



UFT, xx.xx.2024

Guida alle convenzioni sugli obiettivi nel traffico regionale viaggiatori (TRV)

N. registrazione/dossier: BAV-313.300-6/10/2
Pratica:

**Progetto per il coinvolgimento
degli ambienti interessati**



Cronologia redazionale

Versione	Data	Stato/modifica/osservazione	Nome
1.1	27.11.2023	Bozza per traduzione	UFT
1.2	xxx 2024	Coinvolgimento degli ambienti interessati	
1.3	xxx 2024	Versione definitiva	UFT

Membri del gruppo di lavoro

Istituzione	Nome	
UFT	Michel Jampen	
UFT	Marie de Martignac	Responsabile di progetto
UFT	Audrey Granata	
UFT	Chantal Locher	
Cantone AG	Hans Ruedi Rihs	
Cantone BE	Martin Kindler	
Cantone FR	Grégoire Cantin	
Cantone SZ	Markus Meyer	
Cantone TG	Robert Dedecius	
Cantone TI	Simona Juri	
ZVV	Peter Frischknecht	

Consulenza al progetto e redazione dossier

Istituzione	Nome	
Rapp	Dieter Egger	Responsabile di progetto
Rapp	Eva Juhasz	

Indice

1	Introduzione	6
	Parte I: Basi, pianificazione, procedura	7
2	Basi legali	7
	2.1 LTV rivista	7
	2.2 OITRV rivista	8
	2.3 OTV rivista	9
3	Strategia e pianificazione CO cantonali	10
	3.1 Strategia CO cantonale	10
	3.2 Pianificazione CO cantonale	10
	3.2.1 Armonizzazione delle concessioni	11
	3.2.2 Numero di CO per IT	11
	3.2.3 Durata.....	12
	3.2.4 Coordinamento dei committenti	12
	3.2.5 Lista di controllo per la pianificazione CO cantonale	12
4	Procedura per la redazione di una CO concreta	13
	4.1 Fase I: Valutazione della situazione e indirizzo strategico	13
	4.2 Fase II: Definizione della tipologia di CO	14
	4.3 Fase III: Elaborazione e negoziazione della CO	18
	4.4 Fase IV: Attuazione e controlling	18
	Parte II: Contenuti di una CO	19
5	Contenuti di una CO di tipo S	19
	5.1 Condizioni quadro	19
	5.1.1 Situazione iniziale (o preambolo).....	19
	5.1.2 Scopo	19
	5.1.3 Quadro giuridico	19
	5.1.4 Oggetto della CO.....	19
	5.1.5 Durata.....	19
	5.2 Contenuti concordati	19
	5.2.1 Sviluppo dell'offerta	20
	5.2.2 Mezzi d'esercizio	20
	5.2.3 Strategia energetica	20
	5.2.4 Ricavi accessori e attività accessorie.....	21
	5.2.5 Altri temi (all'occorrenza).....	21
	5.3 Disposizioni contrattuali generali	22
	5.3.1 Elementi contrattuali.....	22
	5.3.2 Entrata in vigore / Durata / Modifiche	22
	5.3.3 Mancanza di accordo	23
	5.3.4 Riserve	23
	5.4 Allegati	23
6	Contenuti supplementari dei tipi M e L	24
	6.1 Prestazioni dell'IT	24
	6.2 Prestazioni dei committenti	24
	6.3 Obiettivi di qualità	24

6.4	Costi/obiettivi di costi	25
6.4.1	Tipo M (obiettivi di costi).....	25
6.4.2	Tipo L (costi concordati).....	26
6.5	Ricavi/obiettivi di ricavi	26
6.6	Indennità/obiettivi di indennità	27
6.7	Adeguamento dei costi/degli obiettivi di costi	27
6.7.1	Modifiche delle prestazioni ordinate.....	28
6.7.2	Modifiche delle condizioni quadro legali.....	29
6.7.3	Modifiche a seguito del rincaro.....	29
6.7.4	Ulteriori motivi di adeguamento.....	30
6.8	Adeguamento degli obiettivi di ricavi o di indennità	30
6.9	Raggiungimento o mancato raggiungimento degli obiettivi	30
6.9.1	Criteri per il raggiungimento degli obiettivi.....	31
6.9.2	Conseguenze.....	31
6.10	Attuazione della convenzione	32
6.11	Allegati supplementari	32
7	Caso particolare del tipo XL	33
Parte III: Fase di attuazione		34
8	Attuazione nell'ambito della procedura di ordinazione	34
8.1	Documentazione da inoltrare a cura dell'IT	34
8.1.1	Adeguamento dei valori obiettivo alle mutate condizioni quadro.....	34
8.1.2	Presentazione dell'offerta.....	34
8.1.3	Rapporto d'attività (raggiungimento degli obiettivi).....	35
8.2	Controlling	35
8.3	Gestione dei contratti	35
Parte IV: Modelli di CO		36

Elenco delle tabelle

Tabella 1: Contenuti diversi in base alla tipologia di CO.....	16
--	----

Elenco delle figure

Figura 1: Fasi nel processo di redazione di una CO.....	13
Figura 2: Le quattro tipologie di CO.....	15

Elenco delle abbreviazioni

BMCH	Strumento di analisi comparativa nazionale
CO	Convenzione sugli obiettivi
DPM	Direct Performance Measures (misurazione della puntualità)
IPC	Indice nazionale dei prezzi al consumo
ISS	Indice svizzero dei salari
IT	Impresa di trasporto
LTV	Legge sul trasporto di viaggiatori (RS 745.1)
MSS	Mystery Shopping Survey
OITRV	Ordinanza sulle indennità per il traffico regionale viaggiatori (RS 745.16)
OTV	Ordinanza sul trasporto di viaggiatori (RS 745.11)
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SRQ	Sistema di rilevamento della qualità
TIM	Traffico individuale motorizzato
TP	Trasporti pubblici
TRV	Traffico regionale viaggiatori
UFT	Ufficio federale dei trasporti
UTP	Unione dei trasporti pubblici

1 Introduzione

Quale elemento fondamentale della riforma TRV, in futuro saranno concluse CO nel TRV con tutte le IT, in linea di principio sull'intero territorio nazionale (cfr. cap. 2).

L'introduzione sistematica di CO mira a raggiungere in particolare una maggiore sicurezza della pianificazione e un incremento dell'efficienza nella procedura d'ordinazione ordinaria.

Le esperienze sinora maturate testimoniano una prassi eterogenea e pongono in evidenza la necessità di uniformare e standardizzare le CO ai fini di una loro introduzione su scala nazionale; nel contempo dovrà essere data la possibilità di tenere conto della situazione specifica di un'IT o di un Cantone o una regione. Queste esigenze contrastanti possono essere conciliate attraverso la scelta del modello più adatto tra quattro tipologie base di CO, che presentano un diverso grado di dettaglio e un carattere più o meno vincolante. Per ciascuna tipologia è disponibile un modello di convenzione con elementi di testo. L'uniformità/standardizzazione e la parità di trattamento sono così garantite, pur lasciando un margine di discrezionalità sufficiente per rispecchiare la situazione della rispettiva IT.

La presente guida intende fornire un aiuto concreto per la redazione di CO nel TRV. Vi si trovano le risposte a domande sulle condizioni quadro (basi legali, pianificazione, responsabilità, durata ecc.) o sulla procedura pratica (scelta della tipologia, fabbisogno di tempo), come anche alle principali domande sul contenuto concreto delle convenzioni. La guida è integrata da modelli di convenzione per le diverse tipologie, che hanno lo scopo di ridurre il dispendio legato alla redazione.

La guida è suddivisa in quattro parti:

Parte I: Basi, pianificazione, procedura

Parte II: Contenuti di una CO

Parte III: Attuazione della CO

Parte IV (allegati): Modelli di CO

Parte I: Basi, pianificazione, procedura

2 Basi legali

Di seguito sono elencate le principali basi legali per la conclusione di CO.

- Legge federale sul trasporto di viaggiatori (LTV; RS 745.1)
- Ordinanza sulle indennità per il traffico regionale viaggiatori (OITRV; RS 745.16)
- Ordinanza sul trasporto di viaggiatori (OTV; RS 745.11)

Tutti questi atti normativi saranno modificati nell'ambito della riforma TRV e le nuove versioni entreranno in vigore a fine 2024. Per la conclusione di CO sono rilevanti in particolare i seguenti articoli degli atti normativi riveduti (modifiche in blu):

2.1 LTV rivista¹

Art. 31a^{ter} Convenzione sugli obiettivi

¹ Per le offerte ordinate congiuntamente la Confederazione e i Cantoni concludono con l'impresa interessata una convenzione sugli obiettivi.

² Nella convenzione sugli obiettivi possono concordare in particolare:

- a. obiettivi di prestazione riguardanti la qualità, la quantità, i proventi e i costi dell'offerta;
- b. il periodo durante il quale l'impresa deve raggiungere gli obiettivi;
- c. provvedimenti da adottare nel caso in cui gli obiettivi non fossero raggiunti;
- d. un sistema di bonus-malus relativo alla qualità e agli indici finanziari;
- e. il previsto sviluppo a medio termine dell'offerta.

³ Il Consiglio federale disciplina i casi in cui non dev'essere conclusa una convenzione sugli obiettivi.

Nota sullo stato delle basi legali (nota per il coinvolgimento degli ambienti interessati)

Mentre la nuova LTV è stata approvata dal Parlamento nel dicembre 2022, le ordinanze possono essere ancora soggette a modifiche. Gli articoli seguenti corrispondono alle ordinanze come modificate a settembre 2023, sottoposte a procedura di consultazione fino al 1° dicembre 2023. Saranno quindi sostituiti con la versione definitiva.

Nella presente guida, salvo indicazione contraria, i rimandi agli articoli di leggi o ordinanze si riferiscono alle basi legali valevoli al 01.01.2023. Soprattutto le parti di testo e i rimandi evidenziati in grigio dovranno essere adattati non appena saranno disponibili le versioni definitive delle leggi e delle ordinanze rivedute.

¹ [FF 2022 3210 - Legge federale sul trasporto di viaggiatori \(Legge sul trasporto di viaggiatori, LTV\) \(Riforma del traffico regionale viaggiatori e della presentazione dei conti\) \(admin.ch\)](#)

2.2 OITRV rivista

Art. 24 Principi

¹ La Confederazione e i Cantoni concludono con le imprese convenzioni sugli obiettivi per un periodo di quattro–sei anni. Una durata differente può essere stabilita di comune accordo.

² La Confederazione e i Cantoni non possono concludere con le imprese convenzioni incompatibili con le convenzioni sugli obiettivi.

³ Nelle convenzioni sugli obiettivi possono essere concordati obiettivi di costi o di indennità oppure essere stabiliti costi o indennità in maniera vincolante.

Art. 25 Eccezioni

¹ Non sussiste l'obbligo di concludere convenzioni sugli obiettivi:

per impianti a fune e battelli;

per offerte transfrontaliere;

per imprese con un importo annuale delle indennità inferiore a un milione di franchi²;

in singoli casi motivati³.

Art. 26 Convenzione sugli obiettivi dopo una messa a concorso

¹ Dopo una messa a concorso secondo l'articolo 32 LTV l'UFT, i Cantoni partecipanti e l'impresa aggiudicataria concludono la convenzione sugli obiettivi per il periodo definito nella decisione di aggiudicazione.

² Nella convenzione sugli obiettivi sono stabiliti i costi e i ricavi oppure solo i costi per i primi due periodi d'orario e disciplinati gli adeguamenti di tali importi per gli anni successivi.

