



**OSSERVAZIONI ASSTRA ALL'ALLEGATO A ALLA DELIBERA
143/2018 DELL'AUTORITA' DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI**

Schema di atto di regolazione recante la “Revisione della delibera n. 49/2015 - Misure per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l’assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri svolti su strada e per ferrovia e per la definizione dei criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici, nonché per la definizione degli schemi dei contratti di servizio affidati direttamente o esercitati da società in house o da società con prevalente partecipazione pubblica”

MISURA 1 – OGGETTO, FINALITÀ E AMBITO DI APPLICAZIONE.

Q 1.1 Si richiedono osservazioni sulla Misura, in merito alla definizione dell'ambito di applicazione del provvedimento.

Si accoglie favorevolmente l'introduzione della Misura in oggetto, volta a chiarire inoppugnabilmente l'ambito di applicazione della delibera e delle relative misure in modo, peraltro, conforme al quadro normativo europeo.

L'aver espressamente precisato, seppur a nostro avviso già chiaro nella formulazione originaria della delibera 49, che le misure regolatorie trovino applicazione sia per l'affidamento dei servizi nella forma della concessione sia nel caso in cui si configuri un appalto di servizi, contribuisce infatti a fugare ogni dubbio, se mai ve ne fossero stati, ed a risolvere in radice ogni forma di contenzioso sul punto.

Come più volte segnalato dall'Associazione e rappresentato alla stessa Autorità, il chiarimento sull'ambito di applicazione e sulla cogenza delle misure regolatorie appare importante al fine di garantire l'applicazione uniforme delle misure evitando comportamenti in violazione delle regole comuni atti a destabilizzare gli operatori del settore oltre che ad essere spunto di contenzioso.

Con riguardo, invece, all'entrata in vigore delle misure correttive della delibera 49, occorre rilevare che:

- Si ritiene che la presente delibera, come qualunque provvedimento normativo o regolatorio, debba applicarsi alle procedure avviate dopo la sua entrata in vigore.

Nell'ottica di garantire la massima certezza applicativa delle misure e di non interrompere o rallentare procedure in atto, si ritiene che le misure introdotte con la delibera in esame debbano trovare applicazione alle procedure, siano esse di gara ovvero di affidamento diretto, avviate successivamente alla data di pubblicazione e, quindi, di entrata in vigore, delle misure in questione.

E ciò in ossequio ai generali principi valevoli per qualsiasi provvedimento normativo i cui effetti non possono avere efficacia retroattiva. Principi questi che devono valere anche per le misure regolatorie non potendosi ammettere, per evidenti ragioni di certezza, applicazioni differenti.

E configurandosi, per effetto delle norme europee, l'atto di pubblicazione del preavviso ex art 7 del reg 1370/2007 quale atto iniziale di qualsiasi procedura di affidamento dei servizi di trasporto pubblico, si ritiene imprescindibile che la delibera e le nuove misure trovino obbligatoria applicazione per le procedure avviate successivamente alla pubblicazione dello stesso preavviso.

Applicare le nuove misure "in corsa" rischierebbe, infatti, di rimettere in discussione fasi procedurali e adempimenti nel frattempo eseguiti con impatto negativo oltre che sulla certezza delle regole anche sull'economia procedurale. Fasi procedurali ed adempimenti, peraltro, rispettosi delle misure già previste nella delibera 49/2015 come tali già conformi alle regole vigenti contenute nella medesima delibera oltre che nei provvedimenti di legge nel frattempo intervenuti.

La chiarezza e certezza delle "regole del gioco" impone che queste non subiscano variazioni in corsa. Sarà l'EA a valutare, nel caso, la possibilità di applicare, in relazione alle fasi procedurali ed agli adempimenti già avviati o concretamente posti in essere, in tutto o in parte le nuove misure a procedure già avviate ed in corso.

- Al paragrafo 5 della misura 1 sarebbe opportuno chiarire che le misure del titolo III trovino applicazione esclusivamente per i CdS affidati conformemente alla presente delibera.

Per le medesime motivazioni sopra espresse, si ritiene, infatti, che la stessa non possa avere effetto retroattivo e, pertanto, debba trovare applicazione per i CdS stipulati a seguito di procedure effettuate dopo l'entrata in vigore della presente delibera. I contratti in essere contengono già al loro interno la disciplina per la revisione.

È, pertanto, alla disciplina contrattuale prevista che occorre far riferimento per le modifiche in corso di contratto.

L'atto di revisione della delibera 49 non può, dunque, in applicazione dei principi generali sopra evidenziati circa la irretroattività delle nuove misure, trovare applicazione automatica in caso di revisione contrattuale. Con il rischio, oltretutto, di derogare ai principi civilistici ed alla volontà contrattuale delle parti dedotta antecedentemente alla entrata in vigore delle misure. Sarà rimessa alla valutazione discrezionale, e necessariamente congiunta, delle parti la possibilità di applicare in tutto o in parte le misure sulla revisione ove se ne ravvisi l'opportunità.

- Al paragrafo 6, sarebbe opportuno prevedere che la misura 12 in materia di contabilità regolatoria e separazione contabile, trovi applicazione a partire dal secondo bilancio di esercizio successivo alla data di entrata in vigore dell'atto regolatorio, al fine di consentire l'adeguamento tecnologico dei sistemi informativi e dei registri contabili delle Aziende interessate.
- Al paragrafo 7, si ritiene opportuno introdurre una precisazione laddove la misura consente agli EA di applicare la delibera anche ai servizi di navigazione interna. Dal momento che tutte le misure sono costruite per servizi terrestri, siano essi su strada o per ferrovia, si ritiene opportuno precisare che l'EA nel caso in cui intenda applicare le misure ai servizi di navigazione interna, provvederà ad individuare le misure di riferimento in funzione della loro assimilabilità ai servizi in questione.

PROPOSTE EMENDATIVE

- **Al paragrafo 1**, allo scopo di evitare ambiguità interpretative si suggerisce di evidenziare l'incidentalità della frase “secondo le diverse modalità ammesse dall'ordinamento” attraverso l'inserimento delle virgolette:

“1. Il presente atto individua le misure regolatorie relative all'affidamento in esclusiva, secondo le diverse modalità ammesse dall'ordinamento, dei servizi di trasporto pubblico locale di passeggeri su strada e per ferrovia (di seguito: TPL). Le disposizioni del presente atto trovano applicazione sia per gli affidamenti in appalto sia per gli affidamenti in concessione, secondo quanto specificato nel quadro sinottico di cui all'Annesso 1”.

- **Al paragrafo 3**, come meglio evidenziato nelle “ulteriori osservazioni” proposte da questa Associazione in relazione alla opportunità che le definizioni contengano anche l'esplicitazione della nozione di “ente competente alla definizione tariffaria”, coerentemente con la suddetta proposta si ritiene che, qualora accolta dall'Autorità, debba modificarsi anche il paragrafo 3 nei termini che seguono allo scopo di indicare come destinatario delle misure anche l'ente competente alla definizione tariffaria definito alla lettera i-ter):

"3. Sono tenuti all'applicazione delle Misure di cui al presente atto gli enti affidanti (di seguito: EA) dei servizi di TPL, di cui al decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (di seguito: d.lgs. 422/1997), gli enti competenti alla definizione tariffaria, le imprese di TPL affidatarie di contratti di servizio (di seguito: IA) e i gestori uscenti dei servizi interessati (di seguito: GU)".

- **Al paragrafo 4,** si prevede che la delibera trovi applicazione nel caso di gare quando bando o lettera di invito siano pubblicati successivamente alla entrata in vigore della delibera e, nel caso di affidamenti diretti, quando il provvedimento di approvazione dell'atto sia pubblicato successivamente alla predetta data. Ciò rappresenta una criticità poiché a nostro avviso l'atto di avvio di una procedura, sia essa di gara o di affidamento diretto, è la pubblicazione del preavviso ex art 7 reg- 1370/2007. Si suggerisce, pertanto, la seguente modifica:

"4. Le Misure di cui al presente atto si applicano ai contratti di servizio (di seguito: CdS) affidati con gara per i quali, nel caso di procedure aperte, il bando di gara è pubblicato successivamente alla data di entrata in vigore del presente atto regolatorio, e, nel caso di procedure ristrette, le lettere di invito sono inviate successivamente a tale data. Relativamente agli affidamenti diretti o in house, le predette Misure si applicano ai CdS per i quali il provvedimento di approvazione dell'atto di affidamento l'atto di avvio del procedimento ex art. 7 Reg. 1370 è pubblicato in data successiva a quella di entrata in vigore del presente atto regolatorio".

- Eliminare integralmente il **paragrafo 5.**
- **Al paragrafo 6,** si propone l'applicazione della misura ivi contenuta in tempi meno stringenti, per consentire l'adeguamento tecnologico dei sistemi informativi e dei registri contabili delle Aziende interessate. Si suggerisce pertanto la seguente modifica:

"6. La Misura 12 in materia di contabilità regolatoria e separazione contabile si applica a tutte le imprese di TPL su strada affidatarie di CdS, a partire dal secondo bilancio di esercizio successivo dalla data di entrata in vigore del presente atto regolatorio".

