

Roma, 21 settembre 2016

Autorità di Regolazione dei Trasporti

Via Nizza 230, 10126 Torino

A mezzo posta certificata

PEC: pec@pec.autorita-trasporti.it

OSSERVAZIONI DI AGENS-ANAV-ASSTRA

Schema di atto di regolazione recante “Definizione della metodologia per l’individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento, ai sensi dell’articolo 37, comma 3, lettera a), del decreto-legge n. 201/2011 e dell’articolo 37, comma 1, del decreto-legge n. 1/2012”

Osservazioni generali

Desideriamo in primo luogo esprimere il nostro apprezzamento per il complesso lavoro portato avanti da codesta Autorità con l’obiettivo di definire delle specifiche misure per la costruzione di un quadro regolatorio organico e complessivo necessario a garantire un equilibrato rafforzamento dei processi concorrenziali nel settore del trasporto pubblico locale e regionale.

E proprio in virtù della rilevanza delle questioni trattate ed in un’ottica costruttiva e di leale collaborazione, si ritiene necessario evidenziare le principali problematiche emerse a seguito della lettura ed analisi del provvedimento, alcune delle quali peraltro sono già state evidenziate dalla stessa Autorità nella relazione illustrativa.

Sotto il profilo generale occorre sottolineare la necessità che le misure regolatorie introdotte e la normativa di settore sia statale che regionale risultino perfettamente coordinate. Un quadro regolatorio chiaro e coordinato costituisce una base indispensabile a favorire corrette dinamiche di sviluppo industriale del settore del trasporto. In quest’ottica si ritiene fondamentale garantire un ottimale armonizzazione non solo con la normativa in vigore ma anche con quella di prossima approvazione, ed in primo luogo con il richiamato decreto legislativo sui servizi pubblici locali. Ciò al fine di scongiurare quanto più possibile e *ab origine* dubbi interpretativi e/o eventuali contraddizioni con la normativa primaria e allo scopo, che certamente rappresenta l’intento di questa Autorità, di operare per un quadro normativo e regolatorio del tutto armonico con le norme e con gli orientamenti giurisprudenziali.

In coerenza con la suddetta esigenza, come verrà meglio specificato nelle nostre osservazioni ai singoli punti del documento, riteniamo che, tenuto conto delle peculiarità economiche e tecnologiche che caratterizzano il processo produttivo, il concetto di rete e la sua valorizzazione deve essere il “baricentro” sul quale articolare il sistema concorrenziale nel settore del trasporto pubblico. Assumere tale visione è decisivo per evitare possibili disgregazioni della rete e con i

riverberi che un tale esito avrebbe sulla finanza locale e in via generale sul pubblico interesse in termini di prezzo, caratteristiche qualitative e di sicurezza e di continuità e accesso al servizio.

Altro aspetto riguarda l'ipotesi di intervenire attraverso un medesimo atto di regolazione e con misure univoche sulle diverse modalità di trasporto, ipotesi che, sebbene motivata da ragioni di omogeneità del quadro regolatorio complessivo e da finalità di sostegno a processi di integrazione modale all'interno dei bacini di programmazione e degli ambiti di servizio, potrebbe condurre a rilevanti problemi interpretativi ed attuativi atteso che, nel quadro costituzionale e normativo vigente, le competenze ed i poteri di regolazione del settore attribuiti all'Autorità variano considerevolmente tra il trasporto ferroviario e le altre modalità di trasporto collettivo di persone. Come opportunamente rilevato da codesta Autorità, infatti, mentre è già oggi prevista, ai sensi dell'articolo 37, comma 1 del D.L. n. 1/2012, la competenza dell'Autorità a definire gli ambiti di servizio e le modalità di finanziamento per il trasporto ferroviario, non altrettanto avviene per tutte le altre modalità di trasporto collettivo, per le quali i poteri dell'Autorità sono circoscritti, ai sensi dell'articolo 37, comma 3, lett. a) del D.L. n. 201/2011 e coerentemente con il riparto costituzionale delle competenze e con il D.Lgs. n. 422 del 1997, ad una azione di sollecitazione e collaborazione con le autorità pubbliche mediante l'adozione di pareri non vincolanti. Peraltro, le ulteriori competenze che dovrebbero a breve essere attribuite all'Autorità per effetto dell'articolo 17 del decreto legislativo in materia di servizi pubblici locali attualmente in fase di esame in Parlamento non appaiono idonee a superare il problema, posto che tali nuove competenze sarebbero limitate alla definizione dei "criteri per la determinazione delle eccezioni al principio della minore estensione territoriale dei lotti di gara rispetto ai bacini di pianificazione".

