

EMPOWER YOUR CORPORATE VISION

MILANO | ITALY

Modelli di procedura concorsuale, schemi contrattuali e contratti di servizio

22 Aprile 2015

Gabriele Grea
gabriele.grea@unibocconi.it



MINISTERO
DELL'INTERNO



Sommario

1. I modelli di procedura concorsuale e gli schemi di capitolato
2. Tipologie di gara, schemi contrattuali e sistemi premianti
3. Esercitazione
4. Criteri per la definizione ottimale dei parametri



Obblighi di servizio pubblico

Per obblighi di servizio pubblico si intendono gli **obblighi che l'impresa di trasporto**, ove considerasse il proprio interesse commerciale, **non assumerebbe** o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni. Essi comprendono l'obbligo di esercizio, l'obbligo di trasporto e l'obbligo tariffario (Regolamento UE/1191/69)

Sono definiti da Regione, Province e Comuni che prevedono nei contratti di servizio le **corrispondenti compensazioni economiche**, tenendo conto dei proventi derivanti dalle tariffe e di quelli derivanti dalla gestione di servizi complementari alla mobilità



I servizi minimi

Elementi per la loro definizione:

1. **integrazione** tra le reti di trasporto
2. **pendolarismo** scolastico e lavorativo
3. **accesso** ai servizi amministrativi, socio-sanitari e culturali
4. **riduzione della congestione e dell'inquinamento**

Obiettivo:

individuare la modalità che soddisfi i bisogni di mobilità comportando i minori costi sociali

Il contesto regolatorio

La redditività del trasporto pubblico locale può essere compromessa da un insieme di fattori, fra i quali:

- La caratteristica di socialità e universalità del servizio che si riflette su **basse tariffe** compensate da sussidi necessari a garantire un livello di offerta ritenuto essenziale dal settore pubblico
- Un livello di **efficienza produttiva molto basso**, a causa del regime di monopolio in cui storicamente hanno operato le aziende e a causa della regolamentazione del settore non sempre ottimale

Il processo di riforma avviato dal D.Lgs. 422/97 ha operato al fine di incrementare l'efficienza produttiva e l'efficacia del servizio:

- Regolando l'accesso al mercato tramite meccanismi di concorrenza per il mercato
- Introducendo meccanismi incentivanti per l'assegnazione dei sussidi (nell'ambito dei contratti di servizio)

Procedure di gara

Aperta: ogni concorrente può presentare un'offerta (pubblico incanto)

Ristretta: solo i candidati invitati dal soggetto aggiudicatore possono presentare un'offerta (licitazione privata e appalto concorso)

Negoziata: il soggetto aggiudicatore consulta i candidati di propria scelta (trattativa privata)

Gare flessibili e gare rigide: esempi

Definizione del servizio: relazioni da servire (collegamenti OD: flessibile) vs predefinizione delle linee da esercire (rigido)

Definizione delle caratteristiche dell'offerta: frequenza media (flessibile) vs frequenza specifica e differenziata (rigido)

Definizione delle condizioni da soddisfare in corrispondenza dei principali nodi di interscambio e dei servizi in coincidenza (flessibile)



Gare flessibili e gare rigide: confronti

Gara rigida

è più semplice per le imprese interessate all'affidamento

consente di raggiungere livelli di partecipazione più ampia

minore razionalizzazione dell'offerta

effetto economico incerto (maggiore ribasso d'asta, ma minore efficienza)

Gara flessibile

è più complessa per le imprese interessate all'affidamento

il ruolo degli Enti acquista una forte valenza valutativa e regolativa

maggiore razionalizzazione dell'offerta

effetto economico incerto (minore ribasso d'asta, ma maggiore efficienza)

Gli schemi contrattuali

La regolamentazione dell'assegnazione dei sussidi fa riferimento a differenti schemi contrattuali che ripartiscono tra i soggetti coinvolti (gestore e regolatore) il rischio industriale (legato ai costi) e il rischio commerciale (legato ai ricavi) connessi all'offerta dei servizi di TPL.