- **Al paragrafo 7** aggiungere, infine, la seguente frase: *"In tal caso l'EA individua le misure applicabili in funzione della maggiore assimilabilità al servizio di passeggeri per via navigabile interna".*

MISURA 2 – CRITERI PER L'INDIVIDUAZIONE DELLE MODALITÀ DI AFFIDAMENTO E CONTENUTO MINIMO OBBLIGATORIO DEL CONTRATTO DI SERVIZIO.

Q 2.1 Si richiedono osservazioni sulla Misura in merito alle modalità di scelta della procedura di affidamento e del tipo di contratto e ai relativi obblighi motivazionali in capo all'EA.

La misura in oggetto introduce il tema degli obblighi motivazionali in capo agli enti affidanti nella individuazione delle modalità di affidamento. Essa richiama l'articolo 34, comma 20, del DL 179/2012 che espressamente prevede: "l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste". Relazione i cui contenuti sono ulteriormente specificati all'articolo 3-bis, comma 1-bis, DL 138/2011 che testualmente prevede che nella relazione gli EA "[...] danno conto della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e ne motivano le ragioni con riferimento agli

obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio. Al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario, la relazione deve comprendere un piano economico-finanziario che, fatte salve le disposizioni di settore, contenga anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, con la specificazione, nell'ipotesi di affidamento in house, dell'assetto economico-patrimoniale della società [...]".

Si ritiene, pertanto, che i contenuti della relazione e i relativi obblighi motivazionali posti in capo agli EA siano sufficientemente definiti dalla legge senza necessità di prescrizioni ulteriori il cui effetto sarebbe quello di gravare eccessivamente gli EA.

Inoltre, poiché i riferimenti alla relazione ex articolo 34 sono presenti in diverse misure si riterrebbe utile, per maggiore chiarezza applicativa, raccogliere tutte le indicazioni sulla relazione in un'unica misura, precisando, altresì, anche il momento in cui questa debba essere adottata.

Allo scopo di garantire la massima chiarezza applicativa e uniformità nell'applicazione delle misure, sarebbe quantomai utile uno schema sintetico della sequenza temporale degli adempimenti posti a carico dell'EA e preliminare agli atti di affidamento.

PROPOSTE EMENDATIVE

Alla Misura 5, paragrafo 6, alla Misura 6, paragrafo 4 e alla misura 7, paragrafo 6 eliminare i riferimenti alla relazione ex art. 34.

MISURA 4 – BENI ESSENZIALI, INDISPENSABILI E COMMERCIALI

Q 4.1 Si richiedono osservazioni sulla Misura in merito alle modalità di classificazione dei beni strumentali.

La misura ripropone in parte quanto già previsto dalla delibera 49/2015. Sui primi 4 paragrafi non si hanno osservazioni da effettuare.

Q 4.2 Si richiedono osservazioni in merito alle modalità di consultazione dei soggetti portatori di interesse.

In merito alla consultazione dei soggetti portatori di interesse prevista dal paragrafo 5, con particolare riferimento alla tempistica con la quale la stessa debba essere avviata, si ritiene che ciò che rileva è la conclusione della stessa in tempo utile per la pubblicazione della documentazione che disciplina la procedura di affidamento, più che il momento di avvio. Sarebbe più utile, come in precedenza evidenziato, una descrizione della sequenza temporale degli adempimenti in capo all'EA.

In relazione ai soggetti portatori di interesse che si ritiene debbano essere consultati è indispensabile che la misura preveda una differenziazione di posizioni. La consultazione del/i gestore/i uscente/i assume rilevanza prioritaria rispetto a quella degli altri soggetti potenzialmente interessati. E ciò per un'evidente ed intrinseca differenza di posizione del GU rispetto agli altri soggetti. Si suggerisce, pertanto, una proposta emendativa atta ad evidenziare la necessaria differenziazione di posizione.

PROPOSTE EMENDATIVE

Il paragrafo 5 potrebbe essere così modificato:

"5. L'individuazione dei beni essenziali e indispensabili da parte dell'EA, e delle successive modalità di messa a disposizione, tiene conto degli esiti di una apposita consultazione dei soggetti portatori di interesse, ~~da avviare prima o in concomitanza con la pubblicazione dell'avviso di cui all'art. 7, par. 2, del regolamento (CE) 1370/2007 e~~ da concludere in tempo utile per la pubblicazione della documentazione che disciplina la procedura di affidamento. Tra i soggetti portatori di interesse deve ~~essere consultato almeno il GU o i gestori uscenti, e gli altri potenziali operatori concorrenti~~, potendosi altresì coinvolgere altri soggetti

interessati quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo: *gli altri potenziali operatori concorrenti, i viaggiatori e/o le loro associazioni, i fornitori di materiale rotabile o altre imprese titolari di beni strumentali per l'effettuazione del servizio, eventuali altri enti territorialmente interessati*".

MISURA 6 – BENI STRUMENTALI ACQUISITI TRAMITE FINANZIAMENTO PUBBLICO.

Q 6.1 Si richiedono osservazioni sulla Misura in merito alle modalità di accesso/messa a disposizione dei beni finanziati con risorse pubbliche e individuati come indispensabili.

Nel condividere il principio secondo il quale i beni acquisiti tramite finanziamento pubblico siano trasferiti al gestore subentrante si ritiene necessario esplicitare che il trasferimento si può configurare non solo come cessione del bene ma anche come messa a disposizione attraverso altri rapporti contrattuali quali ad esempio locazione il cui valore viene calcolato con la metodologia definita dalla successiva misura 10.

Q 6.2 Si richiedono osservazioni in merito alle condizioni di subentro definite dalla Misura.

Si propone di apportare delle semplificazioni al testo della misura al fine di fugare qualsiasi dubbio interpretativo che potrebbe sorgere dall'aver creato una distinzione tra le diverse modalità di contabilizzazione dei contributi in conto investimenti. Il principio è che il valore di trasferimento, a prescindere dalle scelte di rilevazione contabile (a lordo o a riduzione del costo), deve essere valutato al valore di subentro secondo le prescrizioni della misura 9, la cui unica differenza rispetto alla proprietà acquisita tramite totale autofinanziamento del bene consiste nel vincolo di reversibilità dal GU all'IA dei contributi residui non ammortizzati. Infatti, il valore di subentro già tiene conto della sottrazione delle quote di ammortamento sia per la parte sostenuta con risorse proprie che per la parte contribuita attraverso l'intervento pubblico a fondo perduto. Inoltre, nel caso di cui al punto 3 della misura in questione, l'obbligo di restituzione dei finanziamenti pubblici dovrebbe essere relativo esclusivamente alle quote di contributo residue non ancora ammortizzate e non già al valore totale del contributo; è di tutta evidenza infatti che anche in caso di mancato trasferimento il bene è stato comunque utilizzato esclusivamente per lo svolgimento del servizio pubblico locale, condizione questa per cui è stato assegnato un contributo pubblico.

PROPOSTE EMENDATIVE

Alla Misura 6 – Beni strumentali acquisiti tramite finanziamento pubblico, sono apportate le seguenti modifiche:

- “1. I beni strumentali all'effettuazione dei servizi oggetto di affidamento 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 CdS; essi sono trasferiti all'IA **anche attraverso locazione**.
2. ~~Qualora il contributo pubblico non sia stata portato a diretta riduzione del costo dei beni cui si riferisce, le quote sospese e rinviate agli esercizi successivi, come rilevabili dai libri contabili, costituiscono finanziamento pubblico per l'IA.~~ Il valore di subentro del bene è valutato in base ai principi di cui alla misura 9 e gli eventuali contributi residui non ammortizzati sono riversati all'IA.
3. Qualora vi sia una previsione nel CdS vigente che consenta il mantenimento dei beni finanziati in capo al GU, in caso di mancato trasferimento all'IA, il GU è tenuto a restituire i finanziamenti eventualmente incamerati per le quote residue di contributo **in conto investimenti non ammortizzate impianti portate a diretta riduzione del costo dei beni**.
4. ~~Nell'ambito della Relazione ex art. 34, l'EA specifica le modalità di trasferimento dei predetti beni, che costituiscono condizione vincolante per il subentro dell'IA”.~~

MISURA 12 – OBBLIGHI DI CONTABILITÀ REGOLATORIA E DI SEPARAZIONE CONTABILE PER IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE PASSEGERI SU STRADA.

Q 12.1 Si richiedono osservazioni sulla Misura in merito agli obblighi di contabilità regolatoria e di separazione contabile e per lo specifico schema di cui all'Annesso 3.