Ferma restando quindi la convinzione che le varie modalità di trasporto debbano sempre più e meglio essere lette e normate in modo integrato e sinergico, riteniamo altresì che a questo tipo di lettura debba accompagnarsi una capacità di analisi specifica tra le diverse modalità di trasporto in coerenza, oltre che con il sistema di ripartizione delle competenze, con le differenti e specifiche caratteristiche di ciascun comparto.

Infine un importante elemento su cui si richiama l'attenzione dell'Autorità attiene al principio dei costi standard che a nostro avviso costituisce un tassello fondamentale per introdurre finalmente nel trasporto pubblico una più equa ripartizione delle risorse e al contempo per stimolare un percorso di efficienza e di stimolo agli investimenti, così importanti per assicurare al settore uno sviluppo duraturo e strutturale. Nel documento pertanto si auspica, nelle parti in cui si affronta il tema dei costi, vi sia un esplicito riferimento ai costi standard e alla specifica normativa in materia.

Titolo I

DEFINIZIONI E CRITERI METODOLOGICI

Misura 1 – Definizioni

Quesiti

Q. 1 Si condivide la formulazione delle definizioni proposte? Quali diverse formulazioni si ritiene opportuno proporre?

Q. 2 Si ritiene debbano essere aggiunte altre definizioni di termini ricorrenti nel testo?

Proposte di modifica

1. *Ambito di servizio pubblico* (di seguito Ambito): ~~insieme sistema plurale~~ di servizi di trasporto ~~anche~~ di diverse modalità (automobilistica, auto filoviaria, tramviaria, metropolitana, ferroviaria, a fune, lacuale, lagunare, fluviale e regionale marittima), tipologie (di linea, non di linea) e redditività, funzionali a soddisfare ~~obblighi di servizio pubblico (OSP)~~, **la domanda di mobilità** con riferimento a un determinato territorio.

4. *Bacino di traffico o di mobilità*: area risultante dall'insieme di più Comuni contigui ~~territoriale senza soluzione di continuità, non necessariamente coincidente con i confini amministrativi degli Enti Locali~~, caratterizzata da una domanda di mobilità i cui luoghi di origine-destinazione (O/D) sono prevalentemente all'interno dei confini dell'area stessa e che può essere soddisfatta con una rete funzionale autonoma e con un sistema integrato di servizi per gli utenti.

5. *Bacino o Lotto di gara affidamento*: disegno del servizio di tipo geografico e/o modale che determina ~~in almeno 2 il numero di partecipanti ai fini della contendibilità della gara la rete minima ottimale per la gestione unitaria~~, garantendo l'efficienza e l'efficacia del servizio in relazione alla sussistenza di economie di scala, di densità e di complementarità o di ampiezza *ed al contempo la reale contendibilità dei servizi posti a gara*. ~~In caso di affidamento con modalità dirette o in-house, l'estensione geografica e/o modale dell'affidamento costituisce un lotto di affidamento.~~

6. *Carico medio* («load factor»): misura del grado di riempimento medio dei mezzi di trasporto in relazione a una misura di capacità. Può essere determinato come ~~rapporto tra passeggeri* chilometro e posti* chilometro o vetture* chilometro quantità di passeggeri-km nella fascia di punta prima mattutina nei giorni feriali, circoscritta a non meno di due ore e non più di tre ore, rapportata alla quantità media di posti a sedere-km di servizio relativi alla stessa fascia.~~