In particolare sono identificabili due principali meccanismi di rimborso:

Cost Plus = il sussidio viene determinato *ex-post* sulla base del risultato economico della gestione, nell'ottica di garantire un determinato tasso di rendimento all'attività (detto anche meccanismo "rate of return"). L'operatore non sopporta alcun tipo di rischio (*management contract*)

Price Cap = il sussidio viene determinato *ex-ante* secondo due principali schemi contrattuali:

- a) *Gross cost contract*: il sussidio ha la finalità di coprire i costi di produzione al lordo dei ricavi tariffari (che sono di competenza del regolatore). L'operatore è dunque gravato esclusivamente del rischio industriale
- b) *Net cost contract*: il sussidio ha la finalità di coprire i costi di produzione al netto dei ricavi tariffari (che sono di competenza dell'operatore). L'operatore è dunque gravato sia del rischio industriale che del rischio commerciale



Gross Cost vs Net Cost

Gross Cost

Rischio industriale a carico dell'operatore

Rischio commerciale a carico della stazione appaltante

Corrispettivo/km a copertura dei costi

Manovra tariffaria di competenza della stazione appaltante

Net Cost

Rischio industriale e rischio commerciale a carico dell'operatore

Incentivo all'incremento degli introiti da traffico

Manovra tariffaria di competenza gestore

Stazione appaltante titolare delle politiche tariffarie

Gli schemi contrattuali (continua)

In termini di potere incentivante, emerge chiaramente come:

Cost Plus = tali meccanismi di rimborso, collegando il rimborso al costo sostenuto, contengono uno scarso incentivo in termini di recupero dell'efficienza

Price Cap = tali meccanismi, collegando il rimborso ai costi/ricavi prospettati, si caratterizzano per un più alto potere incentivante. Ciò dovrebbe tradursi in un miglioramento dell'efficienza nella produzione del servizio.

L'efficacia di questo meccanismo risulta amplificata nel caso di contratti net cost (proventi tariffari di competenza del gestore)

Il D.Lgs. 422/97 art. 19 comma 1 afferma: *“I contratti di servizio assicurano la completa corrispondenza fra oneri per servizi e risorse disponibili, al netto dei proventi tariffari e sono stipulati prima dell'inizio del loro periodo di validità[...]”*

La normativa sembra pertanto propendere verso logiche di **Price Cap** (ex-ante) sviluppate secondo contratti **Net Cost**



I sistemi premianti

Il D.Lgs. 422/97 art. 19 comma 3 dispone: *“I contratti di servizio [...] definiscono: [...] c) gli standard qualitativi minimi del servizio, in termini di età, manutenzione, confortevolezza e pulizia dei veicoli, e di regolarità delle corse [...] h) le sanzioni in caso di mancata osservanza del contratto [...]”*

In applicazione di tale norma, le Autorità appaltanti sono solite prevedere i seguenti adempimenti:

- l'impresa affidataria è generalmente portata a dotarsi di un sistema per la rilevazione della domanda servita, della qualità erogata e di quella percepita dall'utenza
- tale sistema viene utilizzato per la valutazione del rispetto degli standard minimi di qualità
- in aggiunta, le Autorità possono prevedere autonome ispezioni, rilevazioni e indagini campionarie
- questo sistema complessivo di rilevazione è funzionale all'applicazione di premi/penalità in caso di mancato rispetto degli standard minimi di qualità

I sistemi premianti (ma anche penalizzanti), si rivelano pertanto degli strumenti potenzialmente utili al fine di incentivare l'efficacia del servizio ma anche, seppure indirettamente, l'efficienza produttiva



MINISTERO
DELL'INTERNO



I sistemi premianti

Un'attività di ricerca volta ad analizzare la relazione intercorrente tra il disegno dei contratti di servizio (e della gara) e l'esito delle gare nel TPL (Sono stati raccolti dati con un'indagine riguardante 50 stazioni appaltanti a livello nazionale) **evidenzia come il disegno ottimale del contratto (e della gara) dipenda in modo cruciale dall'obiettivo del regolatore:**

$$A) \quad PART = f(\underbrace{SRIG}_{(+)}, \underbrace{NET}_{(-)}, \underbrace{INC}_{(-)}, \underbrace{SUB}_{(+)})$$

La **partecipazione** è incoraggiata nel caso di un modello semi-rigido, contratti gross cost, incentivi deboli e possibilità di sub-appalto

$$B) \quad RIB = f(\underbrace{DUR}_{(+)}, \underbrace{INC}_{(+)}, \underbrace{SUB}_{(+)})$$

