



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME 14/138/CR6BIS/C4

CONSULTAZIONE AUTORITA' TRASPORTI SUL TEMA DELLE GARE NEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE - CONTRIBUTO REGIONI E PROVINCE AUTONOME

Premessa

L'Autorità di Regolazione dei Trasporti ha audito le Regioni e Province autonome lo scorso 31 luglio sul tema delle gare nel TPL, sulla base di un Documento di Consultazione da essa predisposto.

Nell'esprimere la piena condivisione dell'iniziativa e la sua indubbia efficacia, le Regioni intendono esprimere alcune osservazioni, sia di carattere generale sia di carattere più puntuale rispetto ai contenuti del citato documento di consultazione dell'ART, auspicando in tal modo di contribuire all'elaborazione delle future delibere dell'Autorità su tale tema.

Al fine di contribuire concretamente al processo di liberalizzazione del settore del trasporto pubblico locale, si ritiene essenziale che siano sollecitati tutti i *'decision makers'* a costruire un percorso netto ma progressivo, nel quale, accanto a un insieme di regole di base e a un insieme di vincoli chiari e stringenti sul ricorso alle gare per l'affidamento dei servizi di TPL, siano garantiti i necessari gradi di libertà, che permettano di tenere conto delle determinazioni e delle scelte che ciascuna Regione ha già assunto in questi anni, nel rispetto delle norme europee e nazionali, su temi quali: bacini di traffico, criteri di efficientamento, gare.

Le Regioni e Province autonome, infatti, sono da tempo impegnate nel complesso percorso di avvicinamento all'evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi di TPL mediante:

- (a) la predisposizione, conclusa a ottobre dello del 2013, dei Piani di Riprogrammazione ex art. 16 *bis* della L.135/2012;
- (b) un lavoro specialistico sul tema delle Gare e della Documentazione di supporto (*Data Room*);
- (c) un tavolo di lavoro sui costi standard con il MIT, formalizzato in sede di Conferenza Unificata in data 16 ottobre u.s., con la partecipazione dell'ANCI e del MEF;
- (d) la stesura – insieme a Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, Ministero dell'Economia e Finanze e ANCI – di un disegno di legge sul TPL comprendente, tra gli altri, il Capitolo “*Disposizioni per favorire il processo di liberalizzazione*”.

Osservazioni puntuali

In merito ai singoli temi proposti nel Documento di Consultazione ART, le Regioni e Province autonome formulano alcune osservazioni in merito ai punti:

1 - Ambiti di servizio pubblico: definizione di bacino di gara:

1.1 - acquisizione preliminare di informazioni.

2 - Bando di gara:

2.1 - tempi delle procedure di gara;

2.2 - durata dell'affidamento;

2.3 – informazioni a disposizione dei partecipanti;

2.6 – criteri di aggiudicazione e attribuzione dei punteggi.

3. Criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici:

3.1 conflitti di interesse e incompatibilità.

4 – Schema delle convenzioni:

4.4 - struttura tariffaria e criteri di aggiornamento;

4.5 - tariffe, esenzioni e agevolazioni tariffarie;

4.6 – livelli minimi di qualità e diritti dei passeggeri;

4.9 – premi e sanzioni;

4.10 – beni essenziali per l'effettuazione del servizio;

4.13 – tempi e modalità per la messa in disponibilità del materiale rotabile ferroviario;

4.15. – altri temi:

i costi standard e i livelli essenziali di prestazione;

i servizi interregionali.

1. Gli ambiti di servizio pubblico

Le Regioni e Province autonome hanno affrontato, in sede di coordinamento tecnico infrastrutture, mobilità e governo del territorio, il tema della organizzazione degli ambiti ottimali e dei lotti di gara, nel Gruppo di lavoro appositamente istituito su iniziativa del Presidente della Commissione “Processi e documenti di gara”.

Si riporta a seguire un estratto del testo elaborato dal Gruppo di lavoro, relativo al capitolo “Organizzazione degli ambiti ottimali”, da cui emerge una sostanziale convergenza con il Documento di consultazione in merito al rapporto fra bacini di traffico e lotti di gara, con considerazioni e approfondimenti sull’organizzazione ed i compiti dei soggetti di governo degli ambiti così individuati.

“2.1 ORGANIZZAZIONE DEGLI AMBITI OTTIMALI

Nel recente disegno riformatore, l’orientamento pro-concorrenziale del legislatore emerge dalle norme contenute nell’articolo 3-bis della legge 148/2011 sopravvissuto alla sentenza 199/2012 della Corte costituzionale.

In questo articolo concernente «Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali» si introducono disposizioni orientate a promuovere e incentivare politiche di aggregazione e di liberalizzazione. Con riferimento al tema del superamento della frammentazione, nel comma 1 dell’articolo in questione si stabilisce che, al fine di realizzare economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l’efficienza, le Regioni devono organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituendo o designando enti di governo degli stessi e prevedendo, in caso di inerzia, poteri sostitutivi da parte del Consiglio dei Ministri. Nel suddetto comma si specifica anche che tali ambiti debbano avere una dimensione non inferiore al territorio provinciale salvo scelte diverse da parte delle Regioni, appositamente motivate, anche in base a proposte dei Comuni. L’organizzazione in ambiti contribuisce a rafforzare le capacità di programmazione delle amministrazioni pubbliche regionali e locali e a sterilizzare il possibile conflitto di interessi tra enti locali e gestori.

I soggetti di governo degli ambiti si pongono dunque in una posizione intermedia tra la sede di programmazione regionale e quella dell’affidamento. Essi, più precisamente, si configurano come unità minime di organizzazione dei servizi per la realizzazione di obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, trasparenza e sostenibilità sociale e ambientale, sulla base degli indirizzi della programmazione regionale.

Non necessariamente e non sempre l’ottimizzazione della dimensione organizzativa coincide con quella gestionale. È possibile, infatti, che le economie di scala e di differenziazione e, più in generale, l’efficienza produttiva si conseguano a livelli dimensionali diversi, anche minori.

In tal caso l’unitarietà gestionale può essere realizzata anche in presenza di più lotti di affidamento all’interno di uno stesso Ambito territoriale ottimale con il ricorso a Contratti di servizio facenti capo all’organo di governo dell’Ambito territoriale ottimale che ne garantiscono l’organicità e la coerenza sul terreno regolatorio.

Al riguardo rileva il comma 1-bis dell’articolo in questione nel quale si esplicita che «le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all’utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei». Le competenze in materia, quindi, vengono assegnate agli enti di governo degli ambiti senza tuttavia imporre che esse vengano esercitate esclusivamente su scala di Ambito territoriale ottimale.»

.....

2.1.4 VALUTAZIONI ECONOMICHE PER IL DIMENSIONAMENTO OTTIMALE DEL BACINO

La spinta all’aggregazione dell’offerta mostrata dalle Regioni italiane, è in linea con quanto è accaduto in Europa con l’apertura dei mercati alla concorrenza. Infatti se si confrontano le aziende di TPL nazionale con quelle operanti sui mercati europei comparabili per dimensioni al nostro, si evince che il mercato europeo, pur

in presenza di regimi di affidamento dei servizi diversi da quello nostrano, ha dato vita ad operatori di grandi dimensioni caratterizzati da livelli di efficienza e redditività maggiori rispetto alla media degli operatori nazionali. Pertanto dal confronto sembra emergere che i più bassi livelli di efficienza degli operatori italiani rispetto a quelli europei siano in qualche modo riconducibili alla loro dimensione che non permette di sfruttare le maggiori economie.

In generale si può affermare che all'aumentare delle dimensioni aziendali si realizzano per le imprese maggiori economie, poiché l'azienda riesce a recuperare efficienza mediante un abbattimento dei costi di produzione e di gestione.

Nello specifico in un'azienda di TPL aumentando proporzionalmente il numero di posti km-offerti e la dimensione del network servito si riescono a conseguire risparmi significativi sui costi unitari medi di produzione dovuti al raggiungimento di una scala globale più efficiente (economie di scala).

Maggiori dimensioni permettono all'azienda di garantirsi cospicui risparmi di costo derivanti, ad esempio, dalla possibilità di usufruire di prezzi minori nell'acquisto dei fattori produttivi in relazione ad ordini di maggiore entità. A tali risparmi si aggiungono quelli legati alla possibilità di evitare la duplicazione di alcune voci di costo (depositi, officine, personale).

Inoltre in un'azienda di TPL l'aumento dei passeggeri trasportati comporta un incremento meno che proporzionalmente dei costi operativi, generando anche economie derivanti da una maggiore intensità di utilizzo della rete (economie di densità).

Merita evidenziare che vantaggi di scala possono essere individuati anche rispetto all'organizzazione centralizzata del servizio, infatti il coordinamento unificato delle funzioni di pianificazione, programmazione dei servizi di TPL permette il recupero di ulteriori efficienze.

Si pensi a quelle che derivano dal processo di affidamento dei servizi stessi nonché a quelle relative al monitoraggio.

Il miglior monitoraggio dei servizi di TPL si traduce non solo in risparmio aziendale ma anche in vantaggio per la collettività poiché garantisce una maggiore efficienza dei servizi offerti.

Una maggiore conoscenza dei flussi e delle linee esercite sul proprio territorio si traduce infatti in una ottimizzazione del servizio e assicura al cittadino, nel contempo, una adeguata corrispondenza all'esigenza di mobilità espressa.

Va però evidenziato che se da un lato l'aggregazione dell'offerta porta a sicuri recuperi di efficienza, dall'altro lato la letteratura economica in vari studi ha sottolineato che vi è un limite allo sfruttamento dei vantaggi derivanti dalle economie di scala al crescere della dimensione aziendale.

Nello specifico uno studio condotto nel 2001 su 47 imprese del settore, ha evidenziato un andamento ad U della curva dei costi unitari medi per posto km, indicando in tal modo che vi è una perdita di economia di scala dal passaggio da aziende di medie dimensioni a quelle di grandi dimensioni (lo studio in particolare analizzava le aziende operanti in grandi centri urbani quali Milano, Roma e Napoli).