7. *Car pooling o ride sharing*: ~~forma di mobilità, non avente natura commerciale, basata sulla condivisione di un veicolo privato tra due o più persone che percorrono lo stesso tragitto o parte di esso, a fronte di condivisione dell'uso di una vettura, di norma appartenente ad uno dei viaggiatori, e delle relative spese di viaggio.~~

9.1 Ricavi da traffico: importo complessivo derivante dalla somma dei:

- *ricavi, corrispondenti alla vendita e all'utilizzo dei titoli di viaggio (tdv) aziendali e ad integrazione tariffaria;*
- *proventi da vendita dei titoli di viaggio aziendali di altra impresa, utilizzati per i servizi del contratto;*
- *proventi da vendita dei ticket dei parcheggi venduti in combinazione a titoli di viaggio e funzionali (servizi complementari) al servizio di trasporto pubblico locale e regionale in corrispondenza degli interscambi alle fermate);*
- *recupero crediti da sanzioni amministrative sollevate all'utenza e a terzi;*

- *compensazione per agevolazione ed esenzione tariffaria per i servizi del contratto, da parte di un Ente pubblico regionale o locale, ricadente in altra Regione;*
- *compensazione per agevolazione ed esenzione tariffaria per i servizi del contratto;*
- *effetti finanziari positivi generati all'interno della rete dei servizi di cui al contratto (derivati da traffico su altri servizi).*

9.2 Costi operativi: totale dei costi della produzione esclusivamente relativi alla gestione caratteristica dei servizi di trasporto pubblico locale al netto degli ammortamenti, svalutazioni, accantonamenti per rischio e altri accantonamenti nonché al netto della quota relativa alla gestione infrastrutturale sia automobilistica che ferroviaria e della quota relativa al pedaggio.

9.3 Costi infrastruttura: costi sostenuti per la gestione infrastrutturale sia in ambito ferroviario e delle altre modalità di trasporto ad impianti fissi che in ambito automobilistico (depositi, officine, etc.)

10. *Compensazioni finanziarie economiche per obbligo di servizio pubblico (OSP):* trasferimenti di risorse finanziarie pubbliche effettuati dalle autorità competenti ai gestori di servizi pubblici di trasporto per coprire le spese sostenute per l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico calcolate in modo da evitare compensazioni eccessive e da garantire una compensazione adeguata.

11. *Comuni, Aree o bacini locali di utenza a domanda debole:* si definisce a domanda debole una partizione o griglia territoriale, ~~comprendeva di comuni o frazioni di comuni~~ caratterizzata da una domanda di trasporto di ridotta entità per la dispersione dell'utenza, le caratteristiche socio-economiche e demografiche della popolazione, la conformazione e orografia del territorio, come misurate dagli indicatori di cui alla Misura 2.

13. *Domanda debole di mobilità:* domanda di ridotta entità in ragione di caratteristiche territoriali, soggettive o temporali, che a condizioni date di offerta non consente di raggiungere un valore del coefficiente di copertura dei costi (di cui al punto 9) almeno pari a quello minimo definito dalla legge.

19. *Località abitata:* Area più o meno vasta del territorio ~~comunale~~, conosciuta di norma con un nome proprio, sulla quale sono situate una o più case raggruppate o sparse. Si distinguono in centri abitati, nuclei abitati e case sparse (Istat, Censimento 2001 della popolazione e delle abitazioni).

24. *Servizi di trasporto di linea:* servizi di linea ordinari **ad accesso generalizzato, ivi compresi quelli stagionali**, nei quali il servizio viene garantito in corrispondenza dell'accesso dell'utente al sistema, che operano in modo continuativo o periodico con itinerari, orari o frequenze, e tariffe fissati.