I **ribassi** sono favoriti da contratti di lunga durata, forti incentivi e di nuovo dalla possibilità di sub-appalto

$$C) \quad VINC = f(\underbrace{INC}_{(+)}, \underbrace{MPATR}_{(+)}, \underbrace{MPARC}_{(-)})$$

L'aver un **nuovo vincitore** è favorito da incentivi forti, disponibilità dei beni patrimoniali ma non del parco mezzi

Esercitazione

- Divisione in gruppi di lavoro
- Analisi dei contratti di servizio, confronto interno ad ogni gruppo: circa 60 minuti
- Presentazione del lavoro svolto



Obiettivo: comprendere come possano essere affrontati i principali aspetti di un contratto di servizio



Informazioni e parametri

- **Descrizione dell'oggetto del servizio**
 - **Tipologia di contratto (net/gross cost)**
 - **Durata**
 - **Percorrenza annuale (vkm)**
-
- **Revisione del corrispettivo**
 - **Sistema premiante**
 - **Retribuzione percorrenze aggiuntive**
-
- **Obiettivi di efficienza operativa**
 - **Mezzi e infrastrutture: proprietà, obiettivi, regole di subentro**
 - **Personale: contratti, variazioni, regole di subentro**



Esiste una struttura ottimale di revisione del corrispettivo?

Ipotesi di schema per la revisione del corrispettivo dovuto agli operatori del trasporto pubblico locale:

$$\hat{c}_t = \hat{c}_{t-1} * (1 + \alpha P_t - \beta \Pi_t)$$

$$c_t = \hat{c}_t + I_t + K_t + T_t$$

| | |
|-----------------|---|
| \hat{c}_t | è la versione base del corrispettivo dovuto nell'anno t ; |
| c_t | è il corrispettivo effettivamente dovuto all'operatore nell'anno t ; |
| P_t | è l'inflazione programmata nell'anno t ; |
| Π_t | è il recupero di produttività promesso dall'operatore in sede di gara per l'anno t ; |
| I_t | è l'aggiustamento al corrispettivo di base nell'anno t dovuto all'esito del sistema premiante; |
| K_t | è l'aggiustamento al corrispettivo di base nell'anno t dovuto alla variazione delle percorrenze chilometriche |
| T_t | è l'aggiustamento al corrispettivo di base nell'anno t dovuto a variazioni negli schemi tariffari; |
| α, β | sono costanti nell'intervallo $[0, 1]$, scelte in sede di gara dall'amministrazione. |

Una proposta di revisione del meccanismo di contribuzione

| | |
|-------------------------------|--|
| Variazione Inflazione | +aP è stato introdotto ai sensi dell'art. 19 comma 4 del D.Lgs. 422/97 afferma che i corrispettivi dovuti dall'ente pubblico per le prestazioni oggetto del contratto di servizio "possono essere soggetti a revisione annuale [...] con incrementi in misura non maggiore del tasso programmato di inflazione, salvo recupero delle differenze in caso di rilevante scostamento dal tasso effettivo di inflazione". |
| Recupero Produttività | -bP L'offerta economica in sede di gara riguarderà, da un lato il ribasso sul corrispettivo a base d'asta, dall'altro una "scommessa" dell'operatore sui recuperi di produttività che esso sarà in grado di garantire nel corso della durata contrattuale. Il recupero viene ripartito tra la collettività (minore contributo pubblico necessario alla fornitura del servizio) e l'operatore stesso, secondo un parametro \square con valore tra 0 e 1. |
| Variazione percorrenze | +K Nell'ambito di un contratto Net Cost sarà opportuno prevedere meccanismi che, in caso di variazione delle percorrenze, tengano conto sia della diversa redditività delle linee, sia delle economie di scala eventualmente conseguibili e degli effetti di complementarietà e sostituibilità tra le linee stesse, sia dell'economicità del contratto nel suo complesso (flessibilità e contenimento dei costi di revisione dei corrispettivi). Una duplice strategia è consigliabile: 1) prevedere una banda entro la quale non è prevista la rideterminazione del corrispettivo annuale; 2) prevedere per scostamenti delle percorrenze al di fuori della banda, una variazione del corrispettivo aggiuntivo in funzione delle caratteristiche della linea, in ottica di "neutralità" finanziaria per l'operatore. |
| Modifiche tariffarie | +T E' necessario prevedere un meccanismo che, in presenza di politiche tariffarie introdotte dall'amministrazione aventi un impatto potenziale rilevante sugli introiti tariffari, riveda il corrispettivo dovuto in ottica di neutralità finanziaria per l'operatore |



