

Delibera n° 143/2018

Preliminarmente si vuole esprimere un significativo apprezzamento per il lavoro svolto che va a migliorare e meglio chiarire il percorso che gli Enti Locali (EE.LL.) titolari dei servizi ed il loro Enti Affidanti (EA) debbono seguire per addivenire alla possibilità di offrire ai cittadini servizi sempre più efficienti, efficaci ed attrattivi.

Condizione questa essenziale affinché il settore del Tpl su strada possa contribuire al raggiungimento di qualificati obiettivi di mobilità sostenibile e di qualità della vita nelle ns città e territori.

EE.LL. ed EA avranno necessità di meglio strutturarsi nell'adempimento del ruolo loro assegnato dal legislatore Europeo, Nazionale e Regionale come, fra l'altro, emerso dal ns. recente convegno tenutosi lo scorso 22 gennaio a Roma che ha visto anche la Vostra qualificata partecipazione.

D'altronde, a nostro avviso, la tabella 7, allegata allo schema di Analisi di Impatto della Regolazione ben evidenzia in termini qualitativi lo sforzo di adeguamento organizzativo, di competenze e di formazione che necessitano al sistema degli EE.LL. per dare attuazione ad un efficace sistema di affidamento dei servizi di Tpl.

Servono in sostanza soggetti regolatori che sappiano svolgere tale ruolo ben al di là delle tempistiche necessarie per svolgere le pur complesse procedure di gara.

Uno sguardo del legislatore alle più significative esperienze europee ed internazionali ed in particolare a quello del modello delle cosiddette O.A. (Organizing Autorithy) pensiamo potrebbe dare spunti e stanziare specifiche risorse economiche per addivenire ad una stabile e fattiva soluzione del problema come in parte avvenuto in alcune Regioni italiane.

Ovviamente rimangono altri temi che condizionano pesantemente il processo di riforma del settore fra i quali quello del conflitto di interessi che coinvolge molti EE.LL. ed è connesso alla loro detenzione di partecipazioni nelle Società di gestione del servizio di Tpl.

Lo schema di atto di regolazione ben coglie queste questioni e dà soluzioni condivisibili.

Osservazioni e Proposte

Già a partire dalle definizioni, lettera i), si chiarisce in termini condivisibili il diverso ruolo degli EA rispetto a quello degli Enti titolari dei servizi di Tpl.

Condividiamo che il rapporto fra EE.LL. e Enti Affidanti sia disciplinato dallo strumento della Convenzione.

Tenuto conto che l'EA opera per conto di uno e spesso più EE.LL. titolari di servizi di Tpl suggeriamo che in analogia a quanto prevede la misura 13 vi sia un chiaro quadro di definizione delle responsabilità e dei rischi già all'atto della sottoscrizione della Convenzione per ogni EE.LL. titolare di servizio di Tpl e l'EA di riferimento.

Fra gli aspetti connessi, contenuti nella convenzione, vista la rilevanza, suggeriamo di indicare anche la Velocità Commerciale per linea, la tipologia dei veicoli da utilizzare con relativa alimentazione, l'obiettivo di età media, le dotazioni tecnologiche minime che i veicoli debbono avere/raggiungere ed ogni altro aspetto rilevante del futuro CdS che possa dipendere e/o essere condizionato dalle scelte EE.LL.

Misura 2

Q2.1

Si suggerisce di integrare il punto 2. anche con indicazione, nella relazione ex-art.34, della motivazione della scelta dell'EA fra appalto e concessione.

Misura 3

Q 3.1

Per la loro peculiarità e rilevanza nella fase di subentro di una nuova Impresa Affidataria (IA), oltre che per il criterio della trasparenza degli atti di gara, si suggerisce di individuare una specifica ulteriore categoria di beni strumentali che potrebbe essere denominata “Sistemi tecnologici con i relativi SW gestionali e banche dati”.

La specifica individuazione di tali beni, abbinata alla necessaria raccolta di informazioni nella fase di dialogo con il Gestore Uscente (GU) e più in generale nella fase di consultazione, consentirà di superare uno dei nodi rilevanti che spesso ostacola la presentazione di offerte.