L'esistenza del limite allo sfruttamento delle economie di scala al crescere della dimensione aziendale, è stata confermata anche dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella segnalazione espressa nei confronti della Regione Liguria che per l'affidamento dei servizi di TPL ha individuato un unico lotto di dimensioni regionali integrato ferro-gomma.

In questo caso l'Autorità pur apprezzando il tentativo della Regione Liguria di favorire con tale scelta la deframmentazione del settore (obiettivo senz'altro auspicabile) ha aggiunto «che nel trasporto locale le economie di scala dal lato dell'offerta si raggiungano con dimensioni piuttosto contenute e le economie di gamma in genere risultano ancora più modeste».

L'individuazione del dimensionamento ottimale nelle aziende del TPL ha assunto in questo periodo un particolare rilievo sia per gli Enti affidanti che per i gestori del servizio.

Nel dettaglio, per gli Enti affidanti la determinazione della dimensione ottimale del mercato rappresenta un passaggio importante, poiché consente loro di identificare, sulla base della struttura dei costi stimata delle imprese e degli obblighi di varia natura posti in capo al gestore (es. tariffari, di esercizio), i volumi di servizio cui corrisponde una produzione efficiente in senso allocativo e, dunque, definire la suddivisione dei servizi di

propria competenza in uno o più lotti di affidamento. Invece, dal punto di vista dei gestori la dimensione ottimale condiziona la possibilità di questi ultimi di sfruttare le economie di scala (riduzione del costo medio unitario di produzione al crescere delle dimensioni d'impresa) e di densità (riduzione del costo attraverso un'intensificazione e/o migliore organizzazione del servizio all'interno dell'area in cui operano) eventualmente presenti nella struttura di costo.

Va comunque evidenziato che la dimensione ottimale di un'azienda va definita considerando non solo le economie di scala ma anche quelle di differenziazione.

Le imprese reali nella gran parte dei casi non vendono una sola tipologia di beni o servizi ma una gamma di prodotti, caratterizzati da tecnologie diverse e indirizzati a clienti diversi.

Tale osservazione trova applicazione anche nel settore del TPL, che è caratterizzato da alcuni operatori che sono specializzati su un solo segmento (es. trasporto urbano, extraurbano, tranviario, ferroviario) e da altri che sono invece caratterizzati da una produzione mista.

In particolare considerando che, il trasporto ferroviario è caratterizzato da maggiori costi fissi, rispetto a quello su gomma, è probabile che la struttura industriale più efficiente per la sua produzione sarà caratterizzata da una maggiore concentrazione rispetto a quella di un'azienda che opera nel trasporto su gomma.

Da ciò ne deriva che la scelta eventuale di affidare congiuntamente il trasporto su ferro e su gomma ad una unica azienda, in assenza di economie di differenziazione legate alla produzione congiunta dei due servizi, condurrebbe ad un risultato inefficiente, per via delle ipotizzate diseconomie di scala legate alla produzione del trasporto su gomma.

Tale osservazione quindi porta a concludere che l'esistenza del legame tra dimensione ottimale ed economie di scala andrebbe determinata singolarmente per le diverse tipologie di prodotto/servizio fornito, a meno che non sia dimostrata l'esistenza di sinergie legate alla produzione congiunta della gamma offerta (c.d. economie di differenziazione), relative ad esempio alla presenza di fattori produttivi comuni alle varie produzioni.

Tali analisi quindi sembra rafforzare il concetto per cui le aggregazioni tra le imprese sono utili per assicurare una maggiore competitività, ma allo stesso tempo è necessario mantenere dimensioni medie a livello operativo per non vanificare gli effetti positivi delle economie di scala.

Tale considerazione quindi implica un'attenta analisi da parte delle Regioni nella definizione dei perimetri dei bacini territoriali ottimali, poiché, la crescita dimensionale è la risposta necessaria ma non sufficiente al superamento delle inefficienze attuali del comparto.

L'aggregazione infatti se da un lato assicura maggiore competitività agli operatori, riduce soprattutto su scala regionale, la concorrenza a livello locale e non determina quindi la creazione di grandi imprese. Di fatto quanto più grande è il lotto da mettere a gara, tanto minore sarà il numero dei partecipanti, tanto minore il numero dei concorrenti, e maggiori sono i rischi di comportamenti collusivi ed opportunistici, con il risultato che le offerte non rifletteranno correttamente i costi e quindi non si raggiungeranno le maggiori efficienze gestionali.

L'affidamento di un grande bacino potrebbe inoltre privilegiare l'operatore più grande del mercato, normalmente l'incumbent che già gestisce il servizio, a detrimento della partecipazione di altri soggetti di minore dimensione e, in generale, dello sviluppo del mercato che trae dal processo di apertura della concorrenza per il mercato un'occasione di apprendimento. La mancanza della concorrenza potenziale, rendendo non verificabile la possibilità di sostituire l'impresa in caso di inadempienza, porterebbe ad ulteriori inefficienze.

Nella tornata di gara successiva, infatti, se il mercato potenziale non si è sviluppato, a vincere sarebbe ancora una volta l'incumbent che non avrebbe incentivi a conseguire le efficienze che la configurazione ottimale del network gli consentirebbe.

E' necessario quindi a tutela della concorrenza e del mercato che sia garantita la maggior partecipazione alle gare.

Tale concetto è stato più volte ribadito dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Nel dettaglio, l'Autorità nel parere espresso nei confronti del Comune di Avezzano (AQ), ha sottolineato che «una gestione concorrenziale dei servizi da parte degli enti locali, è ad ogni modo auspicabile, in quanto idonea a produrre benefici per la collettività sia in termini di qualità del servizio offerto che di tariffe applicate».

Mentre nel parere nei confronti della Regione Molise, l'Autorità ha sottolineato che: «affinché il bando garantisca lo svolgersi di un effettivo confronto competitivo fra più operatori in sede di gara, è necessario, in linea generale, che il numero dei partecipanti sia maggiore del numero dei lotti messi a gara. In caso contrario, i vantaggi attesi in termini di recupero di efficienza verrebbero vanificati dall'assenza di confronto fra operatori, che è l'unico strumento per addivenire ad un miglioramento dell'offerta, in termini sia di quantità e qualità del servizio che di contenimento della spesa pubblica».

Tali analisi quindi sembra rafforzare il concetto per cui un approccio prudente rispetto alle considerazioni prima richiamate, potrebbe essere quello che suddivide ex ante il network da affidare in un certo numero di lotti, senza porre alcun vincolo di partecipazione ai procedimenti ad evidenza pubblica, lasciando quindi al mercato la segnalazione dell'esistenza effettiva di economie di scala e di differenziazione.

Dovrà essere infatti il corretto funzionamento della concorrenza a promuovere se necessario le aggregazioni tra le imprese.”

Ulteriore considerazione: nella definizione dei bacini ottimali di traffico e dei lotti di gara assumono rilievo le modalità con cui la stazione appaltante andrà ad organizzarsi per la fase di esecuzione e gestione del contratto. In particolare la dimensione dei lotti può essere determinata con riferimento alla effettiva concorrenzialità del mercato, da valutarsi in base alla economicità della gestione ed alla dimensione delle aziende, ma è legata anche alla maggiore o minore capacità della stazione appaltante di garantire una gestione unitaria dell'offerta nell'ambito di uno o più bacini di traffico individuati.

Una stazione appaltante in grado di offrire un controllo efficace su un complesso di servizi, informazioni e tariffe concepiti e progettati come unitari, può puntare ad un'articolazione di più lotti per l'esecuzione del servizio all'interno di un bacino più ampio, puntando ad un mercato spostato sull'efficienza dell'esecuzione. Viceversa ove le potenzialità organizzative della stazione appaltante siano limitate, sarà più forte la tendenza a fare coincidere bacino di utenza e lotto di gara.

L'adeguatezza della stazione appaltante è quindi un tema che non può essere trascurato e questo non solo per quanto attiene la fase di affidamento, ma anche per quella che attiene la gestione del contratto e l'esecuzione del servizio.

1.1 Acquisizione preliminare di informazioni

Q. 1.1.1 Si chiedono osservazioni motivate in ordine alla richiesta di dati ed informazioni attinenti all'ambito di servizio pubblico secondo uno schema unico.

Q. 1.2.1 Quali informazioni e documenti si ritiene utile considerare per le finalità indicate

L'acquisizione e il reperimento di dati e informazioni è di fatto uno dei punti che, nonostante l'impegno da parte delle Regioni, presenta ancora molteplici profili di complessità.

Molti dei dati presenti nella tabella fornita nel documento di base predisposto dall'Autorità non sono nella disposizione degli Enti né, in molti casi, degli stessi Gestori, ad esempio, le performance qualitative per linea, difficilmente rilevabili in maniera estesa e puntuale in assenza di sistemi di monitoraggio automatico del servizio (dispositivi AVM), i livelli di domanda soddisfatta i quali richiedono l'attivazione di estese campagne di indagine di campo (che ragionevolmente è possibile svolgere solo per “giornate tipo”) o la disponibilità di

apparati di conteggio automatico di bordo ad oggi ancora in fase di sperimentazione.

In presenza di queste limitazioni è auspicabile che in fase di prima applicazione le regole introdotte dall'Autorità prevedano un numero minimo di informazioni obbligatorie e lascino alle amministrazioni la possibilità di adeguare tale insieme sulla base di quanto in loro possesso. Si può ipotizzare che una parte delle informazioni previste possa essere resa disponibile, in modo aggregato, nell'ambito degli strumenti di pianificazione dei servizi relativi ai bacini posti in gara.

Si ritiene tuttavia di segnalare come una raccolta recente ed attendibile di dati ed informazioni relative alla attività di pianificazione e di programmazione del trasporto pubblico locale sia stata prodotta da ciascuna regione nell'ambito della predisposizione dei Piani di Riprogrammazione dei servizi di TPL, secondo quanto previsto dall'art.16 bis della L.31/2012.

I piani sono stati redatti secondo uno schema comune di documento di riprogrammazione che aveva lo scopo di uniformare la redazione dei piani e renderli il più possibile confrontabili ivi compreso il quadro conoscitivo iniziale.

