



L'affidamento dei servizi di tpl. Il punto di vista di ASSTRA

Alessia Nicotera, Direttore ASSTRA

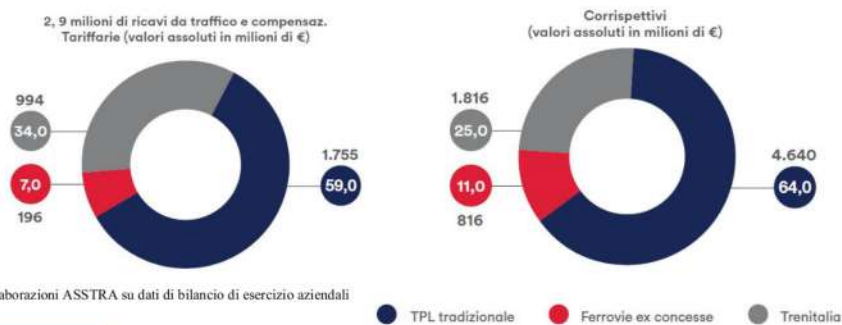
"Short Master" - OBIETTIVO LE GARE TPL, Roma 18 ottobre 2018



Qualche dato di settore: il mercato del TPL

2015	Intero settore
Numero Aziende	Oltre 1.000
Numero addetti	Circa 126.000
Passeggeri trasportati	5,2 miliardi
Numero Mezzi	Oltre 50.000
Chilometri percorsi	Circa 1,9 miliardi di vetture-km
Giro di affari (Fatturato)	Oltre 275 milioni di treni-km
	Oltre 12 miliardi di €

Fonte: Elaborazioni ASSTRA su dati di bilancio di esercizio aziendali



Fonte: Elaborazioni ASSTRA su dati di bilancio di esercizio aziendali

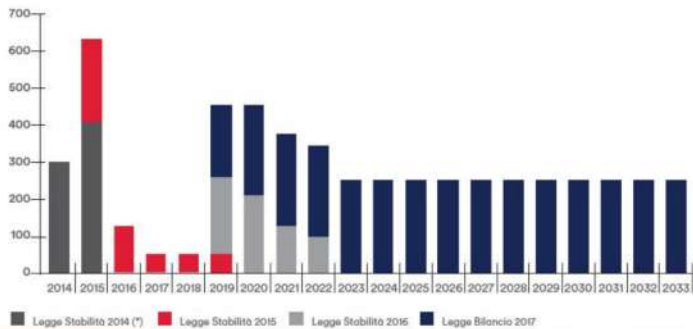


Qualche dato di settore: il mercato di tpl

Andamento del fondo TPL (€ mln)



Le risorse per il rinnovo del materiale rotabile, 2014-2033 (€ mln)



[Source: "Investire nel trasporto pubblico – Mezzi e reti per la mobilità" - ASSTRA e CDP – 2017]

Qualche dato di settore: il mercato del TPL

La mobilità in Italia – Le modalità di trasporto utilizzate (val. %)



Fonte: 14° Rapporto sulla mobilità in Italia, Roma 19 aprile 2017 (ISFORT, ANAV, ASSTRA)

La ripartizione degli spostamenti urbani motorizzati (val. %)



Le motivazioni degli spostamenti urbani(val. %)



Fonte: 14° Rapporto sulla mobilità in Italia, Roma 19 aprile 2017 (ISFORT, ANAV, ASSTRA)



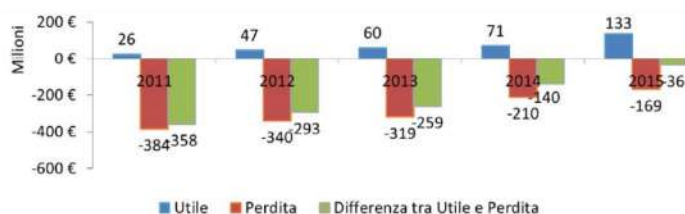
Qualche dato di settore: le imprese «partecipate» nel TPL

2015	Aziende partecipate da pubbliche amministrazioni
Numero Aziende	117
Numero addetti	110.000
Passeggeri trasportati	4,73 miliardi
Numero Mezzi	35.000
Chilometri percorsi	1,8 miliardi di vetture-km comprensive di treni-km
Giro di affari (Fatturato)	10,4 miliardi di euro



2015	Valore assoluto	Valore percentuale
Numero società in utile	94	81%
Numero società in perdita	22	19%
di cui con MOL positivo	19	
Di cui con EBIT positivo	10	

Fonte: Elaborazioni ASSTRA su dati di bilancio di esercizio aziendali



Fonte: Elaborazioni ASSTRA su dati di bilancio di esercizio aziendali



Qualche dato di settore: le imprese «partecipate» nel TPL

Raffronto con Report ISTAT 23.10.2017

■ L'ISTAT ha pubblicato a ottobre 2017 un report sullo stato delle società partecipate. Anno di riferimento 2015.

