

Gara comunitaria a procedura ristretta per la scelta del concessionario di gestione del trasporto pubblico locale veronese: consultazione dei soggetti portatori di interesse sull'individuazione dei beni essenziali e indispensabili da parte dell'Ente affidante e delle successive modalità di messa a disposizione, ai sensi della deliberazione 17 giugno 2015, n. 49 dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti

**ALLEGATO B
CRITERI DI CLASSIFICAZIONE DEI BENI STRUMENTALI**

Contenuti

Nel presente allegato sono descritti i criteri che il Servizio Trasporti della Provincia di Verona, in qualità di stazione appaltante della gara per l'affidamento della gestione del servizio di trasporto pubblico locale, ha seguito per formulare la proposta di classificazione dei beni strumentali attualmente utilizzati che viene sottoposta alla consultazione dei portatori di interesse a norma del comma 6 e seguenti della misura 2 dell'Allegato A alla deliberazione ART n. 49/2015.

Nei successivi Allegati C, D, E si dà conto, per ogni categoria di beni, dei dati rilevati con la ricognizione e degli esiti della classificazione.

Riferimenti normativi e di contesto

La citata misura 2 dell'Allegato A alla deliberazione ART n. 49/2015 definisce in questo modo le condizioni, che si devono verificare cumulativamente, per classificare i beni strumentali utilizzati per la produzione del servizio:

1. Beni essenziali:
 - a) condivisibilità;
 - b) non sostituibilità;
 - c) non duplicabilità a costi socialmente sostenibili;
 - d) dominanza.
2. Beni indispensabili:
 - a) non condivisibilità;
 - b) non sostituibilità;
 - c) non duplicabilità a costi socialmente sostenibili.
3. Beni commerciali:
 - a) non ricorrono cumulativamente le caratteristiche di cui ai punti 1 o 2;
 - b) sono reperibili nel mercato o duplicabili a prezzi o costi socialmente sostenibili.

Inoltre, per la verifica dell'indispensabilità del materiale rotabile, si deve anche tenere conto:

- a) delle caratteristiche territoriali e organizzative del servizio oggetto di gara;
- b) dei livelli prestazionali richiesti nel bando di gara;
- c) dei tempi di approvvigionamento dal momento dell'aggiudicazione a quello di avvio del nuovo servizio aggiudicato;
- d) della durata media della vita utile residua del parco rotabili.

In aggiunta a questo, con riferimento all'ambito territoriale di svolgimento della presente gara, rileva la normativa regionale emanata in attuazione della legge nazionale di settore (D.Lgs. n. 422/1997), costituita dalla Legge Regionale n. 25/1998. In particolare, la legge, al comma 4 dell'articolo 18, stabilisce vincoli di destinazione d'uso al servizio di trasporto pubblico per i beni strumentali acquistati con contributi regionali per la durata di:

- 12 anni dalla data di prima immatricolazione per gli autobus;
- 20 anni dalla data di collaudo per gli immobili, gli impianti e le altre opere;
- 8 dalla data di concessione del contributo per le tecnologie.

Al successivo comma 5 la legge regionale stabilisce l'obbligo di trasferimento “nel caso di cessazione di attività ovvero nel caso di cambiamento, per qualsiasi motivo, del soggetto affidatario” della “proprietà o godimento dei beni mobili ed immobili acquistati con il concorso finanziario regionale al soggetto subentrante, che ha l'obbligo di destinarli al servizio del trasporto pubblico locale per un periodo corrispondente alla durata residua del cespite, così come stabilita dal comma 4”.

Deriva quindi dalle previsioni normative del Veneto una delle condizioni previste da ART per l'obbligo di trasferimento al subentrante dei beni indispensabili, ovvero l'apposizione di un vincolo di destinazione d'uso per atto normativo. Infatti, il comma 3 della misura 3 dell'Allegato A alla deliberazione ART n. 49/2015 afferma: “In caso di disponibilità, per effetto di atto normativo o previsione del contratto di servizio o in caso di vincoli di destinazione d'uso sui beni o sulla base di un accordo negoziale, dei beni essenziali o indispensabili in proprietà del gestore uscente, detti beni sono messi a disposizione dell'aggiudicatario il quale ha l'obbligo di mantenere e di rilevare gli stessi a titolo di locazione o di cessione della proprietà”. Inoltre, il comma 5 afferma che: “I beni strumentali all'effettuazione del servizio di trasporto acquisiti tramite finanziamento pubblico mantengono i vincoli di destinazione d'uso per il periodo indicato da disposizioni di legge, dall'atto che assegna il finanziamento o dal contratto di servizio”.

