



Strategie Business Development e Sostenibilità

Il Responsabile

Spettabile
Autorità di Regolazione dei Trasporti
pec@pec.autorita-trasporti.it

Firenze, 7 marzo 2024

Oggetto: Delibera ART 183/2023: Consultazione pubblica sul documento contenente la revisione della delibera n. 154/2019 in adeguamento alle disposizioni del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201

Spett. Autorità,

si trasmettono le osservazioni della scrivente in conformità a quanto previsto dall'Allegato B della Delibera 183/2023 in fase di consultazione.

Le osservazioni riportate nel presente documento, così come le informazioni ed i dati presenti, fanno specifico riferimento al mercato del TPL autofilometrotranviario, in cui la scrivente Società opera sia a livello nazionale che internazionale, tramite la controllata Qbuzz B.V. nei Paesi Bassi.

Nel restare a disposizione per qualsiasi chiarimento o confronto, si porgono i migliori saluti

Andrea Ferrari

E
AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI
Protocollo N. 0025533/2024 del 08/03/2024



Punto dell'articolo / quesito di riferimento	Citazione del testo oggetto di osservazione / proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione / delle motivazioni sottese alla proposta di modifica o integrazione
<p>Misura 2 - Criteri per l'individuazione delle modalità di affidamento e contenuto minimo del CdS</p> <p><i>Q4. Si richiedono osservazioni sui diversi schemi-tipo di RdA, di cui all'Annesso 8</i></p>	<p>Annesso 8a, punto 8 <i>“Piano Economico-Finanziario – schemi e criteri di redazione”</i></p>	<p>Annesso 8a, punto 8 <i>“Piano Economico-Finanziario – schemi e criteri di redazione”</i> (...) “ricavi da traffico, esplicitando le assunzioni per le tre componenti che concorrono a determinare tale voce: - n. passeggeri trasportati: al riguardo occorre illustrare le ipotesi di variazione in relazione all'analisi della domanda effettuate e le relative metodologie di stima/previsione adottate, che dovranno essere coerenti con gli ultimi studi di settore eventualmente disponibili; dati e previsioni devono essere articolati almeno per tipologia di linea/direttrici di viaggio;</p>	<p>Le previsioni sull'andamento dei ricavi da traffico inserite nei PEF Simulati hanno un forte impatto sulla stima del corrispettivo di equilibrio (indipendentemente dal tipo di procedura in oggetto).</p> <p>Negli ultimi bandi pubblicati nel corso del 2023, si è evidenziato un sottodimensionamento del corrispettivo a base gara, dovuto in gran parte a previsioni sull'andamento dei ricavi da traffico troppo ottimistiche e non in linea con il reale andamento della domanda di mobilità, così come risultante dalle ultime indagini AUDIMOB.</p> <p>In tal senso si ritiene opportuno che nella RdA la Stazione Appaltante, in merito alla stima dei ricavi da traffico, tenga conto delle previsioni riportate dagli ultimi studi di settore (es. indagini ISFORT, AUDIMOB).</p> <p>Tale revisione consentirebbe di garantire una corretta stima del corrispettivo a base d'asta minimizzando dunque il rischio di sotto-compensazione.</p>



Punto dell'articolo / quesito di riferimento	Citazione del testo oggetto di osservazione / proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione / delle motivazioni sottese alla proposta di modifica o integrazione
		- n. passeggeri paganti, ossia stima dell'evasione/elusione tariffaria nel tempo; - tariffe: descrizione del sistema tariffario vigente e delle modalità di adeguamento/aggiornamento previste dall'EA nell'ambito del CdS1	
Misura 13 - Criteri di individuazione e allocazione dei rischi negli affidamenti (e annesso 4) Q10. Si richiedono osservazioni sul modello di matrice dei rischi, di cui all'Annesso 4	1. Ai fini della predisposizione del PEF simulato, nonché per le successive attività di gestione e verifica dell'equilibrio economico finanziario del CdS , l'EA identifica e valuta gli specifici rischi connessi all'esercizio del servizio oggetto di affidamento, definendo in esito a tale processo la forma di affidamento.	Revisione Annesso 4	La nuova proposta di matrice dei rischi prevede la traslazione di tutti i rischi in capo all'IA, ivi inclusi quelli derivanti da modifiche normative e regolatorie, oltre ad incrementi dei costi dovuti ad eventi straordinari o "variazioni non prevedibili del prezzo" dei fattori impiegati nell'esercizio del servizio ¹ . Tale impostazione è da considerarsi, a parere della scrivente, come un elemento fortemente critico per la sostenibilità dei contratti di servizio . Sebbene possano essere comprese le motivazioni che hanno condotto all'adozione di tale approccio (es. semplificazione), rileviamo che:

¹ Secondo l'attuale proposta dell'Autorità, l'unico limite a tale allocazione sarebbe rappresentato dalla fissazione da parte della SA di una "**soglia**" (corrispondente ad una variazione % dei costi al netto dell'eventuale variazione dei ricavi) oltre la quale verrebbero adottate misure di mitigazione da parte del soggetto pubblico.



Punto dell'articolo / quesito di riferimento	Citazione del testo oggetto di osservazione / proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione / delle motivazioni sottese alla proposta di modifica o integrazione
	<p>2. In caso di concessione, sulla base del modello di matrice di cui all'Annesso 4, l'EA definisce e alloca i rischi tra ciascuna delle parti contrattuali (EA e IA) e individua ulteriori eventuali tipologie di rischio a integrazione della predetta matrice.</p> <p>6. Nell'ambito della RdA, l'EA descrive le modalità di identificazione, valutazione e allocazione dei rischi connessi all'esercizio del servizio oggetto di affidamento e le relative misure di mitigazione. La matrice dei rischi redatta dall'EA è trasmessa all'Autorità contestualmente alla RdA e</p>		<ul style="list-style-type: none">• pur essendo i contratti di concessione in ambito TPL, di cui al regolamento (CE) 1370/2007, esclusi dall'ambito di applicazione del Codice degli appalti pubblici (cfr. art. 149, comma 4), è mutuabile dal Codice stesso il principio espresso dall'art. 192, secondo cui il rischio del c.d. "change of law" non rientra tra quelli trasferibili all'operatore privato;• tale proposta potrebbe risultare incompatibile con il vincolo alla profittabilità degli affidamenti aggiudicati tramite procedura ad evidenza pubblica (condizione di equilibrio per cui $VAN E = VAN U + Equa$ remunerazione del CIN²); il mantenimento di tale "cap" sui profitti determina inevitabilmente l'impossibilità per l'operatore di sostenere rischi ulteriori rispetto a quelli da lui direttamente controllabili, in quanto anche un minimo incremento dei costi (a prescindere dalla loro natura o dalla soglia/franchigia stabilita dalla SA) determinerebbe automaticamente una situazione di squilibrio economico-

² Gli Schemi 1-3 ("Conto Economico Regolatorio", "Stato Patrimoniale Regolatorio", "Piano Finanziario Regolatorio Simulato", rispettivamente) sono utilizzati sia dall'EA per la definizione del corrispettivo a base d'asta, sia dal PG per il calcolo dell'offerta economica. Il rispetto della condizione di equilibrio ($VAN E = VAN U + WACC * CIN$) è richiesto anche ai concorrenti nella predisposizione del PEF di gara. In tal senso si precisa che il Regolamento EU 1370/2007 prevede il concetto di "equa remunerazione degli investimenti" unicamente per gli affidamenti diretti (Allegato 6 al Reg. UE).