Una proposta di revisione del meccanismo di contribuzione

Sistema premiante

+I Il sistema premiante sarà strutturato in premi (incentivi positivi) e penali (incentivi negativi) applicati, con massima coerenza e semplificazione, su un medesimo insieme di indicatori ottenuti attraverso la verifica degli standard minimi di qualità (dal lato dell'offerta) e attraverso i risultati delle indagini di customer satisfaction (dal lato della domanda). Si escludono nella misurazione variabili di performance quali fattori di carico, passeggeri trasportati e incrementi dei ricavi tariffari, in quanto tali voci sono valutate in altra parte del meccanismo incentivante. In particolare, in ottica di certezza degli stanziamenti per il TPL a carico delle regioni, il livello massimo dei premi sarà limitato sulla base del ribasso d'asta e dei guadagni di produttività proposti dall'operatore in sede di gara. (Es. un ribasso d'asta sul corrispettivo pari al 3%, corrisponderà ad un premio annuale massimo del 3% del valore totale dell'affidamento annuale). Per questa ragione il sistema premiante non è necessariamente simmetrico. Inoltre, il sistema sarà disegnato in ottica non lineare e secondo una logica progressiva rispetto alla durata del contratto.



Una proposta di revisione del meccanismo di contribuzione

Il meccanismo di contribuzione così strutturato assume un duplice potere incentivante che opera in ottica virtuosa rispetto ad entrambe le funzioni di utilità dell’Autorità appaltante e del gestore

→ Un meccanismo di *price cap* disegnato in modo da prevedere una **correzione al ribasso del contributo annuale in ragione dell’incremento di produttività** del gestore registrato l’anno precedente, in ottica di ripartizione dei benefit (in parte sulla collettività, in parte sul gestore secondo un parametro “b”), è **coerente con l’obiettivo dell’Autorità di ridurre negli anni il contributo pubblico alla produzione del servizio** ma **mantiene un sistema di incentivo per il gestore a comportarsi in tal senso**

→ **Includere nell’offerta economica la “scommessa” del gestore sugli incrementi di produttività** che sarà in grado di conseguire negli anni, **assicura l’effettiva applicazione del meccanismo di *price cap*** così disegnato nel corso della gestione. Inoltre, **può contribuire ad elevare il grado di competizione tra gestori in sede di gara**

