbligo di mantenere e di rilevare gli stessi i beni indispensabili messi a disposizione dall'ente affidante con le modalità descritte nella misura 3. L'aggiudicatario ha l'obbligo di rilevare i beni stessi alla condizioni previste negli atti di gara ed a titolo di:~~*

*a) locazione, se di proprietà ~~pubblica o di un soggetto terzo~~ dell'ente affidante o comunque di proprietà pubblica;*

*b) locazione o ~~cessione~~ **acquisizione** della proprietà ~~qualora previsto dal contratto di servizio o da un atto normativo~~, se di proprietà del gestore uscente o di un soggetto terzo, in coerenza con i vincoli stabiliti su tali beni e, in assenza di specifici vincoli, in coerenza con la facoltà riconosciuta al gestore uscente e ai soggetti terzi di scelta tra ~~cessione della proprietà o locazione dei beni indispensabili individuati~~. I beni acquisiti tramite finanziamento pubblico mantengono i vincoli di destinazione d'uso per il periodo indicato da disposizioni di legge, dall'atto che assegna il finanziamento o dal contratto di servizio.*

*3. Dopo l'aggiudicazione, gli enti affidanti possono imporre al gestore uscente l'obbligo di assicurare la disponibilità ~~dei beni indispensabili~~ **del materiale rotabile ferroviario** a titolo di locazione, fino all'acquisizione di beni analoghi da parte dell'aggiudicatario, ove ritenuto necessario per assicurare il tempestivo avvio del servizio."*

#### Nota esplicativa e ulteriori osservazioni

Superata l'attuale fase transitoria, nella regolazione a regime del settore, è indubbio che il contratto di servizio sia lo strumento più idoneo a disciplinare le modalità con cui i beni indispensabili, alla scadenza dell'affidamento e del contratto di servizio, devono essere messi a disposizione da parte del gestore uscente. Pur condividendo la previsione da parte dell'Autorità di un obbligo per i soggetti aggiudicatari di acquisire la disponibilità dei beni indispensabili messi a disposizione, si evidenzia come una stretta osservanza delle condizioni previste dall'Autorità ai fini della qualificazione dei beni come "indispensabili", ed in primis della condizione di non duplicabilità a costi socialmente sostenibili, limiterebbe l'esigenza di prevedere obblighi di acquisizione della disponibilità dei beni (se un bene è realmente indispensabile il soggetto affidatario ha tutto l'interesse ad acquisirne la disponibilità). Diverso è il caso di beni in via di principio non indispensabili ma per i quali sussistano dei vincoli di utilizzo o connessi al cofinanziamento ed alla proprietà o ad altri diritti da parte dell'ente affidante che rendano opportuno consentire a quest'ultimo la previsione di un obbligo dell'aggiudicatario ad acquisire la disponibilità degli stessi.

Per quanto concerne le modalità di acquisizione della disponibilità dei beni indispensabili da parte del soggetto aggiudicatario si rappresenta l'esigenza di coordinarle con gli obblighi di

messa a disposizione dei beni stessi da parte dell'ente affidante previsti nella precedente misura 3 (per la quale si rinvia alle proposte di modifica avanzate).

In via generale si ritiene che l'avvio del servizio da parte dell'aggiudicatario debba avvenire quando lo stesso è entrato nella disponibilità dei beni indispensabili per l'effettuazione dello stesso secondo le modalità definite nelle misura 3 (come riformulata). Al contempo, in considerazione dei tempi necessari alla costruzione di nuovo materiale rotabile ferroviario, nonché dell'esigenza di non dilatare eccessivamente i tempi intercorrenti tra l'aggiudicazione della gara e l'effettivo avvio dei servizi, si ritiene che la previsione di cui al punto 3 della misura circa la possibilità (sembrerebbe non condizionata da preesistenti vincoli normativi o contrattuali) per gli enti affidanti di imporre al gestore uscente, successivamente all'aggiudicazione, l'obbligo di assicurare all'aggiudicatario la disponibilità dei beni (temporaneamente) indispensabili a titolo di locazione temporanea vada limitata al solo materiale rotabile ferroviario.

## Misura 5

### (Criteri per la determinazione del valore di subentro)

#### Proposte di modifica

*"1. Il valore di subentro dei beni ceduti è individuato in base al valore di mercato ~~e tramite la metodologia del costo storico rivalutato,~~ secondo i criteri di cui alla presente misura.*

*2. Il valore dei beni immobili è determinato attraverso il ricorso a stime peritali giurate che determinano il prezzo all'interno dei valori massimi e minimi pubblicati dall'Agenzia del territorio. ~~La perizia tiene conto del valore di mercato del bene, nello stato in cui si trova, nonché del valore contabile netto e del valore di ricostruzione o riacquisto dello stesso o di un bene simile, se non più riproducibile. In caso di mancato raggiungimento di un accordo tra le parti in ordine al prezzo della cessione e di conseguente ricorso all'Autorità giudiziaria, nelle more della definizione della controversia sul loro valore, i beni sono transitoriamente messi a disposizione dell'aggiudicatario dietro pagamento di un corrispettivo provvisorio determinato dall'ente competente e pari al valore contabile netto, nonché dietro prestazione di idonee garanzie per il pagamento di un eventuale congruaggio. Per i beni di proprietà di terzi è garantito, ove non escluso dal contratto tra gestore e terzo, il subentro del nuovo gestore alle stesse condizioni, per tutta la durata del rapporto in atto.~~*

*3. Il valore del materiale rotabile è determinato a partire dal costo di acquisto iscritto a libro, rivalutato e applicando un coefficiente di deprezzamento lineare calcolato sulla base di una durata di vita utile dei beni, pari a **venti anni[?]** per il materiale rotabile ferroviario e a quindici anni per gli autobus. Per il materiale rotabile usato, i predetti periodi decorrono dalla data di prima immatricolazione. È **comunque** assicurato un valore residuo dei beni, da determinare al termine del periodo di ammortamento, ~~nel caso di interventi di riammmodernamento del mezzo~~ **corrispondente al valore più alto tra quello di realizzo e***

***quello di sostituzione o, in alternativa, in base ad una percentuale fissa predeterminata rispetto al costo di acquisizione dei beni medesimi.*** "

#### **Nota esplicativa ed ulteriori osservazioni**

Nonostante l'Autorità abbia evidentemente tenuto in considerazione le proposte avanzate sul tema da ANAV, ciò di cui si ringrazia, così come formulata la misura appare poco chiara nella individuazione dei criteri per la determinazione del valore di subentro e suscettibile di ingenerare confusione e altre criticità. Si osserva, in sintesi, che: i) la metodologia del costo storico rivalutato è adatta alla determinazione del valore di subentro nei beni mobili (materiale rotabile) e nelle tecnologie, ma non adatta ai fini della determinazione del valore di mercato dei beni immobili (depositi, officine, ecc.); ii) non è opportuno rendere rigidi e predeterminati i criteri che devono essere tenuti in considerazione nella effettuazione delle stime peritali giurate; iii) non è opportuno subordinare l'osservanza delle perizie ad un successivo accordo tra le parti e penalizza in maniera ingiustificata l'ente affidante o il diverso soggetto titolare dei beni la previsione secondo cui, in assenza di accordo, "i beni sono transitoriamente messi a disposizione dell'aggiudicatario dietro pagamento di un corrispettivo provvisorio determinato dall'ente competente e pari al valore contabile netto, nonché dietro prestazione di idonee garanzie per il pagamento di un eventuale conguaglio"; iv) è in contrasto con il principio costituzionale di garanzia della libera iniziativa privata e con l'autonomia negoziale la previsione secondo cui "per i beni di proprietà di terzi è garantito, ove non escluso dal contratto tra gestore e terzo, il subentro del nuovo gestore alle stesse condizioni, per tutta la durata del rapporto in atto"; v) il valore residuo del materiale rotabile dovrebbe essere comunque assicurato, a prescindere da eventuali interventi di riammodernamento dei mezzi; vi) la vita utile del materiale rotabile ferroviario è, forse, eccessivamente breve.