Nota esplicativa ed ulteriori osservazioni

Si condivide la scelta dell'Autorità di basare su connotati e criteri trasportistici le definizioni relative agli ambiti di servizio, ai bacini di traffico, ai lotti di gara ed alle aree a domanda debole, superando definizioni basate su criteri amministrativi che si sono rivelate non adeguate ad una efficiente regolazione del settore. In coerenza con tale approccio si propongono le modifiche alle definizioni sub 4, 11 e 19 laddove fanno riferimento ai "Comuni" e relativi territori.

La proposta di modifica alla definizione sub 1 mira a chiarire che l' "Ambito", inteso come sistema trasportistico, è caratterizzato da un'integrazione/interrelazione in "sistema" tra servizi e modalità di trasporto più che da un semplice "insieme" di servizi e di modalità. Si ritiene, inoltre, più corretto identificare la finalità del sistema integrato dei servizi di trasporto (Ambito) nella soddisfazione della domanda di mobilità più che nella soddisfazione di obblighi di servizio.

La proposta di modifica alla definizione sub 5 è finalizzata a stabilire in maniera inequivoca che l'individuazione dei lotti di affidamento dei servizi deve avvenire sulla base di criteri trasportistici (origine-destinazione della domanda di mobilità) atti a determinare la rete ottimale integrata di

servizi che è opportuno sotto i profili dell'efficienza e dell'efficacia che vengano gestiti in maniera unitaria nel rispetto del principio di reale contendibilità, rendendo meno complesso il subentro di un nuovo affidatario al gestore uscente. Coerentemente si propone che la reale contendibilità, nelle ipotesi di aggiudicazione dei servizi tramite gara, sia una conseguenza della individuazione sulla base di criteri trasportistici dell'unità di rete integrata ottimale piuttosto che un criterio di determinazione "a monte" del lotto di difficile verifica.

La proposta di modifica alla definizione sub 6 è finalizzata ad individuare in maniera più precisa le modalità di determinazione del load factor, in coerenza con il lavoro portato avanti dal gruppo di lavoro istituito in seno alla Conferenza Unificata nell'ambito della predisposizione in sede tecnica dello schema di decreto ministeriale cui è demandata la determinazione dei costi standard per i servizi di trasporto pubblico regionale e locale ex art. 1, comma 84 della legge n. 147/2013.

Si propone di eliminare dallo schema di provvedimento qualsiasi riferimento al car-pooling (definizione sub 7) in quanto modalità di trasporto inadatta a soddisfare esigenze di servizio pubblico essendo una forma di mobilità di natura non commerciale che postula una coincidenza di esigenze di spostamento tra privati non programmabile e pianificabile da parte delle amministrazioni pubbliche, non fornendo quindi adeguate garanzie circa una soddisfazione certa delle esigenze di mobilità. Ad oggi, peraltro, il car-pooling è privo di un inquadramento e di una regolamentazione normativa idonei a garantire requisiti minimi di sicurezza e di qualità dei servizi.

Le ulteriori definizioni proposte, ai punti 9.1, 9.2 e 9.3, attinte in parte dalle definizioni dell'Osservatorio del trasporto pubblico locale, appaiono necessarie al fine di individuare in maniera inequivoca le voci che consentono il calcolo del coefficiente di copertura dei costi.

Per quanto concerne la proposta di modifica alla definizione sub 13 si osserva che una definizione rigidamente prescrittiva sul limite previsto del 35% di coefficiente di copertura dei costi impedirebbe in concreto di valutare situazioni in cui il mancato raggiungimento del coefficiente in questione non sia connesso alla presenza di "domanda debole" ma ad altre condizioni oggettive.

La proposta di modifica alla definizione sub 24 si ritiene opportuna al fine di assicurare una più netta distinzione tra servizi di linea e non, riportando espressamente per i primi la caratteristica dell'accesso generalizzato al pubblico già prevista dall'articolo 87 del Codice della strada (D.Lgs. n. 285/1992 e s.m.i.) per i servizi automobilistici di trasporto persone e dall'articolo 1, comma 2 del D.Lgs. n. 422/1997 e s.m.i. per i servizi di trasporto persone con qualsiasi modalità effettuati.