Questo in particolare si articolava in:

i) Evoluzione del sistema regionale del TPL dal 2010 al 2012:

- percorso e razionalizzazione avviato dal 2010
- l'applicazione dell'art.3-bis e l'individuazione del bacino regionale.

ii) "Analisi di base per la definizione dei fabbisogni ai fini della riprogrammazione", relativa a:

- assetto territoriale e socio economico della regione,
- domanda e offerta attuale di trasporto,
- fabbisogno di mobilità della regione,
- punti di forza e punti di debolezza del sistema territoriale.

iii) Strategia di riprogrammazione della rete di i servizi di trasporto
la politica regionale per la mobilità

iv) Misurazione dell'efficientamento e razionalizzazione dei servizi.

v) Piano di riprogrammazione.

vi) Le innovazioni necessarie e i relativi fabbisogni:

- innovazione dei sistemi
- il trattamento dei dati
- il fabbisogno per l'innovazione

vii) Cronoprogramma delle attività.

I documenti, redatti da ciascuna regione nel 2013, possono costituire riferimento per quanto riguarda i livelli di informazione e di conoscenza del territorio e della rete del trasporto locale riferibile agli ultimi 3 anni: i dati sono utilizzati dalle regioni come supporto alla attività di pianificazione e riprogrammazione dei servizi in corso di svolgimento.

Un ulteriore rilevante sforzo prodotto dalle regioni, nell'ambito delle attività richieste dall'art.16-bis legge 135/12, è quello condotto nell'ambito dell'Osservatorio per il TPL, di cui all'art. 1, comma 300, della L.244/2007, insediatosi nel 2012 ed operativo dallo scorso anno.

Il citato art.16-bis prevede che le verifiche sul rispetto degli indicatori al fine della attribuzione del 10% delle risorse dl FNT, siano svolte dall'Osservatorio per il TPL (cui partecipano Regioni ed Autonomie Locali) il quale utilizza per lo scopo l'Archivio - banca dati (previsto dal D.I. 15/11/2011) implementato periodicamente con i dati e le informazioni provenienti direttamente dalle imprese di trasporto.

L'attività dello specifico tavolo di lavoro, operativo in seno all'Osservatorio, ha prodotto il quadro dettagliato degli indicatori di riferimento per la raccolta delle informazioni da parte imprese di trasporto, a garanzia di massima omogeneità, attendibilità e confrontabilità dei dati.

La previsione che i dati acquisiti da parte dell'Osservatorio siano certificati secondo modalità indicate in apposito decreto del MIT / MEF, garantisce sulla attendibilità e qualità dei dati medesimi, in modo tale che l'Archivio dati dell'Osservatorio per il TPL possa essere ritenuto l'unica fonte dati attendibile di cui possano avvalersi i soggetti istituzionali *“per l'acquisizione dei dati istruttori economici e trasportistici necessari allo svolgimento delle proprie attività e/o indagini conoscitive in materia di trasporto pubblico regionale e locale”* (la proposta di norma è contenuta nel disegno di legge sul TPL in corso di stesura tra Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, Ministero dell'Economia e Finanze Regioni e ANCI).

Si sottolinea inoltre come, su proposta della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, sia già attivo un tavolo tecnico di confronto fra i soggetti interessati – Regioni, ART, AGCM, MIT divisione Statistica, Osservatorio per il TPL, per mettere a punto una metodologia condivisa, che abbia come fonte unica l'Osservatorio per il TPL, per l'acquisizione dei dati riguardanti il trasporto pubblico locale.

L'archivio dati dell'Osservatorio per il TPL è in corso di implementazione, in concomitanza con l'acquisizione dei dati per la verifica del rispetto dei parametri previsti dall'Art. 16-bis della L.135/2012 e dal DPCM 11 marzo 2013 per l'attribuzione del 10% del monte risorse del Fondo Nazionale Trasporti.

Si ritiene dunque che, nella predisposizione di uno schema unico per l'acquisizione di dati ed informazioni attenenti l'ambito di servizio pubblico, le fonti cui fare prevalente riferimento siano la documentazione allagata ai Piani di Riprogrammazione predisposti dalla regioni, prevalentemente per i dati di natura territoriale, demografica e socio economica e l'Archivio dell'Osservatorio del TPL, una volta operativo, relativamente ai dati di natura trasportistica ed economica, attualizzati e riferiti a ciascun sistema di trasporto pubblico

Da ultimo si segnala che la definizione degli ambiti di servizio pubblico e relative modalità di finanziamento rientrano fra le materie di competenza legislativa regionale; pertanto, la raccolta di informazioni da parte dell'Autorità non potrà prescindere dalle disposizioni normative eventualmente adottate dalle regioni.

2. IL BANDO DI GARA

2.1 I tempi delle procedure di gara

Q 2.1 Si chiedono osservazioni motivate in ordine al termine per la preinformazione

Nel condividere il giudizio circa l'inadeguatezza del termine, soprattutto per le gare ad oggetto complesso e nel settore ferroviario, anche in relazione agli aspetti che riguardano l'acquisizione del materiale rotabile, si ritiene tuttavia di segnalare che, ai sensi della disciplina comunitaria, la pre-informazione è limitata ad elementi poco significativi (quali: il tipo di aggiudicazione previsto e i servizi e territori potenzialmente interessati dall'aggiudicazione) e quindi, non consente di fatto agli operatori di conoscere con congruo anticipo gli elementi di maggiore importanza per valutare la futura procedura (ad esempio in relazione all'acquisizione del materiale rotabile).

Sul punto sarebbe opportuno che l'Autorità individuasse quali devono essere, al di là delle informazioni minime previste dalla normativa comunitaria, le ulteriori informazioni che necessariamente dovessero essere rese disponibili con congruo anticipo.

2.2 La durata dell'affidamento

Q 2.2 Si chiedono osservazioni motivate in ordine ai fattori di natura economica o gestionale rilevanti ai fini della determinazione del periodo di affidamento e, ove ne ricorrano i presupposti, delle eventuali proroghe

Le regioni condividono che la durata dell'affidamento abbia come termine di riferimento il piano di investimenti connesso alla gara, con particolare riferimento al rinnovo del materiale rotabile (bus e treni) e relative modalità di ammortamento ed agli investimenti nei campi delle tecnologie innovative.

Circa la proroga del contratto, intesa come prosieguo del servizio agli stessi patti e condizioni per il periodo necessario all'avvio del nuovo contratto, essa è da prevedersi comunque in funzione della necessità di dare continuità al servizio alla scadenza del precedente rapporto contrattuale.

Una estensione del termine contrattuale, con conferma dell'incarico allo stesso affidatario oltre la scadenza prevista, come indicato dal Regolamento CE 1370/2007, art.4.4 - è opportuno che sia connessa alla verifica, entro la scadenza del periodo contrattuale, del pieno raggiungimento degli obiettivi quantitativi e qualitativi posti in sede di bando gara (completamento del piano di investimenti, risultati dell'esercizio etc.) e che tenga nelle giuste considerazioni il livello di soddisfazione da parte degli utenti.

2.3 Le informazioni da mettere a disposizione dei partecipanti alla gara

Q. 2.3.1 Si ritiene l'elenco dei campi informativi di cui alla tabella 1 relativo alle informazioni da mettere a disposizione dei partecipanti alle gare esaustivo? Quali ulteriori dati o informazioni andrebbero considerati?

Le Regioni condividono la necessità che il quadro conoscitivo da mettere a disposizione dei partecipanti alla gara sia il più completo ed esauriente possibile, in grado di garantire la massima conoscenza degli ambiti di gara, regole, territorio, servizi, prestazioni etc., ridurre le asimmetrie informative fra concorrenti e garantire quindi la massima partecipazione alla contesa e la Tabella 1 proposta dall'Autorità risponde a questa esigenza.

Preme rilevare tuttavia come talune informazioni contenute nella Tabella risultino in alcuni casi ad oggi non disponibili, come ad esempio i dati sul servizio disaggregati per linea e i dati sui saliti e discesi; questi, in particolare nel trasporto su gomma, in assenza di tecnologie di bordo in grado di effettuare registrazioni check-in/check-out, sono misurabili solo in relazione ai titoli venduti – quindi con modalità statistiche, attraverso l'applicazione di formule che sono spesso diverse da Regione a Regione – e in ogni caso non per linea.

In presenza di queste limitazioni è auspicabile che in fase di prima applicazione le regole introdotte dall'autorità non prevedano obblighi per gli Enti appaltanti e lascino alle amministrazioni la possibilità di adeguare tale insieme sulla base di quanto in loro possesso.

In merito alle informazioni da mettere a disposizione dei concorrenti e più in generale sul quadro conoscitivo oggi disponibile si confermano le considerazioni già svolte in relazione al quesito 1.1., avendo a riferimento, da un lato quanto prodotto dalle regioni nell'ambito della predisposizione dei Piani di Riprogrammazione, dall'altro alle informazioni disponibili, una volta operativo l'Archivio dati dell'Osservatorio del TPL.

È evidente come la quantità / qualità dell'informazione e la simmetria informativa siano alla base non solo e non tanto di un corretto confronto fra contendenti in fase di gara, quanto anche della crescita qualitativa del rapporto fra Pubblica Amministrazione e Gestore del servizio ad affidamento avvenuto, per una efficace conduzione del contratto, ragione per cui occorre alimentare il processo di crescita professionale delle Pubbliche Amministrazioni nella acquisizione, formazione e utilizzazione di dati e degli elementi di conoscenza.

Le difficoltà che si riscontrano oggi nella acquisizione e gestione dei dati, potranno essere superate, a regime, se ben organizzata e l'attività di monitoraggio e di controllo sul servizio necessaria nella gestione dei contratti, perché è in tale contesto che l'asimmetria informativa fra stazione appaltante e gestore può condizionare in modo determinante gli obiettivi posti dalla stessa gara di massima efficacia ed economicità del servizio.

In particolare, per quanto attiene il dettaglio delle informazioni proposta nella Tabella 1, si rileva l'opportunità di integrare le stesse con quelle relative al sistema della intermodalità (altri sistemi di trasporto non oggetto di gara come ad es. il tpl gomma nel caso di gara per ferroviario), ed alle sue specifiche esigenze, come ad esempio il caso del rapporto fra trasporti terrestri ferro / gomma ed trasporto marittimo, dove l'integrazione può essere

determinante per garantire la continuità territoriale con le isole.