■ Dati di interesse:

■ Numero totale società partecipate= n. 9655 (tot. 882,012 addetti)

■ Numero società partecipate attive= n. 6859 (totale 848.707 addetti)

■ **-12,7%** partecipate rispetto all'anno precedente

■ Se si rapporta il dato delle società partecipate nel settore del TPL rispetto al dato ISTAT sul totale delle partecipate si ricava:

■ Numero società partecipate TPL= **1,7%** del totale partecipate

■ Incidenza addetti TPL= **12,9%** del totale addetti partecipate

Ciò è coerente con le caratteristiche del settore: alta intensità di lavoro e numero non elevato di società partecipate

Qualche dato di settore: considerazioni

I dati descritti dimostrano una consistenza interessante del settore, per mercato e redditività attuale e potenziale, che lo rendono, pertanto, attrattivo sia sotto il profilo concorrenziale sia sotto il profilo degli investimenti.

I dati descritti evidenziano, inoltre, elementi di positività riguardo al mondo delle società «partecipate» operanti nel settore:

In termini quantitativi il numero delle società «partecipate» non è eccessivo

In termini qualitativi, gli indici di analisi economica risultano positivi

Qualche dato di settore: considerazioni

- Le imprese partecipate sono un **«valore»** per gli enti soci.
- In tale ottica occorre mutare prospettiva e **valorizzare le partecipazioni** anziché promuovere dismissioni svantaggiose.
- Il sistema vigente di fatto determina un handicap competitivo e disparità trattamento in danno delle società pubbliche.
- Occorre partire dai principi europei di **«neutralità del socio» e di non discriminazione** e ripensare criticamente alle norme che impongono vincoli e limitazioni alle società partecipate a prescindere dalla natura degli affidamenti dei servizi.

Qualche dato di settore: considerazioni

■ Il tema è l'affidamento dei servizi, **la liberalizzazione**, e non la composizione del capitale sociale, la privatizzazione.

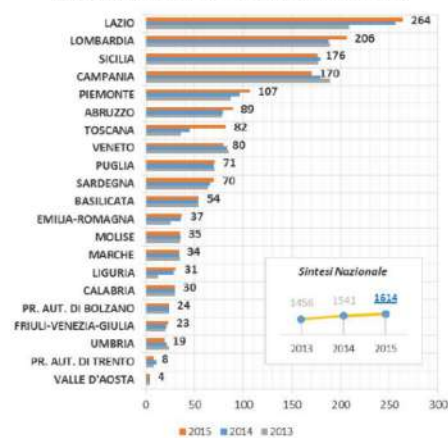
■ La liberalizzazione viene concettualmente prima della «privatizzazione». Diversamente si rischia un depauperamento del valore delle società.

■ Oppure liberalizzazione e privatizzazione vanno gestite contestualmente all'interno di gare cd «a doppio oggetto».

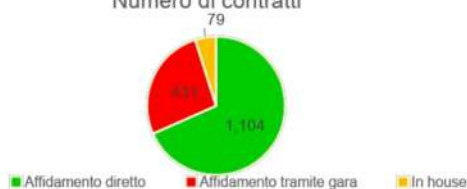
■ Altro tema attiene la corretta definizione di socio
«privato»

Atti di affidamento TPL: Numero di contratti (2015)

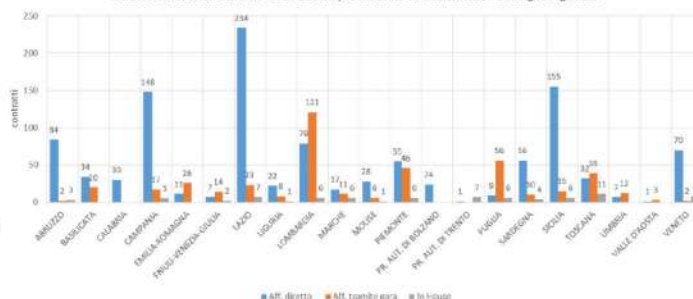
Atti di affidamento TPL validi nel 2015
(per confronto sono visualizzati anche gli anni 2013 e 2014)



Numero di contratti



Numero di contratti validi nel 2015 distinti per modalità di affidamento - Dettaglio regionale