³ In caso di cambiamento sostanziale delle condizioni, le parti possono adeguare di comune accordo la convenzione sugli obiettivi.

Art. 27 Sistema di bonus-malus

¹ I sistemi di bonus-malus non devono mettere in pericolo l'esistenza delle imprese.

² I bonus o i malus non devono essere considerati nell'attribuzione alla riserva speciale di cui all'articolo 36 LTV.

³ L'impresa può decidere liberamente in merito all'impiego del bonus.

Art. 67 Disposizioni transitorie

¹ Le convenzioni in materia di aggiudicazione secondo il diritto previgente sono equiparate, fino alla relativa scadenza, alle convenzioni sugli obiettivi di cui all'articolo 26.

(...)

² S'intendono le indennità nel TRV ordinato congiuntamente.

³ Tra cui, per esempio, le offerte con una particolare modalità di finanziamento o la rinuncia temporanea a una CO.

2.3 OTV rivista

Art. 15 Durata della concessione

¹ La concessione è rilasciata o rinnovata per 12 anni.

² La concessione può essere rilasciata o rinnovata per una durata inferiore in particolare se:

- a. ...
- b. ...
- c. ...
- d. [serve ad armonizzare le durate di concessione di più offerte ordinate di una stessa impresa.](#)

3 Strategia e pianificazione CO cantonali

Prima di procedere alla redazione concreta di una o più CO, i committenti devono chiarire le relative questioni strategiche. È inoltre opportuno che ogni Cantone allestisca una pianificazione a medio e lungo termine delle CO.

3.1 Strategia CO cantonale

Per prima cosa occorre definire l'obiettivo superiore perseguito con le CO, che può essere eventualmente ricavato da una strategia TP cantonale in cui sia definito l'orientamento a medio e lungo termine dei TP. Non di rado svolgono un ruolo importante anche le aspettative da parte della politica, che possono configurarsi come direttive per la conversione a forme di propulsione alternative, riduzioni di budget nel cui ambito vengono discussi i bandi di gara per autolinee, oppure sotto forma di richiesta di un ampliamento globale dei TP nel quadro di una priorità di sviluppo.

Dal punto di vista delle CO è importante stabilire se la situazione attuale del gestore è anche conforme alle esigenze a medio termine o sussiste piuttosto una necessità d'intervento o di adeguamento e, in tal caso, se si tratta di intervenire su una singola IT o di rinnovare l'intero panorama IT cantonale.

3.2 Pianificazione CO cantonale

In secondo luogo è opportuno allestire una pianificazione CO cantonale a più lungo termine (analogamente alla pianificazione della messa a concorso). Questa definisce il «panorama CO» cantonale, indicando

- con quali IT,
- per quale periodo (durata),
- quante CO devono essere concluse (generalmente una) e
- quali committenti sono coinvolti.

A prescindere dalle eccezioni definite nell'OITRV (cfr. cap. 2), ogni Cantone è tenuto a concludere CO con le IT presso le quali ordina offerte congiuntamente alla Confederazione. Per le IT le cui offerte sono ordinate da diversi Cantoni, la responsabilità è generalmente assunta dal Cantone ordinante che detiene la quota maggioritaria sulla base della chiave di ripartizione intercantonale, mentre nel caso delle IT nazionali (FFS, AutoPostale) con cui si auspica di concludere una CO per ogni regione, tale responsabilità è attribuita al committente principale della rispettiva regione. Le competenze devono essere concordate tra i Cantoni interessati. Analogamente alla procedura di ordinazione, la responsabilità è affidata a un Cantone e non alla Confederazione.

Una pianificazione previdente in relazione alle CO è un requisito imprescindibile per garantire il coordinamento

- tra le CO e le concessioni interessate,
- tra le CO e la procedura di ordinazione,
- con i Cantoni limitrofi e
- con un'eventuale pianificazione della messa a concorso.

In linea di principio occorre concludere una CO per ogni IT. Per ragioni di praticabilità, in futuro si auspica inoltre di uniformare la durata delle concessioni di ogni singola impresa, prolungandola dagli attuali 10 anni a 12 (cfr. cap. 2), al fine di favorire l'allineamento tra le durate della CO (normalmente 4 o 6 anni) e della concessione.

3.2.1 Armonizzazione delle concessioni

Per soddisfare il principio 1 IT – 1 CO – 1 durata della concessione⁴, si auspica di uniformare nel medio periodo (entro il 2030 ca.) la durata delle concessioni di un'IT o, nel caso di IT sovraregionali, di una regione. Al fine di armonizzare le concessioni per il trasporto di viaggiatori all'interno di un'IT, alcune dovranno avere durata più breve. L'articolo 15 OTV viene dunque integrato in modo che, in aggiunta alle motivazioni attuali⁵, una durata ridotta della concessione possa essere motivata anche con l'armonizzazione delle durate. Poiché per la concessione, il trasferimento, la modifica, il rinnovo o l'eventuale revoca è competente l'UFT, i Cantoni non possono controllare direttamente le durate delle concessioni. Possono però segnalare in tempo utile le modifiche auspicate (al più tardi in occasione della procedura di consultazione sulla domanda di concessione) sia alle IT in qualità di richiedenti che all'UFT in qualità di autorità concedente. I Cantoni necessitano a tale scopo di una chiara strategia e pianificazione per quanto riguarda l'armonizzazione come anche la durata delle CO.

Nel caso ideale, è fissata una durata coincidente con la procedura di ordinazione biennale, il che significa che le concessioni terminano alla fine (e non nel mezzo) di un periodo di ordinazione.

Al fine di far coincidere la CO con la durata della concessione sono possibili assenze di CO (=singoli periodi di ordinazione senza CO) temporanee (ossia non sistematiche). Tali assenze possono essere utili anche nei casi in cui si voglia mantenere aperta la possibilità di una messa a concorso alla fine della concessione⁶.

3.2.2 Numero di CO per IT

In linea di massima, per ogni IT viene conclusa una CO che si riferisce di regola a tutte le linee gestite dall'IT nel TRV (ed ev. anche nel traffico locale⁷).

A questo principio di una convenzione per IT si deve derogare nel caso delle imprese attive a livello sovraregionale (come AutoPostale e FFS).

In tutti gli altri casi è opportuno fare in modo che per ogni IT esista una CO, che all'occorrenza riunisca anche diverse combinazioni di linee con obiettivi differenti. Tale soluzione può risultare utile in particolare nei casi seguenti:

- l'IT serve diversi mercati/reti tra loro indipendenti, che presentano eventualmente differenze in termini di committenti, situazione iniziale ecc.;
- l'IT fornisce prestazioni per diversi Cantoni che adottano approcci fortemente divergenti.

In via eccezionale, per questo genere di IT è ipotizzabile anche la conclusione di più CO.

L'opportunità di concludere più CO per singola IT andrebbe considerata inoltre nei casi seguenti:

- l'IT gestisce linee di tram e autobus oppure linee ferroviarie e di autobus ed entrambi i tipi di trasporto presentano un elevato volume di prestazioni (in caso contrario sarebbe indicata una CO comune);
- il Cantone intende concludere CO separate per il traffico regionale e per il traffico locale ordinato da terzi.

La procedura (quante CO? Per quali offerte?) dev'essere coordinata tra tutti i committenti coinvolti. Il Cantone responsabile per l'IT assume il coordinamento.

⁴ In caso contrario, una sincronizzazione tra la CO e la concessione sarebbe possibile solo concludendo diverse CO per ogni IT, soluzione che appare svantaggiosa per diversi motivi.

⁵ Su proposta dell'IT, in presenza di una pianificazione della messa a concorso o conformemente alla messa a concorso – cfr. art. 15 OTV.

⁶ Se una CO dura fino alla fine della concessione e gli obiettivi sono adempiuti, un'eventuale messa a concorso può essere pubblicata solo dopo la scadenza della CO (cfr. art. 32 cpv. 2 lett. a LTV).

⁷ Le CO per il traffico locale non sono oggetto della presente guida. Per le imprese che gestiscono linee sia del TRV sia del traffico locale, sarebbe opportuno concludere una CO estesa a tutte le linee ordinate da Confederazione e Cantone/i.

3.2.3 Durata

Idealmente, la durata di una CO è pari a quattro o sei anni a seconda della tipologia (cfr. al riguardo cap. 4.2). Una durata più lunga offre maggiore sicurezza della pianificazione alle parti contraenti e comporta un onere amministrativo inferiore, se calcolato sull'intera durata. Contro una durata più lunga gioca invece, soprattutto l'incertezza legata all'andamento dell'offerta, dei prezzi e di altri fattori (cfr. al riguardo cap. 6.7).

Le CO con durata di sei anni sono dunque più adatte in assenza di obiettivi quantitativi o se non si prevedono variazioni sostanziali delle condizioni quadro, nonché laddove entrambe le parti siano disposte a sostenere i rischi legati alla maggiore incertezza.

3.2.4 Coordinamento dei committenti

In linea di principio, tutti i committenti delle prestazioni oggetto della CO devono essere parti contraenti e sottoscrivere la CO. Sono ipotizzabili eccezioni in particolare nel caso di singoli committenti che detengono quote d'ordinazione marginali.

In questa fase si dovrebbe dunque procedere a un coordinamento preventivo con i Cantoni limitrofi e chiarire per tempo se questi intendono aderire a una CO o avvalersi di una deroga e concludere una propria CO (cfr. cap. 3.2.2).

3.2.5 Lista di controllo per la pianificazione CO cantonale

Nell'ambito della pianificazione CO cantonale occorre rispondere alle seguenti domande di fondo.

1. Strategia

- Quali obiettivi superiori vengono perseguiti con le CO?
- Esistono direttive da parte della politica e, se sì, quali?

2. Committenti

- Per ogni IT: quale Cantone è il committente responsabile (che coordina gli altri Cantoni)?
 - Per ogni IT: quali altri Cantoni sono coinvolti? Quali sono i loro interessi?
- > Elenco delle IT con le quali il Cantone deve concludere una o più CO in qualità di responsabile.

3. Concessioni

- In che modo dev'essere armonizzata la durata delle concessioni?
 - È necessaria un'armonizzazione con la procedura di ordinazione?
- > Allestire una pianificazione e cercare un colloquio tempestivo con IT e UFT.

4. CO per singola IT

- Una CO (=caso normale) è sufficiente o vi sono motivi per concludere più CO?
- Per quale periodo (durata) viene conclusa la CO / vengono concluse le CO?
- Non è stata conclusa una CO?
- Quali committenti sono coinvolti?
- Quando si deve avviare la pianificazione di quale CO?

4 Procedura per la redazione di una CO concreta

La figura seguente mostra le quattro fasi del processo di realizzazione di una CO, dalla fase iniziale fino alla sua attuazione. Essa illustra il processo di elaborazione e aiuta a pianificarlo.



Figura 1: Fasi nel processo di realizzazione di una CO

L'esperienza indica che a richiedere tempo è soprattutto la conclusione ex-novo di una CO. Per avere tempo a sufficienza per le singole fasi, il processo di realizzazione della CO dovrebbe essere avviato uno o due anni prima della firma. Tale modo di procedere può essere utile anche per le convenzioni successive. Sempre in base all'esperienza, emerge che il dispendio di tempo non è tanto dovuto alle questioni di fondo (quali contenuti sono oggetto della convenzione, come vengono definiti gli obiettivi), quanto piuttosto alle negoziazioni in sé, visto che entrambe le parti hanno già esperienza in merito e hanno idee più precise dei contenuti e dei parametri obiettivo.