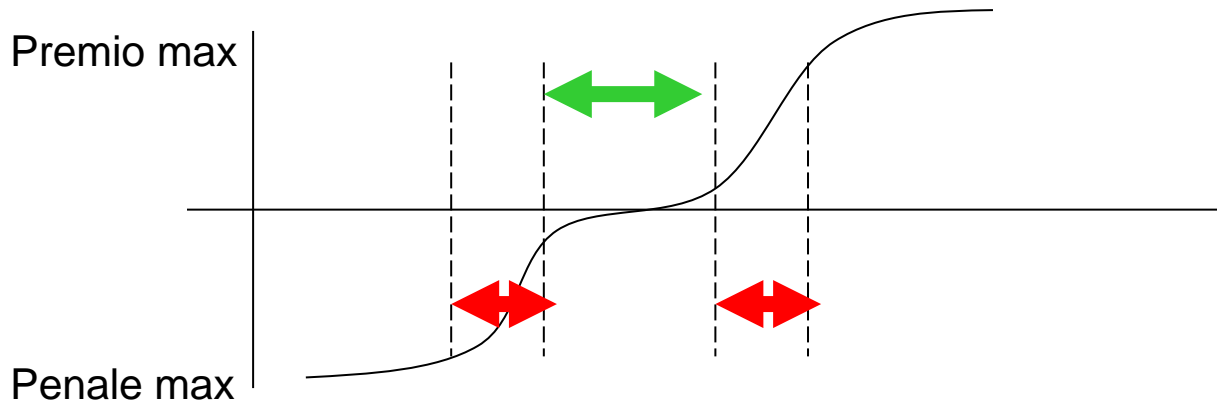


Una proposta di revisione del meccanismo di contribuzione

Il fatto che **la soglia massima per i premi sul rispetto degli standard di qualità sia determinata sulla base del ribasso sul corrispettivo e sulla base degli incrementi di produttività dichiarati in sede di gara** presenta innumerevoli vantaggi per entrambe le parti. **Il gestore, al momento del ribasso in sede di gara, sa di poter recuperare tutto il ribasso effettuato puntando su un'offerta di alta qualità.** Ciò si traduce, presumibilmente, in **maggiori ribassi in sede di gara** (le imprese si sbilanciano maggiormente), e in **servizi di più alta qualità** al fine di recuperare i ribassi proposti. **Per l'Autorità, ciò si traduce in qualità superiore (rispetto agli standard minimi contrattuali) a parità di risorse stanziare.** Probabilmente, lo stanziamento di risorse aggiuntive proprie, potrebbe facilitare maggiormente tale meccanismo. Tutto ciò, chiaramente, è ipotizzabile solo nella certezza dell'applicazione dei sistemi premianti/penalizzanti

Focus: il disegno del sistema premiante

Il sistema premiante/penalizzante deve essere disegnato in ottica non lineare. Per es. secondo una funzione logistica



Al fine di incentivare il contenimento entro una soglia intermedia per tutte le variabili oggetto di monitoraggio

Il sistema premiante deve essere disegnato in ottica progressiva. Ciò è ottenibile attraverso strategie differenti:

- Standard minimi di qualità crescenti nel corso degli anni e *range* di premi e penali fissi
- Standard minimi di qualità fissi nel corso degli anni e *range* di premi e penali crescenti
- Una combinazione crescente nel corso degli anni sia degli standard minimi di qualità sia del *range* di premi e penali



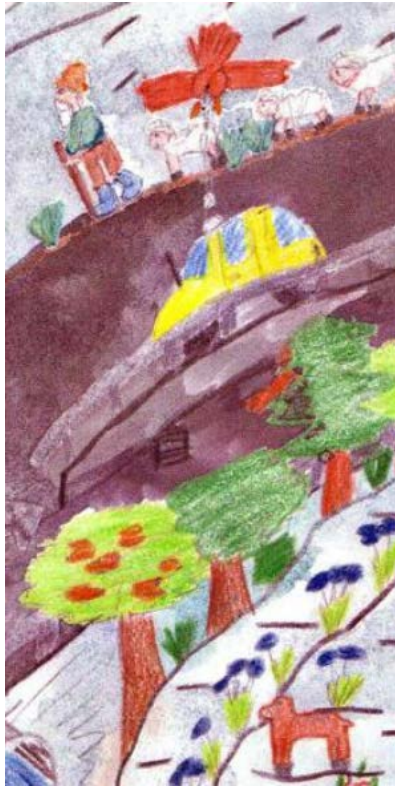
Focus: la retribuzione delle variazioni di percorrenza

La retribuzione delle variazioni di percorrenza sarà effettuata in un'ottica di **neutralità per l'operatore** (ovvero non generando vantaggi o svantaggi economici), onde evitare la sovrapposizione con il meccanismo incentivante che sarà inserito nel Contratto di Servizio.

Sarà necessario tenere in considerazione tre differenti aspetti:

- mettere in atto un meccanismo che attribuisca un corrispettivo differente in funzione delle caratteristiche della linea oggetto di variazioni chilometriche, tenendo conto del costo chilometrico di esercizio della linea e della redditività della linea stessa
- tenere conto che possono esserci forti economie di scala per gli incrementi marginali sulle linee già esistenti e, al fine di semplificare le procedure di aggiustamento del corrispettivo, identificare una banda entro la quale non è prevista la rideterminazione del corrispettivo annuale
- definire una soglia massima oltre la quale non sia possibile modificare le percorrenze chilometriche.

GRAZIE PER L'ATTENZIONE!



Gabriele Grea
skype
twitter

gabriele.grea@unibocconi.it
gabgrea
@gabgrea @redmint_eu