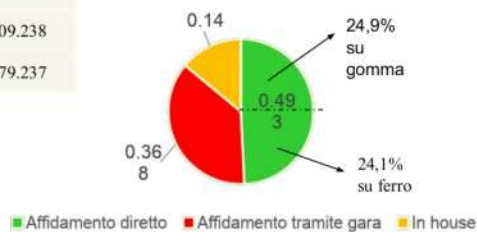
Fonte: Elaborazioni Asstra su dati Osservatorio nazionale sulle politiche del Trasporto Pubblico Locale - Relazione al Parlamento - anno 2016

Atti di affidamento TPL: Le percorrenze chilometriche (2015)

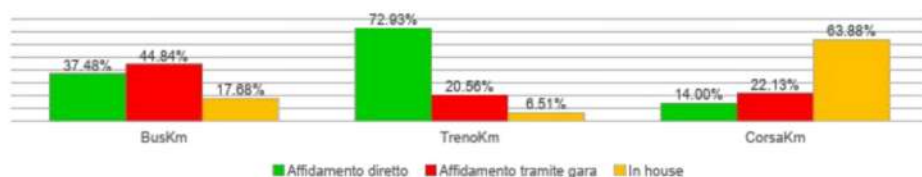
	BusKm	TrenoKm	CorsaKm
Affidamento diretto	628.270.331	202.914.420	828.033
Affidamento tramite gara	751.529.182	57.202.080	1.309.238
In house	296.321.905	18.106.679	3.779.237

	Totale BusKm*
Affidamento diretto	1.237.013.591
Affidamento tramite gara	923.135.422
In house	350.641.942

* Il totale non tiene conto delle percorrenze dei servizi di TPL con contratti di navigazione; i Trenokm sono trasformati in Buskm



Modalità di affidamento del servizio



Fonte: Elaborazioni Asstra su dati Osservatorio nazionale sulle politiche del Trasporto Pubblico Locale - Relazione al Parlamento - anno 2016

Concorrenza e affidamenti: qualche dato

- Apertura del mercato: stimolo efficientamento aziende
- Elementi di raffronto rispetto alle prime gare:
 - Incremento della platea dei concorrenti e assenza di gare deserte
 - Non omogeneo adeguamento alle misure regolatorie dell'ART ed alle previsioni normative per il calcolo delle compensazioni
 - Previsione di soluzioni per garantire accesso ai beni essenziali:
 - Delibera 49/ART – Pareri AGCM
 - Incremento rilevante del contenzioso – «Eutanasia» delle gare?
 - Generalizzata inattuazione principio price-cap per regolazione dinamiche tariffarie

Quadro normativo di riferimento

■ Uno dei principali presupposti per la efficacia degli affidamenti è dato la stabilità del quadro normativo, regolatorio ed economico di riferimento.

■ La normativa vigente effettua una distinzione, rilevante ai fini della individuazione della disciplina applicabile, tra contratti qualificabili come «Concessione» e contratti qualificabili come «Appalto di

CONCESSIONE

- Reg. 1370/2007/CE
- Reg. 2338/2016/CE
- Art. 61 D.L. 99/2009
- Art. 4-bis L. 102/2009

APPALTO

- Direttive appalti 2014/24/UE e 2014/25/UE
- Decreto Legislativo 50/2016
- Reg. 1370/2007/CE e Reg. 2338/2016 (escluso art. 5 e 8)

NORME COMUNI

- DLgs 422/1997
- DI 50/2017
- Norme regionali
- Decreto Legislativo 175/2016

Quadro normativo: le modalità di affidamento dei servizi

DISCIPLINA APPLICABILE

Di seguito la Tabella riepilogativa proposta dalla Commissione Europea (Comunicazione interpretativa del 2014 su reg. 1370/2007)

Servizi pubblici di trasporto passeggeri mediante	Appalti di servizi (pubblici), quali definiti nelle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE	Concessioni di servizi quali definiti nella direttiva 2014/23/UE
Autobus e tram	Direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE	Regolamento (CE) n. 1370/2007
Ferrovia e metropolitana	Regolamento (CE) n. 1370/2007	Regolamento (CE) n. 1370/2007

Affidamento dei servizi: considerazioni generali

ELEMENTI DI POSITIVITA'

- Quadro normativo di riferimento caratterizzato da certezza, stabilità e, salvo gli elementi di criticità evidenziati, uniformità rispetto al quadro europeo.
- Stabilizzazione nominale delle risorse dedicate alla copertura degli obblighi di servizio pubblico
- Costituzione ed operatività dell'Autorità di regolazione Trasporti
- Affermata differenziazione tra ambiti di programmazione e bacini/lotti di gara. Esclusione di bacini di ampiezza regionale.
- Previsione di criteri di premialità legati all'erogazione delle risorse