Consiglio: pianificare con almeno un anno di anticipo.

4.1 Fase I: Valutazione della situazione e indirizzo strategico

Inizialmente va stabilito cosa s'intende ottenere con la CO. Sotto la responsabilità del committente principale (Cantone), i committenti definiscono un indirizzo strategico per l'IT e per la CO da concludere. Tale indirizzo si deduce dagli obiettivi superiori (cfr. cap. 3), ma si orienta anche alla situazione specifica dell'IT. Per tale motivo la definizione della strategia dev'essere preceduta da una valutazione della situazione riguardante costi e qualità, ma anche altri temi quali offerta, materiale rotabile, energia ecc.

In termini concreti, la valutazione della situazione risponde alle domande seguenti.

- **Qualità:** la qualità è coerente con le aspettative e le direttive dei committenti? In caso negativo, sono già previsti provvedimenti?
La valutazione si basa sui risultati del SRQ-TRV nonché, eventualmente, sui sondaggi sulla soddisfazione dei clienti e sulle analisi delle loro reazioni.
- **Costi:** l'IT produce in modo efficiente o sussiste potenziale di risparmio? Adempie gli obiettivi e le direttive del Cantone? In caso negativo, sono già previsti provvedimenti?
Questa valutazione si basa su un'analisi comparativa (BMCH).
- **Offerta:** i committenti hanno pianificato modifiche dell'offerta di trasporto per la durata della CO? In caso negativo, si prevede che l'offerta rimarrà stabile?
- **Energia:** l'IT ha elaborato una propria strategia energetica? Ha definito provvedimenti appropriati per conseguire gli obiettivi energetici e climatici propri e della Confederazione?
- **Materiale rotabile:** esistono direttive cantonali, per esempio, per la conversione a forme di propulsione alternative? Su quale orizzonte temporale?
- Sono previste nel medio periodo altre grandi modifiche/novità, per esempio per quanto riguarda la distribuzione, il sistema d'informazione alla clientela ecc.?

- Sussiste la necessità di formulare esplicitamente direttive dei committenti, per esempio in materia di pubblicità sui veicoli, collaborazione, rendicontazione ecc.?

Come risultato della valutazione della situazione, per ogni IT (ovvero → per ogni convenzione, se in via eccezionale vengono concluse più CO per IT) è chiaro se si tratta innanzitutto di

- raggiungere un'intesa tra le parti in merito alla strategia di sviluppo a medio termine dell'IT;
- chiarire alcuni punti ricorrenti riguardo alla collaborazione;
- stabilizzare o ridurre i costi dell'offerta;
- aumentare la qualità delle prestazioni;
- promuovere una mentalità e un modo d'agire imprenditoriale presso l'IT.

Consiglio: assicurarsi che i decisori politici sostengano la strategia.

4.2 Fase II: Definizione della tipologia di CO

Una volta chiarito l'indirizzo strategico da perseguire con la CO, nella fase II occorre definire la tipologia di convenzione. Si può scegliere sostanzialmente tra quattro tipologie (S, M, L e XL), tenendo presente che il tipo XL è contemplato per un solo caso d'uso, ossia in sostituzione dell'attuale convenzione in materia di aggiudicazione che viene conclusa in esito a una messa a concorso. In pratica, la scelta è dunque limitata a tre tipologie.

Tutte hanno in comune il fatto di concordare per 4–6 anni aspetti che si estendono al di là di un periodo di ordinazione. A seconda della tipologia di CO, questa comprende i temi seguenti:

- sviluppo dell'offerta e della flotta;
- aspetti selezionati delle prestazioni;
- collaborazione;
- qualità;
- aspetti finanziari (solitamente costi);
- conseguenze in caso di (mancato) raggiungimento degli obiettivi misurabili.

Le differenze tra le varie tipologie risiedono nel grado di dettaglio e di vincolo, in particolare riguardo alle convenzioni finanziarie (cfr. fig. 2 e tab. 1). Quanto più la convenzione è vincolante e dettagliata, tanto meno onerose saranno di regola le successive procedure di ordinazione.

Mentre sul fronte finanziario è possibile concordare obiettivi o parametri fissi, per la qualità si possono concordare solo obiettivi il cui mancato raggiungimento comporta o meno conseguenze.

CO small	CO medium	CO large	CO extra large
Concezione comune (valutazione della situazione) e strategia di sviluppo a medio termine	Accordo su parametri obiettivo e conseguenze in caso di mancato raggiungimento L'indennità viene corrisposta sulla base dei costi pianificati nell'offerta	I costi (o i tassi di costo) sono concordati in modo fisso L'indennità viene corrisposta sulla base dei costi concordati (indipendentemente dai costi pianificati)	Accordo sui costi complessivi fissi e in parte sui ricavi, <u>incl.</u> direttive dettagliate in materia di prestazioni Sostituisce l'attuale convenzione in materia di aggiudicazione per le messe a concorso

Aumento del carattere vincolante e della densità normativa

Figura 2: Le quattro tipologie di CO

La CO di **tipo S** è sostanzialmente una specie di contratto di collaborazione e non contiene obiettivi quantitativi. In primo piano vi sono gli obiettivi comuni del/i committente/i e dell'IT e una strategia di sviluppo comune a medio termine. La varietà di temi è dunque ampia e spazia dallo sviluppo dell'offerta, alla strategia per il materiale rotabile, fino a innovazioni, attività accessorie e aspettative in termini di qualità. La CO può contenere anche obblighi di astensione, ossia disciplinare le azioni che l'IT ha il divieto di intraprendere.

In una CO di **tipo M** la priorità è data alla riduzione dei costi e/o all'aumento della qualità su base cooperativa. Diversamente dal tipo S, vengono concordati anche parametri obiettivo quantitativi connessi ai costi⁸ e/o alla qualità e vengono indicate le conseguenze in caso di mancato raggiungimento, per esempio un piano di misure o la possibilità di una messa a concorso. Gli obiettivi riguardanti i costi possono essere concordati sotto forma di costi complessivi annuali o di tassi di costo (cfr. al riguardo cap. 6.4), mentre gli obiettivi di qualità si riferiscono ai rilevamenti della qualità nel SRQ-TRV ed eventualmente ai sondaggi sulla soddisfazione dei clienti. Quando si conclude una CO di tipo M, i costi non coperti sono indennizzati sulla base dei costi pianificati indicati nell'offerta (come accadeva finora in assenza di una CO). Questi ultimi sono determinanti anche per la verifica del raggiungimento degli obiettivi.

Una CO di **tipo L** si sovrappone per molti aspetti al tipo M, con la differenza che sul fronte dei costi non vengono concordati obiettivi (che potrebbero anche essere mancati), bensì costi fissi (o tassi di costo). Le indennità sono pertanto calcolate sulla base dei costi concordati nella CO e in modo indipendente dai costi pianificati (quindi, diversamente dal tipo M, i costi non coperti pianificati su base annua non vengono indennizzati). L'IT assume dunque, per diversi anni, una più ampia responsabilità imprenditoriale ed è quindi maggiormente incentivata a produrre in modo efficiente⁹. Dal punto di vista dei committenti, il tipo L offre il vantaggio di avere costi fissi per tutta la durata della CO e garantisce quindi la sicurezza della pianificazione (con procedure di ordinazione meno onerose).

Una CO di **tipo XL** serve a garantire a lungo termine il risultato di un'aggiudicazione dopo messa a concorso. Vengono concordati i costi complessivi fissi e (nel caso di offerte al netto) per un periodo limitato anche i ricavi. La convenzione riporta inoltre gli elementi principali e i requisiti di prestazioni dettagliati del capitolato d'onere o dell'offerta dell'IT aggiudicataria. La durata della convenzione corrisponde a quella dell'aggiudicazione ed è solitamente pari a 10–12 anni (= durata della concessione secondo l'OTV o l'OTV rivista). Per le CO di tipo XL vedere il capitolo 7.

⁸ In linea di principio è possibile concordare anche obiettivi di ricavi o di indennità.

⁹ Poiché ora, secondo la LTV rivista, gli utili devono essere attribuiti alla riserva speciale solo nella misura del 50 per cento, mentre le perdite possono essere coperte al 100 per cento attingendo a tale riserva, per le IT il tipo L non comporta solo rischi, ma anche opportunità.

La tabella che segue offre una panoramica dei contenuti delle diverse tipologie di CO, mostrando come queste si differenziano soprattutto nei temi dei costi e degli obiettivi di qualità (cerchiati in rosso).

Tema	Tipo S	Tipo M	Tipo L	-> Capitolo
Scopo				5.1.2
Quadro giuridico				5.1.3
Oggetto				5.1.4
Durata				5.1.5
Sviluppo dell'offerta				5.2.1
Mezzi d'esercizio				5.2.2
Strategia energetica				5.2.3
Progetti di sviluppo, innovazioni				5.2.5
Marketing				5.2.5
Immagine / Pubblicità sui veicoli				5.2.5
Informazione alla clientela				5.2.5
Trasporto bagagli				5.2.5
Distribuzione				5.2.5
Controllo dei titoli di trasporto				5.2.5
Personale				5.2.5
Sicurezza				5.2.5
Collaborazione				5.2.5
Indici				5.2.5
Contratti con terzi				5.2.5
Obiettivi di qualità				6.3
Raggiungimento o mancato raggiungimento degli obiettivi				6.9
Finanziamento				5.2.5
Ricavi accessori e attività accessorie				5.2.4
Obiettivi di costi				6.4.1
Costi (tassi di costo)				6.4.2
Obiettivi di ricavi				6.5
Obiettivi di indennità				6.6
Adeguamento dei costi/degli obiettivi di costi				6.7
Raggiungimento o mancato raggiungimento degli obiettivi				6.9
Attuazione della convenzione				6.10
Disposizioni contrattuali generali				5.3
Firme				
Allegati				5.4 e 6.11

Legenda

Contenuti obbligatori

Contenuti ricorrenti

Da verificare caso per caso

Non presenti

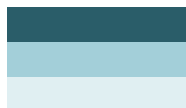


Tabella 1: Contenuti diversi in base alla tipologia di CO

L'indirizzo strategico definito nella fase I determina la scelta della tipologia di CO. In particolare, le diverse tipologie risultano adatte rispettivamente nei casi seguenti.

Tipo S

- Lo sviluppo dell'offerta è incerto.
- Si prevedono importanti modifiche a livello di esercizio (p. es. adeguamento del modo di propulsione, costruzione di nuovi depositi ecc.).
- Sussiste una necessità d'intervento limitata o uno scarso potenziale di miglioramento per quanto riguarda costi e qualità.
- L'analisi comparativa è ostacolata, per esempio, da un'insufficiente disponibilità di dati o dal fatto che l'IT opera in un contesto difficilmente paragonabile (p. es. comprensori con orari stagionali, corse in base alla domanda o linee percorse con bus elettrici).

Tipo M

- Sussiste una necessità d'intervento per quanto riguarda costi e/o qualità.
- Non si prevedono importanti modifiche dell'offerta (oppure è possibile stimarne le ripercussioni sugli obiettivi al momento della firma della convenzione).
- La cooperazione è posta al centro o l'IT intende/può sostenere pochi rischi a causa della sua situazione finanziaria.
- Gli obiettivi sono quantificabili e le conseguenze in caso di mancato raggiungimento applicabili.

