

Allegato al prot. 16501/egt del 14 aprile 2015

Osservazioni allo “Schema di atto di regolazione recante misure 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” dell’A.R.T.

Premessa

In data 7 luglio 2014, tra la Provincia di Belluno e i Comuni di Belluno, Auronzo di Cadore, Cortina d’Ampezzo, Feltre, Mel e Pieve di Cadore, è stata sottoscritta una Convenzione finalizzata all’esercizio associato delle funzioni amministrative, di pianificazione, programmazione, affidamento, controllo e vigilanza dei servizi di trasporto pubblico locale ricadenti nel bacino bellunese.

Con Deliberazione della Regione Veneto n. 1375 del 5.8.2014 la citata Gestione associata tramite Convenzione è stata designata quale Ente di governo del trasporto pubblico locale del Bacino territoriale ottimale e omogeneo di Belluno che costituisce “Autorità competente” nella zona geografica delimitata dal relativo Bacino territoriale ottimale e omogeneo ai sensi e per gli effetti di cui al Regolamento CE n. 1370/2007 del 23 ottobre 2007.

Lo scrivente Ente di governo intende quindi partecipare alla Consultazione pubblica sullo “Schema di atto di regolazione recante misure 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” avviata dalla Autorità di Regolazione dei Trasporti e da essa approvata con deliberazione n. 26/2015, formulando le osservazioni contenute nel presente documento.

Le **criticità** ravvisate, sulle quali si fondano le osservazioni, possono essere raggruppate essenzialmente in tre tipologie:

- a) per inadeguatezze, incoerenze, errori presenti nello Schema di Atto di regolazione;
- b) implementative, per verificata impossibilità di fornire tutte le informazioni richieste e previste dallo Schema di Atto di regolazione;
- c). implementative per i costi/tempi eccessivi richiesti per la predisposizione della documentazione richiesta.

La segnalazione delle suddette criticità consegue finalità sia di interesse generale, ai fini del miglioramento dello Schema, che di interesse applicativo attuale, in vista di gare di prossima indizione.

Osservazioni di carattere generale

Al fine di evitare di incorrere in potenziali irregolarità nella formulazione e gestione delle procedure di affidamento dei servizi si ritiene che l'atto di regolazione preveda espressa indicazione in ordine alla gerarchia delle fonti di normazione e regolamentazione che devono essere osservate; in particolare il problema si pone laddove via sia un contrasto tra le Misure definite dall'ART ai sensi dell'art. 37 del DL 201/2011 e le leggi/regolamenti, di fonte comunitaria, statale o regionale, nel qual caso dovrebbero prevalere le leggi e quindi quanto stabilito dall'ART non dovrebbe avere valenza prescrittiva.

Osservazioni relative alle Misure

Le osservazioni sono esposte nello stesso ordine dello Schema dell'ART.

Misure	Commenti
1 Beni strumentali per lo svolgimento del servizio	E' opportuna una migliore definizione di reti e infrastrutture. In particolare appare improprio qualificare come compresi nelle "reti e infrastrutture" le paline, i sedili alle fermate e i sistemi tecnologici di controllo (che sono poi ricompresi anche sotto la lettera d). Il problema della classificazione rileva ai fini di quanto stabilito nelle Misure successive.
2 Criteri per l'individuazione dei beni essenziali, indispensabili e commerciali	Non è chiaro, anche alla luce di quanto esposto nelle successive Misure, per quale motivo si operi una distinzione tra beni essenziali e beni indispensabili: le comuni condizioni di "non sostituibilità" e di "non duplicabilità a costi socialmente sostenibili" di fatto pongono sullo stesso livello (ai fini della gara) i beni essenziali e quelli indispensabili. La condizione di "dominanza", invero, attribuisce un peso ancora maggiore ai beni essenziali, ma sono sufficiente le due altre citate condizioni per qualificare come "da rendere disponibili ai concorrenti" sia i beni essenziali che quelli indispensabili. Sarebbe opportuno esplicitare meglio i criteri da applicare per la verifica dell'indispensabilità del materiale rotabile (punto 4). Ad esempio, non è chiaro se sia da attribuire il carattere di indispensabilità a un parco autobus di notevole consistenza: gli autobus sono, come tipologia di bene, sicuramente sostituibili e duplicabili; tuttavia, se il loro numero fosse molto alto (ad esempio in bacini a lotto unico di grandi province o di regioni) per l'acquisto degli autobus necessari sarebbero necessari alcuni anni; inoltre, potrebbe determinarsi un'alterazione della par condicio, poiché, stante la modesta consistenza del mercato dell'usato, l'acquisto di un parco prevalentemente nuovo richiederebbe un esborso finanziario molto alto da parte di un concorrente diverso dall'attuale gestore (che già dispone di un parco). Per individuare i criteri da applicare è prevista una consultazione con non meglio definiti "soggetti portatori di interesse" (punto 5): sono da intendersi soltanto gli attuali gestori?