ELEMENTI DI CRITICITA'

- Necessità di una migliore armonizzazione delle norme settoriali rispetto al quadro costituzionale ed europeo. In particolare necessità di revisione della penalizzazione (ex art. 27 co. 2 lett d) dl 50/2017) del 15% delle risorse a valere sui trasferimenti regionali ex FNT. Semmai introduzione di meccanismi premiali ed incentivanti la concorrenza e non penalizzanti affidamenti conformi a norme europee.
- Necessità di migliore definizione del testo dell'art. 27 co. 12 quater dl 50/2017. (norma che impone separazione tra funzione di ente affidante e funzione di socio e necessità di individuazione di diversa stazione appaltante).
- Mancata previsione indicizzazione delle risorse del FNT.

Quadro regolatorio: ruolo e compiti delle Autorità

Un ruolo rilevante è dalle norme attribuito alle Autorità cui sono riconosciuti poteri di regolazione (ART – Autorità di Regolazione dei Trasporti) ovvero poteri di tutela del mercato (AGCM -Autorità Garante per la concorrenza ed il mercato)

ART	AGCM
<u>Istituita con art. 37 DL 201/2011</u> <u>Principali compiti:</u> - <u>Compiti di regolazione settoriale</u> - <u>Garantire efficienza produttiva delle gestioni e contenimento costi utenti e imprese;</u> - <u>Garantire condizioni accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture;</u> - <u>Definizione criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni e dei pedaggi;</u> - <u>Stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi;</u> - <u>definire i criteri per la determinazione delle eccezioni al principio della minore estensione territoriale dei lotti di gara rispetto ai bacini di pianificazione</u> - <u>Definire schemi bandi gara per affidamento servizi in esclusiva nonché schemi dei contratti servizio per in house</u> - <u>Ecc...</u>	<u>Istituita con L.egge 287/1990</u> <u>Principali compiti:</u> - <u>Competenze in materia di intese restrittive della libertà di concorrenza e di abuso di posizione dominante (poteri di indagine, istruttori, cautelari e sanzionatori)</u> - <u>Competenze in materia di divieto di concentrazioni (obblighi comunicazione, poteri istruttori e sanzionatori)</u> - <u>Poteri conoscitivi: potere di segnalazione al Parlamento e Governo</u> - <u>Poteri consultivi: pareri e relazioni</u> - <u>Advocacy: potere di agire in giudizio su atti amministrativi che determinano distorsioni della concorrenza)</u>

Quadro regolatorio: ruolo e compiti delle Autorità- elementi di riflessione

ART

- Rapporto tra atti di regolazione e discipline regionali
- Equilibrio tra «regolazione» e «flessibilità» degli enti affidanti
- Necessità di garantire applicazione uniforme delle misure di regolazione a tutti gli atti di affidamento

AGCM:

- Incisività atti di segnalazione, pareri e deliberazioni
- Rischi ricorso strumento art. 21-bis



Ruolo pianificazione e regolazione enti

- Chiarezza ed effettività del ruolo di pianificazione e di regolazione degli enti e delle autorità competenti.
- Adozione di politiche della mobilità che incidano positivamente sul trasporto pubblico e su incrementi della velocità commerciale. Tali elementi impegnano enti affidanti ed incidono sulla redazione degli atti di gara e contrattuali.
- Separazione tra funzioni di regolazione/organizzazione e funzioni di gestione:
 - Principio importante codificato già dal Decreto Legislativo 422/97 e di recente da art. 27 co. 12 quater D.L. 50/2017
 - Criticità art. 27 co. 12-quater: la finalità della disposizione è condivisibile ma il testo presenta ambiguità interpretative che possono incidere sulla corretta individuazione della Stazione Appaltante (es. ipotesi di «conflitto di interessi» dell'Ente affidante in assenza di partecipazione azionaria).
- Definizione cronoprogramma delle tempistiche per l'adozione degli

Ruolo pianificazione e regolazione enti: **sequenza atti preliminari agli affidamenti**