Tipo L

- I committenti hanno idee chiare, motivate e realistiche in materia di costi.
- La situazione per quanto riguarda offerta, esercizio e/o contesto è stabile.
- L'IT desidera disporre di maggiore libertà imprenditoriale e ha nel contempo la volontà e la capacità di assumere più rischi.

La scelta tra i tipi S e M è effettuata sostanzialmente dai committenti (congiuntamente). Volendo semplificare, questi modelli corrispondono a una procedura di ordinazione ampliata.

La differenza tra i tipi M e L consiste nel passaggio a una maggiore imprenditorialità (costi sulla base della CO e non come da procedura di ordinazione). La scelta fra queste tipologie presuppone dunque una più attenta considerazione degli obiettivi e delle possibilità dell'IT.

I tipi M e L sono poco adatti nei casi in cui si prevedono importanti modifiche dell'offerta o dell'esercizio nel corso della durata della CO, le cui ripercussioni non sono ancora quantificabili al momento della conclusione della convenzione.

Consiglio: la forma segue la funzione – Stabilire la tipologia di CO orientandosi all'indirizzo strategico e alla situazione iniziale.

4.3 Fase III: Elaborazione e negoziazione della CO

Per l'effettiva elaborazione e negoziazione della CO si raccomanda di procedere per gradi, partendo dai principi fino ad arrivare ai dettagli.

1. Definire la tipologia di CO e gli indirizzi strategici di fondo (p. es. costi e mantenimento della qualità)
2. Principi (qualitativi): che cosa viene disciplinato in quale forma?
P. es. costi/km, adeguamento al rincaro (indicizzazione), qualità sulla base del SRQ-TRV, contenuti della rendicontazione
3. Negoziazione dei valori cardine: concretizzazione e quantificazione di contenuti/obiettivi
4. Formulazione del testo della CO: discussione di dettagli e formulazioni
5. Firma della CO

Si dovrebbe passare di volta in volta al punto successivo solo dopo aver ottenuto il consenso di tutte le parti in merito a quello precedente.

La responsabilità di tutti i passaggi è attribuita ai committenti o al Cantone responsabile. I committenti presentano all'IT le proprie idee o proposte (precedentemente consolidate) come base per la discussione.

Per ragioni di semplicità, i colloqui si tengono generalmente in seno agli stessi organi presso i quali avvengono i colloqui sull'offerta nell'ambito della procedura di ordinazione.

Onde evitare proposte di nuova deliberazione, i decisori che firmano la CO (p. es. il Consiglio di Stato per il Cantone e il consiglio d'amministrazione per l'IT) devono essere costantemente informati in merito alle decisioni intermedie. Occorre prevedere tempo a sufficienza per l'approvazione interna delle rispettive decisioni intermedie.

I contenuti concreti della CO saranno approfonditi nella parte II.

Consiglio: fissare per iscritto le decisioni intermedie.

4.4 Fase IV: Attuazione e controlling

L'attuazione della CO nel corso della sua durata sarà approfondita nella parte III.

Parte II: Contenuti di una CO

Per la configurazione concreta di una CO occorre sempre considerare la situazione specifica dell'offerta interessata, dell'IT e dei committenti. Le CO presenteranno dunque differenze nei loro contenuti effettivi, motivo per cui nella guida non sono formulate direttive standardizzate.

Poiché tuttavia la loro struttura e i loro contenuti di fondo sono simili, di seguito se ne discuteranno gli elementi tipici (per una panoramica cfr. tab. 1 nella parte I). Le spiegazioni sono ulteriormente integrate dalla parte IV, nella quale sono riportati modelli di CO rispettivamente per i tipi S, M e L con elementi di testo esemplificativi (per il caso particolare del tipo XL cfr. cap. 7).

La presente guida si applica per autobus e treni. Secondo la prassi invalsa, le spiegazioni e i modelli di CO si concentrano tuttavia sulle convenzioni nel settore degli autobus. Per le convenzioni nel settore ferroviario devono invece essere applicati per analogia, con adattamenti puntuali.

5 Contenuti di una CO di tipo S

5.1 Condizioni quadro

5.1.1 Situazione iniziale (o preambolo)

Qui possono essere delineati la situazione iniziale specifica e l'intento perseguito dalle parti contraenti (p. es. facendo riferimento a una convenzione esistente che dev'essere rinnovata). Poiché ora la conclusione di CO non si limita più a singoli casi, bensì è prevista per legge, questo passaggio iniziale può anche essere omissivo.

5.1.2 Scopo

Questo articolo contiene un breve riepilogo degli obiettivi e dei contenuti fondamentali della convenzione (rilevamento della situazione e indirizzi strategici) nonché, eventualmente, un rimando ai principi su cui essa poggia.

5.1.3 Quadro giuridico

Rimando alle basi legali rilevanti, in particolare l'articolo 33 LTV e l'articolo 31^ater della LTV rivista, e integrazione nei restanti processi, in particolare nella procedura di ordinazione (dove la CO funge da quadro di riferimento in cui vengono concordate offerte e indennità).

5.1.4 Oggetto della CO

Una CO si riferisce a diverse linee che possono essere riunite in una o più combinazioni di linee e sono solitamente elencate in un allegato.

5.1.5 Durata

Una CO dura in genere 4–6 anni d'orario (per la scelta della durata cfr. cap. 3.2.3). Copre quindi 2 o 3 periodi di ordinazione completi e dovrebbe essere sincronizzata con la loro cadenza.

5.2 Contenuti concordati

Questo capitolo costituisce il fulcro della convenzione. A seconda delle esigenze, il suo contenuto può essere più o meno esteso, dettagliato e vincolante (cfr. cap. 4.2).

Le CO offrono l'opportunità di disciplinare in modo vincolante importanti valori cardine della futura collaborazione tra committenti e IT, in particolare

- i temi strategici volti all'aumento della sicurezza della pianificazione e all'elaborazione comune di una valutazione della situazione e di una prospettiva futura per lo sviluppo dei TP nella regione;
- i temi operativi che si estendono oltre un periodo di ordinazione; e/o
- i temi ricorrenti che non devono così essere rinegoziati a ogni procedura di ordinazione.

In questo modo i committenti possono formalizzare le proprie direttive, mentre l'IT ottiene sicurezza della pianificazione e dispone di un tempo di preparazione sufficiente per la loro attuazione. Le CO offrono inoltre la possibilità di affrontare i conflitti di obiettivi e di stabilire un indirizzo strategico comune.

In ogni CO devono essere regolamentati i temi seguenti: sviluppo dell'offerta, sviluppo della flotta o del materiale rotabile e gestione dei ricavi accessori. I restanti temi da disciplinare sono strettamente correlati alla situazione specifica; l'elenco che segue è dunque meramente esemplificativo e non esaustivo.

In linea di principio, nella CO bisogna concordare esclusivamente ciò che non è già altrimenti regolamentato, per esempio in leggi, ordinanze, direttive dell'UFT ecc. Eccezione a seconda dei casi: le regolamentazioni esistenti che finora non sono state attuate o lo sono state in modo lacunoso possono essere fatte valere o sancite esplicitamente nell'ambito della CO.

5.2.1 Sviluppo dell'offerta

Qui viene indicato lo sviluppo dell'offerta pianificato per la durata della CO. Non si tratta tanto di un obbligo dei committenti, quanto piuttosto di una dichiarazione d'intenti. Inoltre può essere specificato il contributo dell'IT all'ulteriore sviluppo dell'offerta (p. es. proposte all'attenzione dei committenti).

5.2.2 Mezzi d'esercizio

Qui viene indicato lo sviluppo della flotta di veicoli o del materiale rotabile e/o di altri mezzi d'esercizio (p. es. depositi, officine) pianificato per la durata della CO.

In questo punto rientrano anche le affermazioni su un'eventuale decarbonizzazione (dichiarazione d'intenti, strategia, progetti pilota, studi) e sul relativo finanziamento, inclusi i rimandi a mezzi di promozione distinti.

Le convenzioni non sostituiscono le approvazioni dei mezzi d'esercizio secondo l'articolo 19 OITRV, che sono maggiormente dettagliate e vengono concesse separatamente.

5.2.3 Strategia energetica

Al fine di conseguire gli obiettivi della strategia energetica dell'UTP¹⁰, ogni IT, nell'ambito della propria strategia imprenditoriale ed entro i limiti delle proprie possibilità, deve porsi obiettivi specifici in materia di aumento dell'efficienza energetica e della produzione o di impiego delle energie rinnovabili. Per garantire il conseguimento di tali obiettivi, l'UTP e i committenti raccomandano a ogni IT di elaborare una strategia energetica specifica, definire misure interne adeguate e allestire un piano di attuazione.

Nella CO si può per esempio concordare

- l'elaborazione di una strategia energetica da parte dell'impresa;
- l'adozione di altre misure necessarie per il conseguimento degli obiettivi di cui sopra nel corso della durata della CO.

¹⁰ <https://www.voev.ch/fr/nos-themes/Energie/Strategie-energetique-de-IUTP>

Il tema della strategia energetica può essere affrontato in un capitolo a parte e/o integrato nei diversi capitoli pertinenti (p. es. mezzi d'esercizio, personale, indici, rendicontazione ecc.).

A prescindere da ciò, gli indici energetici devono essere rilevati conformemente alle direttive dell'UFT.

5.2.4 Ricavi accessori e attività accessorie

Nell'ambito delle CO è necessario disciplinare la gestione dei ricavi accessori e delle attività accessorie e la relativa delimitazione (cfr. art. 34 OITRV rivista e direttiva UFT [Guidance] su ricavi accessori/attività accessorie).

I ricavi accessori sono prestazioni che vengono fornite con le risorse dei settori indennizzati e che sono collegate in modo diretto e praticamente indissolubile con le offerte indennizzate. Tali prestazioni fanno parte delle offerte presentate nell'ambito delle messe a concorso e riducono di norma i costi non coperti.

Diversamente dai ricavi accessori, le attività accessorie sono prestazioni autonome dal punto di vista della produzione, la cui separazione giuridica non comporta problemi di sorta. Tali attività devono essere gestite in un settore distinto, in quanto danno luogo a ricavi/perdite senza un effetto diretto sulle indennità.

Qualora l'impiego di risorse riguardi sia le offerte ordinate sia le offerte per terzi, nella CO dev'essere stabilito in modo vincolante quali prestazioni sono gestite come ricavi accessori e quali come attività accessorie (p. es. corse straordinarie con autobus di linea, prestazioni in officina per terzi, corse sostitutive).