Di un ulteriore elemento di contesto ha tenuto conto la stazione appaltante per la classificazione dei beni strumentali. Si tratta del progetto – approvato ed in fase attuativa – di costruzione di una rete filoviaria urbana nella città di Verona. Già con la deliberazione n. 31 del 2016 del Comune di Verona e poi in tutti i successivi atti propedeutici all'indizione della presente gara, fino al bando pubblicato il 29/12/2017, è stata stabilita l'esclusione della gestione della filovia dalla presente procedura concorsuale. Conseguentemente, l'aggiudicatario della gara gestirà, per quanto riguarda il servizio urbano, l'intera rete fino all'entrata in funzione della filovia e, successivamente, le sole linee automobilistiche. La data di attivazione della filovia ha subito alcuni slittamenti rispetto al progetto iniziale ed è attualmente prevista al 31/1/2022, secondo quanto pubblicato sulla GUUE nella rettifica al bando di gara del 28/3/2018.

Per l'individuazione degli autobus classificati come beni indispensabili la stazione appaltante ha perciò ritenuto opportuno, nel valutare la vita utile dei mezzi, in alcuni casi andare oltre i 12 anni fino a raggiungere la data di entrata in esercizio della filovia, in corrispondenza della quale avverranno modifiche e riduzioni delle percorrenze prodotte sia per i servizi automobilistici urbani sia per quelli extraurbani. Questo al fine di evitare una situazione di eccessiva onerosità a carico, da un lato, dell'Ente affidante e, dall'altro, dell'impresa aggiudicataria, consistente nell'acquisizione di alcuni nuovi mezzi per un tempo troppo breve, aggravando il già rilevante sforzo richiesto ai concorrenti per il rinnovo del parco rotabile.

Criteria per la classificazione degli immobili

I beni immobili attualmente utilizzati per la produzione del servizio sono destinati in prevalenza a funzioni di ricovero degli autobus, uffici, officine di manutenzione, rifornimento di carburante e, in minor quantità, a biglietterie, autostazioni e locali commerciali.

La localizzazione degli immobili è sia nel capoluogo e nei centri principali della provincia di Verona, sia in località di minori dimensioni che rispondono ad esigenze logistiche ed organizzative dell'attuale gestione.

Proprietari dei beni sono nella quasi totalità dei casi Enti pubblici o società *in-house*, in pochissimi casi dei privati; mai l'attuale gestore del servizio di trasporto.

Premesso quanto sopra, per delineare in sintesi le tipologie di beni immobili che sono stati analizzati e classificati, si espongono di seguito i criteri seguiti per la verifica delle diverse condizioni previste dalla deliberazione ART n. 49/2015:

- La sussistenza della condizione di condivisibilità è stata analizzata, nei diversi casi, in relazione alle dimensioni ed alle caratteristiche progettuali dei beni, oltre che alla loro destinazione d'uso: tipicamente le autostazioni e gli impianti di rifornimento e di lavaggio possono essere condivisi tra più imprese, molto meno i depositi (limitatamente ai parcheggi, se gli spazi lo consentono) e difficilmente le officine.
- La dominanza, definita da ART come la condizione soggettiva di effettivo controllo su un bene, caratterizzato da non duplicabilità, tipicamente verificata quando un servizio è concesso in esclusiva, nel caso della presente gara non è rinvenibile nei confronti dell'attuale gestore del servizio che non ha la proprietà di nessuno dei beni immobili che utilizza.
- La condizione di non sostituibilità è definita da ART come la situazione in cui un bene è: “(a) necessario allo svolgimento del servizio e (b) non intercambiabile agevolmente, realmente o potenzialmente, con altri beni per l’effettuazione dello stesso servizio”. “Il grado di sostituibilità del bene va dimostrato con riferimento a caratteri fisici, localizzativi, logistici, tecnici e commerciali rispetto ai quali il mercato non offra alternative equivalenti”. Per effettuare questa verifica è stata perciò analizzata la localizzazione e la funzione svolta dagli impianti attualmente utilizzati e sono stati considerati non sostituibili quelli situati in aree ad elevata intensità d'uso del territorio (grandi città o centri turistici rilevanti). Infatti, in queste situazioni è difficile, se non impossibile, reperire aree ed immobili logisticamente equivalenti. Sono stati invece ritenuti più facilmente duplicabili gli impianti situati in località remote e/o montane, dove i fabbisogni di spazi di sosta sono limitati e non vi è scarsità di soluzioni alternative eventualmente in località vicine. Questo anche allo scopo di non porre alla gara vincoli eccessivi che possano costituire barriere all'entrata delle imprese interessate a partecipare.
- La condizione di non duplicabilità a costi socialmente sostenibili è stata considerata verificata per gli impianti che hanno beneficiato di contributi pubblici per la loro costruzione o ammodernamento o ampliamento e che quindi, a norma della legge regionale, sono vincolati per 20 anni dalla data di collaudo. Nei fatti si è osservata la quasi completa coincidenza tra gli impianti classificati non sostituibili e quelli non duplicabili a costi socialmente sostenibili. Infatti, anche dove fosse possibile trovare soluzioni atte a duplicare gli attuali impianti ponendone la realizzazione a carico dell'impresa aggiudicataria, gli elevati costi immobiliari e di costruzione ricadrebbero sull'Ente affidante nell'ambito dell'offerta economica di gara oppure, se di entità tale da costituire una barriera all'ingresso