Ogni anno l'impresa affidataria è tenuta alla compilazione dei formati di contabilità regolatoria e separazione contabile, di cui all'annesso 3 della presente delibera, e resi disponibili annualmente sul sito dell'Art. Nulla quaestio in merito ai principi di separazione contabile introdotti fra i servizi regolati da obbligo di servizio pubblico e le altre attività commerciali non regolati da obbligo di servizio pubblico; tale meccanismo è in grado di ridurre il rischio di eventuali sussidi incrociati e sovra compensazioni. Appare tuttavia eccessivo e non utile alle finalità suddette scendere ad un livello ulteriore di dettaglio che porti all'allocazione delle voci di conto economico e dello stato patrimoniale, in caso di affidamento plurimodale, per ciascuna modalità di trasporto esercita all'interno di ogni contratto di servizio (autobus urbano, autobus extraurbano, filobus, tram, metropolitana). Alla luce di quanto affermato si propone che il livello minimo di differenziazione della contabilità regolatoria sia da un lato l'attività di mercato non soggetta ad OSP e dall'altro il contratto di servizio (peraltro unità di riferimento dell'Osservatorio per il trasporto pubblico locale), differenziabile sotto il profilo contabile esclusivamente in caso di altre attività commerciali incluse nello stesso CDS.

In merito al punto 9 della misura in questione si propone di ampliare il ventaglio dei possibili soggetti certificatori anche al "revisore contabile" nonché al "collegio sindacale" qualora svolga le attività di revisione contabile, al fine di garantire una maggiore economicità della prestazione lavorativa, anche alla luce della crescente riluttanza manifestata dalle società di revisione a certificare dati diversi da quelli contabili che implicano una contabilità di tipo analitico. Si suggerisce inoltre di eliminare l'inciso "indipendente dall'impresa di TPL aggiudicataria del Cds", atteso che il requisito di terzietà è comunque implicitamente garantito dall'integrità professionale e dalla deontologia dei revisori.

Q 12.2 Si chiede di esprimere valutazioni sulla possibilità di adottare schemi di contabilità regolatoria che allocano le componenti economiche e patrimoniali ad un livello di aggregazione inferiore al CdS (ad esempio: per deposito, per linea o altro).

Valgono le osservazioni di cui al quesito precedente.

PROPOSTE EMENDATIVE

- **Al paragrafo 2**, apportare le seguenti modifiche:

"2. Gli schemi di contabilità regolatoria riguardanti ciascun CdS ~~e ciascuna modalità di trasporto esercita, ove l'impresa di TPL sia titolare di più contratti o eserciti più attività~~, sono forniti in maniera separata da:

- ~~a) altri CdS per la stessa o altre modalità di trasporto passeggeri;~~
- b) altri servizi di interesse economico generale (SIEG);
- c) altre attività di tipo commerciale non accessorio.

- **Al paragrafo 10**, apportare le seguenti modifiche:

"10. I predetti schemi di contabilità regolatoria e la relazione illustrativa sono accompagnati da una certificazione, predisposta o da un revisore contabile o dal collegio sindacale qualora svolga le

attività di revisione contabile o da una società di revisione, indipendente dall'impresa di TPL aggiudicataria del Cds, attestante la conformità degli stessi ai criteri di cui alla presente Misura".

• **Annesso 3**

Si propone la conseguente modifica degli schemi di cui all'annesso 3 alla luce delle proposte emendative di cui al punto 2, prevedendo lo stralcio relativo agli schemi ordinari sia per quanto riguarda il conto economico che lo stato patrimoniale. Si ritiene infatti che un tale livello di dettaglio delle voci di costo e ricavo non sia necessario, atteso che ai fini della trasparenza e dell'assenza di sussidi incrociati, l'unità da ripartire è il contratto di servizio e le altre attività svolte su mercati non regolati. Tale ulteriore specificazione comporterebbe un ingente appesantimento per le strutture aziendali coinvolte nella rilevazione ed un conseguente aggravio di costi, essendo un'attività particolarmente onerosa.

Conto economico – schema semplificato

CONTRATTO DI SERVIZIO	ENTE AFFIDANTE	ANNO		
CONTO ECONOMICO - SCHEMA SEMPLIFICATO				
OPERATORE	Trasporto di persone con OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO	Altre attività commerciali incluse nel Contratto di Servizio (specificare nelle Note)	TOTALE	NOTE
1.1 Ricavi da servizi di trasporto				
1.2 Ricavi da corrispettivi del Contratto di Servizio TPL				
1.3 Ricavi da altre compensazioni pubbliche				
1.4 Altri ricavi e proventi (escluso proventi finanziari)				
1 Totale RICAVI				
2.1 Costi per materie prime, sussidiarie, di consumo e merci				
2.2 Costi per servizi di terzi				
2.3 Costi per godimento beni di terzi				
2.4 Costo del personale				
2.5 Oneri diversi				
2.6 Accantonamenti				
2 Totale COSTI				
3 = 1-2 Risultato operativo lordo (EBITDA)				
4.1 Ammortamenti				
4.2 Svalutazioni				
4 Ammortamenti e svalutazioni				
5 = 3-4 Risultato operativo netto (EBIT)				
6.1 Proventi finanziari				
6.2 Oneri finanziari				
6 Totale gestione finanziaria				
7 = 5+6 Risultato ante imposte				
8 Imposte				
9 = 7-8 Utile/Perdita d'esercizio				

Stato patrimoniale – schema semplificato

STATO PATRIMONIALE - SCHEMA SEMPLIFICATO						
OPERATORE	ANNO	Trasporto di persone con OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO	Altre attività commerciali incluse nel Contratto di Servizio	Altre attività commerciali non OSP (specificare nelle Note)	TOTALE	NOTE
ATTIVITA'						
1.1 Immobilizzazioni materiali						
1.2 Immobilizzazioni immateriali						
1.3 Immobilizzazioni finanziarie						
1.4 Altro (specificare)						
1 Totale attività NON CORRENTI						
2.1 Attivo circolante						
2.2 Disponibilità liquide e mezzi equivalenti						
2.3 Altro (specificare)						
2 Totale attività CORRENTI						
3 Ratei e risconti attivi						
4 = 1+2+3 Totale ATTIVITA'						
PASSIVITA'						
5.1 Patrimonio netto						
5.2 Fondi per rischi e oneri						
5.3 TFR						
5.4 Finanziamenti a medio/lungo termine						
5.5 Altro (specificare)						
5 Totale passività NON CORRENTI						
6.1 Passivo circolante						
6.2 Finanziamenti a breve termine						
6.3 Altro (specificare)						
6 Totale passività CORRENTI						
7 Ratei e risconti passivi						
8 = 5+6+7 Totale PASSIVITA'						
9.1 Capitale Investito Netto autofinanziato						
9.2 WACC (%)						

Inoltre, negli schemi di conto economico occorre ricomprendere i ricavi per integrazioni tariffarie dei titoli di viaggio a tariffa ridotta tra i ricavi da servizi di trasporto, al fine di garantire la coerenza con gli schemi dell'Osservatorio per il trasporto pubblico locale. Infatti, sotto il profilo logico sistematico tali introiti costituiscono compensazioni per obbligo tariffario attraverso cui l'IA viene ristorata per i mancati ricavi derivanti da gratuità e sconti per determinate categorie di utenti.

MISURA 13 – CRITERI DI INDIVIDUAZIONE E ALLOCAZIONE DEI RISCHI NEGLI AFFIDAMENTI.

Quesiti Q 13.1 Si richiedono osservazioni sulla Misura in merito ai criteri di individuazione e allocazione dei rischi e per lo specifico Annesso 4.

Si valuta positivamente la misura volta a fornire elementi per la corretta qualificazione dei contratti attraverso la previsione di una matrice di rischi. Esigenza questa da tempo segnalata dall'Associazione non solo a fini meramente definitori ma allo scopo, soprattutto, di una corretta allocazione e, quindi, gestione contrattuale dei rischi individuati. Come evidenziato nella Relazione illustrativa l'allocazione dei rischi tra gestore ed ente può assumere forme molto variegate e diversificate in funzione delle quali i contratti andranno ad essere qualificati come appalti o concessioni.

La delibera e le relative Misure si ritiene, quindi, debbano consentire agli enti affidanti di individuare i rischi, di allocarli secondo le proprie esigenze e disciplinarli contrattualmente. Più che una categorizzazione astratta e rigida tra "appalto" e "concessione" sarebbe opportuno che le Misure fornissero agli enti gli strumenti per incentivare a fare quanto evidenziato.

Tuttavia, sarebbe opportuno prevedere le seguenti integrazioni:

- Indicazioni di maggior dettaglio sui rischi contrattuali.
- nella misura non è presa in considerazione la gestione del rischio derivante dalla variazione della velocità commerciale, che non può essere attribuita esclusivamente all'IA. La velocità commerciale risente necessariamente delle condizioni dello spazio urbano e, dunque, il rischio dovrebbe essere gestito da entrambe le parti.
- La matrice dei rischi dovrebbe prevedere anche il rischio condiviso, non solo quello totalmente a carico di una delle parti.