Alla luce delle suddette considerazioni si propone di riformulare i punti 1, 2 e 3 della misura e si segnala all'Autorità l'opportunità di un ulteriore approfondimento circa l'individuazione della durata della vita utile del materiale ferroviario.

#### **Misura 6**

##### **(Criteri per la determinazione dei canoni di locazione)**

#### **Proposte di modifica**

*"2. Il canone di locazione è ~~pari ad una percentuale non superiore al dieci per cento quantificato con riferimento al criterio del valore di mercato del bene determinato con riferimento al criterio del valore di mercato~~, secondo le modalità di cui alla misura 5, punti 2, 3, 4 e 5. Per i beni di proprietà del gestore uscente o di soggetti terzi, in assenza di diversi vincoli stabiliti nel contratto di servizio, in atti normativi, ovvero connessi al cofinanziamento pubblico dei beni, il canone di locazione è quantificato con riferimento al criterio del valore di mercato del bene ovvero al prezzo più alto che il soggetto titolare comprou di poter ottenere da una diversa utilizzazione. Dal valore del bene, determinato ai sensi del presente punto, sono sottratte le eventuali contribuzioni pubbliche non ancora*

*utilizzate in quanto relative al piano di ammortamento applicato, che costituiranno finanziamento pubblico per il nuovo aggiudicatario."*

#### **Nota esplicativa ed ulteriori osservazioni**

Si esprime piena condivisione sulla necessità che i documenti di gara siano completi ed esaustivi circa la disciplina delle modalità di locazione dei beni indispensabili e le modalità di quantificazione dei relativi canoni. Si condivide, inoltre, che il canone di locazione debba essere determinato con riferimento al valore di mercato del bene ed in modo tale da garantire il pieno ristoro dei costi di investimento sostenuti dal soggetto titolare dei beni. Si osserva tuttavia che la determinazione del canone di locazione è condizionata da ulteriori elementi, tra i quali la durata della locazione. Appare, quindi, non opportuno stabilire a priori ed in modo eccessivamente rigido una percentuale massima del canone di locazione rispetto al valore di mercato del bene. Come già segnalato, inoltre, nei casi in cui la titolarità dei beni in questione sia in capo al gestore uscente o a soggetti terzi, e salvo diversi vincoli sui beni, andrebbe garantito al soggetto titolare dei beni la facoltà di scegliere se cedere la proprietà o locare il complesso dei beni indispensabili e, in questo caso, la locazione dovrebbe essere effettuata a prezzi di mercato ovvero al prezzo più alto che il titolare del bene compri di poter ottenere da una diversa utilizzazione dello stesso. Si propone quindi di modificare il punto 2 della misura.

#### **Misura 7**

##### **(Individuazione dei tempi necessari per l'acquisizione del materiale rotabile)**

#### **Proposte di modifica**

*"1. Il termine **minimo** per l'acquisizione del materiale rotabile necessario per lo svolgimento del servizio è fissato dagli enti affidanti **in 6 mesi per il materiale su gomma ed in 18 mesi per il materiale ferroviario. Tale termine è incrementato in funzione di stime basate sugli esiti di dell'entità, specificità e complessità del materiale richiesto in sede di gara garantendo un tempo congruo di approvvigionamento da parte dell'aggiudicatario determinato, anche, attraverso apposite indagini effettuate presso i produttori di materiale rotabile e relative all'individuazione dei tempi minimi necessari per la fornitura.***

*~~2. Le stime di cui al punto 1 tengono conto dell'effettiva capacità produttiva dei fornitori del materiale rotabile, anche in relazione al numero di gare in essere per l'affidamento del servizio nei mercati di loro riferimento tramite la medesima modalità di trasporto."~~*

#### **Nota esplicativa ed ulteriori osservazioni**

A parere della scrivente i termini di acquisizione del materiale rotabile andrebbero commisurati all'entità e specificità del materiale richiesto in sede di gara. Si ritiene quindi utile che l'Autorità stabilisca espressamente tale principio e individui anche dei termini minimi di acquisizione che potrebbero essere di 6 mesi per il materiale su gomma e di 18



mesi per il materiale ferroviario. Potrebbe essere opportuno, inoltre, estendere il principio anche agli altri beni necessari per l'espletamento dei servizi.

Sebbene si condivida, in via di principio, che i termini di acquisizione del materiale rotabile siano determinati, anche, in funzione di stime e di indagini che tengano conto dell'effettiva capacità produttiva dei fornitori in relazione al numero di gare in essere, si evidenzia la complessità pratica di tali procedimenti.

Si propone, quindi, di sopprimere il punto 2 della misura e di riformulare il punto 1.

## Misura 8

### (Trasferimento del personale)

#### Proposte di modifica

*"1. I documenti di gara disciplinano in conformità alle vigenti disposizioni normative ed a quelle stabilite nel CCNL di categoria:*

*a) le modalità e le condizioni **economiche e normative** per il trasferimento all'aggiudicatario del personale in servizio presso il gestore uscente e adibito allo svolgimento dei servizi oggetto di affidamento o assegnato, sulla base di apposita rendicontazione contabile, in maniera prevalente alle attività relative ai servizi oggetto di gara;*

*2. Ai fini di cui al punto 1, lettera a), il personale da trasferire è individuato previa consultazione del gestore uscente e ~~delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, da effettuare anche nell'ambito della procedura di consultazione di cui alla misura 2, punto 5.~~ "*

#### Nota esplicativa ed ulteriori osservazioni

Si ritengono condivisibili ed adeguatamente flessibili i principi contenuti nella misura. Sarebbe opportuno, tuttavia, precisare, che le modalità e le condizioni di trasferimento stabilite nei documenti di gara sono fissate nel rispetto delle vigenti disposizioni normative e di quelle stabilite nel CCNL di categoria, norme che disciplinano anche le modalità di coinvolgimento delle organizzazioni sindacali. Come già evidenziato nelle precedenti osservazioni si richiama l'attenzione sull'esigenza di 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. In quest'ottica il livello di tutela del personale dovrebbe essere garantito in misura coerente con una efficiente gestione del servizio posto a gara, in termini di numero e qualifiche degli addetti che devono essere presi in carico, consentendo il superamento della contrattazione aziendale.