In ogni caso se vi sarà una situazione di subentro di impresa, il passaggio delle licenze dei SW da GU a IA deve essere chiaramente disciplinato nelle norme che compongono il bando di gara.

Misura 4

La procedura di consultazione che l'EA deve mettere in atto, è di significativa rilevanza per la riuscita del percorso di affidamento.

Tale procedura è ben articolata in vari passaggi della relazione illustrativa allegata all'atto di regolazione, ci parrebbe utile fosse evidenziata in atto regolatorio con una specifica Misura.

Misura 6

Si ritiene che normalmente è opportuno per EA definire il materiale rotabile come indispensabile. Consapevoli che il processo di valutazione economica ideale è quello previsto in caso di subentro per il materiale ferroviario, auspiciamo indicazioni più pregnanti che portino EE.LL. e EA a definire, nel CdS in essere con GU o nell' articolato del CdS utilizzato per l'affidamento, obiettivi ed impegni che portino a tale risultato ed alla conseguente semplificazione delle procedure di subentro.

L'alea di incertezza sulle modalità di definizione del valore del parco rotabili in relazione anche al loro stato di uso ed al livello manutentivo sono infatti elementi frenanti rispetto alla necessità di una maggiore partecipazione alle gare.

Vogliamo a tale proposito avanzare la seguente osservazione in termini di potenziale barriera all'ingresso.

Assumiamo, in ipotesi, che il valore di mercato del parco mezzi sia maggiore del valore di libro, il vincitore se diverso dal GU imputerà/ripartirà il maggiore costo da sostenere per l'acquisto nella previsione di PEF sia in termini di ammortamento che di costo finanziario.

Quindi a parità di altre condizioni la sua offerta non sarà competitiva rispetto al GU.

Se poi ipotizziamo che il GU sia partecipato dall'EE.LL. che mette attraverso EA a gara il servizio, la potenziale barriera economica d' ingresso si intreccia anche con il tema del conflitto di interessi.

Ci si chiede: relativamente ai beni strumentali acquisiti dal GU in vigenza di un valido CdS e spesati grazie al pagamento del corrispettivo contrattuale da parte EA valgono gli stessi vincoli di destinazione previsti al punto 1) della misura?

A tal proposito si suggerisce, in analogia a quanto previsto alla Misura 9-punto 9) ultimo periodo (che a dir il vero ha, nel contesto, una sua specifica ragione definita per sterilizzare il tema rivalutazione) di utilizzare tale concetto per rendere, più agevole ed economica, per l'EA la procedura di individuazione e valutazione dei beni da trasferire da GU e IA.

In sostanza per l'individuazione e valorizzazione del parco rotabile ma anche per altri investimenti realizzati nel corso del CdS , l'EA, se le regole contenute nel CdS e predefinite fra le parti quali : la compensazione che comprenda nel corrispettivo una o più componenti esplicitamente destinate all'investimento in oggetto, abbinata alla definizione delle modalità di ammortamento, agli standard manutentivi e alla certificazione dei bilanci dell' IA, fossero procedure sostanziali, potrebbe migliorare significativamente la trasparenza del processo di subentro.

Per efficacia sulla procedura di gara questo percorso è analogo a quello dove EA è proprietario di tutti i beni essenziali ed indispensabili compreso i rotabili, ma molto meno oneroso in termini di impegno di risorse da parte EE.LL./EA.

La proposta garantirebbe la necessaria responsabilizzazione del gestore nell'utilizzo di beni di cui risulta comunque proprietario. Favorita altresì dalla possibilità di definire più puntuale ed efficaci sistemi di controllo da parte EA sullo stato manutentivo dei beni e sulla verifica di andamento del valore economico nel tempo anche rispetto alle clausole pattuite in CdS.

Misura 7

Q 7.3

Si ritiene che le condizioni di partecipazione siano favorite dalla evidenza, a seconda della tipologia del bene oggetto di subentro, del possesso per ogni bene delle certificazioni di qualità, sicurezza, ambientali che le migliori pratiche gestionali (oltre a quelle previste per obbligo normativo) suggeriscono.