5.2.5 Altri temi (all'occorrenza)

- **Progetti di sviluppo, innovazioni**
Regolamentazione delle modalità dei progetti pianificati, per esempio un progetto pilota per un'offerta in base alla domanda. Occorre disciplinare in particolare se il finanziamento avviene nell'ambito della procedura di ordinazione o tramite programmi di promozione separati (promozione dell'innovazione presso l'UFT).
- **Marketing**
Per esempio, ricerca di mercato (sondaggi rivolti a clienti e non clienti ecc.) o analisi di mercato, indirizzi strategici connessi ai diversi gruppi di destinatari (p. es. pendolari), in particolare ai fini dell'acquisizione di clienti; priorità delle misure pianificate nel corso della durata della CO (p. es. in relazione all'introduzione di una nuova offerta), collaborazione e ripartizione dei compiti con altri attori (p. es. comunità tariffaria) per evitare sovrapposizioni (può includere anche obblighi di astensione).
- **Immagine / Pubblicità sui veicoli**
Direttive dei committenti in materia di allestimento di veicoli e fermate (p. es. utilizzo di un design cantonale) o per le superfici pubblicitarie sui veicoli e al loro interno (p. es. finestrini senza pubblicità, rinuncia alla pubblicità su tutta la superficie ecc.).
- **Informazioni alla clientela**
Regolamentazione relativa ai sistemi cantonali o regionali integrativi d'informazione alla clientela, accordi sull'equipaggiamento di fermate selezionate per esempio con pannelli elettronici delle partenze, direttive per l'acquisto o il rinnovo di sistemi d'informazione alla clientela, direttive dei committenti in materia di informazione alla clientela alle fermate che vanno oltre le disposizioni di legge (p. es. codice QR con link al piano delle partenze e informazioni sul traffico in tempo reale).
- **Trasporto di bagagli**
Per esempio, direttive dei committenti sul trasporto di biciclette o sci (nel veicolo, in rimorchi) oppure accordo su prestazioni aggiuntive e sul relativo finanziamento (p. es. trasporto bagagli in albergo nelle regioni turistiche).

- **Distribuzione**
Per esempio, modalità d'introduzione di un sistema di distribuzione (uniforme a livello nazionale, cantonale o regionale, trasversale alle IT), partecipazione all'acquisto trasversale alle IT di nuove infrastrutture di distribuzione (p. es. nell'ambito della digitalizzazione), utilizzo delle app di altre IT (rinuncia a un proprio sviluppo).
- **Controllo dei titoli di trasporto**
Per esempio, direttive dei committenti in merito al numero e alla tipologia dei controlli a campione, oppure accordo sulla partecipazione a un gruppo di controllo centrale trasversale alle IT.
- **Personale**
Per esempio, misure specifiche di formazione continua sulla base delle reazioni ricevute dai clienti, per la formazione su un nuovo dispositivo o per lo sviluppo di conoscenze linguistiche nelle regioni turistiche.
- **Sicurezza**
Per esempio, impiego di personale di sicurezza in corsi selezionati e relativo finanziamento.
- **Collaborazione**
Regolamentazione della collaborazione tra IT e committenti, con particolare riguardo per contenuti e scadenze in materia di rendicontazione (in generale o con riferimento a esigenze di dati specifiche, p. es. dopo l'introduzione di una nuova offerta), coinvolgimento di committenti che detengono una quota ridotta nell'ordinazione. Questa parte può contenere anche direttive sulla collaborazione con terzi, per esempio con comunità tariffarie, Comuni, altre IT ecc.
- **Contratti con terzi**
Regolamentazione dell'interazione con il TRV ordinato, in particolare procedura nel caso in cui vengano meno le offerte ordinate da terzi (gestione della perdita di sinergie).
- **Ricavi**
Per esempio, indicazioni di carattere generale sul comportamento dell'IT e direttive per la preventivazione dei ricavi nell'ambito della procedura di ordinazione.

Vanno concordati esplicitamente solo in via eccezionale (in quanto già sostanzialmente disciplinati):

- **Indici e indicatori**
Le parti possono concordare la fornitura di ulteriori indici e gli standard concernenti la loro qualità o la metodologia di rilevamento.
- **Finanziamento**
Accordi in materia di finanziamento, per esempio utilizzo della fidejussione solidale della Confederazione per ridurre i costi di finanziamento, oppure accordi sull'ammontare consentito degli interessi del capitale proprio.

5.3 Disposizioni contrattuali generali

5.3.1 Elementi contrattuali

Elenco di tutti i documenti e procedura in caso di contraddizioni fra di essi.

5.3.2 Entrata in vigore / Durata / Modifiche

La durata indicata all'inizio (=anni d'orario a cui la convenzione si riferisce) viene precisata chiarendo che la convenzione entra in vigore con la sua firma, ha una durata fissa (senza disdetta prevista) e si estingue con il venir meno della/e concessione/i cui fa riferimento. Qualora la CO riguardi linee la cui concessione scade nel corso della durata della convenzione, in questo punto si può concordare che l'IT proponga il rispettivo rinnovo solo per un periodo ridotto, ai fini dell'armonizzazione con le restanti concessioni.

È preferibile evitare proroghe tacite. In caso di bisogno, è possibile inserire una dichiarazione d'intenti per il rinnovo della convenzione.

Qui possono inoltre essere concordate (per iscritto) le esigenze relative alle modifiche della convenzione nel corso della sua durata.

5.3.3 Mancanza di accordo

Le istanze per la composizione delle controversie sono in linea di massima predeterminate. Con la LTV rivista (art. 31^{bis}), infatti, le competenze per l'offerta ordinata congiuntamente sono conferite alla Confederazione non solo in caso di mancanza di accordo sulle convenzioni sull'offerta, ma anche nell'ambito delle CO.

Nella CO si può inoltre concordare in via anticipata una procedura per gradi o un processo di moderazione. I processi di moderazione sono però dispendiosi in termini di tempo e costi.

5.3.4 Riserve

Riserve espresse dalla Confederazione e da eventuali altri committenti che firmano la CO ma non ordinano tutte le prestazioni oggetto della convenzione. La CO non mette in conto le convenzioni sull'offerta; inoltre, le prestazioni possono essere ordinate solo in presenza delle necessarie decisioni sul budget.

5.4 Allegati

Per una migliore leggibilità della convenzione, nonché nell'ottica di eventuali successivi adeguamenti (neppure gli allegati possono essere modificati unilateralmente; una modifica di comune accordo è tuttavia più semplice dal punto di vista amministrativo rispetto a una nuova firma dell'intera convenzione), si raccomanda di «esternalizzare» negli allegati i **contenuti particolarmente estesi o soggetti a modifiche** e di inserire i corrispondenti rimandi nel testo principale.

L'inserimento di un allegato è raccomandabile o da valutare per i seguenti contenuti:

- (combinazione di) linee.

6 Contenuti supplementari dei tipi M e L

6.1 Prestazioni dell'IT

Obblighi e prestazioni dell'IT risultano in linea di principio dalla concessione e dalle pertinenti basi legali (obbligo di trasporto, obblighi relativi agli orari e alle tariffe, obbligo d'esercizio ecc.). Nella maggior parte dei casi non è dunque necessario riportare un elenco esplicito nella CO. Nelle CO di **tipo L**, tuttavia, poiché i costi sono concordati in modo vincolante, occorre definire con chiarezza almeno le prestazioni di trasporto indennizzate (p. es. con un rimando alle pubblicazioni degli orari e all'anno). A seconda dei casi, può inoltre essere necessario indicare esplicitamente anche altre prestazioni incluse nei costi concordati, in particolare se superano i livelli abituali (p. es. estese prestazioni di corse supplementari per coprire i picchi di domanda ecc.).

6.2 Prestazioni dei committenti

Per parità di trattamento, se le prestazioni dell'IT sono menzionate esplicitamente, si dovranno indicare proforma anche le prestazioni dei committenti (indennizzo delle prestazioni dell'IT secondo CO).

6.3 Obiettivi di qualità

A integrazione delle convenzioni meramente qualitative di tipo S, nelle CO di **tipo M e L** vengono solitamente concordati obiettivi quantitativi connessi alla qualità (per le possibilità legate a un sistema di bonus-malus cfr. riquadro nel cap. 6.9).

Come sistema di indicatori si presta il sistema di rilevamento della qualità per il traffico regionale viaggiatori (SRQ-TRV), gestito dall'UFT su scala nazionale. I dati e i valori misurati del SRQ-TRV si basano sui rilevamenti condotti dai clienti civetta (metodo MSS) sui veicoli e alle fermate, nonché sui rilevamenti automatici della puntualità (metodo DPM) effettuati dalle IT. L'UFT mette a disposizione delle IT, nella sua banca dati sulla qualità (BADA-Q UFT), un'applicazione informatica per la redazione semiautomatica di un rapporto standardizzato sulla qualità (rapporto Q).

Per gli aspetti rilevati con i metodi MSS e DPM, l'UFT ha definito valori unitari su scala nazionale, i cosiddetti standard minimi o valori di accettazione. Lo standard minimo è il livello minimo di qualità che i committenti pretendono dalle prestazioni di un'IT. Un'IT che raggiunge il valore di accettazione ha soddisfatto le aspettative dei committenti.

Come obiettivo di qualità viene solitamente concordato il valore di accettazione, che corrisponde all'obiettivo formulato dall'UFT nel rapporto Q. Un valore superiore non è di nessuna utilità, in quanto almeno la Confederazione non è disposta ad accettare costi aggiuntivi per una qualità superiore. Non è neppure utile prescrivere uno standard minimo, in quanto le IT sono comunque tenute a rispettare standard minimi (art. 18 cpv. 1 lett. b LTV).

Nel SRQ-TRV sono rilevati anche aspetti che in genere non rientrano nella sfera d'influenza dell'IT (in particolare la qualità delle installazioni alle fermate). La CO, però, dovrebbe contenere solo obiettivi che possono essere influenzati direttamente dall'IT. Si tratta in particolare dei criteri seguenti:

- informazione alla clientela sul veicolo;
- funzionalità della dotazione dell'autobus e/o del treno;
- ordine sull'autobus e/o treno;
- pulizia sull'autobus e/o treno;
- assenza di danni sull'autobus e/o treno;
- competenza e comportamento del personale viaggiante (solo autobus);
- informazione alla clientela alla fermata;
- puntualità.

Se in aggiunta al SRQ-TRV dell'UFT i Cantoni o altre organizzazioni nella regione interessata dalla CO realizzano regolarmente e con lo stesso metodo sondaggi sulla soddisfazione dei clienti, anche i risultati di tali sondaggi possono essere utilizzati per la definizione degli obiettivi di qualità. Anche in questo caso vale la regola per cui vengono concordati obiettivi solo per gli aspetti che possono essere influenzati direttamente dall'IT. Nella pratica, questi vengono spesso riuniti in un cosiddetto «indice della prestazione di trasporto» o «indice IT»¹¹ per il quale viene concordato un valore obiettivo.

Sono inoltre ipotizzabili ulteriori strumenti di rilevamento della qualità, tra cui gli indicatori basati sull'analisi sistematica delle reazioni dei clienti (p. es. numero di reclami relativi al comportamento del conducente ogni 100 000 viaggiatori). Poiché, tuttavia, tali indicatori possono avere anche un effetto disincentivante (p. es. l'IT può perdere interesse a raccogliere attivamente le reazioni dei clienti), questi obiettivi devono essere raccomandati solo in casi eccezionali, per esempio in presenza di concreti problemi di qualità in un settore specifico.

6.4 Costi/obiettivi di costi

6.4.1 Tipo M (obiettivi di costi)

Nel tipo M vengono concordati obiettivi di costi che, per quanto possibile, devono essere rispettati nel conto di previsione nell'ambito della procedura di ordinazione. Diversamente dal tipo L (cfr. cap. 6.4.2), le indennità continuano a essere corrisposte sulla base del conto di previsione. Come tutti i restanti obiettivi della convenzione, anche gli obiettivi di costi possono quindi essere raggiunti o mancati. Per tale ragione, una convenzione di tipo M deve contemplare le conseguenze in caso sia di raggiungimento sia di mancato raggiungimento degli obiettivi (cfr. cap. 6.9).

Dal punto di vista terminologico, le CO di tipo M (accordo sugli obiettivi di costi) devono essere chiaramente distinte dal tipo L (accordo sui costi fissi) onde evitare formulazioni ambigue (p. es. «Gli obiettivi di costi sono da intendersi come tetto di spesa per la procedura di ordinazione»).