Si suggerisce di eliminare l'ultimo periodo al paragrafo 3 in quanto contenete una precisazione ridondante e suscettibile di interpretazioni errate. La delibera e l'allegato appaiono molto più articolate nel disciplinare la matrice dei rischi consentendo la corretta qualificazione del contratto come net cost piuttosto che come gross cost in funzione dell'allocazione dei rischi ivi previsti.

La matrice dei rischi può prevedere articolazioni differenti. Pertanto, in funzione dell'attribuzione dei rischi, sarà possibile determinare se il contratto è di tipo net cost o gross cost.

PROPOSTE EMENDATIVE

Al paragrafo 3, apportare le seguenti modifiche:

*"3. L'EA può prevedere nel CdS la riscossione diretta dei proventi da traffico da parte dell'IA (contratti di tipo net cost) o, in alternativa, l'introito in proprio di tali ricavi (contratti di tipo gross cost), con particolare riferimento ai servizi per i quali sia prevista l'integrazione tariffaria tra diversi gestori e che siano suddivisi tra più lotti di gara di competenza del medesimo EA. **In caso di contratti net cost il rischio d'impresa relativo ai ricavi è allocato in capo all'IA.***

Misura 14 – Criteri per la redazione del PEF simulato negli affidamenti con gara

Misura 15 – Criteri di per la redazione del PEF simulato negli affidamenti diretti o in house

Quesiti Q 14.1 Si richiedono osservazioni sulla Misura in merito alla redazione del PEF simulato in caso di affidamento con gara e per gli schemi di cui ai numeri 1-4 dell'Annesso 5.

Quesiti Q 15.1 Si richiedono osservazioni sulla Misura in merito ai criteri di redazione del PEF simulato da parte dell'EA in caso di affidamento diretto/in house e per gli schemi di cui ai numeri 1-4 dell'Annesso 5.

Si evidenzia, nel caso di affidamento con gara, la necessità di precisare che il PEF simulato debba essere costruito dall'EA con riferimento ad ogni singolo lotto di gara (un PEF per ogni lotto di gara), al fine di garantire l'equilibrio economico della gestione riferito al singolo lotto in caso di aggiudicazione per lotti singoli a più operatori.

Lo strumento riconosciuto dal legislatore nazionale per la determinazione dei corrispettivi da porre a base d'asta, oltre che delle compensazioni economiche è il costo standard definito ai sensi del DM 157/2018; tale metodologia è infatti espressamente richiamata dall'articolo 17 del d. lgs 422 del 1997 quale criterio di riferimento.

Risulta evidente come l'introduzione di nuovi strumenti similari al costo standard non farebbe altro che creare ulteriore incertezza e confusione nell'ente affidante circa le scelte metodologiche per l'individuazione del riferimento per la definizione della base d'asta in caso di gara o per la definizione della compensazione economica in caso di affidamento senza gara.

Tra l'altro, ad oggi non risulta disponibile una metodologia di calcolo del costo operativo efficiente per il trasporto pubblico su gomma. Infatti, la delibera 120/2018 definisce una metodologia di calcolo del costo operativo efficiente (fondata su un modello econometrico che utilizza la funzione di frontierastocastica) che trova applicazione esclusivamente per le gestioni ferroviarie regionali che operano su rete nazionale o interconnessa.

Con riferimento all'annesso 5 allo schema 2 (stato patrimoniale regolatorio), occorre che nel calcolo del CIN siano tenuti in considerazione i costi sostenuti per affitto di ramo di azienda, là dove in particolare gli ammortamenti siano sostenuti dal soggetto affittante.

Con riferimento allo schema 3 dell'Annesso 5 (Calcolo della compensazione) si evidenzia l'opportunità di un chiarimento in merito al calcolo della compensazione. Dalla tabella si evince lo schema di calcolo della compensazione riportato all'annesso 5 richiede infatti per ciascuna annualità la determinazione di un effetto finanziario netto, risultato delle proiezioni economiche effettuate dall'EA in termini di costi, ricavi ed asset e legato al WACC -coefficiente di remunerazione del capitale investito netto - identificabile in fase di elaborazione del piano prospettico con il TIR – tasso interno di rendimento. Tale impostazione potrebbe determinare una variazione su base annuale del contributo; al fine di evitare un andamento altalenante si propone di definire la compensazione al primo anno di ciascun periodo regolatorio, con il conseguente adeguamento annuale ad un tasso di inflazione definito nel contratto di servizio. Nel caso in cui vi siano voci di costo e ricavo tali da modificare sostanzialmente il valore della compensazione nell'ambito di ciascun periodo regolatorio si potrebbe ipotizzare un valore medio annuale che tiene conto di tali variazioni.

Per quanto riguarda le questioni relative agli investimenti si osserva quanto segue:

- Il periodo di ammortamento dei beni, ai soli fini del PEF, deve essere fissato ex ante dall'ente affidante evitando in questo modo la discrezionalità dei concorrenti nella definizione che potrebbe avere un impatto rilevante in termini di omogeneità dell'offerta;

- Il numero del materiale rotabile deve tener conto dei primi impieghi richiesti dal programma di esercizio.
- Gli investimenti effettuati in relazione al materiale rotabile agli altri beni necessari per la produzione del servizio devono essere valutati esclusivamente nell'alveo dell'offerta economica evitando valutazioni di punteggio tecnico;
- Il cofinanziamento pubblico deve essere definito ex ante per l'intero periodo di affidamento.
- In caso di leasing o di noleggio il bando deve esplicitamente chiarire la definizione del piano ai fini della valutazione dei punteggi di gara.

PROPOSTE EMENDATIVE

- **Alla Misura 14 (Criteri per la redazione del PEF simulato negli affidamenti con gara)** apportare le seguenti modifiche:

*“1. Nel rispetto delle disposizioni di cui all’articolo 4, paragrafo 1, lettera a) del Regolamento (CE) 1370/2007 e agli articoli 17 e 19 del d.lgs. 422/1997, l’EA predispone un PEF simulato **per singolo lotto di gara**, articolato per tutti gli anni di durata dell’affidamento, secondo gli schemi di cui ai numeri 1-4 dell’Annesso 5.*

*2. Il PEF simulato, elaborato assumendo come elemento di riferimento **il costo standard definito dal DM 157/2018, tra l’altro, il costo operativo efficiente**, è finalizzato a verificare l’equilibrio economico-finanziario del CdS per l’intera durata dell’affidamento e il confronto con le offerte presentate da ciascun PG.*

3. In sede di pubblicazione del bando di gara, l’EA, nell’ambito della Relazione ex-art. 34, descrive la metodologia e i criteri adottati per definire il PEF simulato.

4. Il PEF simulato è adottato per l’affidamento con gara dei servizi in concessione. Al fine di perseguire l’efficienza della gestione, l’EA può prevedere l’adozione del PEF simulato anche in caso di procedure di affidamento dei servizi in appalto.

5. Con riferimento alla componente investimenti l’EA, nell’ambito della descrizione della metodologia e dei criteri adottati per la determinazione del PEF simulato, definisce ex ante il periodo di ammortamento di ciascun cespita, il numero di materiale rotabile necessario per assolvere agli impieghi previsti dal programma di esercizio e il cofinanziamento pubblico per l’intero periodo di affidamento”.

- **Alla Misura 15 (Criteri di per la redazione del PEF simulato negli affidamenti diretti o in house)** apportare le seguenti modifiche:

“1. Nel rispetto delle disposizioni di cui all’articolo 4, paragrafo 1, lettere a) e b), e all’Allegato del Regolamento (CE) 1370/2007, e agli articoli 17 e 19 del d.lgs. 422/1997, e del DM 157/2018, l’EA predispone un PEF simulato, articolato per tutti gli anni di durata dell’affidamento, secondo gli schemi di cui ai numeri 1-4 dell’Annesso 5.

2. Nell’ambito del predetto PEF simulato, l’EA specifica gli obiettivi che l’IA è tenuta a perseguire, ai fini di un miglioramento progressivo dell’efficacia del servizio e dell’efficienza della gestione nel corso dell’intera durata del contratto.

3. Il PEF simulato predisposto dall’EA è allegato al CdS e ne costituisce parte integrante e sostanziale.

4. Con riferimento alla componente investimenti l’EA, nell’ambito della descrizione della metodologia e dei criteri adottati per la determinazione del PEF simulato, definisce ex ante il periodo di ammortamento di ciascun cespita, il numero di materiale rotabile necessario per assolvere agli impieghi previsti dal programma di esercizio e il cofinanziamento pubblico per l’intero periodo di affidamento”.

MISURA 16 – DETERMINAZIONE DEGLI OBIETTIVI DI EFFICACIA E EFFICIENZA

Q 16.1 Si richiedono osservazioni sulla Misura in merito alle modalità di definizione degli obiettivi di efficacia e efficienza di cui ai precedenti punti 1 e 2.

In merito agli obiettivi di efficacia ed efficienza di cui all'annesso 7, si ritiene che in un'ottica di semplificazione ed ottimizzazione delle operazioni di raccolta ed elaborazione dei dati, onde evitare appesantimenti ulteriori per le aziende ed un aggravio dei costi di produzione, è assolutamente fondamentale che le metodologie di calcolo degli indicatori siano coordinate con quelle dell'Osservatorio per il trasporto pubblico locale e dalle altre attività di rilevazione in cui sono coinvolte le imprese di TPL.