Pertanto la misura dovrebbe prevedere la specifica evidenza delle certificazioni in essere e/o l'inserimento di apposite indicazioni in sede di procedura di affidamento con l'obiettivo dichiarato di raggiungere tali certificazioni entro un periodo stabilito. Prevedendo altresì specifiche modalità di rilevazione sull'ottenimento/mantenimento delle stesse ed un adeguato sistema premiale o sanzionatorio in caso di mancato raggiungimento.

Tema che deve trovare riscontro nella relazione EA ex-art. 34.

Misura 8

Q 8.2

Vedi in analogia risposta precedente Q 7.3.

Misura 10

Alla fine del punto 1) aggiungere "fra i quali gli obblighi di ottenimento/mantenimento delle certificazioni ritenute necessarie"

Misura 12

Riteniamo tale misura cardine per l'evoluzione del sistema del Tpl.

La mancanza di informazioni limita fortemente le scelte degli EE.LL. e dei loro EA.

A volte favorendo l'opacità delle scelte.

Ipotizzando che gli EE.LL. titolari dei servizi agiranno nell'affidamento per mezzo di EA è del tutto evidente che le risultanze gestionali ottenute sulla qualità del servizio erogato, sulla sua efficienza ed efficacia avranno dirette ricadute sulle collettività da essi amministrate.

L'EA potrebbe trovarsi a fare gara per conto di più EE.LL. titolari di servizi di Tpl all'interno del medesimo lotto di gara e pertanto del medesimo CdS che sottoscriverà con la IA.

Q 12.2

Per la ragione sopra esposta si chiede di prevedere specificatamente che **gli schemi di cui all'Annesso 3 siano compilati per ogni EL titolare di servizio di Tpl**, secondo il dettaglio e con le modalità previste. **Adeguare conseguentemente tutto l'atto regolatorio a detta prescrizione.**

Si ritiene inoltre che per ogni specifico servizio di Tpl, sopra un certo livello di complessità (parametro da definire), una normale buona pratica debba prevedere rilevazioni di contabilità industriale per linea oltre che per servizio. Questo consentirebbe all'intero sistema (non tanto in sede di gara ma quotidianamente) ed in particolare all'EE.LL. titolare di quello specifico servizio di Tpl, di fare le scelte più idonee a soddisfare le esigenze dei cittadini.

Misura 13

Q 13.1

Nel condividere pienamente l'uso di tale strumento si chiede ne venga previsto l'utilizzo in tutte le modalità di affidamento, come obbligo o almeno come scelta dell'EA (si veda l'analogia possibilità di scelta per EA di cui alla Misura 14 punto 4).

Modificando in tal senso il quadro sinottico di cui Annesso 1.

Relativamente all'Annesso 4

Fra i rischi, ove non fosse certificata e riscontrabile, il tema Velocità Commerciale dei servizi merita di essere considerato fra i rischi.

Come merita attenzione nella analisi dei rischi la quantità dei servizi prodotti rispetto a quelli pianificati. Incide in termini di corrispettivo realmente percepibile da IA. Le cause dello scostamento possono essere molteplici e l'eventuale mancanza di adeguate informazioni storizzate rilevate attraverso sistemi di consuntivazione dei servizi basati ad es. sui sistemi AVM potrebbe incidere negativamente sulla decisione di imprese partecipanti alla gara (PG) di concorrere o meno.

Misura 14

Q 14.1

Andrebbe meglio spiegato, punto 2, il termine costo operativo efficiente come deve essere calcolato.

Tale costo è strettamente correlato ad es. alla applicabile contrattazione nazionale e locale del lavoro.

Ora ad esempio se il personale viaggiante del GU guida annualmente 1.100 h su servizi offerti al pubblico ed ipotizziamo che applicando la sola normativa nazionale potrebbe guidare 1.250 h sempre su servizi offerti al pubblico, l'EA per determinare il costo efficiente dovrebbe utilizzare il dato di potenziale maggiore produttività offerto dal CCNL? Come si concilia questo con le prescrizioni di Misura 21 che normalmente obbligano a trasferire personale utilizzato con bassi livelli di efficienza? Se il calcolo del costo efficiente è condizionato da prescrizioni Misura 21, come si concilia la sua definizione numerica con la base numerica da prendere a riferimento per la definizione degli obiettivi di efficientamento?