Si ritiene inoltre opportuno specificare meglio che all'interno dei servizi di trasporto di linea sono inclusi anche quelli stagionali.

Si segnala, infine, tra i termini ricorrenti nello schema per i quali non viene stabilita una definizione, quelli relativi a "spostamenti di breve, media e lunga distanza", termini per i quali manca nel quadro regolatorio vigente una nozione inequivoca. A riguardo si rinvia alle osservazioni formulate infra relativamente alla misura 5.

Misura 2 – Criteri per l'individuazione della domanda debole

Quesiti

Q. 3 Si condividono le modalità di individuazione della domanda debole con riferimento alle diverse caratteristiche territoriali, temporali e soggettive?

Q. 4 Si condivide la metodologia utilizzata a tale fine come declinata nei punti da 2 a 7? Si condividono in particolare i criteri per l'individuazione delle sub-aree (località, frazioni, contrade) a domanda debole all'interno di un Comune?

Q. 5 Si condivide il riferimento ai sistemi locali del lavoro?

Q. 6 Quali metodologie e criteri si ritengono alternativi e per quali motivazioni?

Osservazioni

Relativamente ai quesiti specifici posti dall'Autorità: si condividono le modalità di individuazione e la metodologia utilizzate giacché coerenti con quanto concordato dal gruppo di lavoro istituito in seno alla Conferenza Unificata nell'ambito della predisposizione in sede tecnica dello schema di decreto ministeriale cui è demandata la determinazione dei costi standard per i servizi di trasporto pubblico regionale e locale ex art. 1, comma 84 della legge n. 147/2013. Si evidenzia, tuttavia, che l'inclusione tra gli indicatori primari per l'individuazione delle aree a domanda debole di una percentuale di appartenenza, in misura maggiore al 10%, alla fascia di età scolastica o alla fascia di popolazione di età superiore ai 70 anni non appare tecnicamente corretta posto che proprio la popolazione degli studenti e degli anziani rappresenta una delle fasce più rilevanti della domanda di TPL. Fermo restando il necessario coordinamento della misura con i criteri di definizione delle aree a domanda debole individuati ai fini della determinazione dei costi standard, si ritiene pertanto opportuno una valutazione circa il mantenimento dell'indicatore in questione. Altresì si evidenzia l'opportunità di tener conto oltre che delle caratteristiche soggettive riferite ad esempio al disagio economico, anche alle caratteristiche oggettive afferenti comunque alle dotazioni infrastrutturali e di natura sociale ad esempio chiusura di impianti produttivi, bassi coefficienti di occupazione, etc.

Si segnala, infine, che non sempre nei territori a domanda debole l'intensità di trasporto produce un livello di traffico e quindi di ricavi inadeguati e allo stesso tempo vi possono essere linee di trasporto scarsamente utilizzate in territori che esprimono una domanda adeguata. Pertanto il concetto di domanda debole deve essere riferito al sistema del trasporto e non al territorio su cui esso insiste.

Misura 3 – Domanda di mobilità potenziale, scelta della modalità di trasporto e obblighi di servizio pubblico

Quesiti

- Q. 7 Si condivide il riferimento alla domanda potenziale e alle sue modalità di rilevazione?
- Q. 8 Si condivide il riferimento alla combinazione di servizi di diversa tipologia?
- Q. 9 Si ritiene opportuno introdurre obblighi specifici di integrazione modale dei servizi?
- Q. 10 Si ritiene sufficiente la generale specificazione degli obblighi di servizio pubblico di cui al punto 3? Quali altri criteri generali potrebbero includersi?
- Q. 11 Si condivide la suddivisione tra servizi di linea e altri servizi ai fini della declinazione degli OSP?
- Q. 12 Si ritiene opportuno il riferimento al coefficiente di riempimento dei mezzi in sede di programmazione del servizio e di sua revisione? Potrebbero essere forniti dei valori limite per modalità di linea al di sotto dei quali la modalità non dovrebbe essere utilizzata?