Pur se non strettamente attinente il tema dell'efficienza, più volte è emersa la necessità di prevenire i fenomeni, a dire il vero sempre più frequenti, di aggressione e/o danneggiamento durante l'espletamento del servizio. A tal fine si potrebbe valutare l'opportunità di incentivare gli EA ad introdurre negli atti di gara tra i criteri di aggiudicazione, delle clausole premiali, anche di valore simbolico, per interventi a favore della sicurezza degli utenti e dei lavoratori.

PROPOSTE EMENDATIVE

Alla Misura 16 (Determinazione degli obiettivi di efficacia e efficienza) aggiungere il paragrafo 4:

“4. Le metodologie per la definizione dei dati economico produttivi sono coerenti con le istruzioni fornite dall' Osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale di cui all'articolo 1, comma 300, della Legge 244 del 2007 per la raccolta annuale dei dati”.

MISURA 17 – DETERMINAZIONE DEL MARGINE DI UTILE RAGIONEVOLE

Q 17.1 Si richiedono osservazioni sulla Misura in merito alla determinazione del margine di utile ragionevole.

Si condivide pienamente la scelta di individuare il WACC come tasso di remunerazione del capitale investito ma allo stesso tempo non si comprende la scelta di differenziare l'applicazione del WACC in funzione della modalità di affidamento del servizio (appalto o concessione, fondamentalmente *gross cost* o *net cost* nel settore TPL); mentre in caso di affidamento *net cost* l'ente affidante è tenuto a considerare il valore puntuale fornito annualmente dall'ART, la misura 17 afferma che in caso di affidamento *gross cost*, il WACC comunicato dall'Art è preso a riferimento come soglia massima.

Nonostante il rischio d'impresa in caso di contratto *gross cost* sia ridotto rispetto al *net cost* in quanto la riscossione dei ricavi da traffico risulta in capo all'Ente affidante, permangono comunque una serie di ulteriori rischi che rimangono in capo all'impresa e che non giustificano l'adozione di un WACC inferiore anche in considerazione che il WACC è moltiplicato per il capitale investito risultante dallo Stato patrimoniale regolatorio che non ha alcuna attinenza con l'assunzione del rischio commerciale.

PROPOSTE EMENDATIVE

Alla Misura 17 (Determinazione del margine di utile ragionevole), apportare le seguenti modifiche:

“1. Ai fini della predisposizione del PEF simulato, e in caso di sua revisione o aggiornamento, l'EA riconosce all'IA per la prestazione del servizio gravato da OSP durante il periodo di affidamento, come misura del

margini di utile ragionevole, il valore del tasso di remunerazione del capitale investito netto (CIN) definito dall'Autorità, annualmente pubblicato sul proprio sito web istituzionale e aggiornato periodicamente. Tale valore è preso a riferimento dall'EA come soglia massima nel caso di affidamenti nella forma dell'appalto.

Il tasso di remunerazione del CIN è determinato dall'Autorità secondo il metodo basato sul costo medio ponderato delle fonti di finanziamento (Weighted Average Cost of Capital: WACC), in base alla seguente formula:

$$R = g \cdot Rd \cdot (1-t) / 1-T + (1-g) \cdot Re / 1-T$$

dove:

g (gearing) = quota di indebitamento finanziario;

Rd = tasso di rendimento ammesso sul capitale di debito;

t = aliquota IRES che rappresenta lo scudo fiscale;

T = aliquota fiscale sul reddito (IRES + IRAP);

(1-g) = quota di capitale proprio; Re = tasso nominale di rendimento ammesso sul capitale proprio.

MISURA 18 – INFORMAZIONI MINIME DA METTERE A DISPOSIZIONE DEI PARTECIPANTI ALLE PROCEDURE DI AFFIDAMENTO.

Q 18.1 Si richiedono osservazioni sui campi informativi individuati in Annesso 6.

Pur comprendendo ed apprezzando le finalità sotse alle misure in questione, la delibera contiene a nostro avviso un livello di dettaglio particolarmente elevato per quel che riguarda gli oneri informativi (eccessivo dettaglio informativo nel preavviso) e motivazionali (relazione preliminare all'affidamento) posti in carico degli enti affidanti nonché gli oneri informativi posti a carico dei gestori uscenti. Tema quest'ultimo più volte sollevato in relazione alla necessità di assicurare la protezione e la riservatezza dei dati commercialmente sensibili. Oltre tutto, se analizzato in un contesto europeo, emergono rilevanti differenze tra il livello (elevato) di informazioni fornite ai concorrenti in Italia e quello (più basico) caratterizzante gli altri paesi europei. Le norme europee e quelle in essere in altri Stati membri oltre a garantire la riservatezza dei dati sensibili sotto il profilo commerciale e gestionale, rinviano ad una disciplina contrattuale gli obblighi informativi posti in carico al gestore uscente. Si ritiene pertanto che si debba trovare un giusto equilibrio tra esigenze di omogeneizzazione delle informazioni da fornire, disciplina contrattuale e reciprocità a livello europeo atteso che il mercato oggi assume valenze sovranazionali.

Q 18.2. Si chiede di fornire suggerimenti su ulteriori dati o informazioni da considerare nell'Annesso 6.

Si ritiene che i campi informativi di cui all'Annesso 6 scendano in un grado di dettaglio eccessivo. Pur comprendendo la necessità di ridurre/eliminare le asimmetrie informative è necessario apportare delle semplificazioni tenendo conto da un lato che non sempre i GU sono in possesso dei dati con tale livello di scomposizione e dall'altro che alcune informazioni presentano caratteristiche di sensibilità commerciale. Rendere note informazioni gestionali di dettaglio potrebbero al contrario determinare uno svantaggio competitivo per il GU, inficiando così il corretto processo concorrenziale.

In merito alla fase di preinformazione si propone di modificare il punto 2 prevendo che l'obbligo informativo sia esclusivamente riferibile ai dati individuati dall'articolo 7 del Reg. n.1370/2007, dando facoltà all'EA di poter ampliare, in caso di necessità, il set informativo con le voci di cui alla tabella 1 dell'Annesso 6.

Si propone altresì di eliminare le parole minime, in coerenza con quanto precedentemente affermato.

Alla Misura 18 (Informazioni *minime* da mettere a disposizione dei partecipanti alle procedure di affidamento), apportare le seguenti modifiche:

*“1. L'EA rende noto, nelle diverse fasi della procedura di affidamento, le informazioni di cui all'Annesso 6, costituenti il set informativo, **minimo**, le quali sono selezionate dall'EA in base all'effettiva necessità informativa e tenendo conto dei dati industrialmente e commercialmente sensibili.*

*2. In fase di pre-informazione, indipendentemente dalla modalità di affidamento, l'EA pubblica **almeno** le informazioni di cui all'articolo 7, par. 2, 3, e 4 del regolamento (CE) 1370/2007, integrando il set informativo, là dove si renda necessario, con uno o più elementi individuati dall'Annesso 6, Tabella 1.*

3. È fatta salva la possibilità per l'EA di avviare, prima della pubblicazione del bando di gara, una procedura di consultazione di tutti i soggetti portatori di interessi, con particolare riferimento agli aspetti qualitativi del servizio di TPL che intende affidare”.

MISURA 19 – REQUISITI DI PARTECIPAZIONE

Quesiti Q 19.1 Si richiedono osservazioni sulla Misura in merito ai requisiti di partecipazione.

In merito ai requisiti di partecipazione occorrerebbe precisare che l'iscrizione al REN è un requisito di legge e, quindi requisito essenziale per partecipare alla procedura di gara. Non può essere previsto per la dimostrazione del possesso di un requisito essenziale la mera dichiarazione di impegno ad ottenere iscrizione al registro, ma è necessario che lo stesso sia in possesso dell'operatore economico sin dal momento della partecipazione alla procedura.

MISURA 21 – TRASFERIMENTO DEL PERSONALE

Q 21.1 Si richiedono osservazioni sulla Misura in merito alle modalità di trasferimento del personale.

La misura non appare in linea con quanto previsto dalle norme di legge (dl 50/2017) e con i poteri attribuiti all'ART. Essa contiene previsioni che limitano, a nostro avviso difformemente rispetto a quanto previsto dalle norme, la clausola sociale con il rischio evidente e concreto di sviluppare un contenzioso importante e dall'esito prevedibile. Con l'unico effetto di rallentare ed ostacolare i processi di avvio della concorrenza.