Per quanto concerne le modalità di gestione del TFR, il principio di parità di trattamento tra operatori rende opportuno effettuare delle valutazioni in merito alle modalità di trasferimento al gestore subentrante 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 che l'Autorità si esprima circa la possibilità per i gestori uscenti di stipulare apposite polizze assicurative o fideiussorie a garanzia del TFR maturato da trasferire al gestore subentrante.

Quanto al punto 2 se ne propone la riformulazione in coerenza con le osservazioni già formulate alla precedente misura 2, punto 5 circa i soggetti da coinvolgere nella consultazione ed in considerazione del fatto che le modalità di coinvolgimento delle organizzazioni sindacali nelle procedure di trasferimento del personale sono disciplinate in specifica normativa.

## **Capo II**

### **Equa e non discriminatoria partecipazione alle gare**

#### **Misura 9**

#### **(Informazioni minime da mettere a disposizione dei partecipanti alla gara)**

##### **Proposte di modifica**

Si rinvia alle sottostanti osservazioni ed a quelle puntualmente effettuate al Prospetto 1.

##### **Osservazioni**

Pur condividendo l'esigenza di evitare asimmetrie informative, garantendo l'accesso alle informazioni rilevanti ai fini della partecipazione alla gara, occorre evidenziare come, 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 mettere a disposizione dei concorrenti debbano limitarsi a quelle realmente essenziali e 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 infrastrutture, informazioni che, tuttavia, non sempre sono tutte in possesso dell'ente affidante.

Per quanto concerne le informazioni relative all'esercizio esse paiono, invece, legate ad una visione statica e non dinamica della gestione.

Diverse delle informazioni previste nel Prospetto 1 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.

## Misura 10

### (Requisiti di partecipazione)

#### Proposte di modifica

"2. Qualora tra i requisiti di partecipazione sia previsto il previo conseguimento di una determinata soglia di fatturato, ~~concorre~~ **può concorrere** alla determinazione del fatturato complessivo richiesto anche quello realizzato per la produzione di altri servizi ~~locali di pubblica utilità o attività~~, per una quota non superiore al ~~settanta~~ **venti** per cento. Almeno il ~~treanta~~ **l'ottanta** per cento del fatturato totale richiesto deve essere relativo ai servizi di trasporto pubblico locale **o comunque a servizi di trasporto persone assimilabili ai servizi oggetto del bando di gara.**"

#### Nota esplicativa ed ulteriori osservazioni

Si conviene con l'Autorità sull'esigenza di una motivazione espressa da parte degli enti affidanti in merito alla previsione di condizioni di partecipazione alle gare ulteriori rispetto a quelle normativamente prescritte. Si apprezza che l'Autorità, tenendo conto delle osservazioni di ANAV, abbia espressamente stabilito il divieto di discriminare un operatore economico in relazione alla localizzazione in un determinato territorio. Con riferimento al punto 2 si segnala che la previsione tra i requisiti di partecipazione di una pregressa esperienza nella gestione di servizi di trasporto pubblico locale dà all'ente affidante maggiore garanzia dell'interesse pubblico che intende soddisfare attraverso i servizi posti a gara e risponde all'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. Fatte tali premesse si condivide, con l'Autorità, che al raggiungimento della quota di fatturato eventualmente prevista possa concorrere, in misura comunque residuale, anche il fatturato realizzato per la produzione di servizi diversi che, tuttavia, non andrebbero limitati ai soli servizi locali di pubblica utilità per le seguenti ragioni: i) eccettuati servizi di pubblica utilità strumentali, o comunque attigui alla gestione dei servizi di TPL (ad es. la gestione dei parcheggi), l'attività di gestione di differenti servizi pubblici locali (tipicamente somministrazione energia e gas, servizio idrico, servizio rifiuti) non presenta, sotto il profilo industriale e gestionale, particolari elementi di assimilazione alla gestione dei servizi di TPL, o comunque elementi di assimilazione maggiori rispetto ad attività diverse (ad esempio l'attività di trasporto persone non di linea); ii) soggetti con una maggiore esperienza nel settore (ad es. soggetti che presentano un fatturato per l'85% relativo ai servizi di TPL e per il 15% relativo al trasporto persone di lunga percorrenza) verrebbero in questo modo esclusi dalla partecipazione mentre soggetti con minore esperienza (ad es. soggetti che presentano un fatturato per l'80% relativo ai servizi di TPL e per il 20% relativo alla distribuzione del gas) verrebbero ammessi, con un risultato che realizzerebbe di fatto una ingiustificata discriminazione. Alla luce di tali considerazioni si propone di elevare (ipotesi 80%) la percentuale di fatturato relativa ai servizi di TPL o, comunque, a servizi di trasporto persone assimilabili ai servizi oggetto del bando di

gara, e di non limitare al solo fatturato relativo alla gestione di servizi locali di pubblica utilità la quota di fatturato residuale che può essere presa in considerazione.

#### Misura 11

##### (Criteri di aggiudicazione)

#### Proposte di modifica

*"2. Compatibilmente alle esigenze di finanza pubblica e in relazione alle gare a programmazione flessibile del servizio, gli enti affidanti possono introdurre criteri di valutazione di offerte contenenti proposte di partecipazione di soggetti terzi, pubblici o privati, al finanziamento del costo del servizio a fronte del soddisfacimento di specifiche esigenze di mobilità."*

#### Nota esplicativa ed ulteriori osservazioni

Si apprezza il recepimento da parte dell'Autorità della proposta di ANAV di prevedere la possibilità che i documenti di gara, al fine di verificare la congruenza tra offerta economica ed offerta tecnica, contemplino la presentazione da parte degli offerenti di un piano economico-finanziario che illustri gli impatti degli impegni assunti nell'offerta per l'intero periodo di vigenza del contratto di servizio. Si segnala, tuttavia, la poca chiarezza di quanto previsto al punto 2 circa le gare a programmazione flessibile dei servizi e la possibilità di valutare "proposte di partecipazione di soggetti terzi, pubblici o privati, al finanziamento del costo del servizio". Nelle more dei maggiori elementi e criteri utili alla predisposizione di gare di tipo flessibile che l'Autorità, nell'esercizio delle sue funzioni di supporto alle amministrazioni affidanti, vorrà fornire si ritiene al momento prematura la misura di regolazione prospettata al punto 2 e se ne propone, pertanto, la soppressione.

### Capo III

#### Presentazione delle offerte, Piano economico-finanziario e incentivazione nel caso di affidamenti con procedure non competitive

#### Misura 12

##### (Criteri per la redazione del Piano economico-finanziario simulato da parte dell'ente affidante)

#### Proposte di modifica

La misura andrebbe nel suo complesso riformulata al fine di rendere coerente la redazione del PEF con la metodologia di determinazione del costo standard normativamente prevista.