In ogni caso, in generale, vista la rilevanza, per il PG nella predisposizione del PEF di gara, si ritiene opportuno precisare in Misura che l'EA debba ben specificare nella relazione ex art 34 le proprie analisi sui vari costi alla base della determinazione del costo efficiente.

Misura 15

Q 15.1

Si suggerisce che il PEF simulato da EA venga formulato con riferimento ad ogni EE.LL. titolare di un servizio previsto dalla procedura di affidamento in oggetto.

Relativamente all'Annesso 5 si suggerisce di indicare le tempistiche di pagamento/incasso prese a base dell'ipotesi di rendiconto finanziario.

Misura 16

Q 16.1

Punto 1. lettera b)

In termini di definizione obiettivi di efficienza ad es. ai costi operativi per vettura-km del servizio si ritiene specificare il valore iniziale (es. costo operativo efficiente utilizzato per PEF simulato) delle singole voci di costo, evidenziando i termini quantitativi del miglioramento previsto.

Valori di partenza rilevanti per meglio comprendere i valori Key Performance Indicator (KPI) previsti da EA come da indicazioni obiettivi di Annesso 7.

Annesso 7

Gli obiettivi si suggerisce vadano rapportati, per ogni servizio di Tpl riferito all' EE.LL. titolare del servizio, alle ore di servizio offerte al pubblico (o almeno anche a tale parametro).

Puntualità: segnaliamo la necessità che per rilevare corse perse e "capire" quali sono di responsabilità di IA, il sistema ha bisogno di funzionanti apparati AVM e di condivisi sistemi informativi di scambio dati che permettano a EA gli opportuni controlli ed al contempo contenendo i costi di controllo.

Regolarità corse: (vedi Puntualità) elaborare schema, per singolo servizio di Tpl/modalità, delle "cause "delle corse perse.

Misura 17

Q 16.1

Non appare chiaro, anche ove il capitale investito netto fosse minimo, se a favore IA a copertura rischi e del riconoscimento di un utile ragionevole, sia prevista da EA (applicando il sistema di calcolo proposto in Misura) una % minima di maggiorazione del valore corrispettivo calcolata sull'ammontare complessivo del valore CdS?

Misura 18

Q 18.1

L' Annesso 6 va compilato per ogni EELL titolare di un servizio di Tpl soggetto a quell' avviso di pre-informazione.

Sui dati quantitativi vanno aggiunte le ore di servizio offerte al pubblico e per le coperture da introiti tariffari specificare quale valore economico da integrazioni tariffarie.

Personale da trasferire. Qual' ora il GU avesse subaffidato parte dei servizi in linea ma anche altri servizi quali quelli di manutenzione mezzi, ecc. prevedere idonee informazioni al riguardo.

Misura 20

Q 20.1

Nei criteri di aggiudicazione ci parrebbe utile prevedere che l'EA richieda le specifiche linee di intervento che l'impresa PG intenda mettere in atto per incrementare il numero dei passeggeri trasportati.

Sicuramente tema di forte rilevanza in caso di concessione di servizio.

La gestione del cliente, call center, customer care, comunicazione, promozione, valorizzazione del brand, organizzazione struttura commerciale, evasione/controlli, rete distributiva titoli viaggio, sito web, gestione rete (paline, pensiline, ecc) ci paiono temi da tenere in debito conto nell'analisi delle offerte. Questo comporta una chiara definizione delle correlate indicazioni/richieste presenti nei documenti di gara.

Misura 21

Le regole di trasferimento del personale abbiamo visto sopra (osservazioni a Misure 14 e 16) presuppongono da parte EA chiare indicazioni al PG su come vada formulata la relativa voce economica del PEF di gara e quindi impongono di chiarire la relazione fra costo efficiente e "costo storico".

Consapevoli che questo fattore, la sua chiarezza e consistenza economica oltre i vincoli di legge, giochi un significativo impatto sulla decisione a partecipare dei PG, suggeriamo che si specifichi che l'EA debba fornire in sede bando di gara la massima chiarezza informativa della situazione economica/efficienza iniziale e di quella obiettivo auspicata.