Inoltre dovrebbe anche trovare collocazione la distinzione fra le diverse tipologie di beni di cui al successivo punto 4.10.

Inoltre, nel caso di gara per il servizio ferroviario, è necessario fornire dettagliate informazioni sui servizi ferroviari che interessano di più regioni (ex interregionali) sul loro assetto attuale e futuro e sui livelli qualitativi del servizio e di integrazione tariffaria e modale, in modo che il servizio si coordini con quello in corso di svolgimento nell'altra regione e non vi siano decadimenti a danno dei viaggiatori.

2.6 I criteri di aggiudicazione ed attribuzione dei punteggi

Q. 2.6.1 Si richiedono osservazioni motivate in ordine alla valorizzazione dei requisiti attinenti alla disponibilità di materiale rotabile.

Il rinnovo del parco rotabile e dell'abbattimento dell'età media (bus o treni), da ridurre inizialmente e mantenere poi costante nel tempo attraverso oculati programmi di investimento, è un fattore determinante per i buoni risultati di un servizio, su cui è necessario puntare molto, dato che dal rinnovo del parco veicolare dipende gran parte della qualità e del livello del servizio offerto.

Si condivide quindi l'opportunità che, nella valorizzazione dei requisiti di gara, il materiale rotabile assuma un rilievo particolare, sia come impegno alla dotazione iniziale (materiale nuovo) che come impegno al rinnovo progressivo nel corso della validità del contratto.

è

Q. 2.6.2 Quali sono le condizioni e le modalità di applicazione delle clausole sociali più adeguate ad assicurarne un impatto sostenibile sulla competitività ed i costi del servizio? Si ritiene utile definirne un periodo limitato di validità?

La tutela occupazionale è elemento rilevante nell'attuale contesto socio economico, ma si devono evitare scelte che non consentano al gestore di introdurre miglioramenti anche sotto il profilo dell'organizzazione del lavoro, con conseguente beneficio per gli utenti in termini di riduzione del costo dei servizi.

In merito alla gestione del personale nella fase di gara il Coordinamento Interregionale si è espresso in modo articolato trattando il tema nell'ambito del Gruppo di lavoro "Processi e documenti di gara"

Se ne riporta un estratto.

GESTIONE DEL PERSONALE

Particolare attenzione va posta al problema del trasferimento del personale conseguente all'eventuale aggiudicazione del servizio ad un nuovo gestore.

L'art. 18, comma 2, lettera e), del D.lgs. 422/1997 rinvia a quanto disposto dall'articolo 26, Allegato A, del

Regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148 quanto alla disciplina sostanziale applicabile a questa fattispecie. Com'è noto, questo risalente atto regolamentare costituisce la normativa speciale applicabile al rapporto di lavoro degli autoferrotranvieri, il quale stabilisce che per il passaggio del personale conseguente alla cessione di linee ad altra azienda o di fusione di aziende, devono essere osservate le disposizioni stabilite dall'autorità governativa all'atto dell'approvazione della cessione o della fusione, mantenendo, per quanto è possibile, al personale un trattamento non inferiore a quello in precedenza goduto. Come precisato dalla sentenza n. 3475 del 9 giugno 1984, della Corte di Cassazione, tale disposizione non contiene una precisa ed assoluta garanzia per il personale dell'azienda di trasporto circa il mantenimento della qualifica di provenienza ed assicura l'identità dei diritti acquisiti, anche sotto il profilo del trattamento economico, solo nei limiti del possibile². Peraltro, il disposto dell'articolo 2112 del codice civile, come modificato dall'articolo 47, n. 3, della legge 29 dicembre 1990, n. 428, dal Decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 18 e dal Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, contiene una disciplina più garantista per i lavoratori in caso di trasferimento d'azienda rispetto a quanto descritto per il trasferimento del personale appartenente alla categoria degli autoferrotranvieri.

2 Cass., sez. Lavoro, 9 giugno 1984, n. 3475. Nello stesso senso anche Cass., sez. Lavoro, 20 ottobre 1993, n. 10409.

3 È il caso, dell'art. 22, comma 1, lettera b), L.R. Lazio 30/1998; dell'art.25, comma 1, lettera b), L.R. Veneto 25/1998; dell'art. 14, comma 1, L.R. Emilia Romagna 30/1998.

In particolare, la novella del 2001 ha statuito che il cessionario è tenuto ad applicare i trattamenti economici e normativi previsti dai contratti collettivi nazionali, territoriali ed aziendali vigenti alla data del trasferimento, fino alla loro scadenza, salvo che siano sostituiti da altri contratti collettivi applicabili all'impresa del cessionario. La sostituzione si può avere esclusivamente fra contratti collettivi del medesimo livello. Inoltre il trasferimento d'azienda non costituisce di per sé motivo di licenziamento e si prevede che le eventuali dimissioni presentate dal lavoratore, le cui condizioni di lavoro subiscano una sostanziale modifica nei tre mesi successivi al trasferimento, costituiscano recesso per giusta causa ai sensi dell'articolo 2119 codice civile. Alcune Regioni hanno aderito a questo indirizzo codicistico, introducendo nella propria legislazione una clausola sociale di salvaguardia dei livelli occupazionali e dei contratti di lavoro in essere più garantista e puntuale di quanto previsto dall'articolo 26, Allegato A, del Regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148. Alcune leggi regionali fanno, in proposito, un esplicito rinvio all'art. 2112 del c.c.3, altre stabiliscono per il personale ceduto il diritto alla conservazione dell'inquadramento contrattuale e del trattamento economico originario, comprensivo degli eventuali contratti integrativi aziendali⁴, mentre sono previste, altresì, delle disposizioni che si occupano della conservazione dei livelli occupazionali esistenti al momento del subentro⁵.

È stato, tuttavia rilevato, che l'art.3 L. 148/2011 prevede che: «in sede di affidamento del servizio mediante procedura ad evidenza pubblica, l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione costituisce elemento di valutazione dell'offerta». Pertanto tale disposizione lascia intendere che il legislatore non preveda necessariamente il passaggio in toto del personale dal vecchio gestore al nuovo.

Q. 2.6.3 Quali interventi di regolazione si ritengono appropriati per ridurre frizioni e asimmetrie che precludono una scelta oggettiva tra modalità di gara di tipo rigido o flessibile?

Q. 2.6.4 Quali sono i fattori sui quali si ritiene possa essere prevista una maggiore flessibilità nella presentazione delle offerte?

In merito alla tipologia di gara (rigida / flessibile) il Coordinamento delle regioni si è espresso trattando ampiamente e in modo articolato il tema nell'ambito del Gruppo di lavoro "Processi e documenti di gara"

Se ne riporta un estratto.

TIPOLOGIA DI GARA (RIGIDA/FLESSIBILE) E CRITERI DI AGGIUDICAZIONE

Nell'impostazione della gara una delle scelte da operare attiene al grado di autonomia che si vuole lasciare ai partecipanti per la definizione del programma di esercizio e quindi nella scelta tra un modello di gara flessibile e un modello di gara rigido da riferirsi quasi esclusivamente alla definizione più o meno libera del programma di esercizio da svolgere da parte dell'affidatario del servizio.

In ogni caso l'impostazione difficilmente può attestarsi in modo rigoroso su l'uno o l'altro modello, ma sarà opportuno declinare il grado di flessibilità sulla base delle esigenze di programmazione del servizio di tpl previste e attese dall'ente e di ottimizzazione della rete perseguita tenuto conto delle risorse finanziarie disponibili.

Lo strumento che stabilisce il livello di flessibilità della procedura di gara è il capitolato.

Nel caso quindi del modello di gara rigida e nella sua caratterizzazione più forte, l'oggetto dell'affidamento riguarda la sola produzione del servizio. Il capitolato di gara dovrà prevedere, fra i suoi allegati, un quadro definito del programma di esercizio da svolgere in termini di linee, percorsi, fermate; lo svolgimento già definito per fasce orarie e periodi di svolgimento (estivo/invernale) nonché di standard qualitativi definiti dall'ente.

In questo caso quindi all'ente è richiesto un livello molto elevato di progettualità in quanto dovrà essere definita in modo completo la struttura dell'offerta dei servizi.

In linea di massima, un tale modello di gara, non richiedendo ai soggetti partecipanti particolari competenze di progettazione che sono a carico dell'ente, dovrebbe essere maggiormente ambito e aperto ad una platea più vasta di operatori economici.

Nel modello di gara flessibile l'oggetto non riguarda la sola produzione del servizio, ma anche la progettazione dello stesso; in questo caso l'onere della progettazione ricade sugli operatori economici, ricadendo sull'ente la valutazione del servizio offerto.

Tra questi due estremi (rigido/flessibile) si possono individuare delle opzioni intermedie a seconda del livello di progettazione richiesto, ossia si può lasciare all'impresa la quasi completa progettazione del servizio, limitando il ruolo dell'ente alla sola definizione dei vincoli e criteri di progettazione (gara completamente flessibile) oppure si può prevedere, mutuando la terminologia in uso per la gare di lavori pubblici, una progettazione di

massima o definitiva dei servizi da svolgere da parte dell'ente e affidare la progettazione esecutiva del servizio al soggetto affidatario. (gara parzialmente flessibile o semirigida).

In questa ipotesi agli operatori sarà richiesta in termini di offerta la definizione –più o meno approfondita – della progettazione dei servizi, cioè, sostanzialmente, la progettazione degli orari e/o della frequenza delle corse, oltre alla determinazione puntuale dei calendari. Tale progettazione, che dovrà essere sviluppata anche in termini di prodotto chilometrico, sarà oggetto di valutazione da parte della commissione giudicatrice in sede di affidamento del servizio.

Le informazioni sui servizi, da rendere disponibili da parte dell'ente non saranno specifiche, e riguarderanno ad esempio le relazioni obbligatorie da coprire, il numero di corse da svolgere

nell'arco della giornata evidenziando, per ogni relazione, la quantità di quelle da effettuare nelle fasce orarie di punta o di maggiore interesse (per esempio le scolastiche).

In una gara flessibile, al contrario del modello di gara rigido, e sempre in linea di massima, essendo richiesta una maggiore conoscenza programmatica sui servizi nonché del territorio da servire, è probabile che i soggetti partecipanti siano in numero minore rispetto all'ipotesi dell'altro modello.