## Osservazioni

Si segnala che l'art. 17 del D.Lgs. 422/1997 e s.m.i. stabilisce espressamente che "il criterio dei costi standard 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" per l'aggiudicazione dei servizi. Ai sensi dell'art. 1, comma 84 della legge 147/2013, inoltre, è normativamente prevista la definizione – attraverso D.M. Infrastrutture e Trasporti che avrebbe dovuto essere adottato entro il 31 marzo 2014 e che è attualmente in fase di stesura – con criteri di uniformità a livello nazionale dei costi standard dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale nonché dei criteri per l'aggiornamento e l'applicazione degli stessi. Si ritiene che i criteri di redazione del PEF simulato da parte degli enti affidanti debbano essere coordinati con la metodologia di determinazione del costo standard, in coerenza con la normativa richiamata. Si auspica quindi che l'Autorità, al momento dell'adozione dell'atto definitivo di regolazione, apporti il proprio fondamentale contributo ai fini di una concreta applicazione del costo standard per la quantificazione dei corrispettivi da porre a base d'asta.

### Misura 13

#### (Criteri per il calcolo delle compensazioni per gli affidamenti *in house* o diretti)

#### Proposte di modifica

*"1. Per gli affidamenti in house o diretti, le compensazioni a copertura degli obblighi di servizio pubblico sono determinate nel rispetto dei principi di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), ed all'Allegato I del Regolamento (CE) n. 1370/2007, applicando il criterio dei costi standard di cui all'articolo 17, comma 1 del D.Lgs. n. 422/1997 e s.m.i. e secondo le modalità indicate nello schema di cui al Prospetto 4.*

*~~2. In caso di affidamento plurimodale e pluriambito il calcolo delle compensazioni è effettuato separatamente per ciascuna modalità e per ogni ambito."~~*

#### Nota esplicativa ed ulteriori osservazioni

Al di là del corretto richiamo a quanto stabilito nel Regolamento CE 1370/2007 (in verità sarebbe opportuno un richiamo espresso anche all'Allegato al Regolamento che stabilisce per l'appunto le norme da applicare per il calcolo delle compensazioni in tutti i casi di aggiudicazione diretta dei servizi), preme rilevare ancora una volta l'assenza nella misura di opportuni rinvii al principio del costo standard, principio che, a norma dell'art. 17 del D.Lgs. 422/1997 e s.m.i. deve essere osservato dagli enti affidanti anche ai fini della determinazione delle compensazioni economiche da riconoscere alle aziende esercenti i servizi per gli obblighi di servizio assolti. Si auspica che tale lacuna venga colmata dall'Autorità al momento dell'adozione dell'atto definitivo di regolazione.

Si propone la soppressione del punto 2 della misura poiché, in caso di affidamento plurimodale e pluriambito, il calcolo delle compensazioni, al fine di evitare sovra-

compensazioni o sottocompensazioni incompatibili con i principi comunitari e nazionali in materia, deve necessariamente tener conto delle eventuali economie di scopo e di dimensione che la gestione congiunta di più modalità di servizio ovvero di servizi su più ambiti territoriali consente di realizzare. Si segnala a riguardo quanto affermato dalla Commissione europea nella Comunicazione 2014/C 92/01 con la quale ha fornito orientamenti interpretativi circa le disposizioni del Regolamento CE 1370/2007: "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".

#### Misura 14

**(Misure di incentivazione nel caso di affidamenti con procedure non competitive)**

#### **Proposte di modifica**

*"1. Nei casi di affidamento del servizio con procedure non competitive, esclusi i casi di affidamento diretto con le modalità di cui all'articolo 5, paragrafi 4 e 5 del Regolamento (CE) n. 1370/2007 previsti dalla vigente normativa, gli enti affidanti assicurano il miglioramento progressivo delle performance aziendali, individuando e disciplinando gli obiettivi annuali cui sono tenuti i gestori e le relative sanzioni in caso di mancato raggiungimento degli stessi. I contratti di servizio stabiliscono le predette sanzioni, ivi incluse la risoluzione del contratto, nonché, nelle ipotesi di affidamento in house ai sensi dell'articolo 5, par. 2 del Regolamento (CE) n. 1370/2007, adeguate riduzioni della parte variabile della remunerazione del personale dirigenziale."*

#### **Nota esplicativa ed ulteriori osservazioni**

Si condivide l'obiettivo della misura il cui ambito, tuttavia, non andrebbe esteso alle ipotesi di affidamento diretto di contratti di modesto valore economico (ex art. 5, par. 4 del Regolamento 1370) ed alle ipotesi di affidamento diretto in caso di emergenza (ex art. 5, par. 5 del Regolamento) per le quali comunque valgono le stringenti regole già previste dall'Allegato al Regolamento comunitario 1370/2007. La previsione di riduzioni della parte variabile della remunerazione del personale dirigenziale appare ipotizzabile solo nelle ipotesi di affidamenti in house. Ancora una volta si richiama l'attenzione dell'Autorità sull'importanza del principio del costo standard e della sua rapida adozione concreta. Il principio del costo standard potrà, infatti, costituire un elemento di benchmark determinante per la verifica degli obiettivi di miglioramento delle performance aziendali opportunamente previsti per i casi di affidamento diretto dei servizi.

## Misura 15

### (Criteri per la redazione del piano economico-finanziario da parte dei concorrenti)

#### Proposte di modifica

"2. Il piano economico-finanziario, redatto secondo le istruzioni fornite dall'ente affidante, si compone dei seguenti documenti:

~~a) il conto economico;~~

~~b) lo stato patrimoniale;~~

~~c) gli indici di redditività, produttività, economico-finanziari e patrimoniali. DA RIFORMULARE.~~

4. *Nei casi in cui i documenti di gara prevedano la realizzazione di opere infrastrutturali o di immobili da parte dell'aggiudicatario e il piano economico-finanziario è asseverato da un istituto di credito o da società di servizi costituite dall'istituto di credito stesso e iscritte nell'albo degli intermediari finanziari, ai sensi dell'articolo 106 del decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966.*"

#### Nota esplicativa ed ulteriori osservazioni

Nelle proprie precedenti osservazioni ANAV ha suggerito di prevedere la possibilità che i documenti di gara, al fine di verificare la congruenza tra offerta economica ed offerta tecnica, contemplino la presentazione da parte degli offerenti di un piano economico-finanziario. Ci si rallegra, quindi, per il recepimento della proposta da parte dell'Autorità. Con riferimento ai contenuti del PEF si ritiene, tuttavia, che gli stessi debbano essere quelli tipici di un business plan e, quindi, elementi dinamici volti a rappresentare la sostenibilità finanziaria dell'offerta presentata, la coerenza delle ipotesi strategiche formulate e l'attendibilità degli obiettivi manifestati. I documenti individuati al punto 2 non sembrano quelli maggiormente idonei a costituire il contenuto del PEF, atteso che tali documenti forniscono una rappresentazione statica e non dinamica della situazione economico-finanziaria. Si rappresenta pertanto all'Autorità l'opportunità di valutare una diversa articolazione dei contenuti del PEF.

Considerato che il Codice dei contratti pubblici prevede l'asseverazione dei piani economici finanziari contenuti nelle offerte solo per la finanza di progetto (art. 153 del Codice), e solo per la realizzazione di lavori pubblici o di pubblica utilità, la misura di regolazione adottata in via definitiva dall'Autorità potrebbe limitarsi a prevedere l'obbligo di asseverazione dei PEF nei soli casi in cui i documenti di gara prevedano la realizzazione di opere infrastrutturali e la realizzazione di immobili da parte dell'aggiudicatario, fermo restando la possibilità per gli enti affidanti di prevedere comunque l'obbligo di asseverazione dei PEF nella lex specialis di gara.