Misure	Commenti
3 Assegnazione dei beni dell'ente affidante per l'avvio del servizio	<p>Nulla si dice circa l'obbligo di rendere disponibili in sede di gara i beni essenziali: sebbene sia verosimile che tutti i beni essenziali debbano essere resi disponibili sarebbe opportuna una chiara enunciazione.</p> <p>Nulla si dice circa l'obbligo di rendere disponibili in sede di gara i beni indispensabili diversi da immobili, reti e infrastrutture. Poiché i beni indispensabili, per essere tali, devono soddisfare le condizioni di "non sostituibilità" e di "non duplicabilità a costi socialmente sostenibili" per tutti (e non soltanto per immobili, reti e infrastrutture) dovrebbe valere l'obbligo di renderli disponibili. A meno di non considerare indispensabili (e tantomeno essenziali) tutti i restanti beni strumentali (materiale rotabile, veicoli, tecnologie,): ma tale ipotesi contrasta con quanto esposto al punto 4 della Misura 2.</p> <p>La regolazione dell'obbligo di resa disponibilità degli immobili essenziali è definita al punto 2. Qui si chiarisce, innanzitutto, che i beni immobili indispensabili potrebbero non essere resi disponibili: ciò appare un principio di ordine generale (ma che è in contrasto con altre parti di altre Misure). Quindi si obbliga l'Ente, in caso di indisponibilità di immobili indispensabili, a rendere disponibili 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. E' un obbligo facile da prevedersi, ma difficile (in molti casi impossibile) da attuare.</p> <p>Nessuna regolazione dell'obbligo di resa disponibilità è, invece, definita per i beni indispensabili diversi dagli immobili e dalle reti. E' un'asimmetria regolatoria che appare necessario correggere.</p> <p>Quanto previsto al punto 3, infine, pur condivisibile in termini generali, non può costituire una risposta ai problemi sopra posti poiché identifica ipotesi irrealistiche, stante lo stato della finanza pubblica, in particolare per i Comuni e le Province.</p>
4 Regime dei beni indispensabili	<p>Non è definito il regime dei beni essenziali: è tuttavia verosimile che possa valere lo stesso regime definito per i beni indispensabili.</p> <p>Si manifestano dubbi sulla possibilità di "imporre al gestore uscente l'obbligo di assicurare la disponibilità dei beni indispensabili a titolo di locazione, fino all'acquisizione di beni analoghi da parte dell'aggiudicatario" (punto 3). Si nota altresì che, mentre nella Misura 3 punto 2 si prevede un'alternativa (ancorché di difficile implementazione), qui si prevede soltanto un obbligo.</p>
5 Criteri per la determinazione del valore di subentro	<p>Essendo dettati criteri per la valorizzazione dei beni, sembrerebbe doversi intendere che tale valorizzazione debba essere effettuata ex ante dall'Ente. Ciò può determinare uno specifico ed ingente costo per l'Ente, rilevante soprattutto nel caso di perizie di immobili o infrastrutture importanti. Se così fosse, inoltre, si ravviserebbe una limitazione all'esercizio del potere derogatorio in materia espressamente previsto dalla LR Veneto 25/98 (art. 22 bis), che consente la previsione di gara che il valore di cessione sia concordato post aggiudicazione tra i gestori uscente ed entrante e che, in assenza di accordo, esso sia stabilito da un</p>