La discussione per l'accordo sugli obiettivi di costi poggia sulle stesse basi utilizzate per i colloqui sull'offerta nell'ambito della procedura di ordinazione: analisi comparative (BMCH), evoluzione dei conti effettivi e di previsione degli ultimi anni, andamento della riserva, sviluppi futuri attesi ecc.

Gli obiettivi di costi sono solitamente concordati per combinazione di linee e non per singola linea, al fine di non limitare inutilmente il margine d'azione imprenditoriale dell'IT. Occorre comunque chiarire a cosa si riferiscono.

Gli obiettivi di costi possono essere mantenuti invariati ceteris paribus per l'intera durata della CO oppure possono evolvere nel tempo (valori obiettivo decrescenti nel corso degli anni).

In genere si riferiscono ai costi complessivi esclusa la riduzione della deduzione dell'imposta precedente (in quanto quest'ultima dipende dai ricavi o dalle indennità)¹² ed escluso l'utilizzo delle tracce ferroviarie¹³. In caso di bisogno è possibile escludere altre voci di spesa non controllabili dall'IT (p. es. costi dei carburanti); queste voci sono dunque irrilevanti per il raggiungimento degli obiettivi. La progressiva esclusione di voci di spesa comporta tuttavia lo snaturamento della CO e la conseguente perdita della sua funzione, a scapito della procedura di ordinazione.

In linea di massima è possibile concordare obiettivi (costi o tassi di costo per km produttivo, h produttiva, posto a sedere ecc.) anche solo per voci di spesa selezionate. Tale possibilità dovrebbe però essere limitata solo a casi eccezionali.

Gli obiettivi di costi possono essere definiti

- come tasso di costo in franchi per chilometro produttivo o

¹¹ Per esempio, media ponderata di comfort di viaggio, pulizia dei veicoli, personale viaggiante del bus, vendita tramite conducenti, sicurezza, affidabilità (ponderazione 50 %), possibilità d'informazione, informazioni in caso di ritardo.

¹² Se non si concordano i ricavi, e quindi le indennità, non è possibile concordare la voce di spesa da essi direttamente dipendente, ossia la riduzione della deduzione dell'imposta precedente. Tuttavia, se oltre ai costi sono concordati i ricavi, è più utile concordare direttamente le indennità.

¹³ In quanto per la maggior parte non rientra nella sfera d'influenza diretta dell'IT.

– come importo in franchi (costi all'anno e per combinazione di linee).

Il risultato è equivalente se il numero di chilometri è stabilito in modo chiaro, cosa vivamente raccomandata in entrambi i casi. La definizione come tasso di costo per chilometro può essere utilizzata direttamente per tenere facilmente in considerazione piccole oscillazioni nel volume di prestazioni (cfr. cap. 6.7).

In alternativa, gli obiettivi di costi possono essere stabiliti in relazione a un valore di riferimento (p. es. dal sistema comparativo nazionale BMCH, anno 20XX) o come percentuale di tale valore. Tale opzione offre il vantaggio, in particolare, di una definizione uniforme (a livello cantonale) dei valori obiettivo per diverse IT (x % del valore di riferimento della rispettiva IT). Inoltre, le variazioni delle condizioni di produzione e dell'offerta possono essere tenute più facilmente in considerazione mediante un ricalcolo del valore di riferimento. D'altro canto, il valore di riferimento non è né calcolabile né direttamente verificabile per l'IT («black box») e il suo eventuale ricalcolo richiede una complessa gestione dei dati da parte del Cantone, in particolare se come parametro non si utilizza il modello dei costi, bensì il 10 per cento delle IT più convenienti nell'anno di raffronto 20XX¹⁴.

6.4.2 Tipo L (costi concordati)

Diversamente dal tipo M, nel tipo L vengono concordati in modo vincolante non gli obiettivi di costi, ma i costi stessi (o anche singole voci di spesa direttamente influenzabili dall'IT). Si deve dunque prestare attenzione a una formulazione chiara: non si parla più di «obiettivi di costi» e occorre chiarire che le indennità sono corrisposte non solo sulla base dei conti di previsione (che continuano tuttavia a essere necessari in virtù di legge nonché dal punto di vista dei ricavi per la determinazione delle indennità), ma anche con riferimento ai costi concordati e ai ricavi pianificati. Per l'IT si generano in tal modo utili o perdite pianificati, corrispondenti alla differenza tra i costi pianificati e quelli concordati nella CO. Le differenze tra le indennità secondo CO e i costi non coperti secondo il conto di previsione devono essere indicate nell'offerta nell'ambito della procedura di ordinazione (importo a carico/a favore dell'IT).

Dato il carattere maggiormente vincolante, le CO di tipo L sono anche soggette a esigenze più elevate in materia di trasparenza. In tale tipologia, i costi devono essere in ogni caso concordati in termini assoluti come importo in franchi (costi all'anno e per combinazione di linee) o come tasso di costo in franchi per chilometro produttivo, nel secondo caso indicando chiaramente il numero di chilometri. Se la CO riguarda linee con finanziamento misto (p. es. TRV/traffico locale), i rispettivi costi devono essere suddivisi in modo da poter concordare separatamente i «costi TRV».

Ancor più che nel tipo M, i costi concordati devono essere sempre discussi con riferimento ai relativi meccanismi di adeguamento e alla ripartizione dei rischi (cfr. cap. 6.7). In particolare è indispensabile definire le modalità di adeguamento dei costi concordati in caso di variazioni nelle prestazioni di trasporto soggiacenti o nell'offerta dell'orario.

A parte questo, restano valide tutte le altre spiegazioni sugli obiettivi di costi applicabili per il tipo M (cfr. cap. 6.4.1).

6.5 Ricavi/obiettivi di ricavi

In genere non vengono concordati obiettivi quantitativi (tipo M) o importi fissi (tipo L) per i ricavi dei trasporti, in quanto l'IT li può influenzare solo parzialmente (dipendono dall'offerta, dalle tariffe TP, dall'andamento demografico, dal turismo ecc.) e indirettamente (marketing, qualità).

¹⁴ Nel BMCH sono definiti due parametri di riferimento alternativi: da un lato il modello dei costi, che rimane costante su diversi anni, e dall'altro un parametro di riferimento definito dal 10 per cento delle IT più convenienti, che cambia ogni anno. Entrambi possono essere utilizzati in linea di principio come parametri di riferimento per gli obiettivi di costi (il modello dei costi è più facile da attuare, in quanto cambia meno frequentemente).

Se nel singolo caso vengono tuttavia concordati obiettivi quantitativi o importi per i ricavi dei trasporti, l'esistenza di fattori esogeni (misure tariffarie, numero di abitanti ecc.) impone di prevedere meccanismi di adeguamento che sono però difficili da formulare (cfr. cap. 6.7).

Lo stesso vale in linea di massima anche per i ricavi accessori, per i quali si possono ipotizzare obiettivi quantitativi o importi fissi più che altro per offrire all'IT un incentivo imprenditoriale ad aumentarli.

6.6 Indennità/obiettivi di indennità

In genere non vengono concordati obiettivi di indennità o indennità fisse.

6.7 Adeguamento dei costi/degli obiettivi di costi

Per le convenzioni di tipo M e L, in cui vengono concordati parametri o obiettivi quantitativi, occorre stabilire se e in che modo questi verranno adeguati alle modifiche delle prestazioni o alle mutate condizioni quadro nel corso della durata della CO. Per gli obiettivi di qualità non è fondamentale necessario. Le regolamentazioni possono pertanto limitarsi ai costi/agli obiettivi di costi. Il loro adeguamento va disciplinato in particolare per i casi seguenti:

- modifiche delle prestazioni -> cap. 6.7.1
- modifica delle condizioni quadro legali -> cap. 6.7.2
- rincaro -> cap. 6.7.3
- altri motivi -> cap. 6.7.4

Rispondendo alla domanda a quali condizioni e secondo quali regole possono essere adeguati i parametri concordati (in particolare i costi) nel corso della durata della convenzione, il rischio¹⁵ viene in buona parte ripartito tra committenti e IT.

La ripartizione dei rischi avviene idealmente sulla base delle possibilità di esercitare un'influenza (controllabilità) nonché in considerazione della capacità di rischio e dei costi di copertura (p. es. prezzo del gasolio). I costi legati all'assunzione dei rischi possono così essere complessivamente ridotti, evitando anche i falsi incentivi. Dal punto di vista dei committenti occorre tenere presente che l'assunzione dei rischi da parte dell'IT non è «gratuita», in quanto questa richiederà costi/obiettivi di costi più elevati per coprire il rischio. Pertanto, i costi/gli obiettivi di costi devono essere sempre negoziati insieme all'adeguamento previsto dei valori obiettivo. Per contro, l'assunzione di molti/troppi rischi da parte dei committenti in alcune circostanze può creare falsi incentivi per l'IT.

In linea di principio sono possibili tre soluzioni:

- se i costi/gli obiettivi di costi non vengono adeguati, il rischio è interamente a carico dell'IT;
- se i costi/gli obiettivi di costi sono abbinati a indici dei prezzi (o ad altre basi di calcolo), i committenti si fanno carico del rischio di variazioni di prezzo (p. es. prezzo del gasolio al litro), mentre il rischio legato al fabbisogno quantitativo (p. es. litri di gasolio all'anno) è assunto dall'IT;
- se i costi/gli obiettivi di costi vengono adeguati nell'ambito della procedura di ordinazione in funzione degli sviluppi effettivi, il rischio è a carico dei committenti.

Quanto maggiore è la durata della CO, tanto più si dovranno prevedere adeguamenti. Nel caso delle CO quadriennali, in alcune circostanze è possibile rinunciare a determinati adeguamenti (p. es. rinuncia a considerare il rincaro, cosa che, a seconda del rincaro atteso, equivale a una riduzione scaglionata degli obiettivi di costi). Inoltre, quanto più vincolanti sono i parametri concordati, tanto più si dovrebbe concordare in modo vincolante il loro adeguamento. Questo vale in particolare per le CO di

¹⁵ L'assunzione del rischio comporta sempre anche delle opportunità: chi per esempio sostiene il rischio di un aumento dei prezzi del gasolio può approfittare anche di costi più bassi, a seconda dell'andamento dei prezzi. Per favorire la leggibilità, di seguito si parlerà in termini semplificativi solo di rischi, intendendo con essi anche le relative opportunità.

tipo L (il carattere vincolante dei costi concordati è altrimenti controbilanciato dalla successiva negoziazione del loro adeguamento). È però anche chiaro che non tutti gli sviluppi futuri possono essere previsti e disciplinati con meccanismi di adeguamento su base non negoziale.

Oggi sono messe in pratica e sviluppate ulteriormente diverse regole di adeguamento, in particolare per le modifiche dell'offerta e la considerazione del rincaro. Non si è però ancora affermata una regolamentazione standard. Per tale motivo nella guida non sono formulate raccomandazioni, ma vengono presentate diverse varianti.

Laddove possibile e opportuno, vanno privilegiate regole di calcolo univoche, in quanto consentono di alleggerire la procedura di ordinazione. Qualora ciò non sia fattibile, le discussioni a posteriori possono essere limitate facendo in modo che gli adeguamenti dei costi/degli obiettivi di costi si basino sul calcolo esistente. Entrambi i modi di procedere presuppongono che la CO contenga un calcolo trasparente e dettagliato, dal quale si possano evincere non solo le diverse voci di spesa ma anche le relative basi di calcolo (km produttivo, km a vuoto, h produttiva ecc.).