**Misura 16**

**(Termine per la presentazione delle offerte)**

Si esprime piena condivisione sulla misura.

**Titolo II**

**SCHEMA DELLE CONVENZIONI**

**Capo I**

**Criteria pro-concorrenziali per la definizione della disciplina contrattuale**

**Misura 17**

**(Contenuto minimo delle convenzioni)**

L'elenco prospettato dall'Autorità appare esaustivo dei contenuti obbligatori da inserire nelle convenzioni. Osservazioni di dettaglio vengono fornite nel commento al Prospetto 5.

**Misura 18**

**(Durata e proroga dei contratti di servizio)**

**Proposte di modifica**

*"1. La durata dei contratti di servizio è fissata nel rispetto dei termini massimi previsti dalle norme di riferimento, commisurando il periodo di affidamento in funzione della maggiore o minore entità degli investimenti richiesti ~~tenuto conto delle modalità di ammortamento degli stessi e garantendone~~, nel rispetto dei termini massimi, l'integrale ammortamento.*

*2. L'ente affidante, salvo i casi eccezionali di cui al punto 4, individua puntualmente negli atti di gara la possibilità di disporre la proroga del contratto di servizio ~~nonché~~ ed il termine finale di cessazione della stessa ~~tenendone conto nel calcolo del valore stimato del contratto.~~*

*3. Nei casi in cui sia necessario garantire la continuità del servizio di trasporto alla scadenza del precedente rapporto, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 5, del Regolamento (CE) n. 1370/2007, l'ente affidante, in alternativa alla adozione di provvedimenti di emergenza consistenti nell'aggiudicazione diretta di un nuovo contratto di servizio pubblico o nell'imposizione dell'obbligo di fornire determinati servizi pubblici, ~~individua~~ può individuare un periodo circoscritto di ~~estensione~~ proroga consensuale della durata del contratto **in scadenza**, nel rispetto delle condizioni e dei termini di durata fissati dalle norme di riferimento.*

*4. La proroga, puntualmente prevista ai sensi del punto 2, può essere ~~altresì~~ disposta come soluzione per promuovere investimenti da parte del gestore del servizio o per stimolare il*



raggiungimento di determinati livelli di qualità dei servizi individuati previamente nel contratto di servizio. ~~È~~ **In tali casi l'estensione del periodo di validità del contratto di servizio è subordinata a una verifica del raggiungimento di predefiniti obiettivi di performance economico-finanziaria, operativa e qualitativa che il gestore del servizio assicura in un determinato periodo intermedio dell'affidamento. In via eccezionale la proroga può essere disposta nel corso della vigenza del contratto di servizio, anche in assenza di puntuali indicazioni negli atti di gara, nei casi di sensibili riduzioni dell'importo contrattuale e dei servizi oggetto del contratto. In tutti i casi la proroga, se prevista dal contratto di servizio, non può portare ad una durata dell'affidamento superiore alla durata massima consentita dalle norme di riferimento, fatti salvi i casi di applicazione dell'articolo 5, paragrafo 5, del Regolamento (CE) n. 1370/2007.**"

### **Nota esplicativa ed ulteriori osservazioni**

Si condivide pienamente la necessità di commisurare la durata degli affidamenti agli investimenti e relativi ammortamenti. A riguardo si ritiene che, entro i termini massimi normativamente previsti, la durata minima dell'affidamento deve essere tale da garantire l'integrale ammortamento degli investimenti occorrenti in base a quanto previsto nei documenti di gara. Ai sensi della normativa comunitaria e nazionale vigente la possibilità di disporre la proroga nel contratto di servizio deve essere, di norma, già puntualmente indicata nei documenti di gara e computata nella quantificazione del valore stimato del contratto di servizio posto a gara.

Relativamente alle ipotesi di affidamento di emergenza ex art. 5, par. 5 del Regolamento CE 1370/2007 si evidenzia che, accanto alla proroga, è prevista anche la possibilità di un nuovo affidamento, che non vincola l'ente affidante e l'affidatario al rispetto delle condizioni pattuite nel contratto di servizio scaduto.

Con specifico riferimento alla possibilità di proroga prevista dall'art. 4, par. 4 del Regolamento CE 1370, 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. Si ritiene quindi che la valutazione della opportunità di proroga del contratto, anche in assenza di chiara indicazione nei documenti di gara, debba essere prevista e consentita, in via eccezionale in corso di 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.

Alla luce delle suddette considerazioni si propone una riformulazione della misura.

## Misura 19

### (Criteri di aggiornamento delle tariffe e misure di promozione dell'efficienza)

#### Proposte di modifica

Si rinvia alle sottostanti osservazioni per una migliore formulazione della misura.

#### Osservazioni

Si esprime piena condivisione ed apprezzamento per l'introduzione della misura di regolazione che favorisce e, si auspica renda cogente, l'applicazione di meccanismi da tempo previsti in via normativa per l'adeguamento annuale delle tariffe e dei corrispettivi di servizio.

Si suggerisce di adottare la terminologia "subsidy cap" per la metodologia di aggiornamento dei corrispettivi, trattandosi di metodologia differente da quella del price cap.

Si evidenzia un refuso nella formula per l'aggiornamento dei corrispettivi dove risultano invertiti i valori di  $V_t$  e di  $V_{t-1}$ .

Si esprime apprezzamento per il recepimento da parte dell'Autorità della opportunità, segnalata da ANAV, di considerare nel calcolo del subsidy cap le variazioni di velocità commerciale, driver di costo determinante e non direttamente controllabile dall'impresa ma dall'ente titolare delle politiche della mobilità/viabilità, e di riconoscere ai gestori eventuali extra costi derivanti da incrementi significativi e non prevedibili di fattori della produzione esogeni (assicurazioni, carburanti).

Si condivide con l'Autorità che il buon funzionamento del meccanismo di aggiornamento dipende dalla correttezza nel calcolo dei diversi indici e, in particolare, del recupero di produttività e della velocità commerciale. Ma anche 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'art. 1, comma 1 della legge 481/1995 appare necessario che, almeno per la parte relativa al costo delle materie prime (gasolio, lubrificanti, metano), l'indicizzazione sia legata ad indicatori che riflettano le variazioni di tali prodotti. Si suggerisce, quindi, all'Autorità di raccomandare l'utilizzazione dell'indice FOI capitolo trasporti, ovvero dell'indice NIC072 che misurano, rispettivamente, la crescita del livello dei prezzi del settore dei trasporti in generale e l'andamento delle spese di esercizio dei mezzi di trasporto. Alternativamente si potrebbe ipotizzare la costruzione di un indice ad hoc per il settore che consideri gli andamenti delle voci di prodotto maggiormente utilizzate nei processi produttivi del servizio di trasporto locale.