	<p>collegio arbitrale.</p> <p>Un ulteriore contrasto con la LR Veneto si ravvisa nel punto 6, dove è previsto che “in caso di beni destinatari di contributo pubblico, la quota di finanziamento pubblico è preventivamente decurtata”: la citata LR Veneto prevede, invece, di considerare soltanto la quota parte dei contributi non ancora ammortizzati. Si nota, peraltro, un contrasto tra la frase citata e le successive frasi dello stesso punto 6, che sembrano essere, invece, in linea con quanto previsto sia dalla LR Veneto, sia dalla successiva Misura 6.</p> <p>Per quanto attiene al valore residuo dei sistemi tecnologici di controllo e rilevamento, da determinarsi al termine del periodo di ammortamento, si prevede di considerare il valore più alto tra quello di realizzo e quello di sostituzione o, in alternativa, di definire tale valore in base ad una percentuale fissa predeterminata rispetto al costo di acquisizione dei beni medesimi. Non è chiaro cosa si intenda per “valore di sostituzione”, considerato che al termine degli 8 anni di previsto ammortamento i sistemi tecnologici (normalmente caratterizzati da rapida obsolescenza) hanno un valore residuo basso; sono invece più convincenti le altre 2 alternative previste: si suggerisce, pertanto, di prevedere solo queste.</p>
6 Criteri per la determinazione dei canoni di locazione	<p>La resa disponibilità in termini di locazione può valere per immobili e infrastrutture e sistemi di trasporto integrati. Suggeriamo di distinguere tali diversi casi.</p> <p>In particolare il 10% (del valore di mercato) per gli immobili sarebbe un valore troppo alto e fuori mercato, che, se applicato, potrebbe determinare alterazione della par condicio tra gestore uscente (se proprietario dell’immobile) e concorrente: 4-5% sono valori di corrente utilizzo nella pratica commerciale.</p> <p>Nel caso di sistemi di trasporto integrati (ad esempio sistemi tranviari o intermedi) composti da un insieme di beni (rete, rimessa, veicoli) o di modalità di trasporto particolari (ad esempio la navigazione lagunare) i canoni di locazione rispondono a logiche complesse e non necessariamente riconducibili al valore di mercato. Sarebbe perciò opportuno definire per tali tipologie di beni un criterio di valorizzazione che tenga anche conto dei costi storici.</p> <p>Si ravvisa una sostanziale disomogeneità sul modo di considerare il contributo pubblico rispetto a quanto esposto nella Misura 5 punto 6:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▫ in quel caso la valorizzazione è effettuata sulla base del valore originario rivalutato cui è sottratto il finanziamento pubblico; ▫ qui, invece, si considera soltanto la quota parte del contributo non ancora ammortizzata. <p>La differenza rileva sotto il profilo economico, stante la non coincidenza tra “vita tecnica” del bene (che è il riferimento per la valorizzazione) e durata dell’ammortamento della contribuzione pubblica (che è generalmente minore della vita tecnica).</p>
7 Individuazione dei tempi necessari per l’acquisizione del	<p>L’indagine presso i produttori di materiale rotabile rischia di fornire indicazioni poco attendibili, oltre ad essere alquanto onerosa. Non si comprende il motivo per cui ogni Ente debba sviluppare una tale indagine, con conseguente ripetizione dei</p>

materiale rotabile	costi e rischio di pervenire a risultati diversi. Si suggerisce che sia l'ART a definire tempistiche commisurate a tipologia e quantità di beni.
Più in generale, per quanto attiene ai beni, sarebbe opportuna una maggiore chiarezza nella definizione delle diverse Misure (e in particolare della 2, 3 e 4), che appaiono alquanto lacunose e in alcuni punti poco chiare. Sarebbe inoltre opportuno distinguere i casi di beni ordinari (ossia presenti nella generalità degli affidamenti) e i casi di beni "speciali", definendo criteri di valorizzazione più precisi per i primi e criteri generali (metodologie di valorizzazione) per i secondi.	
8 Trasferimento del personale	Ok.
9 Informazioni minime da mettere a disposizione dei partecipanti alla gara	Difficoltà/impossibilità di rendere disponibili tutte le informazioni elencate nel Prospetto 1. Vedi successive osservazioni al Prospetto 1
10 Requisiti di partecipazione	Ok
11 Criteri di aggiudicazione	Ok
12 Criteri per la redazione del Piano economico-finanziario simulato da parte dell'ente affidante	Ok
13 Criteri per il calcolo delle compensazioni per gli affidamenti <i>in house</i> o diretti	Ok
14 Misure di incentivazione nel caso di affidamenti con procedure non competitive	Ok
15 Criteri per la redazione del piano economico-finanziario da parte dei concorrenti	Ok
16 Termine per la presentazione delle offerte	Ok
17 Contenuto minimo delle convenzioni	Si rinvia alle osservazioni formulate al Prospetto 5