Gli adeguamenti avvengono fondamentalmente in entrambe le direzioni e possono quindi comportare un aumento o una riduzione dei costi/tassi di costo o degli obiettivi di costi.

6.7.1 Modifiche delle prestazioni ordinate

In linea di massima, le conseguenze finanziarie in caso di modifiche delle offerte ordinate sono a carico dei committenti. In altre parole l'IT non deve ritrovarsi in una posizione peggiore o migliore a causa della decisione dei committenti di ordinare più o meno prestazioni. Questo vale, di regola, per le modifiche non solo dell'orario ma anche di altre prestazioni ordinate (p. es. assunzione di compiti supplementari da parte dell'IT).

Nel caso di **modifiche sostanziali delle prestazioni** (p. es. nuovo programma d'offerta o conversione a forme di propulsione alternative), disciplinare tale aspetto a priori risulta difficile. In tal caso sono imprescindibili negoziazioni a posteriori, anche se mettono in dubbio i benefici degli obiettivi concordati. D'altronde, questo significa anche che le CO di tipo M e L dovrebbero essere concluse solo se non si prevedono modifiche sostanziali nel corso della loro durata (cfr. cap. 4.2).

Nel caso di **modifiche minori delle prestazioni** sono possibili anche adeguamenti di comune accordo (senza una chiara regola in materia di adeguamento), che possono tuttavia dare luogo a discussioni nell'ambito della procedura di ordinazione. Per tale motivo, per le modifiche minori dell'offerta nella CO vengono spesso definite regole di calcolo in materia di adeguamento. Concretamente, a tal fine si concordano perlopiù tassi di costo che moltiplicati per le prestazioni supplementari o inferiori definiscono i costi aggiuntivi o la riduzione dei costi¹⁶.

Qualora nella CO, invece di importi assoluti in franchi, sia concordato come valore obiettivo un tasso di costo per chilometro, è opportuno utilizzare direttamente quest'ultimo per le modifiche delle prestazioni. Si presume infatti implicitamente che tutte le modifiche delle prestazioni siano prodotte agli stessi tassi di costo medi per chilometro produttivo. In alcuni casi tale presunzione rappresenta solo un'approssimazione sommaria della realtà, in quanto non tiene conto delle sinergie (positive o negative) e della situazione specifica (ipotesi di efficienza costante dell'orario ecc.)¹⁷. In compenso, questo modo di procedere presenta il vantaggio che la modifica dei chilometri produttivi (diversamente dai veicoli-km e dalle ore d'impiego dei conducenti, cfr. sotto) può essere determinata in modo obiettivo.

Un approccio maggiormente differenziato consente di concordare tassi di costo (limite) per chilometro produttivo e per ora produttiva, ma presenta lo svantaggio che la determinazione della modifica delle ore produttive causata dalla modifica delle prestazioni può dare adito a discussioni.

¹⁶ Tranne per gli obiettivi di costi relativi a un valore di riferimento che in caso di modifiche dell'offerta è adeguato mediante modello dei costi.

¹⁷ Se, per esempio, per il prolungamento di una linea si può utilizzare il tempo di attesa comunque pagato per effettuare l'inversione, questo modo di procedere sovrastima i costi aggiuntivi.

Un caso particolare è rappresentato dalle **modifiche delle prestazioni temporanee causate da terzi**, per esempio a seguito di cantieri, manifestazioni ecc. Sebbene tali modifiche siano già sostanzialmente disciplinate in una direttiva dell'UFT¹⁸ (in modo differenziato per autobus e ferrovia), per evitare malintesi può essere comunque utile concordare esplicitamente nella CO il corrispondente modo di procedere e gli eventuali effetti sui costi, in particolare nel settore ferroviario in occasione di chiusure di più anni.

6.7.2 Modifiche delle condizioni quadro legali

Le ripercussioni delle modifiche delle condizioni quadro legali rilevanti per i costi sono ragionevolmente sostenute dai committenti (maggiore capacità di rischio). Questa fattispecie riguarda le aliquote d'imposta previste per legge (imposta sul valore aggiunto o riduzione della deduzione dell'imposta precedente), i contributi alle assicurazioni sociali, le modifiche delle leggi sulla durata del lavoro, la legislazione ambientale o l'esonero delle IT dai dazi sui carburanti ecc. Vi rientrano anche le misure d'emergenza adottate dalle autorità, come le restrizioni ai viaggi (pandemia).

Non è possibile concordare un modo di procedere univoco su questo fronte, in quanto le tipologie delle possibili modifiche sono variegata e imprevedibili.

Possono essere equiparati alle condizioni quadro legali le direttive emanate dall'UFT o le prescrizioni in materia di procedura di ordinazione che l'UFT ha dichiarato vincolanti per tutta la Svizzera, nonché le convenzioni e i regolamenti del settore, se approvati dai committenti.

6.7.3 Modifiche a seguito del rincaro

Una modifica dei prezzi (salari, costi materiali, carburante/energia) implica evidentemente un adeguamento degli obiettivi o dei parametri concordati, ma non necessariamente in tutti i settori. Esso dipende dall'importanza delle singole voci di spesa, dalla volatilità dei prezzi attesa, dalla situazione dell'IT (capacità di rischio) e dalla durata della CO (quanto maggiore è la durata, tanto più sarà opportuno un adeguamento). In particolare nel caso delle CO quadriennali, in alcune circostanze è possibile rinunciare almeno per determinate voci di spesa (anche nell'ambito della procedura di ordinazione non viene automaticamente accordata una compensazione del rincaro).

Non tutte le voci di spesa devono essere adeguate. In special modo gli ammortamenti, che non sono interessati dal rincaro a meno che non siano in previsione importanti acquisti sostitutivi. Non sono direttamente soggetti al rincaro neanche i costi di finanziamento.

Una chiara e semplice regola di adeguamento consiste in un'indicizzazione con i seguenti parametri pubblicati regolarmente dall'Ufficio federale di statistica¹⁹:

- IPC²⁰: per i costi materiali;
- ISS²¹, tutti i settori: per i costi del personale;
- prezzo del gasolio²²: per gli autobus a gasolio;
- indice dell'elettricità²³: per gli autobus elettrici.

Un'indicizzazione con questi parametri riferiti al passato presenta lo svantaggio che il relativo andamento dei prezzi viene preso in considerazione solo con un ritardo temporale. Poiché di norma le CO vengono continuamente rinnovate, tale situazione viene però compensata nel corso degli anni. Occorre inoltre considerare quali aspettative in materia di rincaro sono già riflesse nei costi/negli obiettivi di costi concordati, in modo da evitare che vengano contemplate due volte. L'utilizzo dell'ISS

¹⁸ Direttiva (Guidance): Computabilità dei costi, pag. 16 (versione 1.0 del 16 marzo 2023).

¹⁹ Per livellare le oscillazioni, si raccomanda di lavorare con i rispettivi valori annuali.

²⁰ UST n. 05.02.08

²¹ UST n. 03.04.03.00.05

²² UST n. 05.02.91

²³ UST n. 05.02.67, codice 100_4070

comporta inoltre lo svantaggio pratico che in passato tale indice veniva a volte pubblicato solo dopo la scadenza per la presentazione delle offerte nell'ambito della procedura di ordinazione.

Per tenere conto del rincaro non solo in modo differito, è possibile lavorare anche con previsioni del rincaro (p. es. previsioni della SECO, indicatori per la pianificazione finanziaria della Confederazione), eventualmente introducendo correzioni a posteriori sulla base del rincaro effettivo. Oltre a svantaggi pratici (la pubblicazione irregolare e l'adeguamento continuo delle previsioni possono dare luogo a discussioni sul valore determinante) e a obiezioni di fondo (incertezza delle previsioni, la compensazione anticipatoria del rincaro è inusuale), un tale modo di procedere è complesso e dunque indicato solo in casi limitati.

Sono possibili anche convenzioni meno chiare. Tuttavia, poiché sicuramente generano discussioni in fase di applicazione concreta, sono meno raccomandabili almeno per le CO di tipo L.

6.7.4 Ulteriori motivi di adeguamento

Fra questi rientrano, all'occorrenza, i costi successivi degli **investimenti** (pianificati) e dei **progetti** di ordine superiore (tariffazione, tecnologie). A meno che non si prevedano grossi investimenti, i costi per ammortamenti e interessi non vengono solitamente adeguati. In caso di bisogno, lo si può indicare esplicitamente.

Altre modifiche dei costi che non possono essere influenzate dall'IT e che giustificano pertanto un adeguamento degli obiettivi possono derivare da **potenziamenti delle capacità** legati alla domanda (p. es. veicoli di dimensioni maggiori o più prestazioni di corse supplementari) o da variazioni permanenti²⁴ delle **condizioni del traffico** (tempi di attesa più o meno lunghi a seguito di disagi alla circolazione causati dal TIM). Alla luce della durata tipica delle CO di «soli» 4–6 anni, una regolamentazione di questi aspetti risulta tuttavia opportuna solo in circostanze specifiche (p. es. in una regione turistica con picchi di domanda fortemente variabili o se viene pianificata una corsia preferenziale per gli autobus che riduce i tempi di percorrenza e quindi i costi).

6.8 Adeguamento degli obiettivi di ricavi o di indennità

Qualora siano concordati ricavi o obiettivi di ricavi, occorre considerare altri fattori esogeni (=non influenzabili dall'IT). È in ogni caso indispensabile un adeguamento delle **misure tariffarie**, fermo restando che non è possibile stabilire una chiara regola di calcolo in quanto tali misure non si ripercuotono allo stesso modo su tutte le categorie di titoli di trasporto. Ciò vale a maggior ragione per gli adeguamenti dei ricavi dovuti a **modifiche dell'offerta** e delle **chiavi di riparto** dei ricavi (nel caso di titoli di trasporto forfettari o di comunità). Si potrebbe pensare piuttosto a un'«indicizzazione» dei ricavi sulla base del numero di abitanti o delle notti di pernottamento.

Poiché i fattori esogeni si differenziano per costi e ricavi, gli obiettivi di indennità non possono essere adeguati direttamente, ma solo indirettamente mediante un adeguamento distinto degli obiettivi di costi o di ricavi soggiacenti.

6.9 Raggiungimento o mancato raggiungimento degli obiettivi

Se nella CO sono concordati obiettivi misurabili (obiettivi di qualità e/o obiettivi di costi per le CO di tipo M), occorre stabilire

- le modalità di valutazione del loro (mancato) raggiungimento -> capitolo 6.9.1
- le conseguenze che possono (eventualmente) derivarne -> capitolo 6.9.2

²⁴ Per la gestione delle variazioni temporanee delle condizioni del traffico (cantieri, manifestazioni ecc.) vedere il capitolo 6.7.1.

È necessario prestare attenzione all'utilizzo di formulazioni coerenti (p. es. meglio «L'IT si adopera per rispettare gli obiettivi concordati per la durata della presente CO» che non «L'IT rispetta gli obiettivi concordati per la durata della presente CO»).

6.9.1 Criteri per il raggiungimento degli obiettivi

Per la valutazione del raggiungimento degli obiettivi è necessario stabilire criteri univoci. Questi, come del resto gli obiettivi stessi, devono essere definiti in modo da poter rispondere con un chiaro «sì» o «no» (senza zone grigie), senza bisogno di discussioni, alla domanda se gli obiettivi sono stati o meno raggiunti. Oltre ai criteri effettivi (p. es. differenza tra costi pianificati e obiettivi di costi), bisogna precisare anche le tempistiche per il loro adempimento (in genere a cadenza annuale).