Come rilevato nelle osservazioni al precedente documento di consultazione, il buon funzionamento del subsidy cap postula anche una corretta quantificazione dell'entità del trasferimento iniziale ( $S_{t-1}$ ), trasferimento che, ai sensi della normativa vigente, deve essere definito sulla base dei costi standard, o meglio della compensazione standard (costi standard – ricavi da traffico). Anche alla luce di tali considerazioni si auspica, quindi, che l'Autorità, al

momento dell'adozione dell'atto definitivo di regolazione, apporti il proprio fondamentale contributo ai fini di una concreta applicazione del costo standard.

#### Misura 20

##### (Modifiche contrattuali)

#### Proposte di modifica

*1. I documenti contrattuali disciplinano, tramite apposite clausole chiare, precise ed inequivocabili, i presupposti e le modalità necessari per disporre le eventuali modifiche contrattuali tali da non alterare la natura generale e l'**equilibrio economico** del contratto.*

#### Nota esplicativa ed ulteriori osservazioni

Si esprime piena condivisione per la misura ed apprezzamento per l'introduzione del principio in base al quale la disciplina delle modifiche contrattuali deve garantire un'equa ripartizione dei rischi tra ente affidante e gestore. Si suggerisce di integrare la previsione di cui al punto 1 facendo riferimento anche alla esigenza di garantire l'equilibrio economico del contratto. Come già evidenziato nelle precedenti osservazioni variazioni incidenti sugli elementi essenziali del contratto (percorrenze e valore economico complessivo) in misura superiore a limiti fisiologici (normalmente individuati in un valore massimo del 10%) e contrattualmente previsti, porrebbero a rischio i presupposti di sostenibilità del contratto.

### **Titolo III**

#### **CRITERI PER LA NOMINA DELLE COMMISSIONI AGGIUDICATRICI**

##### **Capo I**

##### **Trasparenza e prevenzione dei conflitti di interesse**

#### Misura 21

##### (Criteri di nomina delle commissioni aggiudicatrici)

#### Proposte di modifica

Si rinvia alle sottostanti osservazioni per una migliore formulazione dei punti 5 e 7 della misura.

#### Osservazioni

Nell'esprimere piena condivisione ed apprezzamento per i principi introdotti nella misura si rappresenta l'opportunità che l'Autorità non dimandi agli enti affidanti ma curi direttamente le azioni utili a garantire l'applicazione di criteri stabiliti nella misura, fermo restando quanto previsto al punto 7 circa la previsione da parte degli enti affidanti di misure dissuasive e

sanzionatorie nei confronti dei soggetti aggiudicatari che violino il divieto di conferire funzioni o incarichi ai soggetti che hanno preso parte alla commissione aggiudicatrice. Quanto previsto al punto 5 pare eccessivo e potrebbe indurre a rinunce a prendere parte alla commissioni aggiudicatrici. Si invita, quindi, l'Autorità a valutare l'opportunità di una circoscrizione temporale del divieto.

**Prospetto n. 1**

**Pre-informazione: Avviso pubblicato sul Supplemento alla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea**

<b>Informazione</b>	<b>Descrizione</b>	<b>Osservazioni ANAV</b>
Informazioni sul personale	Accordi sottoscritti con le parti sociali (se disponibili)	Occorre specificare che gli accordi sottoscritti con le parti sociali sono gli <i>"Accordi eventualmente sottoscritti dall'ente affidante con le parti sociali (se disponibili)"</i>

**Bando di gara/lettera di invito**

<b>Informazione</b>	<b>Descrizione</b>	<b>Osservazioni ANAV</b>
Corrispettivi e compensazioni	<p>Corrispettivo storico ed a base d'asta per ciascuna tipologia di servizi oggetto di affidamento, distinto almeno nelle seguenti componenti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> compensazione a copertura degli obblighi di servizio pubblico;</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> corrispettivo a copertura degli oneri di gestione del servizio e di manutenzione dei mezzi e degli immobili;</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> corrispettivo a copertura degli oneri di investimento (se previsti);</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> corrispettivo a copertura dei canoni per l'uso delle reti (per il servizio ferroviario) e/o delle infrastrutture ; corrispettivo a copertura di agevolazioni e/o esenzioni tariffarie;</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> corrispettivo a copertura degli oneri di consultazione, verifica e monitoraggio dei livelli quali-quantitativi del servizio;</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> corrispettivo a copertura degli eventuali investimenti (es. rinnovo flotta) previsti ovvero finanziamenti pubblici riconosciuti.</li> </ul>	<p>Non si condivide l'utilità di fornire informazioni inerenti il corrispettivo storico. Inoltre, sempre con riferimento alle informazioni relative a "corrispettivi e compensazioni", si evidenzia come, allo stato attuale, il corrispettivo di servizio previsto nei contratti non è distinto per tipologia di oneri di copertura. Si propone, conseguentemente di limitare l'informazione richiesta a:</p> <p><i>"Corrispettivo <del>storico ed a base d'asta per ciascuna tipologia di servizi oggetto di affidamento</del> corredato da informazioni sintetiche circa le modalità di quantificazione dello stesso ai sensi della misura 12 distinto almeno nelle seguenti componenti [...]: <input type="checkbox"/> corrispettivo a copertura degli eventuali investimenti (es. rinnovo flotta) previsti ovvero finanziamenti pubblici riconosciuti."</i></p>

## Disciplinare di gara e Data room

### Proposte di modifica

Si ritiene eccessivo il panel di informazioni previsto che, in alcuni casi, pone problemi di incompatibilità con la tutela dei dati commercialmente sensibili dell'operatore uscente e con il principio di parità concorrenziale. Il dettaglio di alcune delle informazioni previste, infatti, consentirebbe ai new comers di stimare la possibile offerta del gestore uscente e di tarare la propria offerta su tale stima. Inoltre diverse delle informazioni previste non sono allo stato attuale in concreto disponibili in numerose realtà. Di seguito puntuali osservazioni e proposte di modifica sulle informazioni che presentano, a parere di ANAV, criticità:

Informazione	Descrizione	Osservazioni ANAV
Caratteristiche infrastrutturali, socio-demografiche e di reddito (medio) del bacino di traffico e/o di gara	<p>Descrizione rete viaria, zonizzazioni territoriali, descrizione e grafo della rete ciclo-pedonale, sistema della sosta;</p> <p>Dati descrittivi della domanda (es. popolazione residente e crescita negli anni, abitazioni, attività produttive, programmazione orari scuole e uffici, reddito pro-capite, valore aggiunto a livello territoriale e previsioni), con eventuale rinvio a studi e modelli di stima della domanda del territorio interessato con specificazione delle variabili esplicative utilizzate; Piani delle merci/logistica; dati su inquinamento ambientale;</p> <p>Basi di dati in formato rieditabile e aperto (<i>open data</i>).</p>	In molti casi gli enti affidanti non sono in possesso delle informazioni con il dettaglio previsto.
Servizi	<p>Orario dei servizi programmati: per i servizi su gomma, descrizione tabellare e geografica delle linee, percorsi, fermate, orari, cadenze; per il servizio ferroviario, elenco tratte servite, cadenzamento, elenco treni e composizione (se non elemento di offerta);</p> <p>Velocità commerciale per linea e/o apposite partizioni omogenee di rete (ultimo anno) (servizio su gomma);</p> <p>I <i>data base</i> dell'offerta devono essere omogenei con quelli utilizzati per le informazioni fornite al pubblico.</p>	In molti casi non è attualmente possibile fornire informazioni di dettaglio sulla velocità commerciale per ciascuna linea. Si propone, in via generale, di limitare l'informazione alla velocità commerciale media per lotto di gara o ambito complessivo dei servizi oggetto di affidamento.
Performance qualitativa per	Indicatori di ritardi e disfunzioni attribuibili alla qualità del materiale rotabile (se ceduto o	Estremamente complessa, eccessivamente discrezionale e, si