Punto dell'articolo / quesito di riferimento	Citazione del testo oggetto di osservazione / proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione / delle motivazioni sottese alla proposta di modifica o integrazione
	costituisce parte integrante sia della documentazione che disciplina la procedura di affidamento, sia del relativo CdS. La matrice riporta i riferimenti del CdS in cui sono disciplinati gli adempimenti contrattuali connessi ai rischi individuati.		finanziario del CdS (considerazione avvalorata dalle basse marginalità del settore) ³ . Si propone, quindi, di mantenere a carico dell'IA i soli rischi i cui effetti siano direttamente controllabili o mitigabili dalla stessa; i restanti rischi andrebbero allocati all'ente pubblico (<i>i rischi legati al "fattore prezzo" di qualsiasi tipologia di costo dovrebbero essere mantenuti in capo all'EA, mentre quelli relativi al fattore "quantità" rimangono in capo all'IA</i>).
Misura 14 - Redazione del PEF simulato negli affidamenti con gara Q11. Si richiedono osservazioni sugli schemi di PEF e relative indicazioni metodologiche per la redazione, di cui all'Annesso 5.	Misura 14 - Redazione del PEF simulato negli affidamenti con gara 2. Il PEF simulato è finalizzato a determinare il corrispettivo a base d'asta, verificare l'equilibrio economico-finanziario del CdS per l'intera durata dell'affidamento, nonché consentire il confronto con le offerte presentate da ciascun PG; tale PEF è elaborato assumendo come elemento di riferimento il costo	Misura 14 - Redazione del PEF simulato negli affidamenti con gara 2. Il PEF simulato è finalizzato a determinare il corrispettivo a base d'asta, verificare l'equilibrio economico-finanziario del CdS per l'intera durata dell'affidamento, nonché consentire il confronto con le offerte presentate da ciascun PG; tale PEF è elaborato assumendo come elemento di	Si ritiene opportuno che tutti i PEF simulati redatti dalle Stazioni Appaltanti vengano inoltrati all'Autorità congiuntamente al RdA, in modo da consentire una verifica puntuale della coerenza tra le stime di ricavo ipotizzate dalla Stazione Appaltante e le previsioni riportate dagli ultimi studi di settore (es. indagini ISFORT, Audimob). Ciò consentirebbe di garantire una corretta stima del corrispettivo a base d'asta minimizzando il rischio di sotto-compensazione.

³ Già nel periodo pre-Covid (2019) la marginalità media - intesa come rapporto tra ricavi netti e valore della produzione - corrispondeva allo 0,9%, situazione peggiorata negli anni successivi a seguito dell'evento pandemico (0,3% nel 2020), così come certificato dallo studio di Intesa San Paolo "Le performance delle Imprese TPL, 2022" (pag.70).



Punto dell'articolo / quesito di riferimento	Citazione del testo oggetto di osservazione / proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione / delle motivazioni sottese alla proposta di modifica o integrazione
	<p>standard di cui al d.m. 28 marzo 2018, n. 157 (di seguito: d.m. 157/2018), con le eventuali integrazioni che tengano conto della specificità del servizio e degli obiettivi degli enti territoriali in termini di programmazione dei servizi e di promozione dell'efficienza del settore. Limitatamente al trasporto ferroviario, per la promozione dell'efficienza del settore, si tiene conto dei parametri di efficienza operativa di cui alla delibera ART n. 120/2018.</p> <p>3. Il PEF simulato è trasmesso all'Autorità contestualmente alla RdA. L'EA, nell'ambito della RdA, descrive la metodologia e i criteri adottati per definire il PEF simulato. L'EA rende noto nella documentazione di gara il solo corrispettivo risultante dal PEF simulato.</p>	<p>riferimento il costo standard di cui al d.m. 28 marzo 2018, n. 157 (di seguito: d.m. 157/2018), con le eventuali integrazioni che tengano conto della specificità del servizio e degli obiettivi degli enti territoriali in termini di programmazione dei servizi e di promozione dell'efficienza del settore. Limitatamente al trasporto ferroviario, per la promozione dell'efficienza del settore, si tiene conto dei parametri di efficienza operativa di cui alla delibera ART n. 120/2018. Il PEF simulato dovrà inoltre tener conto delle ultime stime disponibili sul reale andamento della domanda di mobilità per il periodo previsto di affidamento (<i>Es. pubblicazioni studi di settore – ISFORT, AUDIMOB</i>)</p> <p>3. Il PEF simulato è trasmesso all'Autorità</p>	