Proprio per ridurre al massimo tale distorsione partecipativa e non favorire la partecipazione dei soggetti gestori presenti sul territorio sarà necessario che l'ente sia particolarmente attento a mettere a disposizione in data room tutte le possibili informazioni per la formulazione dell'offerta da parte di tutti i soggetti interessati.

Q. 2.6.5 In caso di criteri di aggiudicazione volti a premiare la capacità progettuale delle imprese, si ritiene che lo strumento dell'accordo quadro possa facilitare i nuovi entranti? Si riscontrano ostacoli nella definizione di accordi quadro? Se sì, di che tipo? E come potrebbero essere superati?

L'accordo quadro con il gestore dell'infrastruttura, pure nella difficoltà e complessità della negoziazione, è un elemento di garanzia sia per l'ente affidante (non vedere snaturata l'offerta di TPL per convenienze convergenti dell'impresa vincitrice e del gestore stesso della rete) e per l'impresa ferroviaria, che ha nell'accordo quadro il riferimento per la negoziazione delle tracce con il gestore della rete.

Il tema dell' "accordo quadro" è stato affrontato dal Coordinamento Interregionale nell'ambito del Gruppo di lavoro "Processi e documenti di gara"

Se ne riporta un estratto:

ACCORDO QUADRO

Accordo quadro è strumento previsto dal DECRETO LEGISLATIVO 8 luglio 2003, n. 188 «Attuazione delle direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE in materia ferroviaria» entrato in vigore il 22-10-2003 e definisce i diritti e gli obblighi di un richiedente (Regione) e del gestore dell'infrastruttura GI (RFI o gestore locale) in relazione alla capacità di infrastruttura.

In pratica è lo strumento con il quale ciascuna regione, d'intesa con il GI garantisce all'Impresa Ferroviaria cui assegna il servizio (direttamente o con gara) e con cui stipula un Contratto di Servizio, l'accesso alla rete per il periodo di valenza contrattuale (5 o più anni) secondo un programma d'esercizio definito per livello del servizio, caratteristiche, tipologia, etc.

Con la sottoscrizione dell'Accordo Quadro GI si impegna infatti a garantire la capacità dell'Infrastruttura a fronte della corresponsione, da parte dell'IF, di un canone di accesso e utilizzo della rete (pedaggio) parte integrante del prezzo complessivo del servizio (il canone di accesso è integralmente restituito a IF dalla Regione in aggiunta al corrispettivo per lo svolgimento del servizio).

La programmazione del servizio prevista nell'Accordo Quadro trova poi attuazione con la richiesta delle tracce effettuata annualmente di norma dall'IF.

I CONTENUTI DELL'ACCORDO QUADRO

I contenuti dell'Accordo Quadro sono dettagliati all'interno del PIR (Prospetto Informativo della rete) predisposto annualmente dal Gestore della Rete.

*Nel PIR predisposto da RFI per la rete nazionale, i contenuti dell'AQ ricalcano le prescrizioni del Dlgs 188 e comprendono la definizione delle caratteristiche e della capacità della rete; in particolare la tipologia, il numero e le caratteristiche dei collegamenti (origine – destinazione), il numero delle tracce, le caratteristiche dei treni, il volume del servizio (treni*km), il prezzo (pedaggio), oltre all'accesso ai sistemi informativi di controllo della circolazione (PICWEB).*

È previsto un allegato al testo contrattuale che illustri in modo più o meno dettagliato il servizio programmato nel periodo di valenza dell'Accordo Quadro, modificabile in funzione di mutate esigenze del trasporto, mediante aggiornamenti da prevedersi con scadenze di norma annuali:

L'Accordo Quadro è di fatto il solo strumento «contrattuale» che lega la Regione (in qualità di soggetto programmatore dei servizi) e RFI (Gestore della Rete e dei servizi afferenti); ciascun soggetto, per parte sua, è poi legato contrattualmente all'Impresa Ferroviaria, la Regione attraverso un contratto di servizio, RFI attraverso un contratto di utilizzo dell'infrastruttura che regola gli obblighi reciproci GI / IF nella gestione dell'esercizio.

ASPETTI NON REGOLAMENTATI DALL'ACCORDO QUADRO

I contenuti dell'AQ sono quindi essenzialmente riferiti alla circolazione dei treni con i servizi correlati garantiti ad IF dal GI «senza alcun onere aggiuntivo rispetto al canone di accesso» (art.20), compresi cioè nel prezzo del pedaggio: utilizzo degli scambi e dei raccordi, il controllo e regolazione della circolazione, uso del sistema di alimentazione, le informazioni necessarie per la gestione dei servizi. Non è esteso altresì agli altri i servizi di cui all'art.20 del Dlgs 188, garantiti «a condizioni eque e non discriminatorie», cioè dietro compensazione economica quali le stazioni passeggeri, gli scali merci, le aree di smistamento dei treni, le aree e impianti per la sosta, il ricovero e il deposito dei treni, i centri di manutenzione; servizi, il cui canone di utilizzo avrebbe dovuto essere regolamentato con due decreti ministeriali (Art 17 del Dlgs 188 comma 1 e comma 11) che non hanno

mai trovato la luce (una bozza predisposta dal MIT – 2006, è stata a lungo dibattuta in sede di Conferenza tecnica Stato- Regioni ma non ha avuto seguito). Si tratta, questi ultimi, di aspetti fondamentali sia per la predisposizione degli atti di gara sia per la gestione del servizio ferroviario: determinanti nella predisposizione del capitolato di gara sono la disponibilità delle aree di smistamento dei treni, dell'infrastruttura tecnica per pulizia, rifornimento e manutenzione dei rotabili, delle aree e impianti per la sosta, il ricovero e il deposito dei treni e altre strutture funzionali allo svolgimento di servizi, quali ad esempio gli spazi per viaggiatori nei fabbricati di stazione in cui si effettuerà servizio. Fattori complementari dell'offerta e fondamentali per la qualità finale del servizio, sono la gestione / pulizia delle stazioni / fermate e l'informazione al pubblico in stazione (in particolare quella in tempo reale in situazioni di servizio perturbato), aspetti spesso non soddisfacenti e all'origine di conflitti con l'utenza che richiede alle amministrazioni maggior peso e incisività nella azione di controllo sui servizi a terra forniti dal GI.

In assenza di uno strumento che consenta il necessario controllo nei confronti del GI da parte dell'organismo di programmazione, attualmente il controllo sui servizi a terra trova in molti casi risultato all'interno del contratto di servizio con Trenitalia, e si limita spesso ad una richiesta ad IF a farsi promotrice nei confronti di RFI per garantire migliore informazione e maggiore pulizia nelle stazioni, richiesta che difficilmente conduce a buoni risultati.

Attualmente la pulizia delle stazioni è infatti presente nel Contratto di Utilizzo dell'Infrastruttura (fra GI e IF) dove GI assicura «la manutenzione, ivi inclusa la pulizia degli spazi pubblici delle stazioni passeggeri», mentre l'informazione al pubblico viene trattata nella Carta dei Servizi di RFI: «Centrale tra le attività di informazione e comunicazione di RFI è la gestione in tutte le stazioni della rete ferroviaria nazionale, dei servizi di informazione al pubblico sull'orario ferroviario e sull'andamento dei treni diffusa attraverso canali dedicati sia sonori (gli impianti audio di stazione) che visivi».

Le Regioni hanno chiesto a più riprese (a MIT e RFI) di ampliare i contenuti dell'Accordo Quadro integrando lo stesso con «la facoltà dei contraenti di disciplinare con l'Accordo Quadro anche gli aspetti legati alla qualità del servizio (standard di qualità delle stazioni, inclusa pulizia e informazione al pubblico)» (osservazioni preliminari all'adozione del dm previsto dall'art.17, comma 11 del Dlgs 188/2003 - agosto – ottobre 2006)

Inoltre, in fase di Consultazione avviata da RFI sull'aggiornamento del prospetto Informativo della Rete e Allegato 2-quater (al dicembre 2011), ai sensi dell'art.13, comma 1, del Dlgs. 188/03, le Regioni rilevavano, in merito all'art.2.3.1 - Accordo Quadro, le seguenti osservazioni:

a) Contenuti e durata (aggiornamento dicembre 2011)

Si propone di modificare il parametro VI come segue (modifiche in grassetto corsivo):

"VI. Valore economico della capacità (pedaggio) per ciascun orario di servizio compreso nel periodo di validità dell'Accordo (secondo le regole e i prezzi vigenti al momento della sua sottoscrizione suscettibile di aggiornamento nel periodo di validità dell'Accordo Quadro).

Potranno essere inoltre oggetto di Accordo Quadro, previa intesa fra Richiedente e Gestore dell'Infrastruttura

altri parametri quali i servizi di infrastruttura, la capacità finalizzata a movimenti non commerciali e operazioni tecniche comprensiva dell'infrastruttura tecnica per pulizia, rifornimento e manutenzione dei rotabili, la disponibilità di binari idonei, in quantità e qualità anche alla sosta di turno ed al ricovero diurno e notturno di materiale rotabile, la disponibilità di fabbricati per sosta, ricovero, deposito e manutenzione dei materiali o altre strutture funzionali allo svolgimento dei servizi, quali ad esempio spazi adeguati per le attività gestionali ed i servizi ai viaggiatori in fabbricati di stazioni in cui si effettuerà servizio nonché le linee guida per il possibile aggiornamento in presenza di variazione degli scenari infrastrutturali, tecnologici e di mercato.

Nelle more dei decreti di cui all'articolo 17, comma 11, D.Lgs. 188/2003 all'interno dell'Accordo Quadro sono definiti i costi relativi all'utilizzo delle infrastrutture sopra definite e delle altre fattispecie oggetto dell'Accordo Quadro.

Sono altresì definiti all'interno dell'Accordo Quadro i parametri minimi di qualità nello svolgimento dei Servizi Obbligatori nonché le relative penali in particolare per gli aspetti inerenti la pulizia di stazioni, servizi igienici, spazi di attesa, le informazioni al pubblico, l'assistenza ai disabili."