per le imprese diverse dall'attuale gestore, potrebbero causare un esito non positivo della procedura, con probabili contenziosi.

In conclusione, come esposto in delibera, è stata attribuita la classificazione di beni indispensabili agli immobili vincolati all'uso per il servizio di trasporto pubblico in quanto beneficiari di contributi regionali, essendo anche state verificate le altre condizioni previste dalla legge. Non sono stati rinvenuti beni, tra quelli utilizzati dall'attuale gestore a titolo oneroso, classificabili come essenziali, in virtù della loro condivisibilità e del criterio di dominanza.

Nell'allegato C per ogni bene sono esposti la classificazione ed i dati di dettaglio.

Criteria per la classificazione degli autobus

Gli autobus, extraurbani ed urbani che l'attuale gestore ATV ha dichiarato di utilizzare per il servizio di TPL veronese oggetto di gara superano i 500 e per la maggior parte (circa 80%) sono stati cofinanziati mediante contributi in conto capitale erogati dalla Regione del Veneto prevalentemente in attuazione di leggi statali. Su questi mezzi, come già anticipato, è apposto il vincolo di destinazione d'uso per 12 anni ad opera dell'articolo 18, comma 4, della Legge Regionale n. 25/1998. I restanti mezzi risultano acquistati dall'azienda in autofinanziamento.

Una parte consistente del parco bus, stimabile in circa la metà, dovrebbe essere sostituita per conseguire un livello tecnico e qualitativo in linea con gli standard di servizio e prestazionali contemporanei. Ne consegue che la gara bandita dalla Provincia di Verona richiederà uno sforzo non trascurabile da parte dei concorrenti per effettuare investimenti. Questo processo di ammodernamento è stato già avviato nel 2017 e 2018 con il supporto dei finanziamenti statali, oltre che dell'azione 4.6.2 del progetto POR FESR 2014-20 Asse 6 Sviluppo Urbano Sostenibile.

La classificazione, tenendo conto sia dei finanziamenti pubblici, sia dell'obsolescenza dei mezzi, individuerà la flotta minima che, in quanto definita indispensabile, sarà obbligatoriamente trasferita all'aggiudicatario della gara, il quale sarà tenuto ad integrarla numericamente in funzione del fabbisogno ritenuto necessario per adempiere agli obblighi di servizio definiti dall'Ente di governo. Le regole di gara incentiveranno l'ulteriore ammodernamento, nel corso del periodo di 7 anni di gestione del servizio, mediante la sostituzione degli autobus più obsoleti trasferiti nel lotto dei beni indispensabili.