PROPOSTE EMENDATIVE

- **Al Paragrafo 2,** apportare le seguenti modifiche:

La previsione della clausola sociale risulta obbligatoria in tutti i casi di sostituzione di gestore a seguito di gara. Appare quindi fuorviante subordinarne la previsione all'assimilabilità dei servizi oggetto gara a quelli afferenti il Cds vigente, secondo molteplici parametri che, in sede di gara, possono facilmente subire variazioni. Pertanto, si propongono le seguenti modifiche al punto 2:

*“2. L'EA prevede la disciplina della clausola sociale allorquando i servizi oggetto di affidamento (~~in termini, ad esempio, di relazioni O-D incluse, volume di produzione, condizioni di esecuzione, OSP ad essi correlati~~) risultano assimilabili a quelli afferenti al Cds attualmente vigente. Nel caso in cui il volume dei servizi oggetto del Cds vigente oggetto di affidamento sia **fractionato e affidato in più lotti di gara inferiore rispetto a quello oggetto del Cds vigente**, tale disciplina è definita tenendo conto dell'effettivo del fabbisogno di personale che **ogni singolo lotto di servizi nuovo servizio richiede**”.*

- **Al paragrafo 3, apportare le seguenti modifiche:**

L'articolo 48 del d.l. n. 50/2017 prevede espressamente che il passaggio del personale dal gestore uscente al gestore subentrante debba avvenire senza soluzione di continuità. Pertanto, sembra opportuno modificare il punto 3 nel seguente modo:

*"3. L'EA prevede nella documentazione di gara l'obbligo che il personale già operante alle dipendenze del GU sia assorbito, **senza soluzione di continuità**, nell'organico dell'IA con preferenza rispetto a soggetti terzi, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 48 del d.l. 50/2017".*

- **Al paragrafo 4, apportare le seguenti modifiche:**

Alla lettera b) sembra improprio riferire all'IA, tra gli altri obblighi, il rispetto delle modalità di gestione del trattamento di fine rapporto, atteso che il d.l. n. 50/2017 espressamente pone in capo al GU l'obbligo di versare all'Inps il trattamento di fine rapporto maturato dal personale da trasferire. Pertanto, si propongono le seguenti modifiche al punto 4:

"4. L'applicazione della clausola sociale comporta per l'IA:

a) l'obbligo di riassorbire tutto il personale del GU individuato secondo quanto previsto al punto precedente;

*b) il rispetto delle condizioni normative, giuridiche ed economiche risultanti dal contratto nazionale di settore e dal contratto di secondo livello o territoriale applicato dal GU, **comprese le modalità di gestione del trattamento di fine rapporto**, assicurando la parità di trattamento, la non discriminazione e la certezza della disciplina applicabile ~~e la garanzia per i lavoratori interessati sul trattamento di fine rapporto maturato~~".*

MISURA 22 – PIANO ECONOMICO -FINANZIARIO DEI PARTECIPANTI ALLE GARE NELL'AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE.

Q 22.1 Si richiedono osservazioni sulla Misura in merito al Piano economico-finanziario dei concorrenti e per lo specifico schema 5 dell'Annesso 5.

Onde evitare che le singole voci richieste non siano coerenti con le rilevazioni dell'Osservatorio per il trasporto pubblico locale si propone di apportare alcune modifiche all'atto regolatorio e ai relativi Annessi.

- Per quanto riguarda lo schema 1 (Conto economico regolatorio) la voce relativa alle agevolazioni e/o esenzioni tariffarie dovrebbe essere ricompresa nella macrovoce ricavi da traffico, in quanto tali agevolazioni rappresentano una compensazione per obbligo tariffario, in altre parole un ristoro a favore del IA per i mancati introiti tariffari derivanti dall'imposizione da parte dell'EA di gratuità tariffarie o tariffe ridotte per alcune tipologie di utenza. Si evidenzia che anche il predetto Osservatorio li considera a tutti gli effetti dei ricavi tariffari anche ai fini della valutazione del raggiungimento del parametro obiettivo del 35% previsto dall'articolo 16-bis del DL 95/2012 e dell'articolo 27 del DL 50/2017 (Ricavi tariffari/(ricavi tariffari+ compensazioni in conto esercizio – costi infrastruttura);
- In merito schema 3 (calcolo della compensazione) si ribadisce la posizione espressa nelle osservazioni alla misura 14 e 15. In particolare, si ritiene opportuno che il calcolo della compensazione debba essere fissato il primo anno di affidamento del periodo regolatorio e la sua evoluzione definita in base al tasso di inflazione prescelto nel contratto di servizio. L'aggiornamento/revisione sarà, poi, operata al termine di ciascun periodo regolatorio come recita il punto 7 della misura in questione. In alternativa, nello specifico nei casi in cui l'andamento dei valori economici non è costante nel corso

degli anni del periodo regolatorio ma anzi risente di andamenti erratici, si propone di definire la compensazione come risultato della media degli anni del periodo regolatorio. Ciò al fine di evitare un andamento altalenante della voce in questione con la conseguente instabilità della primaria fonte di ricavo dell'IA.

- Sempre in merito allo schema 3 si ribadisce che per la definizione delle voci di costi (esercizio, amministrativi generali, ammortanti) il riferimento è il costo standard definito dal DM 157/2018 con eventuali rettifiche che si rendano necessarie per tener conto della specificità di ogni singola impresa.
- Con riferimento all'annesso 5 allo schema 2 (stato patrimoniale regolatorio), occorre che nel calcolo del CIN siano tenuti in considerazione i costi sostenuti per affitto di ramo di azienda, quando in particolare gli ammortamenti sono sostenuti dal soggetto affittante.

Si ribadisce inoltre quanto già espresso nell'ambito della misura 12 in merito alla contabilità regolatoria e separazione contabile delle imprese che svolgono servizio plurimodale nell'ambito dello stesso contratto di servizio.

Non ritenendo rilevante tale livello di dettaglio, in quanto non utile alla determinazione di eventuali sussidi incrociati e sovra compensazioni, si propone dunque lo stralcio del comma 5.

PROPOSTE EMENDATIVE

Alla Misura 22 – Piano economico-finanziario dei partecipanti alle gare nell'affidamento in concessione, eliminare il paragrafo 5 (5. *In caso di affidamento plurimodale, ai fini delle specifiche modalità di rendicontazione previste nel CdS, è redatto uno schema per ciascuna modalità di servizio di trasporto oggetto di affidamento.*)

MISURA 25 – MONITORAGGIO E RENDICONTAZIONE DEL SERVIZIO.

Q 25.1 Si richiedono osservazioni sulla Misura in merito al monitoraggio del servizio con riferimento alle prestazioni contrattuali.

La competenza nei processi di programmazione dell'offerta è in capo all'EA nell'ambito del Piano regionale dei trasporti e non all'IA. Si propone pertanto di sostituire al paragrafo 2, lettera c), la parola programmazione con rimodulazione.

Nulla quaestio sul fatto che che i dati economici debbano essere forniti all'EA ma appare ragionevolmente eccessiva la pubblicazione sul sito web istituzionale dello stesso, in un'ottica di tutela dei dati ad alta sensibilità commerciale.

PROPOSTE EMENDATIVE

- **Al paragrafo 2, lettera c),** apportare le seguenti modifiche:

"c) gli eventuali obblighi dell'IA relativi all'effettuazione di verifiche periodiche della qualità attesa e percepita del servizio (indagini di Customer Satisfaction), garantendo il coinvolgimento degli utenti, nel rispetto di quanto disposto dalla "Carta della qualità dei servizi", nei processi di programmazione rimodulazione dell'offerta e valutazione della qualità del servizio".

- **Al paragrafo 4,** apportare le seguenti modifiche:

"4. I predetti dati, informazioni e documenti rientrano nella titolarità dell'EA e, al fine di garantire la massima trasparenza nella gestione contrattuale, sono pubblicati sul sito web istituzionale dello stesso, con particolare riferimento a:

- a) i CdS in vigore;
- b) le Carte della qualità dei servizi in vigore;
- c) i risultati delle indagini di Customer Satisfaction;
- ~~d) i principali indicatori di natura economica, tecnico gestionale e qualitativa previsti dal CdS. Per i dati economici, relativi in particolare alle singole voci di costo elementare, l'EA ne valuta la estensibilità in relazione alla loro sensibilità commerciale”.~~

MISURA 26 – VERIFICA DELL'EQUILIBRIO ECONOMICO-FINANZIARIO

Q 26.1 Si richiedono osservazioni sulla Misura in merito alla verifica dell'equilibrio economico-finanziario.

Al fine di evitare periodi regolatori eccessivamente brevi si propone di inserire anche un valore minimo che ragionevolmente può essere fissato in tre anni, peraltro coincidente con il periodo temporale della finanza pubblica.

PROPOSTA EMENDATIVA

Il paragrafo1, è così riformulato:

“1. L'EA disciplina all'interno del CdS le modalità di verifica degli obiettivi di cui alla Misura 16 e del relativo equilibrio economico-finanziario, suddividendo la vigenza contrattuale in periodi regolatori di durata minima pari a 3 anni e massima pari a 5 anni”.

MISURA 27 – CRITERI DI AGGIORNAMENTO DELLE TARIFFE

Q 27.1 Si richiedono osservazioni sulla Misura in merito criteri di aggiornamento delle tariffe.