**SEDE PRESSO LA
PROVINCIA DI BELLUNO**

5, via S. Andrea - 32100 Belluno BL
Tel: +39 (0)437 959 111 - Fax +39 (0)437 941 222
C.F. e P. IVA 93005430256
www.provincia.belluno.it

18 Durata e proroga dei contratti di servizio	Ok
19 Criteri di aggiornamento delle tariffe e misure di promozione dell'efficienza	<p>Si rilevano problemi nelle formule:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▫ Davanti ad alfa deve esserci il segno positivo; altrimenti più cresce la velocità commerciale più aumenta il corrispettivo; la spiegazione è scritta bene, ma la formula è sbagliata. ▫ È presente un'incongruenza tra la formula di aggiornamento delle tariffe e la legenda: nella legenda sono presenti due coefficienti Q_t e Q_r, mentre nella formula è presente soltanto Q_r. ▫ Probabilmente la descrizione della variabile t è errata, poiché t non dovrebbe identificare il 1° anno contrattuale, bensì l'anno corrente cui è riferito l'aggiornamento. <p>Sarebbe opportuno chiarire come utilizzare il coefficiente X (recupero di produttività) nel caso di gara che preveda che l'efficiamento (o una parte di esso) sia necessario per conseguire la sostenibilità economico-finanziaria dell'affidamento, valutata sull'intero periodo di affidamento. Possono, infatti, verificarsi casi nei quali la gestione del servizio sia, all'istante 0, strutturalmente in perdita e tale perdita non possa essere subito recuperata (ad esempio a causa dell'eventuale vincolo della clausola sociale stabilita dalla Legge Regionale), o per strutturale sovradimensionamento degli organici (che, in presenza di obbligo del trasferimento di tutto il personale, può essere assorbito con il blocco del turnover solo su un arco temporale medio-lungo); si rileva, peraltro, che tale fattispecie è implicitamente prevista nel Prospetto 2.</p>
20 Modifiche contrattuali)	Ok
21 Criteri di nomina delle commissioni aggiudicatrici	<p>Al punto 2 si ravvisa il seguente problema: è richiesto che allegati alla documentazione di gara siano pubblicati i <i>curricula</i>; ciò potrebbe lasciare intendere che:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▫ la composizione della Commissione sia definita prima della pubblicazione del bando di gara; ▫ ai partecipanti alla gara sia noto il curriculum (verosimilmente anonimo) dei Commissari. <p>Quanto sopra non appare essere né ammissibile, né opportuno anche in relazione alle disposizioni dell'art. 84 c. 10 del D.Lgs. 163/2006 ed agli indirizzi giurisprudenziali in materia secondo i quali la nomina dei commissari e la costituzione delle commissioni di gara deve avvenire dopo la scadenza del termine fissato per la ricezione delle offerte della gara bandita, a garanzia di imparzialità e tutela della concorrenza, maggiormente quando la scelta dell'affidatario avviene mediante aggiudicazione dell'offerta più vantaggiosa.</p>

Osservazioni relative al Prospetto 1 (sezione Pre-informazione : Avviso pubblicato sul Supplemento alla

Gazzetta ufficiale dell'Unione europea)

Nessuna osservazione.