3. CRITERI PER LA NOMINA DELLE COMMISSIONI AGGIUDICATRICI

3.1 Conflitti di interesse e incompatibilità

Q. 3.1.1 Si chiedono osservazioni motivate in ordine ai criteri di nomina delle commissioni aggiudicatrici volti ad escludere i soggetti potenzialmente portatori di conflitto di interesse. Quali criteri possono essere presi in considerazione oltre quelli sopra indicati?

Q. 3.1.2 Si chiedono osservazioni motivate in ordine alla opportunità di stabilire che le commissioni siano costituite prevalentemente da soggetti esterni all'ente affidante.

Q. 3.1.3 Si chiedono osservazioni motivate in ordine ai criteri di nomina proposti relativamente al possesso dei requisiti professionali.

In merito ai criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici, le Regioni propongono che sia l'ART a definire i criteri di nomina delle commissioni aggiudicatrici; l'Art potrebbe, inoltre, prevedere di costituire un albo di potenziali commissari.

4. SCHEMA DELLE CONVENZIONI

4.4 Struttura tariffaria e criteri di aggiornamento

Q. 4.4.3 Quali altri aspetti relativi alla struttura tariffaria e ai connessi meccanismi di aggiornamento si ritiene di segnalare oltre a quelli già posti in evidenza?

Problema della integrazione tariffaria

In relazione al meccanismo di adeguamento tariffario si condivide il ricorso (anche) ad elementi volti a misurare

il miglioramento della qualità dei servizi, ma si ritiene opportuno che la fissazione degli standard avvenga a livello regionale/locale (e non a livello nazionale) in modo da consentire un più puntuale efficientamento delle specifiche realtà gestionali.

Su questo punto le Regioni sottolineano inoltre la necessità di non introdurre dei criteri che impediscano di fatto alle Regioni di attuare una propria politica tariffaria. Ad esempio gli eventuali criteri da introdurre non devono confliggere con la possibilità di prevedere una politica tariffaria integrata (come potrebbero essere criteri di aggiornamento legati alle prestazioni delle singole aziende).

4.5 Tariffe, esenzioni e agevolazioni tariffarie

Q. 4.5.1 Si chiedono osservazioni motivate in ordine alla opportunità di indicare puntualmente le modalità di quantificazione del mancato gettito delle esenzioni e agevolazioni tariffarie. Quali altri aspetti si ritiene di voler segnalare in proposito?

Si condivide che siano rese note in sede di gara le esenzioni o agevolazioni tariffarie in corso e che si intende confermare

4.6 Livelli minimi di qualità dei servizi e diritti dei passeggeri

Q. 4.6.1 Si chiedono osservazioni motivate in ordine alla determinazione degli indicatori e degli standard quali-quantitativi del servizio.

Q. 4.6.2 Si chiedono osservazioni motivate in ordine alle procedure e modalità di consultazione ed intesa con gli utenti e le loro associazioni nonché alla possibilità che esse incidano su elementi della convenzione che possono influire sull'equilibrio economico della offerta.

In merito alle procedure e modalità di consultazione ed intesa con gli utenti e le loro associazioni, si segnala l'opportunità di un confronto con le "Linee guida relative ai criteri da applicare per individuare i principi e gli elementi minimi da inserire nei contratti di servizio e nelle carte dei servizi pubblici locali, con particolare riferimento al ruolo delle Associazioni dei consumatori, ai sensi dell'art.2 comma 461 della legge 14 dicembre 2010 n.244", oggetto di recente Accordo ai sensi dell'articolo 9 comma 2 del decreto legislativo 28 agosto 1997 n.281 sottoscritto in sede di Conferenza Unificata (Rep. Atti 94 C.U. del 26 settembre 2013)

Le "Linee guida per le carte dei servizi e per i contratti di servizio pubblico", predisposte dal Ministero per lo Sviluppo Economico e comprendenti tre allegati (uno schema di protocollo d'intesa fra comune e associazioni dei consumatori con i reciproci impegni per la gestione dei contratti di servizio; una proposta di indicatori di qualità per i servizi (generali e specifici) uno schema di protocollo di conciliazione paritetica comune (o altro ente), azienda fornitrice del servizio e associazioni dei consumatori) hanno come riferimento l'universo dei servizi pubblici, ivi compreso quelli di trasporto pubblico locale: in tal modo si è voluto definire un percorso per realizzare quel rapporto di collaborazione fra pubblica amministrazione, soggetti erogatori dei servizi e

consumatori, previsto dalla l.144/2007.

In sede di discussione tecnica in Conferenza Unificata sulle Linee guida, il Coordinamento Interregionale, nel condividere la volontà di dare corso concreto alle indicazioni normative della L.244/2007 (art.1 c.461), finalizzate al pieno coinvolgimento dei consumatori nelle fasi di predisposizione, gestione e monitoraggio dei contratti di servizio pubblico, sottolineava la specificità del settore dei servizi di tpl, per le condizioni peculiari al contorno, un ampio contesto legislativo specifico, nazionale ed europeo, un spesa pubblica che supera i 6 mld di Euro annui, livelli qualitativi espressi generalmente scarsi e conseguente alta conflittualità utenti – aziende erogatrici – amministrazioni responsabili.

Ricordava il recentemente specifico regolamento europeo (regolamento UE 1371/2007 e D.Lgs. 70/2014)) che garantisce diritti e obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, applicabili anche ai servizi di trasporto pubblico regionale e locale.

Sottolineava come diverse fra le voci trattate nello schema di Intesa (poi trasformato in Accordo), risultassero di competenza della Autorità di regolazione dei trasporti, recentemente istituita (fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori, stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico...; definire, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture, il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto), chiedendo che di ciò si tenesse conto nella stesura definitiva dell'Intesa.

Accogliendo in parte le considerazioni svolte dal Coordinamento Interregionale, il Ministero per lo Sviluppo Economico, trasformava l'Intesa in Accordo (strumento meno impegnativo) ad evidenziare il carattere non vincolante delle linee guida e ne sottolineava il significato di indirizzo “privo di valore normativo cogente e come atto comunque residuale e recessivo rispetto alle specifiche norme vigenti e soprattutto rispetto ai provvedimenti di regolazione di settore adottati o da adottare da parte delle competenti autorità indipendenti che in ogni caso prevalgono rispetto alle indicazioni contenute nelle linee guida” (nota di accompagnamento alla proposta di Accordo del Ministero per lo Sviluppo Economico).

Pur con il carattere di indirizzo non vincolante, delle Linee Guida nella attuale stesura oggetto dell'Accordo in Conferenza Unificata, dovrà essere tenuto conto nel rapporto che ciascuna Amministrazione avrà con gli utenti e le loro Associazioni nelle fasi di predisposizione / gestione delle convenzioni da stipulare con i soggetti affidatari dei servizi.

Le Regioni ritengono comunque importante garantire il ruolo di consultazione per gli utenti ma che non sia vincolante per la definizione delle scelte contrattuali da attuare.

4.9 Premi e sanzioni

Q. 4.9.1 Si chiedono osservazioni motivate in ordine alla previsione di un meccanismo di incentivazione fondato su un bilanciamento tra premi e sanzioni come sopra descritto.

Q. 4.9.2 Quali criteri, oltre quelli già menzionati, possono rendere più efficace ed incentivante il sistema di premi e sanzioni? Quali pratiche sarebbero, al contrario, disincentivanti o vessatorie?

Sembra opportuno, nella individuazione di sistemi di incentivazione per il gestore del servizio, parlare di penali contrattuali e non di sanzioni, in modo che esse rientrino in un regime tale da consentirne una loro utilizzazione nell'ambito del contratto stesso a vantaggio degli utilizzatori del servizio, differenziandole quindi dalle sanzioni applicabili, ad esempio, nel caso di inadempienze riguardanti il Regolamento CE 1371/2007, definite nel D.Lgs 70/2014 e regolamentate recentemente dall'Autorità.

Appaiono altresì perseguibili altre forme di penalizzazione, quali ad es. la riduzione dei prezzi a favore degli utenti; mentre appare complementare e non sostitutivo della penale l'impegno dell'impresa a rimuovere le cause dell'inadempienza.

Si condivide infine l'ipotesi che la presenza di premi e penali contrattuali sia bilanciata in modo che i premi non possano in alcun modo superare le penali inflitte

4.10 Beni essenziali e indispensabili per l'effettuazione del servizio

Q. 4.10 Si chiede di fornire osservazioni motivate in merito ai criteri di valutazione dei beni essenziali da mettere a disposizione dell'eventuale nuovo entrante al fine di evitare discriminazioni tra le imprese partecipanti o tra queste e l'incumbent, con particolare riferimento al materiale rotabile.

4.13 Tempi e modalità per la messa in disponibilità del materiale rotabile ferroviario

Q. 4.13.1 Si chiedono osservazioni motivate in ordine alle considerazioni sopra rappresentate sui tempi di acquisizione del materiale rotabile ferroviario. Quali sono i criteri da considerare per una corretta valutazione di questi tempi?

Q. 4.13.2 Si chiedono osservazioni motivate in ordine alla necessità di assicurare la disponibilità delle informazioni tecniche sui beni e sui servizi di trasporto su gomma da fornire al mercato. In particolare, quali sono le tipologie di informazioni più rilevanti che dovrebbero essere rese disponibili?

Appare condivisibile in linea teorica l'impostazione della questione "beni essenziali" e "indispensabili" per l'effettuazione del servizio, secondo cui per dirsi "beni essenziali", questi ultimi devono rispondere a quattro requisiti di condivisibilità, essenzialità, non duplicabilità, dominanza da parte del soggetto che controlla; altrimenti trattasi di beni "indispensabili" per i quali non è possibile prevedere obblighi di cessione a fine mandato dall'attuale gestore / detentore al nuovo affidatario.

Per quanto riguarda il materiale ferroviario, scrive l'Antitrust nel 2003:

“Nel caso di specie, l'Autorità ritiene che il materiale rotabile, sebbene essenziale per l'esercizio dei servizi di trasporto ferroviario di competenza regionale e seppur di difficile reperibilità sul mercato, non possa considerarsi non duplicabile a costi socialmente sostenibili e pertanto non può essere riconosciuto ad esso il carattere di essential facility.