Si rileva che la misura in questione non ha confermato, rispetto alla delibera 49, i criteri di aggiornamento dei corrispettivi. Sul punto la relazione illustrativa non fa alcun cenno alle motivazioni dello stralcio; si ritiene assolutamente prioritario reintrodurre accanto al price cap un meccanismo di subsidy cap costruito in modo tale da incentivare percorsi di efficientamento e produttività delle IA. Peraltro, tale meccanismo è stato proposto nella delibera 89 del 2018(recentemente posta in consultazione) relativi ai bandi per il trasporto marittimo.

La scelta operata, inoltre, consente l'adeguamento alle dinamiche inflattive solo sulla parte dei ricavi (tariffe) che mediamente copre il 33% dei costi operativi, mentre sulla restante parte (i contributi pubblici) non solo non vi è l'obbligo di un meccanismo di indicizzazione all'inflazione ma neppure lo stimolo all'incremento dell'efficienza attraverso la componente X (recupero produttività) da sottrarre alla formula.

Ulteriore elemento che occorre considerare è relativo all'ipotesi di variazione del mix tariffario (es: manovra tariffaria con cui vengono modificati i prezzi di alcuni titoli di viaggio e lasciati invariati altri). Tali manovre, incidendo sulla tariffa media, potrebbero avere un effetto distorsivo sulla formula; si propone quindi di inserire un coefficiente correttivo che tenga conto di tali specificità.

Nella formula che definisce la tariffa media (T_t) si propone una modifica al fine di tener conto anche del coefficiente di utilizzo di ciascun titolo di viaggio.

$$T_t = [\sum_{tv=1}^n (T_{tv} / CV_{tv}) * (k_{tv})] / [\sum_{tv=1}^n (k_{tv})]$$

Dove:

tv= tipologia di titoli di viaggio

n: numero tipologie di titoli di viaggio

k: peso tipologie di titoli di viaggio

T: prezzo massimo unitario corrispondente a ciascun titolo di viaggio tv

CV: coefficiente utilizzo di titoli di viaggio

Alcune simulazioni interne confermano che l'introduzione di un coefficiente di utilizzo del titolo di viaggio (CV), in aggiunta al peso delle tipologie di titoli di viaggio (K) consentirebbe attraverso una doppia ponderazione di determinare in maniera opportuna il valore di tariffa media. Il calcolo della tariffa media con il meccanismo proposto dallo schema di delibera determina infatti valori troppo elevati e non rappresentativi dell'effettivo costo medio del viaggio.

Si riporta ad esempio una delle simulazioni svolte:

Azienda 1

	Numero titoli di viaggio	Tariffa
Biglietto a tempo	Circa 90 milioni	1,5 euro
Abbonamento mensile	Circa 2 milioni	35 euro
Abbonamento annuale	Circa 250 mila	250 euro

T_t (schema delibera) = 2,9 euro

T_t (proposto) = 0,94 euro, considerando i seguenti coefficienti CV:

Coefficiente di utilizzo biglietto a tempo	1
Coefficiente di utilizzo abbonamento mensile	75
Coefficiente di utilizzo abbonamento annuale	825

Risulta di primaria importanza quindi una definizione appropriata di tale valore, essendo l'elemento su cui si fonda il meccanismo del price cap. La definizione del coefficiente di utilizzo di ciascun titolo di viaggio dovrebbe essere stabilita dall'EA nel contratto di servizio in base ad un'accurata analisi della domanda.

Si evidenzia, inoltre, che la revisione tariffaria andrebbe effettuata su base annuale e non per ciascun periodo regolatorio che potrebbe essere anche di cinque anni. Definire un tempo eccessivamente lungo potrebbe determinare infatti un valore massimo di incremento elevato in un solo anno, con eventuali effetti controproducenti sulla domanda di trasporto.

PROPOSTE EMENDATIVE

Alla Misura 27 – Criteri di aggiornamento delle tariffe, apportare le seguenti modifiche:

"1. Gli enti competenti in materia di determinazione delle tariffe dei servizi di TPL procedono all'aggiornamento **annuale** delle tariffe dei servizi, da recepire nei CdS già affidati al termine di ogni periodo regolatorio, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico dell'IA e/o di altri operatori interessati e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori; tale aggiornamento si basa sull'applicazione del metodo del *price-cap*, di cui all'art. 18, comma 2, lettera g), del d.lgs. 422/97, e all'art. 2 della legge 14 novembre 1995, n. 481, ed è determinato secondo la seguente formula:

L'aggiornamento annuale delle tariffe e dei corrispettivi è determinato secondo le seguenti formule:

(1) $T_t = T_{t-1} * [1 + F_{t-1} + (Q_t - Q_{t-1})] * \text{cmt}$

(2) $S_t = S_{t-1} * (1 + P_{t-1} - X_t)$

Dove:

$t = 1, 2, \dots, n$ anni di applicazione del meccanismo di aggiornamento. Il parametro n assume valori pari a 3, 5 o 7 anni.

St = corrispettivo, sussidio o compensazione riconosciuto al tempo t.

St-1= corrispettivo, sussidio o compensazione riconosciuto al tempo t-1.

P = tasso di inflazione (ISTAT FOI o altro tasso definito nell'ambito delle normative regionali) per il periodo di applicazione del meccanismo di aggiornamento.

Q = indicatore di qualità effettiva del servizio di trasporto pubblico erogato, risultante dalla media ponderata di un insieme di indicatori di qualità erogata e di qualità percepita come rilevati in ciascun anno, in base al sistema di monitoraggio disciplinato nel contratto di servizio.

Xt= recupero di produttività con riferimento a un indicatore semplice o ponderato (somma ponderata di più indicatori di efficienza operativa e di efficacia gestionale) definito dall'ente affidante al tempo t.

Tt = prezzi massimi unitari al netto delle imposte riferiti a un paniere di tariffe applicate ai passeggeri al tempo t .

Cmt = coefficiente che tiene conto di eventuali variazioni del mix tariffario

2. Ai fini del calcolo per l'aggiornamento delle tariffe, si definisce Tt come la tariffa media ponderata per il periodo regolatorio t , espressa in termini di prezzo massimo unitario al netto delle imposte, riferita al paniere dei diversi titoli di viaggio. Tale tariffa Tt è ponderata rispetto **al peso dei titoli di viaggio definito in base agli introiti numero di titoli di viaggio venduti** per ciascuna tipologia (biglietto semplice, abbonamento annuale, mensile, giornalieri, plurigiornaliero, etc.), ed è calcolata secondo la seguente formulazione:

3. $Tt = \frac{\sum T_{tv} \cdot n_{tv} \cdot k_{tv}}{\sum n_{tv} \cdot k_{tv}}$

dove:

~~T_{tv} = prezzo massimo unitario corrispondente a ciascun titolo di viaggio tv;~~

~~n_{tv} = numero di titoli di viaggio venduti, per ciascuna tipologia di titolo di viaggio tv, nel periodo regolatorio pluriennale t durante il quale la tariffa è vincolata;~~

$$T_t = \left[\sum_{tv=1}^n (T_{tv} / CV_{tv}) * (k_{tv}) \right] / \left[\sum_{tv=1}^n (k_{tv}) \right]$$

Dove:

tv = tipologia di titoli di viaggio

n : numero tipologie di titoli di viaggio

k : peso tipologie di titoli di viaggio

T : prezzo massimo unitario corrispondente a ciascun titolo di viaggio tv

CV : coefficiente utilizzo di titoli di viaggio

4. Nei casi di applicazione al servizio di trasporto di superficie, può essere considerato anche un parametro relativo alla velocità commerciale, nella misura in cui lo stesso sia rilevato in maniera tale da riflettere esclusivamente e in maniera univoca le variazioni attribuibili all'adozione di politiche di mobilità da parte dell'ente competente e non influenzabili dall'IA.

5. L'applicazione del metodo del *price-cap* non deve pregiudicare l'adozione di sistemi di bigliettazione o di servizi integrati e la variazione annuale dei prezzi o delle tariffe può essere ammessa solo fino a un limite superiore prestabilito (come massima percentuale di aumento)".

MISURA 28 – REVISIONE E MODIFICHE CONTRATTUALI

Quesiti Q 28.1 Si richiedono osservazioni sulla Misura in merito alle modifiche contrattuali.

Valgono anche qui, le considerazioni effettuate in riferimento all'entrata in vigore alla misura 1.

L'atto di revisione della delibera 49 non può avere effetto retroattivo, con il rischio di derogare ai principi civilistici ed alla volontà contrattuale delle parti dedotta antecedentemente alla entrata in vigore delle misure. Semmai si può rimettere alla valutazione discrezionale, e necessariamente congiunta, delle parti di applicare in tutto o in parte le misure sulla revisione ove se ne ravvisi l'opportunità.

Sarebbe, inoltre, opportuno prevedere una maggiore gradualità nella definizione delle soglie di revisione e modifica contrattuale legata all'impatto che tali modifiche hanno sul contratto ovvero: entro una data percentuale (2% - 3%) non si configura revisione/modifica contrattuale; entro la percentuale del 10%- 15% si configura una revisione contrattuale; oltre la percentuale sopra indicata risoluzione contrattuale.