- Adozione dm ex art. 27 co. 6 D.L.50/2017 (individuazione criteri per definizione livelli adeguati dei servizi di trasporto da parte delle Regioni) - *entro 90 gg dalla conversione del DL 50*
- Regioni definiscono livelli adeguati servizi (*entro 120 gg. dall'adozione del dm*)
- Regioni avviano iter per determinare i bacini di mobilità (analisi domanda mobilità – consultazione Enti Locali e aree metropolitane):
 - **Determinazione bacini di mobilità ed individuazione dei relativi enti di governo**
- Enti affidanti articolano i bacini in lotti (nelle more definizione dei bacini gli Enti Locali affidano i contratti scaduti o in scadenza)
- Enti affidanti individuano procedure di affidamento per servizi di competenza
- Pubblicità: avviso di preinformazione ex art. 7 reg. 1370/2007/CE
- Relazione ex art. 34 co. 20 dl 179/2012

Definizione perimetro affidamento:

Bacini e lotti

Distinzione tra ambiti di programmazione e lotti

- Conformemente alle indicazioni delle Autorità, l'art. 48 del dl 50 prevede che le Regioni definiscano i bacini di mobilità sulla base di criteri trasportistici ed individuino i relativi enti di governo
- I bacini sono definiti sulla base di analisi della domanda e dei flussi di questa nonché dei benefici ed economie derivanti dall'integrazione di gamma e di rete: utenza minima di 350.000 abitanti ovvero inferiore se coincidenti con territorio di enti di area vasta o città metropolitane.
- La perimetrazione della rete in modo ottimale è funzionale al raggiungimento di obiettivi di efficacia e contendibilità

Suddivisione in lotti

- Le norme del dl 50/2017 accolgono l'esigenza di distinzione tra ambiti di programmazione e lotti di gara, indirizzando verso scelte maggiormente competitive rispetto a gare su bacini regionali.
- Accogliendo gli orientamenti delle Autorità si introduce la «regola» della suddivisione in lotti. Necessità di motivare scelte differenti
- I lotti sono di regola definiti con atti amministrativi.
- Esclusione lottii unici regionali (eccezione per servizi ferroviari)

Definizione oggetto affidamento

■ Definizione ed individuazione dei servizi «minimi» o obblighi di servizio pubblico.

■ Necessità di considerare l'importanza dei c.d. «effetti positivi di rete». *(la valorizzazione degli effetti di rete consente una fornitura di servizi di trasporto pubblico efficiente sotto il profilo dei costi grazie al finanziamento incrociato tra servizi che garantiscono ricavi superiori ai costi e quelli che invece non riescono a coprire tali costi. Com. Int. CE 2014/C92)*

■ Art. 2-bis reg 2338/20 16/CE: L'autorità competente definisce le specifiche tecniche degli obblighi di servizio pubblico. Le specifiche tecniche dovrebbero produrre effetti di rete positivi (cons. 8) attraverso la possibilità di raggruppare i servizi che coprono i costi sostenuti con i servizi che non coprono i costi sostenuti

■ Previsione espressa della **ESCLUSIVA**. La previsione di meccanismi di c.d. «equilibrium test» rischia di sovrapporre sistema di concorrenza nel mercato ad un sistema che è e deve essere di concorrenza per il mercato su servizi a rete affidati in esclusiva. Elemento fondamentale per evitare alterazioni dello squilibrio economico del contratto.

Definizione oggetto affidamento

- Definizione oggetto affidamento. Solo trasporto pubblico o anche altre attività?
- Sotto il profilo concorrenziale l'affidamento dovrebbe riguardare il solo trasporto pubblico. Tuttavia occorre lasciare agli enti la possibilità di valutare soluzioni differenti che consentano, grazie alle sinergie derivanti dalla integrazione di più attività interessanti la mobilità in generale, di ottenere vantaggi legati a maggiore efficienza e possibili economie di scala.



Tempistiche affidamenti

- Analisi delle scadenze temporali dei contratti presenti nel bacino interessato e valutazioni inerenti possibili allineamenti delle scadenze ai fini di affidamenti maggiormente efficaci.
- Art. 48 co. 5 D.L. 50/2017 prevede che nelle more della definizione dei bacini gli EE.LL debbano affidare i contratti (scaduti) nel rispetto delle norme vigenti.
- Sarebbe opportuno prevedere, in caso di scadenze ravvicinate, la possibilità di disporre proroghe ai fini dell'allineamento delle scadenze. Senza incorrere in penalizzazioni.
- Necessità di consentire un percorso graduale verso la concorrenza con tempistiche realistiche che consentano adeguata pianificazione dei bacini, efficace svolgimento della concorrenza e massima partecipazione alle gare.