Punto dell'articolo / quesito di riferimento	Citazione del testo oggetto di osservazione / proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione / delle motivazioni sottese alla proposta di modifica o integrazione
		contestualmente alla RdA. L'EA, nell'ambito della RdA, descrive la metodologia e i criteri adottati per definire il PEF simulato. L'EA rende noto nella documentazione di gara solo corrispettivo risultante dal PEF simulato .	
Misura 20 - Criteri di aggiudicazione Q13. Si richiedono osservazioni sui criteri di aggiudicazione che devono essere definiti dall'EA (punto 1), con particolare riferimento alla sostenibilità sociale, l'innovazione tecnologica e l'integrazione multimodale	1. Al fine di procedere all'aggiudicazione della gara sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa, l'EA stabilisce nella documentazione di gara: a) i criteri di aggiudicazione dell'offerta, correlati agli obiettivi di efficacia, efficienza, tutela dell'ambiente, efficienza energetica, sostenibilità sociale, innovazione tecnologica e integrazione multimodale individuati, distinguendo i parametri di tipo tecnico-qualitativo da quelli di natura esclusivamente economica;	Non si propongono modifiche	Tenuto conto dell'integrazione proposta, si ritiene utile fornire qualche spunto applicativo, sulla base dell'esperienza maturata anche in contesti sovra-nazionali: <ul style="list-style-type: none">• Efficienza energetica: utilizzare l'indice di qualità ambientale della flotta dei veicoli (ossia premiare il concorrente che offra un piano di rinnovo con prevalenza di mezzi a basso impatto ambientale)• Innovazione tecnologica: premiare offerte che prevedano, ad esempio, l'installazione di dispositivi di acquisto TdV contactless (es Tap & Go), così come altre soluzioni che facilitino l'accessibilità ai servizi TPL• Integrazione multimodale: premiare le offerte che integrino diversi servizi di trasporto collettivo o condiviso, o che garantiscano una coerenza con il PdE ferroviario



Punto dell'articolo / quesito di riferimento	Citazione del testo oggetto di osservazione / proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione / delle motivazioni sottese alla proposta di modifica o integrazione
<p>Misura 26 – Verifica dell’equilibrio economico-finanziario e meccanismi incentivanti</p> <p>Q16. Si richiedono osservazioni sul meccanismo di recupero o integrazione delle sovra o sotto-compensazioni, di cui ai punti 4 e 5</p> <p>Q17. Si richiedono osservazioni e proposte sul meccanismo incentivante previsto (punto 4) e sulla relativa modalità di determinazione da parte dell’EA, anche con riferimento a soluzioni già adottate nell’ambito di CdS vigenti.</p>	<p>4. Qualora, in esito al confronto di cui al precedente punto 2, si riscontri una sovracompensazione derivante da diminuzione delle voci di costo e/o aumento delle voci di ricavo, l’EA procede al recupero delle somme pagate in eccesso nei precedenti anni del periodo regolatorio oggetto della verifica e alla riduzione del corrispettivo per il successivo periodo regolato. Ove alle predette variazioni dei costi e/o ricavi sia associato un rischio allocato all’IA ai sensi della Misura 12, fermo restando il raggiungimento degli obiettivi di cui alla Misura 16, l’EA può riconoscere all’IA una premialità incentivante (una tantum), corrispondente a quota-parte del risparmio ottenuto in termini di aumento dei ricavi e/o riduzione dei costi, rilevati nel corso del periodo regolatorio oggetto di</p>	<p>4. Qualora, negli affidamenti diretti, in esito al confronto di cui al precedente punto 2, si riscontri una sovracompensazione derivante da diminuzione delle voci di costo e/o aumento delle voci di ricavo, l’EA procede al recupero delle somme pagate in eccesso nei precedenti anni del periodo regolatorio oggetto della verifica e alla riduzione del corrispettivo per il successivo periodo regolato. Ove alle predette variazioni dei costi e/o ricavi sia associato un rischio allocato all’IA ai sensi della Misura 13, fermo restando il raggiungimento degli obiettivi di cui alla Misura 16, l’EA può riconoscere all’IA una premialità incentivante (una tantum), corrispondente a quota-parte del risparmio</p>	<p>Sulla base della propria esperienza, la Scrivente ritiene che, negli affidamenti all’esito di gara, la profittabilità della concessione non debba essere vincolata dal rispetto della condizione di equilibrio per cui $VAN E = VAN U + Equa$ remunerazione del CIN. In particolare, per le seguenti ragioni:</p> <ul style="list-style-type: none">• si impedisce agli offerenti di scegliere liberamente lo sconto da offrire in gara (il quale deriverà dai ricavi da traffico, costi operativi ed investimenti stimati dall’operatore);• lo stesso Regolamento EU 1370/2007 dispone il vincolo unicamente per gli affidamenti diretti (Allegato 6 al Reg. UE);• le linee guida interpretative del Regolamento EU 1370/2007 (222/2023) confermano che le procedure di gara “aperte, trasparenti e non discriminatorie” garantiscono che il corrispettivo pagato dall’ente sia il “costo minore per la collettività”;• in Italia, il corrispettivo a base gara è già il risultato di un PEF simulato predisposto dall’EA, basato su: Costi standard, efficiente dimensionamento dei lotti e ricavi da traffico tendenti al 35% dei costi operativi. <p>Ciò premesso, qualora venisse confermata l’attuale impostazione, la previsione di meccanismi di profit sharing è certamente necessaria; in caso contrario, non sussisterebbe alcun incentivo per l’IA nell’efficientamento dei costi o nell’incremento della domanda.</p> <p>Per affidamenti tramite gara, un congruo meccanismo di premialità potrebbe, inoltre, essere ad esempio:</p>