<p>linea o gruppi di linee  (informazioni da fornire solo in caso di trasferimento dei rotabili dal gestore <i>incumbent</i>)</p>	<p>messo in disponibilità) e delle infrastrutture (non dipendenti da altri aspetti del progetto di mobilità) relativi agli ultimi 3 anni: es. nr guasti/10.000 km per linea;  Settore trasporto per ferrovia:  Standard di puntualità RFI - B per linea e corsa; cause attribuibili alla rete; consuntivo degli ultimi 3 anni.</p>	<p>ritiene, superflua la procedura volta a fornire indicatori di ritardi e disfunzioni attribuibili alla qualità del materiale rotabile messo in disponibilità e delle infrastrutture relativi agli ultimi 3 anni. Si propone di eliminare tale informazione.</p>
<p>Indici della qualità erogata e percepita dei servizi  (informazioni da fornire solo in caso di messa a disposizione del materiale rotabile o di gara a doppio oggetto)</p>	<p>Monitoraggi degli indicatori di qualità erogata e percepita negli ultimi 3 anni: valori attesi e consuntivati;  Risultati delle indagini di qualità percepita (ICS) degli ultimi 3 anni: valori rilevati degli indicatori semplici o ponderati utilizzati; modello di CS utilizzato;  Elenco dei reclami degli utenti pervenuti negli ultimi 3 anni suddivisi per disservizi riferiti al servizio erogato, ai mezzi, al personale o alle infrastrutture (biglietterie, depositi, stazioni, fermate, ecc.);  Basi di dati in formato rieditabile e aperto.</p>	<p>Non si condivide l'opportunità e l'utilità di fornire informazioni relative agli indicatori di qualità rilevata e percepita negli ultimi 3 anni.  Si propone di eliminare tale informazione o di limitarne la previsione ai soli casi di gara a doppio oggetto nella quale il materiale rotabile è messo a disposizione dal soggetto che cede quote di partecipazione al capitale.</p>
<p>Domanda effettiva per modalità di trasporto (per gara flessibile o contratto <i>net cost</i>)</p>	<p>Per ogni modalità di trasporto (dati riferiti agli ultimi 3 anni): flussi O-D, distribuzione per fascia oraria, singola fermata, per linea/corsa/direttrice e/o unità funzionale di rete, giorno della settimana (festivo / feriale), stagione;  Se non disponibili tutti i dati nel dettaglio di cui sopra, il numero dei passeggeri rilevato o stimato va fornito almeno a livello di sub-bacini di mobilità nel caso del trasporto su gomma (es. urbani capoluoghi, extraurbani di provincia nel caso di lotti sovra-provinciali) e di linee ferroviarie principali e adduttrici);  Se non disponibili i dati sul numero dei passeggeri, vanno forniti i dati sui ricavi tariffari o la quantità di titoli venduti per tipologia del titolo di viaggio (es. biglietto ordinario, abbonamento, ecc.) aggregati almeno a livello di sub-bacini di mobilità (es. urbani capoluoghi, extraurbani di provincia nel caso di lotti sovra-provinciali) e di linee ferroviarie principali e adduttrici per un periodo di tre anni*;</p>	<p>Le informazioni sulla domanda effettiva, nella maggior parte dei casi, non sono disponibili con tale livello di disaggregazione. Le informazioni sui ricavi e sui passeggeri trasportati, con tale livello di articolazione e dettaglio, costituiscono dati commerciali sensibili per il gestore uscente. Le informazioni aggregate sui ricavi da traffico e sui passeggeri trasportati sono, peraltro, disponibili nei bilanci di esercizio. Si propone, quindi, di prevedere informazioni maggiormente aggregate.</p>

	<p>Precisare la metodologia di rilevazione e dettagli criteri metodologici per le eventuali stime;</p> <p>Basi di dati in formato rieditabile e aperto.</p> <p>* I dati possono essere forniti per un periodo più breve ove nell'intervallo degli ultimi 3 anni non vi siano state modifiche nella struttura tariffaria oppure non si siano verificati eventi di domanda eccezionali</p>	
Ricavi tariffari e stima evasione	<p>- Ricavi tariffari negli ultimi tre anni* distinti tra ricavi "integrati" e "non integrati" almeno a livello di sub-bacini (urbani capoluoghi, extraurbani di provincia nel caso di lotti sovraprovinciali) e per linee ferroviarie principali e adduttrici;</p> <p>- Tasso di evasione a livello di bacino di gara e metodologie di stima negli ultimi tre anni*.</p> <p>* I dati possono essere forniti per un periodo più breve ove nell'intervallo degli ultimi 3 anni non vi siano state modifiche nella struttura tariffaria oppure non si siano verificati eventi di domanda eccezionali.</p>	Valgono le osservazioni effettuate al punto precedente.
Informazioni sui beni immobili (depositi, rimesse, centri manutenzione, sistemi tecnologici)	<p>Caratteristiche fisiche e funzionali:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ubicazione;</li> <li>- dimensione;</li> <li>- capacità;</li> <li>- agibilità;</li> <li>- attrezzature;</li> <li>- funzionalità;</li> <li>- messa a norma;</li> <li>- certificati di sicurezza e altre certificazioni;</li> <li>- relazione di stato;</li> <li>- manutenzioni effettuate;</li> </ul> <p>Investimenti effettuati e modalità di finanziamento;</p> <p>Aspetti contrattuali (Condizioni di uso, noleggio; contratti di acquisto, finanziamento, affitto e leasing in essere, obbligazioni pendenti, incluse quelle per la manutenzione):</p>	Si ritiene che le informazioni sui beni immobili possano essere fornite con il dettaglio previsto solo una volta che l'ente affidante ne abbia acquistato la disponibilità, ovvero in caso di cessione o locazione degli stessi da parte del gestore uscente e di altro soggetto terzo titolare dei beni. Non si condivide, quindi, l'opportunità e l'utilità di fornire informazioni circa gli investimenti precedentemente effettuati e le modalità di finanziamento, gli aspetti contrattuali pregressi, i contratti attivi e passivi in essere. Si propone quindi di limitare l'informazione alle caratteristiche fisiche e funzionali dei beni sopprimendo le altre voci.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- prospetto dei costi e dei canoni relativi a tutti i contratti di acquisto, finanziamento, affitto e leasing in essere;</li> <li>- copia dei contratti attivi e passivi in essere, qualora trasferiti;</li> <li>- periodicità delle operazioni di manutenzione ordinaria;</li> </ul> <p>Piani di ristrutturazione, riammodernamento e sviluppo futuro (per immobili di proprietà pubblica).</p>	
<p>Personale da trasferire all'eventuale nuovo gestore</p>	<p>Elenco del personale interessato dal trasferimento, riportando per ogni addetto, in forma anonima, le seguenti informazioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- n. matricola;</li> <li>- data di nascita;</li> <li>- anzianità contributiva;</li> <li>- data di assunzione;</li> <li>- qualifica;</li> <li>- livello di inquadramento o parametro;</li> <li>- inidoneità alla mansione relativa alla qualifica posseduta;</li> <li>- abilitazioni possedute;</li> <li>- sede di lavoro;</li> <li>- categoria di attività;</li> <li>- mansione prevalente;</li> <li>- deposito/officina/impianto di appartenenza;</li> <li>- linea/tratta ferroviaria di impiego prevalente;</li> <li>- tempo pieno/parziale (indicare percentuale);</li> <li>- tipologia di contratto (tempo indeterminato /determinato/ altro);</li> <li>- scadenza (se applicabile);</li> <li>- trattamento economico: costo complessivo annuo e mesi lavorati.</li> </ul> <p>Il suddetto elenco contiene anche una informazione riepilogativa del costo di tutto il personale da trasferire, suddiviso per categoria di attività, con la specifica indicazione delle</p>	<p>Le informazioni richieste appaiono eccessivamente dettagliate. Si suggerisce di limitarle alle sole informazioni utili a calcolare un piano di potenziale turn over e quindi alle seguenti voci:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- n. matricola;</li> <li>- anzianità contributiva;</li> <li>- livello di inquadramento o parametro.</li> </ul> <p>Si evidenzia, inoltre, che, in ogni caso, l'indicazione del deposito/officina/impianto di appartenenza appare fuorviante in quanto il personale addetto ai servizi non è, normalmente, assegnato ad un impianto specifico ma a una "residenza di lavoro". Considerazioni analoghe si rappresentano con riguardo alla informazione relativa alla linea/tratta ferroviaria di assegnazione prevalente, giacché l'efficienza nell'organizzazione di servizi labour intensive come i servizi di trasporto pubblico locale osta ad una determinazione statica di linee/tratte di impiego prevalente del personale.</p> <p>Per quanto riguarda il trattamento economico complessivo si conviene sulla opportunità di fornire una informazione riepilogativa di tutto il costo del personale da trasferire, suddiviso per categorie standard di attività (es. personale di guida,</p>