Acquisizione informazioni rilevanti

- Necessità di limitare il numero di raccolte dati effettuate con differenti modalità e finalità Opportunità di centralizzazione banche dati: Osservatorio TPL
- Garantire equilibrio tra diritto all'«informazione» e tutela della necessaria riservatezza dei dati commerciali e sensibili
- Reg. 2338/2016/CE prevede obbligo di mettere a disposizione dell'autorità le **informazioni essenziali** garantendo la legittima protezione delle informazioni commerciali riservate. L'autorità mette a disposizione dei concorrenti le **informazioni pertinenti**. Le informazioni riguardano:
 - Domanda di passeggeri, tariffe, costi e ricavi inerenti trasporto oggetto gara, specifiche infrastruttura necessarie ad esercizio veicoli e materiale rotabile.
- Distinguere tra obblighi informativi nei confronti degli enti affidanti e informazioni da mettere a disposizione dei concorrenti. Un benchmark con situazione gare in altri Paesi europei potrebbe essere utile.

Disciplina dei beni strumentali

- Individuazione beni strumentali e disciplina della loro sorte alla scadenza del contratto. E' un punto centrale per la reale contendibilità del mercato
 - Importanza della previsione di una disciplina in materia per tutti i contratti, sia affidati con gara sia affidati direttamente
- Necessità di garantire l'applicazione dei criteri e delle modalità previsti dalla delibera 49/2015 ART che è conforme al reg 2338/2016/CE.
 - Nota: Determinazione valori di subentro e criticità della misura regolatoria (delibera 49) che consente la contestazione dei valori di perizia successivamente all'aggiudicazione. Tale previsione rischia di falsare il corretto svolgimento delle procedure di gara
- Beni strumentali:
 - il concetto di essenzialità/indispensabilità va riferito al servizio oggetto di affidamento a prescindere dal concorso, totale o parziale, di finanziamento pubblico.
 - La essenzialità/indispensabilità è legata anche a fattori temporali (es. materiale rotabile)

Clausole sociali

- Disciplinare in modo chiaro ed omogeneo le regole applicabili in caso di subentro e trasferimento di azienda. Per tutti gli affidamenti (con gara e diretti)
- Il recente reg. 2338/2016/CE introduce disposizioni in materia di protezione sociale rimettendo agli Stati l'applicazione della direttiva 2001/23 sul trasferimento di azienda.
- Il legislatore nazionale, con l'art. 48 co. 7 lett. e) del D.L.50/2017 ha dettato una disciplina omogenea in materia prevedendo clausole sociali conformi alle direttive europee.
 - Rapporto tra norma nazionale e disposizioni regionali in materia
 - Esclusione dirigenti dalla clausola sociale non risulta conforme alle norme comunitarie
- Opportunità di attribuzione di punteggio a offerte che garantiscano miglioramento «clausole sociali» (mantenimento livelli occupazionali e/o mantenimento trattamenti in essere). Necessità correlazione con costi e PEF.

Scelta della forma di affidamento

Gara come «strumento» e non come «obiettivo»

- Gara in sé non è un obiettivo. E' uno degli strumenti offerti dalla normativa vigente per affidare il servizio all'operatore più efficiente.
- Una gara efficace, ben fatta, è il migliore strumento che non necessita di motivazione.

Scelta della forma di affidamento

- Gli enti devono poter scegliere la forma di affidamento tra quelle consentite dalla normativa vigente comunitaria e nazionale.
- Le scelte devono essere improntate a principi di efficienza



Scelta della forma di affidamento

Criticità art. 27 comma 2 lett. d) D.L. 50/2017 (Penalità riduzione 15% risorse FNT per Regioni)

La disposizione introduce una penalità economica a valere sulle risorse FNT destinate alle Regioni nei cui territori vi siano o si proceda ad affidamenti non concorrenziali.

Pur se la finalità proconcorrenziale della norma è evidente, essa presenta aspetti di criticità che si auspica vengano rapidamente risolti.

- La norma presenta profili di non conformità al quadro normativo europeo e costituzionale
- La normativa europea e nazionale non vieta affidamenti «in house» e affidamenti diretti conformi al Regolamento 1370/2007/CE
- La norma introduce una penalità che va ad incidere su risorse (quelle del FNT) destinate alle Regioni e con vincolo di destinazione costituzionalmente tutelato (garantire la prestazione di livelli adeguati ed omogenei di servizi)
- La norma penalizza affidamenti conformi alle norme europee nonché affidamenti in house considerati dalla giurisprudenza modalità «ordinaria» di affidamento.
- Preferibili criteri di incentivazione di scelte concorrenziali più che di penalizzazione di forme di affidamento diretto conformi alle norme europee