Punto dell'articolo / quesito di riferimento	Citazione del testo oggetto di osservazione / proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione / delle motivazioni sottese alla proposta di modifica o integrazione
	<p>verifica. Allo scopo, l'EA disciplina nel CdS la modalità di calcolo della suddetta premialità, stabilendo un intervallo di valori predefinito rispetto all'importo totale dei maggiori ricavi o dei minori costi</p> <p>5. Qualora, in esito al confronto di cui al precedente punto 2, si riscontri una sotto-compensazione derivante da aumento delle voci di costo e/o diminuzione delle voci di ricavo, cui non è associato un rischio allocato all'IA ai sensi della Misura 12, l'EA procede, per il periodo regolatorio precedente, all'erogazione delle minori somme rilevate e, per il periodo regolatorio successivo, all'aumento del corrispettivo oppure alla ridefinizione del perimetro dei servizi o del sistema tariffario, in misura corrispondente a tali minori</p>	<p>ottenuto in termini di aumento dei ricavi e/o riduzione dei costi, rilevati nel corso del periodo regolatorio oggetto di verifica. Allo scopo, l'EA disciplina nel CdS la modalità di calcolo della suddetta premialità, stabilendo un intervallo di valori predefinito rispetto all'importo totale dei maggiori ricavi o dei minori costi</p> <p>5. Qualora, negli affidamenti diretti, in esito al confronto di cui al precedente punto 2, si riscontri una sotto-compensazione derivante da aumento delle voci di costo e/o diminuzione delle voci di ricavo, cui non è associato un rischio allocato all'IA ai sensi della Misura 13 o, in caso di rischi associati all'IA venga superata la soglia definita dalla SA, l'EA procede, per il</p>	<ul style="list-style-type: none">• il riconoscimento (una sorta di restituzione) di parte dello sconto offerto in gara, con conseguente incremento del corrispettivo unitario qualora l'operatore raggiunga determinati obiettivi in termini di incremento dei titoli di viaggio venduti.



Punto dell'articolo / quesito di riferimento	Citazione del testo oggetto di osservazione / proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione / delle motivazioni sottese alla proposta di modifica o integrazione
	somme erogate, escludendo, in ogni caso, la possibilità di estensione della durata del contratto oltre la scadenza prevista.	periodo regolatorio precedente, all'erogazione delle minori somme rilevate e, per il periodo regolatorio successivo, all'aumento del corrispettivo oppure alla ridefinizione del perimetro dei servizi o del sistema tariffario, in misura corrispondente a tali minori somme erogate, escludendo, in ogni caso, la possibilità di estensione della durata del contratto oltre la scadenza prevista.	