	<p>diverse componenti: quota CCNL, quota contratto integrativo aziendale (qualora applicabili all'aggiudicatario), oneri sociali, rateo annuo accantonamento TFR, oneri accessori, altro. Vengono inoltre indicati i seguenti ulteriori dati: complessivo TFR da trasferire e nella disponibilità del datore di lavoro e tipo ed importo del contenzioso in essere tra l'attuale gestore ed i relativi dipendenti (se trasferito).</p> <p>Contratti integrativi aziendali vigenti (qualora applicabili all'aggiudicatario);</p> <p>Accordi sottoscritti con le parti sociali contenenti le modalità di trasferimento del personale.</p>	<p>personale di movimento, personale di deposito, personale di manutenzione, personale commerciale e amministrativo).</p> <p>Circa il trasferimento al subentrante dei contratti aziendali integrativi vigenti e del TFR si rinvia alle osservazioni in materia di clausola sociale formulate nel commento alla misura 8.</p>
--	---	---

## **Prospetto n. 2**

### **Predisposizione del PEF simulato**

Il prospetto appare allineato con i principi e le modalità di calcolo dei corrispettivi di servizio e delle compensazioni stabiliti dal Regolamento CE 1370/2007. Sarebbe opportuno integrare e rafforzare il prospetto con elementi derivanti dalla metodologia di determinazione del costo standard attualmente allo studio ai fini dell'adozione del decreto previsto dall'art. 1, comma 84 della legge 147/2013.

## **Prospetto n. 3**

### **Tipologie di rischio**

Vale quanto osservato in riferimento al precedente Prospetto 2.

## **Prospetto n. 4**

### **Schema per il calcolo della compensazione in caso di affidamento *in house* o diretto**

Vale quanto osservato in riferimento al precedente Prospetto 2. Come segnalato nelle precedenti osservazioni alla misura 14 per le ipotesi di affidamento diretto di contratti di modesto valore economico (ex art. 5, par. 4 del Regolamento CE 1370/2007) e di affidamento diretto in caso di emergenza (ex art. 5, par. 5 del Regolamento) appaiono sufficienti le stringenti regole già previste dall'Allegato al Regolamento comunitario.

**Prospetto n. 5**

**Schema del contenuto minimo delle convenzioni/contratti**

<i>Schema Autorità</i>	<i>Osservazioni</i>
i) struttura tariffaria adottata e criteri di aggiornamento annuale, disciplina dei canali di distribuzione;	Fermo restante una disciplina minima dei canali di distribuzione andrebbero previste nel contratto anche le modalità per l'evoluzione ed il miglioramento dei canali stessi in corso di contratto su proposta del gestore dei servizi o dell'ente affidante.
k) condizioni e modalità di tariffazione interoperabile (ove previsto il biglietto multimodale);	Tale previsione è da estendere a tutti i casi di integrazione tariffaria con altri operatori.
l) modalità di contrasto ed obiettivo di recupero dell'evasione tariffaria;	Occorrerebbe anche specificare le azioni che ricadono nella responsabilità dell'ente affidante, distinguendole da quelle che ricadono nella responsabilità del gestore.
n) corrispettivi a copertura delle prestazioni affidate e a compensazione degli obblighi di servizio pubblico e modalità di determinazione e adeguamento conseguenti al tasso di inflazione programmato e alla velocità commerciale e a modifiche della struttura tariffaria, nonché modalità di pagamento e tutele in caso di ritardato pagamento;	In coerenza con quanto previsto nella misura di regolazione 19 si suggerisce di sostituire le parole "al tasso di inflazione programmato e alla velocità commerciale e a modifiche della struttura tariffaria" con le seguenti: <b><i>"all'applicazione della metodologia del subsidy cap secondo le regole stabilite dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti"</i></b> .
p) piano economico-finanziario (PEF) (allegato);	In coerenza con quanto previsto nelle misure di regolazione 14 e 15 il PEF dovrebbe essere allegato ai contratti di servizio in tutti i casi di affidamento diretto ovvero, nei casi di aggiudicazione tramite procedura concorsuale, solo ove già previsto negli atti di gara.
w) condizioni e modalità per la modifica del contratto e della revisione del PEF (ove necessario);	Da coordinare con quanto previsto nella misura 20.
x) condizioni e modalità per la risoluzione del contratto;	Da coordinare con quanto previsto nella misura 20.
cc) obbligo di applicazione dei contratti collettivi di lavoro per comparto sottoscritti dalle organizzazioni sindacali nazionali maggiormente rappresentative e dalle associazioni datoriali di categoria;	È opportuno limitare espressamente l'obbligo di applicazione al CCNL nazionale di categoria.
dd) ridefinizione dei rapporti con i lavoratori dipendenti e capitale investito in caso di forti discontinuità nella quantità di servizi richiesti nel periodo di validità del convenzione.	Tale previsione deve comunque far salvi i casi di discontinuità che comportano la risoluzione del contratto.