(.....)

Ove invece l'amministrazione regionale non sia titolare di materiale rotabile proprio, essa dovrebbe:

α) garantire che, nel selezionare il nuovo gestore del servizio di trasporto ferroviario regionale, la disponibilità attuale del materiale rotabile in capo ai partecipanti alle gare non costituisca un fattore di discriminazione tra gli stessi partecipanti, coerentemente con quanto disposto dall'articolo 45 della legge n. 166/2002;

β) aggiudicare la gara all'impresa in grado di offrire l'intero servizio di mobilità alle condizioni economicamente più vantaggiose, predisponendo un bando di gara che valuti congiuntamente le offerte relative alla gestione del servizio di trasporto e le caratteristiche e la qualità del materiale rotabile. In tale ultimo caso, la disponibilità dello stesso materiale dovrebbe essere comprovata dai partecipanti alla gara mediante la produzione di adeguata documentazione. Tuttavia, poiché, da una parte, il materiale rotabile non è facilmente reperibile e, dall'altra, occorre evitare che i diversi partecipanti siano discriminati, l'amministrazione regionale dovrebbe mettere in condizione l'aggiudicatario di disporre del materiale rotabile, a tal fine prevedendo che l'attività dell'aggiudicatario stesso abbia inizio solo dopo che sia trascorso il più breve tempo compatibile con quello necessario perché il vincitore della gara reperisca sul mercato il materiale rotabile indispensabile per lo svolgimento dei servizi”

(Antitrust AS n.262/2003)”.

Atteso quanto sopra, si rileva come per dotarsi del materiale ferroviario necessario allo svolgimento del servizio da parte del soggetto vincitore di una gara, quest'ultimo possa: a) rivolgersi ad aziende produttrici di materiale rotabile. b) rivolgersi a società di noleggio.

In entrambi i casi la dimensione della flotta da acquisire è determinante sia nei tempi (l'esiguo numero di aziende costruttrici di materiale rotabile determina tempi di attesa lunghi se in particolare in presenza di più ordini, ad es, nel caso di più gare in corso) che nei costi (una gara regionale può richiedere oltre cento “materiali” per effettuare il servizio, con un investimento complessivo necessario non inferiore a 600 / 700 milioni di Euro).

Posto che la dimensione dei lotti sia più piccola come nel caso di più lotti in un solo bacino, la necessità di materiale rotabile ed i suoi costi risulteranno inferiori, i tempi di acquisizione saranno più brevi: tuttavia il numero delle gare concomitanti porterà nell'insieme ad un uguale fabbisogno (se non superiore) determinando tempi di approvvigionamento ugualmente lunghi.

L'ipotesi di dilazionare le gare nel tempo può impattare con la capacità di garantire l'unitarietà dell'offerta per gli utenti.

Stessi problemi si riscontrano nel caso di acquisizione del materiale mediante noleggio / noleggio finanziario, ipotesi che potrebbe risultare condizionata dalla relativa offerta.

Quindi pur non considerandolo “bene essenziale”, il materiale rotabile ferroviario rimane un pesante ostacolo all'ingresso per il quale, prevedere un tempo massimo di 36 mesi in luogo degli attuali 18 per il suo approvvigionamento (proposta nel disegno di legge sul tpl in corso di predisposizione) non sembra essere risolutivo.

La questione del materiale rotabile ferroviario è affrontata nel nuovo Regolamento Europeo ("Quarto pacchetto ferroviario" - modifica dell'attuale Reg. 1370/2007, in corso di approvazione al Consiglio Europeo), il quale apre nuove prospettive, stabilendo l'obbligo per le autorità di garantire le misure necessarie ad assicurare l'accesso al materiale rotabile agli operatori che partecipano alla gara per i servizi.

*"L'imposizione agli Stati membri dell'obbligo di assicurare, agli operatori che intendono prestare servizi di trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia, l'accesso effettivo e non discriminatorio a materiale rotabile ferroviario idoneo permette di superare un grande ostacolo all'effettiva concorrenza nei contratti di servizio pubblico. Negli Stati membri privi di un mercato funzionante di noleggio del materiale rotabile ferroviario spetta alle autorità competenti adottare le misure che assicurino l'accesso a tale materiale al fine di aprire il mercato. Poiché la situazione e le esigenze variano da un paese all'altro, la nuova disposizione lascia tuttavia alle autorità competenti un ampio margine di manovra nella scelta del modo più opportuno per conseguire l'obiettivo, pur indicando le misure applicate con maggior frequenza. Le modalità della procedura e le misure atte ad assicurare l'accesso al materiale rotabile sono stabilite in atti di esecuzione basati sulla procedura d'esame prevista all'articolo 9 bis del regolamento."*¹

Il nuovo Regolamento riconosce dunque per il partecipante ad una gara di trasporto ferroviario il diritto a disporre dei treni necessari per effettuare il servizio, lasciando alla autorità il compito di mettere a disposizione le risorse necessarie in termini di acquisto del materiale, ovvero di finanziarne l'acquisto. Si tratta in ogni caso di fare fronte ad un “obbligo” che, nel caso di indisponibilità da parte dell'attuale gestore a cedere i propri convogli, comporterebbe la necessità di risorse certamente consistenti, aggiuntive rispetto a quelle attualmente disponibili per la copertura dei sussidi.

Le stesse considerazioni possono esser fatte per quanto attiene gli impianti fissi (depositi, officine etc.), i quali pur potendo non essere considerati “beni essenziali”, possono costituire anch'essi ostacolo “insormontabile” all'ingresso, in particolare in situazioni nelle quali, anziché nella disponibilità del gestore della rete (come dovrebbe essere in base al D.lgs 188/2003 nel quale se ne prevede la messa a disposizione dell'impresa a prezzi di mercato), il patrimonio dei depositi / officine risulta trasferito nell'asset dell'impresa ferroviaria, la quale può

1 Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che modifica il regolamento (CE) n. 1370/2007 per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia - Bruxelles, 30.1.2013

rifiutare di mettere lo stesso a disposizione del subentrante (a fine contratto e in caso di non rinnovo).

La Commissione Europea si è di recente espressa a riguardo nell'ambito del procedimento SA.32179 (2014/NN – ex2010/CP Misure di aiuti di stato a favore di Trenitalia S.p.A. e FS logistica S.p.A.”

A conclusione di un ampio e articolato resoconto delle circostanze che hanno portato alla apertura del Procedimento, essa afferma:

“Alla luce di quanto precede la Commissione dubita seriamente che le misure di trasferimento di asset a favore di Trenitalia e FS logistica e le misure di compensazione per obblighi di servizio pubblico a favore di Trenitalia siano compatibili con il mercato interno”.

Dato atto che le officine e gli impianti di deposito costituiscono beni indispensabili al servizio la cui ubicazione è strettamente funzionale alla economicità / efficacia del servizio stesso (non tutte le localizzazioni vanno bene), appare quanto meno difficile sopperire alla mancanza di disponibilità concedendo al vincitore la facoltà di “costruire ex novo” su aree sia pure localizzate e a ciò dedicate.

Anche nel caso degli impianti fissi, nel ferroviario in particolare, ci si trova di fronte ad un ostacolo decisivo per la concorrenza.

In entrambi i casi – materiale rotabile e impianti fissi – la messa a disposizione dei beni a favore del subentrante nell'esercizio del servizio ferroviario è assolutamente dirimente nel contesto di assegnazione di servizi in esclusiva mediante gara ed appare oggi difficilmente risolubile in assenza di un'azione a livello governativo che definisca nuove regole in grado di crearne le opportune condizioni di contesto.

Resta ferma la possibilità dell'Autorità nazionale - che nel caso italiano è proprietaria dell'azienda che detiene i beni - di garantire modalità per la messa a disposizione degli stessi preoccupandosi di tutelare in altro modo le proprie imprese.

Nessun dubbio invece dovrebbe sussistere sulla disponibilità dei beni acquisiti durante l'esecuzione del contratto.

E' inoltre da considerare anche il profilo attinente alla connessione fra i beni essenziali e il personale occupato dal gestore uscente presso tali beni, nel senso che se un determinato bene non viene considerato come essenziale (e quindi non è trasferito al nuovo gestore), neppure si può ipotizzare il trasferimento del personale ivi impiegato.

4.15 Altri temi

Q. 4.15 Si chiedono osservazioni motivate in ordine ad ulteriori temi ritenuti pertinenti e di interesse inerenti il contenuto delle convenzioni da allegare ai capitolati di gara.

Tra i temi di interesse riguardanti il contenuto delle convenzioni e più in generale il contesto delle gare per il trasporto pubblico locale si segnalano due temi di grande rilievo: il tema dei Costi Standard e dei Livelli

Essenziali di Prestazione e, limitatamente al trasporto su ferro, il tema dei collegamenti ferroviari interregionali.

I costi standard e i livelli essenziali di prestazione (L.42/2009)

Le gare hanno necessità di certezza di risorse. Il processo che ha portato alla definizione di un "Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale" (art.16-bis L. 135/2012), sembra aver concluso il lungo periodo di gestazione e di rodaggio all'insegna della totale incertezza, aspetto che rende arduo qualsiasi tentativo di andare a competizione, sia per il settore della gomma che per il settore ferroviario.

Il passaggio verso la definizione dei livelli essenziali di prestazione e dei costi standard del servizio che permetteranno di quantificare il fabbisogno in termini di offerta/spesa, sembra ineludibile se si vuole alzare il livello di contendibilità del settore e aprire alla vera concorrenza.

La determinazione dei costi standard e dei livelli essenziali di prestazione, è al centro della politica di efficientamento dell'intero settore dei servizi, compreso il trasporto pubblico locale (L.42/2009); attribuire cioè le risorse necessarie a coprire i reali bisogni del settore, commisurate a costi standard delle prestazioni.

L'individuazione dei fabbisogni e dei costi standard per il trasporto pubblico è inoltre essenziale per la determinazione della base d'appalto per la effettuazione delle gare.

Per la definizione dei costi standard e dei livelli essenziali di prestazione si è costituito ed ha operato un apposito tavolo tecnico di lavoro presso la Cabina di regia istituita dal MIT, con la partecipazione di Ministeri, Regioni e supportato dalla consulenza di docenti della Università La Sapienza: i lavori sono stati avviati a fine settembre 2013, ma non si dispone attualmente delle conclusioni.