Osservazioni relative al Prospetto 1 (sezione Bando di gara / Lettera di invito)

Punti	Commenti
Corrispettivi e compensazioni	<p>Si richiede di suddividere sia il corrispettivo storico, sia quello a base d'asta e per ciascuna tipologia di servizio (servizio urbano di linea, servizio extraurbano di linea, servizio urbano a chiamata, servizio extraurbano a chiamata,) almeno in 6 voci.</p> <p>Si rileva, innanzitutto, che:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▫ Gli obblighi di servizio comprendono non soltanto l'effettuazione del servizio, ma anche la buona manutenzione, la buona qualità (ossia gli investimenti a ciò necessari), In altri termini, la prima componente del corrispettivo (delle 6 obbligatorie) ossia "compensazione a copertura degli obblighi di servizio pubblico" ricomprende tutte le altre 5 componenti. Sicchè non si comprende la ratio della suddivisione prevista. ▫ Inoltre, due delle voci previste (quelle per investimenti) sono sostanzialmente identiche. Ammesso che sia chiarito il primo punto, rimarrebbe da risolvere questo secondo. <p>Ma, soprattutto, si evidenzia che per operare le distinzioni richieste (purchè esse siano state meglio definite) sarebbe necessario ricostruire i costi attuali e quelli standard (che sono alla base dell'affidamento) attraverso una dettagliata valutazione operativa ed economica da condurre presso gli attuali gestori; operazione sicuramente costosa e, comunque, non fattibile senza una piena collaborazione degli attuali gestori (che non si può dare per scontata, soprattutto a fronte dell'eventuale - e oggi generale - assenza di precisi obblighi contrattuali al riguardo).</p> <p>Si sollevano, pertanto, dubbi sulla reale fattibilità di quanto richiesto. Per soddisfare formalmente l'obbligo previsto (qualora perdurasse) verosimilmente si procederebbe ad una suddivisione del corrispettivo su basi parametriche e perciò non aderenti alla specifica realtà: con quale utilità?</p>
Struttura tariffaria	Ok
Costi di esercizio	Si rileva che i costi del personale trasferito non necessariamente corrispondono a quelli iscritti a bilancio, sia perché non è detto che tutto il personale debba essere trasferito, sia perché i dati di bilancio possono risentire di situazioni contingenti di abbattimento dei costi.
Caratteristiche infrastrutturali, socio-demografiche e di reddito (medio) del bacino di traffico e/o di gara	Gran parte di tali dati non sono disponibili. Altri pur essendo acquisibili richiedono un impegno gravoso non commisurato alla loro utilità. Sarebbe opportuno dare all'elenco una valenza indicativa e non prescrittiva.

**SEDE PRESSO LA
PROVINCIA DI BELLUNO**

5, via S. Andrea – 32100 Belluno BL

Tel. +39 (0)437 959 111 – Fax +39 (0)437 941 222

C.F. e P. IVA 93005430256

www.provincia.belluno.it

Servizi	Si valuta necessario rendere disponibile il data base geografico dei percorsi e delle fermate (in formato GIS) e il data base alfanumerico con tutti i dati del servizio (linee, percorsi, corse, orari, cadenze, tipologia di servizio,). Tale organizzazione dei dati (necessaria per il loro trattamento informatico) è omogenea quanto a contenuti con l'orario al pubblico; ma è strutturalmente diversa da questo (che è idoneo per la consultazione, ma non idoneo per il trattamento informatico dei dati).
Performance qualitativa per linea o gruppi di linee (informazioni da fornire solo in caso di trasferimento dei rotabili dal gestore incumbent)	Gli indicatori di ritardi e disfunzioni attribuibili alla qualità del materiale rotabile sono informazioni non disponibili, quantomeno per i servizi automobilistici. Si suggerisce di qualificare la fornitura di queste informazioni come indirizzo e non come prescrizione.
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)	Tali informazioni potrebbero non essere disponibili. Si suggerisce di qualificare la fornitura di queste informazioni come indirizzo e non come prescrizione.
Domanda effettiva per modalità di trasporto (per gara flessibile o contratto net cost)	Ok. Si nota che per tale fondamentale dato il documento prevede esplicitamente la possibilità che alcuni dati non siano disponibili, prevedendo, in tali casi alternative di fornitura di dati caratterizzata da minore dettaglio. Analogo criterio potrebbe essere adottato per gli altri (meno importanti) dati previsti in questo Prospetto.
Ricavi tariffari e stima evasione	Tali informazioni potrebbero non essere disponibili. Si suggerisce di qualificare la fornitura di queste informazioni come indirizzo e non come prescrizione.
Informazioni sulle reti	Ok
Informazioni sui beni immobili (depositi, rimesse, centri manutenzione, sistemi tecnologici)	Ok
Materiale ferroviario, gomma e superficie	La caratterizzazione del grafo per tipologia di veicolo ammissibile è operazione complessa, poiché occorrerebbe qualificare a fronte di specifici sopralluoghi tutta la rete stradale, urbana ed extraurbana. Al posto di tale indicazione si suggerisce di prevedere la specificazione della tipologia dei veicoli soltanto per Linea o Percorso (ossia per gli archi interessati dai Percorsi del TPL). La decisione della quantità di veicoli richiesti per ciascuna tipologia è di competenza del gestore non dell'Ente: l'Ente potrà, invece, prevedere specifiche prescrizioni in termini di qualità del servizio, comprese le caratteristiche dei