Premesso quanto sopra, per delineare in sintesi la situazione del parco autobus attuale che è stato analizzato e classificato, si espongono di seguito i criteri seguiti per la verifica delle diverse condizioni previste dalla deliberazione ART n. 49/2015:

- Le condizioni di condivisibilità e di dominanza non sono verificate per gli autobus in quanto questi beni costituiscono un fattore produttivo di uso esclusivo delle imprese di trasporto e hanno caratteristiche di fungibilità, senza barriere tecniche che ne ostacolino il reperimento presso i costruttori, anche in grandi quantità. Va notato che già da anni l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (antitrust) ha escluso, anche nel caso più controverso del materiale rotabile ferroviario, il carattere di essential facility per i mezzi di trasporto utilizzati per i servizi di TPL (segnalazione/parere AS262 del 26/07/2003 pubblicato sul bollettino n.26/2003).
- Pur essendo agevole, in termini generali, la reperibilità sul mercato di autobus, anche usati o in leasing, la condizione di non sostituibilità si verifica nelle situazioni esaminate al punto successivo quando parte della flotta può risultare "non intercambiabile agevolmente, realmente o potenzialmente, con altri beni per l'effettuazione dello stesso servizio" (cfr.

definizione riportata da ART) a causa dei costi di cui la collettività si è già fatta carico con l'erogazione di finanziamenti pubblici oppure di quelli che graverebbero sull'aggiudicatario – e, conseguentemente, sulla collettività per il tramite dei corrispettivi dei contratti di servizio – per il reperimento di grandi flotte.

- Per la verifica della condizione di non duplicabilità a costi socialmente sostenibili è stato dato il doveroso peso ai cospicui finanziamenti pubblici che, come detto, sono stati erogati per l'acquisizione di gran parte della flotta oggi utilizzata, con vincolo di legge all'uso per i servizi di TPL. Come già accennato, in parziale deroga ai 12 anni indicati dalla legge regionale, è stata considerata una vita tecnica massima di 16 anni nel 2019 come criterio per delimitare il lotto degli autobus non duplicabili a costi socialmente sostenibili e quindi da trasferire all'aggiudicatario della gara. Questa scelta è motivata, in primo luogo, dal rilevante fabbisogno di nuovi mezzi da acquisire all'avvio del servizio in relazione alle risorse finanziarie disponibili e, in secondo luogo, dal fatto che l'attivazione della rete filoviaria a inizio 2022 ridurrà il numero complessivo di veicoli necessari. Si ritiene che un limite più basso potrebbe generare una barriera all'ingresso e costituirebbe un onere eccessivo per le finanze pubbliche. Date le già citate regole di gara per la continuazione dell'ammodernamento della flotta anche durante i 7 anni di gestione del servizio, si ritiene compatibile questa scelta con la qualità del servizio.
- Il criterio di non duplicabilità a costi socialmente sostenibili è stato incrociato con un requisito di adeguatezza tecnica, dato dallo standard di emissioni nell'atmosfera, al fine di non gravare l'aggiudicatario della gara con l'acquisizione obbligatoria, anche se a condizioni presumibilmente convenienti, di mezzi obsoleti. È stato posto come requisito minimo per la flotta classificabile come bene indispensabile lo standard Euro 3 oppure EEV. Con i successivi interventi di ammodernamento in corso di gestione del servizio è opportuno che questo standard sia elevato a Euro 5.

In conclusione, come esposto in delibera, è stata attribuita la classificazione di beni indispensabili agli autobus finanziati con risorse pubbliche, di età non superiore a 16 anni nel 2019 e con standard di emissioni non inferiore a Euro 3 oppure EEV.

Nell'allegato D sono riportati dati di dettaglio della classificazione.

Criteria per la classificazione delle fermate

In primo luogo, ai punti di fermata è stato riconosciuto il carattere di essenzialità in quanto oggetto di pianificazione da parte dell'Ente di governo. I percorsi delle linee oggetto del presente affidamento, comprensivi dei punti di fermata, cui dovrà attenersi l'aggiudicatario della gara nell'espletamento dei servizi affidatigli, sono stati infatti decisi dall'Ente affidante in attuazione degli indirizzi del Piano di Bacino del Trasporto Pubblico Locale (deliberazione n. 3 del 31/01/2018 della Provincia di Verona) e sono attualmente in corso di approvazione, previa consultazione dei Comuni serviti.

Per le attrezzature di fermata, invece, è stata analizzata caso per caso la sussistenza delle caratteristiche di condivisibilità, sostituibilità, duplicabilità e dominanza.

Le attrezzature di fermata censite nel corso della ricognizione dei beni strumentali sono costituite da paline semplici, con o senza pensilina, e da paline elettroniche “intelligenti”, anch'esse con o senza pensilina. Per quanto riguarda la città di Verona, è stata censita una concessione con una primaria impresa pubblicitaria per la fornitura e la gestione delle pensiline e paline, con retrocessione della proprietà al Comune dal 1/1/2021, ed un progetto POR FESR 2014-20 Asse 6 Sviluppo Urbano

Sostenibile che, tra l'altro, comprende l'azione 4.6.3 il cui intervento n.3 è dedicato a Sistemi di informazione all'utenza alle fermate.