Si segnala altresì il lavoro in corso della SOSE (società per azioni creata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dalla Banca d'Italia) presso le regioni / province / comuni per la determinazione dei fabbisogni standard in materia di spesa di investimento nel settore dei trasporti.

È stato inoltre di recente (agosto 2014) posto all'attenzione delle regioni uno di schema di decreto ministeriale, proposto dal MIT, nel quale si traccia la metodologia per la determinazione dei costi standard nei servizi di tpl, automobilistici e ferroviari, sul quale si è aperto il confronto in sede tecnica della Conferenza Unificata.

Lo schema di decreto del MIT propone una "metodologia" per la definizione di costi standard, dalla quale tuttavia scaturiscono conseguenze di grande importanza (ad es. nuovo riparto del FNT) che è necessario "misurare" preventivamente implementando attente simulazioni, dato che molte delle definizioni e dei riferimenti, in assenza di elementi tecnici quantitativi / qualitativi, non consentono valutazioni sulle conseguenze nel merito;

Inoltre è necessario verificare le possibili conseguenze e impatti del decreto nei confronti dei provvedimenti di affidamento a gara del servizio (autobus o ferroviario) in corso di definizione presso alcune regioni, per i quali sono già state fatte valutazioni dei costi standard finalizzate a definire il prezzo a base d'asta per i servizi da mettere a gara.

È in corso di costituzione un gruppo di lavoro composto da rappresentanti delle Regioni, dell'ANCI, del MIT, dell'Osservatorio per il TPL, del MEF, il quale dovrà verificare entro il 30 novembre 2014 la corretta definizione dei criteri previsti dallo schema di decreto del MIT, svolgere entro il 31 dicembre una fase di sperimentazione dell'applicazione della metodologia adottata e successivamente sottoporre lo schema di decreto all'intesa della Conferenza Unificata.

I treni interregionali

Il sistema dei treni interregionali, le cui competenze furono attribuite per decreto a ciascuna regione nel 1998, unitamente a quelle per il trasporto ferroviario regionale ed alle le risorse per la sua gestione in attuazione del Dlgs 422/1997, costituisce oggi una importante rete di collegamenti afferenti regioni diverse, nella quale sono presenti situazioni di:

- servizi condivisi fra più regioni (con ripartizione delle spese – ricavi - corrispettivo in base alle percorrenze) ciascuna regione ha competenza su una parte della tratta
- servizi in esclusiva nel territorio di altre regioni: una regione ha competenza esclusiva su tutti i servizi dell'intera tratta
- servizi alternati sulla stessa tratta: ciascuna regione ha competenza esclusiva su alcuni servizi che si svolgono sull'intera tratta, alternandosi a quelli dell'altra regione.

Il materiale rotabile ed il personale in servizio sono forniti dalle direzioni regionali di entrambe le regioni (il materiale di una regione gira con il suo personale di condotta e di scorta nell'altra regione e viceversa); la tariffa è calcolata sulla base delle tariffe medie di ciascuna regione (tariffa sovraregionale).

Nella prospettiva della attribuzione dei servizi ferroviari in esclusiva mediante gara, è dunque necessario, quanto meno:

- valutare attentamente il peso di ciascun servizio nel contesto di una eventuale riattribuzione degli stessi a ciascuna regione, al fine di garantire il mantenimento del livello dei collegamenti tra le regioni stesse;
- un quadro di obblighi in carico al soggetto subentrante, in grado di preservare le condizioni dei viaggiatori anche oltre "confine";
- prevedere modalità di monitoraggio e di controllo del servizio e un sistema di penali condivisi fra le regioni, a tutela dei viaggiatori dell'una e altra regione;
- prevedere una tariffa compatibile con eventuali sistemi tariffari integrati presenti nella regione contermine compresi eventuali bonus.

Di tutto ciò è necessario fornire ai partecipanti la più ampia informazione, in sede di bando di gara.

Il tema dei collegamenti ferroviari fra più regioni, è stato trattato in modo articolato nell'ambito del Gruppo di lavoro "Processi e documenti di gara": se ne riporta un estratto significativo.

COLLEGAMENTI INTERREGIONALI FERROVIARI

L'attuale assetto dei treni interregionali ha la sua origine negli accordi di «Tivoli»(1998) a seguito dei quali vennero attribuite per decreto, a ciascuna regione la competenza e le risorse per il trasporto ferroviario regionale, in attuazione del Dlgs 422/1997. Il perimetro delle competenze di ogni regione è stato identificato dando priorità all'EQUILIBRIO CONTABILE E FINANZIARIO. Le ragioni di ordine industriale circa la autonomia dei bacini regionali sono state trascurate, contribuendo ad affermare il concetto di «BACINO UNICO NAZIONALE» con fitti intrecci non sempre trasparenti per le Regioni, tra le diverse unità di produzione di Trenitalia, mai perfettamente coincidenti con l'offerta di cui era titolare una data Regione.

Il perimetro dei servizi assegnati a ciascuna regione ne risultava molto sfumato, e non dettato da criteri di produzione/organizzazione industriale.

Attualmente quasi tutte le regioni hanno situazioni di:

□ servizi condivisi (con ripartizione delle spese–corrispettivo –in base alle percorrenze): competenza su parte della tratta

□ servizi in esclusiva nel territorio di altre regioni: competenza sull'intera tratta

□ servizi alternati sulla stessa tratta: servizi completi di una regione alternati a servizi completi di altra regione.

A rendere più complicata la situazione contribuiscono i casi in cui alcuni servizi interregionali (VE-TS; BO-BZ) sono rimasti nella disponibilità e nella competenza dello Stato che si sovrappone con un proprio contratto di servizio a quello vigente nelle regioni.

In ogni caso la continuità del servizio e delle tariffe è garantita da Trenitalia, attualmente unica impresa ferroviaria a gestire il trasporto regionale in molte regioni, mentre in altre (Lombardia, Emilia-Romagna, ProvAut BZ) pur restando di gran lunga la principale è affiancata da altre imprese.

L'affidamento del servizio mediante gara (da parte di una od entrambe le regioni), può comportare il subentro di una impresa diversa; le conseguenze che ne scaturiscono riguardano sia l'integrazione delle due diverse offerte su relazioni coincidenti, anche solo in parte, che le condizioni di accesso dei cittadini che risiedono in regioni diverse (livello dei prezzi), e che si muovono su treni interregionali.

Si auspica la convergenza di tutte le regioni su una visione comune della propria missione in quanto enti regolatori del trasporto ferroviario regionale:

«Scopo dell'attività delle Regioni è fornire ai propri cittadini e al sistema economico regionale i servizi ferroviari di cui hanno bisogno, nella salvaguardia delle opportunità di mobilità per i cittadini di tutte le Regioni».

La convergenza su una tale visione sgombrerebbe il campo da impostazioni che portano a privilegiare il risultato economico-gestionale dell'impresa ferroviaria affidataria di servizi regionali rispetto al servizio svolto per la cittadinanza e il sistema regionale che si rappresenta .

NECESSITÀ DI UNA NUOVA PERIMETRAZIONE

Il tema di una nuova perimetrazione/ripartizione delle competenze per i servizi tra regioni, acquista importanza nel momento in cui, con lo scadere dei contratti di servizio pluriennali in vigore (31/12/2014 è la data più ricorrente) le Regioni decideranno se procedere ad una proroga dei contratti in essere (consentito dalla L. 9/4/2009 n.,33) ovvero se procedere ad un affidamento del servizio mediante gara. Il criterio deve essere quello di partire da SISTEMI DI RELAZIONI definiti che abbiano una corrispondenza in termini sia di fattori di domanda che di logica industriale e di produzione. In pratica abbandonare con decisione la logica del pareggio contabile dei Kilometri che ha portato a ragionare in termini di SINGOLI TRENI da spartirsi in proporzioni variabili, senza alcun legame con la produzione degli stessi.

Un riassetto dei servizi interregionali è comunque ritenuto necessario anche in assenza di prospettive di affidamento tramite gara, allo scopo di semplificare il sistema, programmare servizi efficaci, gestire le risorse di materiale rotabile.

In tale prospettiva è necessario che siano comunque garantiti quanto meno i seguenti Obiettivi comuni delle Regioni

- 1. rendere possibili le gare*
- 2. preservare le condizioni dei viaggiatori*
- 3. mantenere i collegamenti tra regioni*
- 4. adeguare l'offerta alle mutate condizioni del mercato e dell'infrastruttura (AV)*
- 5. rispondere agli obblighi di riprogrammazione con azioni coerenti alla costruzione di bandi di gara contendibili*
- 6. adottare il principio della razionalità industriale all'interno dei lotti*
- 7. accordarsi su criteri di valutazione condivisi dei «sistemi» da rivedere*
- 8. definire il processo di riconoscimento degli impegni reciproci bilaterali/multilaterali: in che modo le Regioni si danno reciproca garanzia di mantenere le caratteristiche di qualità e quantità dei sistemi che servono anche altre Regioni*
- 9. definire un linea comune verso lo Stato: facilitatore del processo invece che ostacolo.*

UN PERCORSO POSSIBILE

Alla base di ciò si ritiene necessario che, fra le Regioni interessate, contestualmente ad una ri-attribuzione dei servizi interregionali, sia raggiunta un'intesa, preliminare alla procedura di affidamento del servizio, che impegni reciprocamente le Regioni.

*Il raggiungimento dell'intesa passa attraverso una fase ricognitiva dell'offerta attuale con la quale sia stabilita e condivisa una ripartizione economica equa che tenga conto di costi e ricavi del servizio, ovvero dei treni*km o delle ore di servizio programmate.*

La comprensibile diffidenza di ogni regione verso ipotesi di cambiamento dovrà essere superata innanzitutto con una piena condivisione di tutti i valori economici e tecnici correlati al sistema del trasporto ferroviario regionale, fino ad ora accessibili solo in parte e detenuti dall'Impresa Trenitalia. E' quindi auspicabile un ampliamento della base dati attualmente messa a disposizione delle regioni da parte di Trenitalia.

Roma, 30 ottobre 2014