Si osserva, inoltre, che la misura - che si applica ai contratti vigenti – non prende in esame l'ipotesi (assai frequente) nella quale tali contratti non siano accompagnati da un PEF.

Sarebbe, infine, opportuno specificare allo scopo di evitare ambiguità interpretative che le ipotesi di proroga o rinnovo contrattuale agli stessi patti e condizioni ammessi dalla normativa europea e nazionale vigente non configurino ipotesi di revisione come tali soggette alle misure in questione.

PROPOSTE EMENDATIVE

Dopo il paragrafo 2 inserire il paragrafo *“2-bis. Non sono da considerare cause di revisione le proroghe o i rinnovi contrattuali agli stessi patti e condizioni ammessi dalla normativa europea e nazionale vigente”*

ULTERIORI OSSERVAZIONI

• **RUBRICA DELL'ATTO DI REVISIONE**

Si suggerisce la modifica alla rubrica della delibera nel senso sotto evidenziato:

“Revisione della delibera n. 49/2015 - Misure per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l'assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri svolti su strada e per ferrovia e per la definizione dei criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici, nonché per la definizione degli schemi dei contratti di servizio affidati direttamente o esercitati da società in house ~~o da società con prevalente partecipazione pubblica~~”.

Come previsto dallo stesso Regolamento 1370 “sotto il profilo del diritto comunitario è irrilevante che i servizi di trasporto pubblico di passeggeri siano prestati da imprese pubbliche o da imprese private. Il presente regolamento si basa sul principio della neutralità rispetto al regime di proprietà” (considerando 12).

A maggior ragione, ciò che rileva ai fini dell'atto regolatorio è la modalità di affidamento dei servizi e non la composizione del capitale sociale delle società operanti nel settore. Si ritiene, dunque, non corretta la commistione nominale tra modalità di affidamento in house e la qualificazione delle società quali in house o a prevalente partecipazione pubblica”.

• **DEFINIZIONI**

Si suggeriscono alcune modifiche e/o integrazioni alle definizioni fornite nell'atto regolatorio:

- **Alla lettera c)** “Carta (della qualità) dei servizi”, manca il richiamo al DPCM (Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta dei servizi pubblici del settore trasporti) e alle eventuali

disposizioni regionali vigenti in materia. Si suggerisce, quindi, di inserire in fine: “, *il DPCM del 30 dicembre 1998 nonché le disposizioni regionali vigenti in materia*”.

- **Alla lettera i) “Ente Affidante”.**

La competenza principale dell'EA è quella relativa “all'affidamento dei servizi”. La stipula del contratto di servizio ne è atto consequenziale.

Il termine “gestione”, in quanto qui riferito all'Ente affidante potrebbe presentare ambiguità per cui se ne suggerisce la sostituzione con “esecuzione”.

Laddove si fa riferimento alla possibilità di stipulare convenzioni tra ente affidante ed ente titolare del servizio, la lettera i) richiama il TUEL. Richiamo a nostro avviso non esaustivo dal momento che il TUEL riguarda esclusivamente gli enti Locali e non anche gli Enti territoriali come le Regioni, che risultano tra i destinatari delle misure.

La definizione di EA potrebbe, pertanto, essere così modificata:

“Ente Affidante (EA): ente pubblico, o soggetto da esso delegato, a cui è attribuita la competenza ad affidare i servizi ed a stipulare un CdS con un'impresa affidataria di servizi di TPL, con compiti di esecuzione gestione, monitoraggio, verifica e controllo dello stesso. L'EA può pertanto non coincidere con l'Ente titolare del servizio. In tale occorrenza, il rapporto tra i due soggetti dovrà essere regolato da apposita convenzione (ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e s.m.i.) che ne disciplini compiti, ruoli e ripartizione delle responsabilità. Nella convenzione andranno disciplinati gli aspetti connessi alla quantità del servizio messo a gara e relativi aspetti economici, la pianificazione del servizio, le tariffe, gli standard richiesti, il tipo e la quantità dei controlli, gli investimenti, la reportistica di base, ecc”.

- **Introduzione di un a lettera i bis) “ente titolare del servizio”.**

Come sopra evidenziato in riferimento alla definizione di EA, quest'ultimo potrebbe non coincidere con l'ente titolare del servizio. Pertanto, si ritiene opportuna, per completezza definitoria, l'introduzione di una lettera i-bis) che contenga la definizione di “ente titolare del servizio”.

- **Introduzione di una lettera i-ter) “ente competente alla definizione tariffaria”**

Tra le definizioni non risulta esservi quella relativa all'ente competente alla regolazione tariffaria. Sarebbe opportuno, quindi, inserirne la definizione:

“i-bis) ente competente alla definizione tariffaria: ente pubblico, o soggetto da esso delegato, a cui è attribuita la competenza ad individuare le modalità di determinazione delle tariffe”.

- **Alla lettera n) “impresa affidataria”.** Si ritiene che il subentro possa non essere una circostanza sempre verificabile, soprattutto laddove si tratta di affidamento di servizi nuovi. Si propone, pertanto, la seguente modifica:

“n) Impresa Affidataria (IA): l'impresa di TPL che stipula un nuovo CdS con l'EA competente, eventualmente subentrando a un GU nell'erogazione dei servizi di TPL oggetto di affidamento”.

- **Alla lettera “q) Materiale rotabile”.** La delibera detta misure regolatorie per il trasporto pubblico di passeggeri e, quindi, il riferimento al trasporto di solo cose non pare coerente con l'ambito di applicazione. Pertanto, si suggerisce di sostituire la “o” disgiuntiva con la lettera “e”.

Si suggerisce, quindi, la seguente modifica:

“q) Materiale rotabile: a titolo esemplificativo, i mezzi **dotati di ruote** di qualsiasi tipo e trazione per trasportare persone e cose, quali veicoli, carrozze e carri, motrici, locomotori, locomotori,

automotrici e ricambi di prima scorta tecnica e altre dotazioni patrimoniali strettamente pertinenti allo stesso trasporto”.

- **Alla lettera u) “partecipante alla gara”** La condizione di partecipante alla gara si realizza anche a prescindere dalla presentazione di un’offerta tecnica ed economica. Un soggetto si qualifica come partecipante alla gara sin dalla presentazione (es. manifestazione di interesse) previsti dalla procedura prescelta dall’EA. partecipazione alla gara non implica necessariamente la presentazione di un’offerta. Si suggerisce, pertanto, la seguente modifica:

*“u) Partecipante alla gara (PG): impresa di TPL che, in virtù del possesso dei requisiti definiti dall’EA nella pertinente documentazione di gara, partecipa alla procedura di affidamento **formulando relativa offerta tecnica ed economica**”;*

- **Alla lettera v) Periodo regolatorio”.** Si ritiene fondamentale inserire anche un’indicazione di durata minima del periodo regolatorio, pari a 3 anni, oltre che una durata massima. Ciò allo scopo di evitare che possano prevedersi periodi regolatori di così breve durata da non consentire ad esempio una programmazione degli investimenti.

Non si ritiene opportuno, peraltro, come meglio esplicitato nella misura 27 dell’atto in questione, effettuare la revisione delle tariffe con cadenza pari al periodo regolatorio. Revisione che andrebbe effettuata annualmente per evitare incrementi una tantum di entità elevata tale da incidere negativamente sulla domanda di trasporto.

Si propone pertanto la seguente modifica:

*v) Periodo regolatorio: periodo interno al tempo di validità del CdS, di durata **minima pari a 3 anni e massima pari a 5 anni**, al termine del quale si effettua la verifica dell’equilibrio economico-finanziario **e l’aggiornamento delle tariffe**.*

- **Alla lettera w) Piano Economico-Finanziario.** Sarebbe opportuno rendere più chiara la distinzione tra PEF simulato e PEF di gara. Si suggerisce, pertanto, la seguente modifica:

*“w) Piano Economico-Finanziario (PEF): documento di programmazione della gestione, che contiene lo sviluppo temporale di dati e indicatori economici, patrimoniali e finanziari nel periodo di validità contrattuale. Il PEF può essere definito dall’EA e è denominato **(di seguito: PEF simulato)**; il PEF definito e da PG in fase di offerta è denominato **(di seguito: PEF di gara)**”.*

- **Alla lettera z) Reti, impianti e infrastrutture,** Si segnala un refuso al primo periodo. Di seguito la correzione dello stesso:

*“Reti, impianti e infrastrutture: a titolo esemplificativo, i binari (per il trasporto ferroviario, metropolitano e tramviario) e le relative stazioni passeggeri, le autostazioni, gli spazi di fermata e i relativi cespiti (paline, pensiline, eventuali arredi) e i sistemi tecnologici di controllo per la sicurezza che insistono sulle predette reti, impianti e infrastrutture e diversi da quelli di cui alla **successiva lettera c**}, alla precedente lettera b)*