Al di fuori del comune di Verona la proprietà delle paline è nella quasi totalità dell'attuale gestore del servizio di trasporto, mentre le pensiline sono in prevalenza di proprietà dei Comuni.

Premesso quanto sopra, per delineare in sintesi le tipologie di attrezzature di fermata analizzate e classificate, si espongono di seguito i criteri seguiti per la verifica delle diverse condizioni previste dalla deliberazione ART n. 49/2015, rinviando per le definizioni dei singoli criteri a quanto detto nel paragrafo riguardante gli immobili:

- sono state considerate non essenziali e non indispensabili le attrezzature, come le paline semplici, di costo unitario contenuto, duplicabili in uno stesso sito di fermata e prive di caratteristiche tecnologiche che le rendano parte di un sistema informativo unitario;
- è stata prevista la messa a disposizione dell'aggiudicatario dei sistemi tecnologici informativi integrati nelle fermate, in particolar modo se oggetto di contribuzione pubblica o di finanziamento mediante concessione di spazi pubblicitari, in quanto per essi sussistono le condizioni di condivisibilità, non sostituibilità, non duplicabilità e dominanza;
- sono state considerate sussistenti le condizioni di condivisibilità, non sostituibilità, non duplicabilità e dominanza per le strutture fisse (autostazioni e pensiline) di proprietà pubblica, anche finanziate mediante concessione di spazi pubblicitari.

In conclusione, come esposto in delibera, è stata attribuita la classificazione di beni essenziali a tutti i punti di fermata individuati dalla pianificazione provinciale (in gran parte coincidenti con quelli attuali censiti nella ricognizione), ed alle sole attrezzature di fermata fisse di proprietà pubblica o finanziate con risorse pubbliche con i sistemi tecnologici di informazione in tempo reale agli utenti in esse integrati.

Nell'allegato E sono esposti la classificazione ed i dati di dettaglio.

Criteria per la classificazione delle tecnologie

Sulla base della ricognizione svolta dalla Provincia risulta che l'attuale gestore ATV dispone di un sistema di Automatic Vehicle Monitoring (AVM) e che tutti gli autobus sono dotati di macchine validatrici dei titoli di viaggio elettronici (MoVer). Questi sistemi hanno beneficiato di contribuzione pubblica per cui la legge regionale prevede un vincolo di 8 anni che risultano già trascorsi.

Per completare il quadro di contesto va poi segnalato che nell'ambito del già citato progetto POR FESR 2014-20 Asse 6 Sviluppo Urbano Sostenibile è compresa l'azione 4.6.3 che comprende, tra l'altro gli interventi n. 1 Sistemi di monitoraggio e localizzazione della flotta (AVM, AVL), n. 4 Implementazione dei sistemi di bigliettazione elettronica (SBE, SBA) e n. 5 Dispositivi di bordo per mezzi TPL e i nodi di interscambio. Questo progetto finanzia il completo rinnovo delle tecnologie integrato con i sistemi pubblici di infomobilità, di preferenziazione semaforica e di monitoraggio autonomo e contemporaneo da parte delle sale operative della Polizia Locale, del controllo del traffico e del gestore del servizio di trasporto pubblico.

Ai fini della verifica delle condizioni previste dalla legge, per classificare i beni sono stati considerati, come criteri, la presenza di vincoli di destinazione d'uso derivanti dalla contribuzione pubblica regionale e, per quanto riguarda il progetto POR FESR, la dominanza e la condivisibilità.

In conclusione, è stato individuato come rispondente alle condizioni di bene essenziale il solo

Allegato B) alla deliberazione del Presidente n. 82 del 14/08/2018

progetto POR FESR, che peraltro già prevede condizioni d'uso e di messa a disposizione di più soggetti utilizzatori coerenti con tale classificazione. Le restanti strumentazioni rientrano nell'ambito dell'organizzazione aziendale, dovendosi anche considerare l'evoluzione tecnologica ed i decorsi termini del vincolo di destinazione d'uso.

Maggiori dettagli sulla classificazione di questa categoria di beni sono riportati nell'Allegato E.