Scelta della forma di affidamento

Affidamenti diretti ed in house

- Tali affidamenti devono rispettare specifiche condizioni normative:
 - Affidamenti in house: controllo analogo, proprietà pubblica, esercizio attività prevalente per conto ente/enti controllante/i, obbligo messa a gara 10% servizi oggetto di affidamento in house (riserva a mercato) La giurisprudenza li qualifica modalità «ordinaria» in quanto «autoproduzione».
 - Affidamenti diretti: condizioni specifiche, pubblicità, oneri motivazionali
- Le compensazioni economiche devono rispettare:
 - i parametri di efficienza e non «eccessività» previsti dalle norme europee. L'adozione del decreto sui costi standard fornirà parametri oggettivi utili allo scopo.
 - Gli obiettivi di equilibrio finanziario che saranno stabiliti da ART. (art. 48 DL50)

«In House»:

- Valutare eventuale rafforzamento vincoli «autoproduzione» (**ritorno ad AZIENDE SPECIALI?**)
- Considerare motivazioni strategiche sottese affidamenti in house e che consentono di produrre esternalità positive a favore della collettività di riferimento

Scelta della forma di affidamento

GARA «a doppio oggetto»

- La Gara cd «a doppio oggetto» costituisce una forma di affidamento dei servizi di elaborazione giurisprudenziale ed oggi recepita in disposizioni di legge (Art. 17 Decreto Legislativo 175/2016: decreto Madia Partecipate).
- Caratteristiche principali per legittimità:
 - Unica gara avente doppio oggetto: affidamento del servizio e acquisizione partecipazione da parte del socio privato
 - Socio «privato»: almeno 30% del capitale, requisiti di qualificazione richiesti per servizio (socio operativo)
 - Oggetto esclusivo
 - Partecipazione «a tempo»: durata partecipazione=durata contratto
- Elementi di riflessione:
 - Liquidazione del socio alla scadenza.
 - Natura «privata» del socio

Pubblicità

- Rispetto avviso di preinformazione ex art. 7 reg. 1370/2007/CE.
Almeno un anno prima dell'affidamento.
- Per affidamenti diretti: Verifica delle manifestazioni di interesse eventualmente pervenute nel periodo di preavviso annuale. Atto di segnalazione congiunto ART/ANAC/AGCM. Criticità:
 - Il principio di garanzia della trasparenza e non discriminazione è un principio condivisibile. Così anche il favor verso concorrenza
 - Perplessità in ordine alla applicabilità agli affidamenti in house (autoproduzione e non affidamento a terzi)
 - Perplessità procedurali (rischi di disparità trattamento e non confrontabilità delle proposte pervenute)



Contratto: tipologia e durata

■ Scelta contratto: **gross cost/ net cost**.

- Le scelte in ordine al dimensionamento dei bacini, al numero dei lotti, alle attività oggetto di affidamento, alle capacità regolatorie degli enti affidanti sono rilevanti ai fini della scelta della tipologia contrattuale, se gross o net cost.
- Il d.l. 50/2017 propende per net cost ma non deve essere preclusa la possibilità di ricorrere a forme contrattuali differenti o miste.
- Anche le scelte inerenti l'integrazione tariffaria possono incidere sulla scelta della tipologia contrattuale: contratti net cost richiedono che gli operatori trovino accordo per realizzare sistemi di integrazione tariffaria; contratti gross cost agevolano processi di integrazione tariffaria.

■ Durata contratto

- Opportunità di allineare le durate massime contrattuali previste dalle discipline regionali alle durate previste dalle norme europee
- Possibilità di disporre, anche se non prevista nel contratto, la proroga della durata del contratto ex art. 4 p.4 del Reg. 1370/2007/CE (proroga fino ad un massimo del 50% della durata contrattuale in presenza di investimenti significativi)

Partecipazione alle gare

■ Partecipazione alle gare:

- Definizione dei requisiti di partecipazione alle gare. Requisiti di ammissione e requisiti ulteriori (motivati, non discriminatori)
- Raggruppamenti di imprese: Possibilità di partecipazione in ATI e necessità di consentire flessibilità nella scelta delle forme giuridiche del raggruppamento successivamente all'aggiudicazione. Il dimensionamento delle imprese segue logiche industriali.
- Verificare la legittimità e gli effetti sulla concorrenza di eventuali clausole limitative della possibilità dei concorrenti di partecipare o di aggiudicarsi tutti o parte dei lotti oggetto della gara
- Reciprocità e non discriminazione: occorre garantire il rispetto delle regole a presidio della c.d. «reciprocità» nonché del principio di non discriminazione (parità di trattamento in presenza di parità di condizioni sostanziali)