6.9.2 Conseguenze

In caso di **raggiungimento degli obiettivi** non vengono generalmente concordate conseguenze (nel senso di una «ricompensa»), in quanto si tratta di un esito in linea con le aspettative. In tal caso la collaborazione (e la CO) viene semplicemente portata avanti. Inoltre, la legge prevede già una conseguenza: secondo l'articolo 32 capoverso 2 LTV, le offerte di trasporto non possono (=devono) essere messe a concorso (=pubblicazione della messa a concorso) se «è stata conclusa una convenzione sugli obiettivi con un'impresa e quest'ultima adempie tali obiettivi». Concretamente, questo significa che in caso di raggiungimento degli obiettivi un'offerta può sì essere inserita nella pianificazione della messa a concorso, ma quest'ultima può essere pubblicata solo dopo la scadenza della CO e, a causa della durata del procedimento, un cambio di gestore è possibile solo dopo due anni anche se la concessione giunge a termine prima. Tale aspetto rappresenta una limitazione per i committenti nella pianificazione della messa a concorso e dev'essere tenuto in considerazione sia al momento di concordare gli obiettivi sia quando si stabilisce la durata della convenzione.

Si potrebbe pensare a una ricompensa finanziaria nell'ambito di un sistema di bonus-malus (cfr. riquadro sotto).

Di norma, al raggiungimento degli obiettivi non è raccomandabile rinunciare anticipatamente a una messa a concorso dopo la scadenza della concessione, in quanto una tale rinuncia comporterebbe limitazioni eccessive per i committenti. Piuttosto, in un simile caso può essere opportuna una dichiarazione d'intenti per la continuazione della collaborazione.

In caso di **mancato raggiungimento degli obiettivi** si devono sempre concordare le conseguenze, in quanto altrimenti gli obiettivi non produrrebbe alcun effetto. Tali conseguenze possono essere estremamente varie e differenziarsi inoltre in base al tipo di obiettivo (p. es. conseguenze maggiori in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi finanziari e conseguenze minori se non sono raggiunti gli obiettivi di qualità).

Come minimo si dovranno prevedere misure da adottare qualora gli obiettivi non vengano raggiunti.

Le conseguenze di più ampia portata si hanno nell'ambito di un sistema di bonus-malus (cfr. riquadro sotto).

La conseguenza principale consiste nella messa a concorso delle prestazioni in questione già nel corso della durata della CO e prima della fine della concessione (cfr. art. 32c cpv. 2 LTV: «se l'impresa (...) non adempie, in diversi punti o in un punto importante, una convenzione sugli obiettivi, sempreché la convenzione per questo caso preveda come sanzione la messa a concorso»). Una simile sanzione può essere concordata come conseguenza vincolante (automatismo) o anche solo come possibilità (formulazione potestativa). Si raccomanda in ogni caso di rimandare all'articolo 32c LTV, onde evitare possibili fraintendimenti (che cos'è un «punto importante»?). Volendo ampliare al massimo il margine d'azione dei committenti, si può inoltre escludere il termine d'attesa di un anno tra la pianificazione della messa a concorso e la pubblicazione.

Va considerato al riguardo che una messa a concorso come sanzione risulta più facile da attuare per le offerte di autolinee che non per quelle ferroviarie.

Sistemi di bonus-malus

I sistemi di bonus-malus si utilizzano per ottenere un comportamento auspicato mediante incentivi finanziari: se gli obiettivi vengono raggiunti, l'IT riceve un bonus, altrimenti deve corrispondere un malus. Tali sistemi si prestano soprattutto per il controllo della qualità o come incentivo a raggiungere gli obiettivi di qualità²⁵. Per poter esercitare il loro effetto incentivante, i valori obiettivo soggiacenti devono essere influenzabili direttamente dall'IT e tarati attentamente in funzione dell'ammontare dei bonus e dei malus.

Il sistema di bonus-malus viene espressamente menzionato nella LTV come possibile componente di una CO e la sua applicazione è (in parte) precisata (e nel contempo limitata) nell'OITRV. Tuttavia, questi sistemi sono ancora poco utilizzati.

Oltre allo scetticismo nei confronti dei sistemi d'incentivazione finanziaria in generale (p. es. perdita di motivazione intrinseca) e nel TRV in particolare (la fornitura della qualità concordata può essere pretesa dai committenti anche senza un bonus), tale situazione dipende soprattutto dal fatto che i sistemi di bonus-malus devono essere concepiti con la massima cura per evitare che producano falsi incentivi indesiderati.

6.10 Attuazione della convenzione

L'attuazione di una CO contenente obiettivi quantitativi (tipo M) o parametri (tipo L) è impegnativa, in particolare se i parametri concordati (offerta, costi ecc.) subiscono modifiche nel corso del tempo. È pertanto raccomandabile che le competenze siano disciplinate in modo esplicito all'interno della CO:

- Chi adegua gli obiettivi o i valori concordati? Quando?
- Chi controlla il raggiungimento degli obiettivi? Quando?
- Chi adegua eventualmente gli allegati?

Questi punti possono essere regolamentati in un capitolo a parte o anche nelle sezioni corrispondenti in altre parti della CO (cap. Raggiungimento o mancato raggiungimento degli obiettivi, cap. Adeguamento dei valori obiettivo, cap. Elementi contrattuali).

Per l'attuazione pratica di una CO vedere anche la parte III.

6.11 Allegati supplementari

Per una migliore leggibilità della convenzione, nonché nell'ottica di eventuali successivi adeguamenti (neppure gli allegati possono essere modificati unilateralmente; una modifica di comune accordo è tuttavia più semplice dal punto di vista amministrativo rispetto a una nuova firma dell'intera convenzione), si raccomanda di «esternalizzare» negli allegati i dettagli degli obiettivi finanziari e qualitativi e di inserire i corrispondenti rimandi nel testo principale.

²⁵ In linea di principio è ipotizzabile anche un sistema di bonus-malus basato su obiettivi superiori, come per esempio l'aumento della domanda o la ripartizione modale. Tuttavia, il fatto che questi parametri non siano direttamente influenzabili dall'IT mette in discussione l'effetto incentivante e la correttezza.

7 Caso particolare del tipo XL

La CO di tipo XL costituisce un caso particolare. Viene impiegata solo dopo una messa a concorso e sostituisce l'attuale convenzione in materia di aggiudicazione. Il tipo XL riunisce i principali contenuti/direttive della documentazione di messa a concorso e dell'offerta vincitrice allo scopo di definire l'offerta in modo vincolante per l'intera durata contrattuale.

Diversamente dalle altre CO, il tipo XL è più dettagliato, più vincolante e dura più a lungo.

Per i dettagli si rimanda alla guida sulla convenzione in materia di aggiudicazione dell'UFT.

Parte III: Fase di attuazione

8 Attuazione nell'ambito della procedura di ordinazione

L'attuazione di una CO contenente obiettivi quantitativi (tipo M) o parametri (tipo L) è impegnativa, in particolare se i parametri concordati (offerta, costi ecc.) subiscono modifiche nel corso del tempo. Le competenze sono disciplinate in modo esplicito all'interno della CO (cfr. cap. 6.10).

In linea di principio, la procedura di ordinazione costituisce il quadro di riferimento all'interno del quale la CO viene adeguata, se necessario, alle nuove circostanze e viene controllato il rispetto degli obiettivi. Soprattutto nel caso delle CO di durata più lunga, il fatto che possano essere apportati molteplici adeguamenti comporta una rigorosa gestione dei documenti al fine di mantenere il quadro generale delle convenzioni in essere.

Come di prassi nella procedura di ordinazione, i committenti, nel loro invito a presentare un'offerta, segnalano per tempo all'IT le modifiche delle condizioni quadro o dell'offerta (cfr. art. 16 OITRV).

8.1 Documentazione da inoltrare a cura dell'IT

In linea di massima, l'IT elabora nell'ambito della procedura di ordinazione la documentazione necessaria per l'attuazione e il controlling della CO e la inoltra ai committenti. L'IT

- illustra le eventuali modifiche delle condizioni quadro;
- propone eventualmente un adeguamento dei valori obiettivo concordati;
- allestisce la nuova offerta per il periodo di ordinazione successivo;
- riferisce in merito al raggiungimento degli obiettivi o spiega eventuali scostamenti.

8.1.1 Adeguamento dei valori obiettivo alle mutate condizioni quadro

L'IT illustra nell'ambito della sua offerta le modifiche delle condizioni quadro che richiedono un adeguamento degli obiettivi (se i committenti intendono a loro volta rivendicare motivi di adeguamento straordinari, lo indicano nella loro guida per la presentazione delle offerte).

L'IT desume quindi gli adeguamenti dei valori obiettivo in modo trasparente e verificabile e, qualora tali adeguamenti siano stabiliti applicando regole di calcolo concordate (p. es. indicizzazione), presenta le singole fasi di calcolo e le relative basi (p. es. stato dell'indice). Laddove siano necessarie negoziazioni, l'IT formula una proposta da discutere nell'ambito dei colloqui sull'offerta.

8.1.2 Presentazione dell'offerta

Nel caso delle CO di tipo S e M, in cui le indennità sono corrisposte indipendentemente dalla CO, la presentazione dell'offerta da parte dell'IT avviene secondo le modalità abituali.

Nel caso delle CO di tipo L o XL, in cui le indennità sono basate sulla CO, l'IT presenta invece un'offerta relativa ai costi e ai ricavi pianificati (indipendentemente dalla CO) e indica i costi non coperti pianificati secondo l'articolo 28 LTV. A tali costi non coperti devono essere contrapposte le indennità derivanti dalla CO. Le differenze tra i costi non coperti pianificati e le indennità devono essere indicate come importo a favore o a carico dell'IT e spiegate. Le indennità sono corrisposte sulla base della CO.

8.1.3 Rapporto d'attività (raggiungimento degli obiettivi)

L'IT riferisce in merito al raggiungimento degli obiettivi, a cadenza biennale, in sede di presentazione dell'offerta nell'ambito della procedura di ordinazione, spiegando e giustificando l'eventuale mancato raggiungimento di alcuni obiettivi. Per gli obiettivi di qualità sulla base del SRQ-TRV si può fare riferimento al rapporto Q annuale.

8.2 Controlling

Il controlling compete in linea di principio ai committenti, mentre la responsabilità è attribuita al Cantone responsabile.

Per prima cosa, i committenti controllano e confermano gli adeguamenti degli obiettivi proposti dall'IT o negoziati congiuntamente.

In seconda battuta, i committenti controllano e confermano il rapporto d'attività allestito dall'IT sul raggiungimento degli obiettivi, annotando per iscritto il mancato raggiungimento di obiettivi importanti.

8.3 Gestione dei contratti

La gestione dei contratti è sostanzialmente di competenza del Cantone responsabile.

Questo adegua gli allegati della CO alle circostanze del momento e si assicura che tutte le parti contraenti siano in possesso della versione di volta in volta attuale. In genere ciò avviene contestualmente alla conclusione della convenzione sull'offerta.

Inoltre, il Cantone responsabile monitora attivamente le scadenze delle CO di cui ha la responsabilità e ne pianifica il rinnovo al più tardi un anno prima della scadenza.

Parte IV: Modelli di CO

Cfr. allegati (documenti separati)