	veicoli da utilizzare, ma non “sostituirsi” al gestore nelle scelte di utilizzo dei fattori della produzione.
Personale da trasferire all’eventuale nuovo gestore	<p>L’individuazione della Linea di impiego prevalente è informazione generalmente non disponibile, ovvero, se disponibile, può fotografare una situazione del tutto peculiare che non rileva ai fini dell’affidamento.</p> <p>Altra cosa è esplicitare i vincoli eventualmente presenti negli accordi aziendali di 2° livello. A tale riguardo si rileva l’opportunità di prevedere che tutti gli accordi di 2° livello siano forniti quale parte integrante della documentazione di gara.</p> <p>Per quanto attiene al TFR si fa presente che sono possibili modalità che non richiedono necessariamente il trasferimento del TFR dal gestore uscente al subentrante: appare, invece, opportuno chiarire che qualunque sia la regolamentazione relativa al TFR è necessario che essa garantisca i diritti maturati dai lavoratori.</p>

Osservazioni relative ai Prospetti 2 e 3

Nessuna osservazione, se non quella dell’onerosità di tale attività.

Osservazioni relative al Prospetto 4

Nessuna osservazione.

Osservazioni relative al Prospetto 5

Al punto n) si fa riferimento al Tasso di inflazione programmato. Si ravvisa a tale riguardo:

- l’incoerenza con quanto esposto nella Misura 19, dove si fa riferimento al tasso di inflazione (ISTAT FOI o altro tasso definito nell’ambito delle normative regionali);
- la nota inadeguatezza del tasso di inflazione programmato a rappresentare la reale dinamica dei costi; l’analisi storica dimostra che il differenziale tra tasso di inflazione programmato e ISTAT FOI può essere tale da determinare, in caso di applicazione del tasso di inflazione programmato, il sostanziale azzeramento dell’utile di impresa valutato sulla durata dell’affidamento (ciò, soprattutto, nel caso di affidamento lungo); né tale differenziale può essere considerato quale recupero di efficienza, poiché il recupero di efficienza è considerato nella formula di adeguamento del corrispettivo prevista nella Misura 19.

Anno	Tasso di inflazione programmata (Fonte: Dipartimento del Tesoro)	Prezzi al consumo F.O.I. (variazioni percentuali in media d'anno) (Fonte ISTAT)	Rivalutazione di 100 euro 2005	
			TIP	FOI
2014	0,2	0,2	113,54	117,37
2013	1,5	1,1	113,31	117,13
2012	1,5	3	111,64	115,86
2011	2	2,7	109,99	112,48
2010	1,5	1,6	107,83	109,53
2009	0,7	0,7	106,24	107,80
2008	1,7	3,2	105,50	107,05
2007	2	1,7	103,73	103,73
2006	1,7	2	101,70	102,00
2005	1,6	1,7	100,00	100,00

H:\Scambio\AUTORITA REGOLAZIONE TRASPORTI\ART\osservazioni Belluno_14_04_2015.odt