Compensazioni e tariffe

- Determinazione della compensazione nel rispetto vincoli di legge e predisposizione PEF simulato
- Disciplina tariffe e compensazioni
 - Rinvio alle misure previste nella delibera 49/2015 ART.
 - Previsione indicizzazione delle compensazioni, copertura delle agevolazioni tariffarie e adeguamento tariffe secondo price-cap
 - Prevedere nei contratti l'attribuzione al gestore, nel rispetto delle vigenti competenze in materia tariffaria, di maggiore flessibilità nel disciplinare e diversificare l'offerta tariffaria.
- Dare attuazione alle disposizioni nazionali che prevedono l'accesso da parte dei gestori di servizi pubblici di trasporto al Registro Anagrafico Nazionale. Ciò consentirebbe di disporre di un utile strumento per l'identificazione dei trasgressori e per migliorare la lotta all'evasione.
- Piattaforme digitali per bigliettazione: Si tratta di utili strumenti a favore del trasporto pubblico e dell'utenza. Occorre garantire «terzietà» soggetti gestori delle piattaforme in relazione ad acquisizione di dati commerciali rilevanti ai

PEF

■ Definizione del PEF simulato.

■ Il PEF simulato è uno strumento importante che deve essere predisposto dall'ente affidante qualunque sia la modalità di affidamento prescelta.

■ Conoscibilità del PEF simulato post aggiudicazione

■ Chiara definizione delle condizioni di non conformità del PEF che determinano l'esclusione del concorrente dalla gara

■ Importanza del PEF quale strumento di verifica sostenibilità e congruità offerta.

■ Necessità di definire criteri per valutazione congruità

Rinvio a documento su PEF

Criteri di aggiudicazione

■ Rapporto offerta tecnica/offerta economica. Deve necessariamente privilegiare offerta tecnica. Ciò è in funzione della necessità di garantire la scelta di operatori in grado di produrre servizi di qualità adeguata. Corrisponde altresì alle previsioni normative più recenti in materia di contratti pubblici.

■ Investimenti:

■ Qualora assumano rilevanza negli atti di gara in termini di spesa, il relativo ammontare va valutato nell'offerta economica.

■ Assumono rilevanza nell'offerta tecnica in relazione alle caratteristiche dei mezzi offerti ed alle tempistiche di acquisto. Tutti elementi questi che vanno ben disciplinati negli atti di gara onde evitare di snaturare il criterio di aggiudicazione.

■ Verifica della congruità dell'offerta:

■ Utilizzo del PEF

■ Commissione di gara e/o esperti



Disciplina contrattuale

- I contratti devono avere caratteristiche di sinallagmaticità: Occorre prevedere obblighi per entrambi i contraenti.
 - Ente affidante assume impegno ad adottare politiche della mobilità incentivanti il trasporto pubblico (es. corsie preferenziali, ZTL, ecc) . Queste assumono un valore contrattuale cui deve essere associato un meccanismo di indennizzo/revisione della compensazione in caso di inadempimento dell'ente
 - Viceversa: concorrente può offrire percentuali di sconto in caso di aumento della velocità commerciale per effetto di politiche della mobilità adottate dall'ente affidante (che accetta). Assume valore contrattuale
- Jus variandi:
 - Disciplina revisione del contratto. Previsione range percentuale (di regola tra 3-5%) che non determina revisione dei corrispettivi
 - Oltre 5% necessità di revisione del PEF e delle condizioni economiche contrattuali
- Clausole risolutive: prevedere espressamente le violazioni e gli inadempimenti contrattuali che danno luogo a risoluzione del contratto.
- Esclusiva: garantire per tutta la durata contrattuale il rigoroso rispetto dei diritti di esclusiva contrattualmente previsti.
- Criticità derivanti dalla possibile applicazione del sistema di penalità ex art. 27 DL

Concorrenza nel mercato: cenni

- Occorre evitare illegittime sovrapposizioni tra servizi oggetto di OSP (obblighi di servizio pubblico) e sistemi di concorrenza nel mercato.
- L'affidamento dei servizi OSP deve, come visto, riguardare RETI coperte da ESCLUSIVA.
- Il rischio di illegittima sovrapposizione con sistemi di concorrenza nel mercato è quello legato al cd «cherry picking» sulle tratte profittevoli. Rischio di alterare equilibrio economico del contratto.
- Criticità posizioni Autorità là dove prevedono meccanismi atti a mettere in discussione il concetto di RETE e di INTEGRITA' della stessa.



Grazie per la cortese attenzione

Alessia Nicotera
Direttore Asstra
nicotera@asstra.it