Questo anche in considerazione che per legge l'EA è il garante sia del rispetto delle regole contrattuali dei rapporti di lavoro dei servizi oggetto di affidamento sia dell'approvazione (verifica di conformità) delle modifiche che verranno successivamente definite fra le parti (IA e OOSS) sugli accordi di lavoro di secondo livello.

Nella correlata relazione ex art 34 si suggerisce di chiarire se vi erano servizi subaffidati e se il GU, in caso di non conferma, pensa di non trasferire parte del personale.

Annesso 3

L'elenco del Personale deve essere compilato non solo per singolo Cds, ma all'interno di ciascuno di questi, per Ente Locale titolare di specifico servizio di Tpl.

Misura 22

Q 22.1

In analogia, a quanto sopra detto, il PEF del PG dovrà prevedere la compilazione di un PEF per ogni Ente Locale titolare di servizio di Tpl così come già la norma prevede venga fatto per ciascuna modalità di servizio (Punto 6 della Misura).

TEMA QUESTO DELLA RACCOLTA DATI PER ENTE LOCALE TITOLARE DEL SERVIZIO DI TPL, PROPEDEUTICO A CONSENTIRE ALL' OSSERVATORIO PRESSO IL MIT E AD ART UNA UNIFORME E FINALMENTE CONFRONTABILE RACCOLTA DATI SUI SINGOLI SERVIZI DI TPL (per EE.LL.)

Per quanto riguarda la previsione di cui al Punto3. l'EA dovrà fornire, per ciascun indice, istruzioni che garantiscano, da parte dei PG, uniformità di compilazione precisando anche il periodo per il quale determinati valori sono richiesti (ad es. media sul periodo contrattuale e/o ciascuna annualità). Sarebbe utile che l'EA possa prevedere, negli atti di gara, la possibilità da parte della Commissione di chiedere chiarimenti e giustificazioni riguardanti la determinazione del valore degli indici offerti. Suggeriamo altresì di precisare nelle definizioni lettere h) Debt Service Coverage Ratio (DSCR) e lettera o) Loan Life Coverage Ratio (LLCR) che il flusso di cassa operativo, per la parte investimenti realizzati con ricorso al credito, deve considerare in uscita le sole rate di restituzione del debito di ciascun anno e non il valore dell'investimento sostenuto dal finanziamento.

Misura 25

Considerazione generale sul punto.

Un EA che per sua natura ha il compito del controllo, dovrebbe essere certificato in qualità così come le sue principali procedure, si pensi alla PIANIFICAZIONE, ai sistemi di controllo e alle metodologie di rilevazione dati che vengono utilizzate.

Tutto ciò al fine di disporre, da parte EA, di un sistema “valido”, “certificato” le cui risultanze possono essere più facilmente utilizzabili in caso di contestazioni all'IA e dalla successiva possibile richiesta di penali.

Un sistema fluido ed efficace di scambio dati ha bisogno, sia in EA sia in IA, di sistemi informativi che dialoghino secondo protocolli predefiniti in sede di affidamento del servizio.

Laddove i sistemi di rilevazione tecnologica, tipo AVM o conta-passeggeri, non siano presenti vanno definiti “certificati sistemi statistici di rilevazione dati” con relative procedure di condivisione delle risultanze.

Risultanze utilizzabili, soprattutto se certificate in qualità, sia ai fini del monitoraggio che di applicazione dei sistemi premiali o di penalizzazione.



Q 25.1

Per una migliore efficienza del sistema di monitoraggio si suggerisce al punto 2. lettera b) di prevedere la possibilità per EA di svolgere i controlli anche attraverso specifici audit, sui processi operativi e la documentazione contabile amministrativa, da tenersi con modalità concordate, presso le sedi dell'IA.

Di prevedere appositi sistemi statistici di campionamento dell'universo da controllare, per la rilevazione di dati significativi richiesti da EA.

Misura 26

Q 26.1

Si propone che la durata massima dei periodi regolatori sia 4 anni.