Proposte di modifica

2. Le autorità competenti individuano una o più modalità di trasporto efficaci, anche combinate tra loro, per soddisfare la domanda di mobilità rilevata sulla base dei criteri di cui alla Misura 5 e di ipotesi di costo ~~efficiente~~ **standard**, come declinate nella Misura 4, ~~minimizzando al fine di minimizzare l'impatto ambientale, anche rafforzando le quote modali del trasporto pubblico~~, e il finanziamento pubblico necessario a compensare gli obblighi di servizio pubblico. In sede di programmazione dei servizi e/o di loro revisione, la scelta delle modalità di trasporto anche tra loro integrate è effettuata, tra l'altro, in funzione del coefficiente di riempimento dei mezzi,

privilegiando quelle che registrano il valore maggiore, **nonché sulla base di analisi costi-benefici che tengano in adeguata considerazione variabili sociali, economiche e ambientali.**

3. Sono definiti nel dettaglio gli obblighi di servizio pubblico in relazione alle modalità di erogazione del modo di trasporto individuato. Indipendentemente dal modo e dalla tipologia di trasporto, l'offerta di servizi negli orari dove maggiormente si concentra l'utenza che si sposta per ragioni di lavoro o di studio, come ad esempio nelle fasce orarie di prima mattina e di tarda sera dei periodi non festivi, deve essere adeguata. Questi stessi servizi sono erogati a predeterminate condizioni minime di qualità del servizio ed entro livelli massimi di tariffa **definiti in base ai criteri di cui alla Misura 6.**

Nota esplicativa ed ulteriori osservazioni

Si ritiene opportuno, per le ragioni più diffusamente spiegate in relazione alla misura 4, utilizzare la nozione di costo standard anziché di “costo efficiente”. Si propone, inoltre, di individuare le modalità di trasporto più efficienti ed efficaci oltre che sulla base del principio di minimizzazione del finanziamento pubblico, anche in coerenza ad esigenze di contenimento dell'impatto ambientale. La scelta di una modalità di trasporto potrebbe infatti richiedere una contribuzione pubblica minore ma produrre un'esternalità negativa che andrebbe ad incidere indirettamente sulla finanza pubblica e sulla qualità della vita dei cittadini. Inoltre si propone di inserire un ulteriore periodo al punto 2 della misura con il quale le autorità competenti vengono chiamate ad effettuare apposite analisi costi-benefici utili alla adozione delle scelte modali o alla revisione delle stesse.

Si ritiene che i concetti di domanda potenziale e domanda soddisfatta siano teoricamente condivisibili ma di difficile applicazione pratica. Si reputa, pertanto, necessario stabilire a livello nazionale dei criteri omogenei utili alla definizione degli indicatori e delle modalità standard di rilevazione. A riguardo si evidenzia che, a normativa vigente, l'analisi della domanda è preordinata, tra l'altro, alla determinazione dei livelli adeguati del servizio, elemento questo che incide in modo rilevante nella ripartizione del Fondo Nazionale Trasporti. Pertanto al fine di evitare distorsioni nella ripartizione del Fondo è necessario che gli enti programmati possano procedere alla rilevazione della domanda potenziale e soddisfatta secondo criteri e modalità omogenei su tutto il territorio nazionale.

Relativamente ai quesiti specifici posti dall'Autorità: si ritiene che l'integrazione modale sia uno dei cardini di una corretta programmazione del trasporto ai fini dell'efficace soddisfazione della domanda di mobilità espressa e potenziale. L'incentivazione all'integrazione modale cresce di rilievo a seconda delle scelte di policy complessiva dell'ente programmatore; si condivide il riferimento al coefficiente di riempimento dei mezzi in sede di programmazione e revisione dei servizi anche se sarebbe opportuno affiancare allo stesso anche altri criteri per la scelta della modalità di trasporto più efficiente atteso che il coefficiente di riempimento, pur nella sua centralità, risente inevitabilmente delle politiche gestionali nella scelta dei mezzi di trasporto, ad esempio utilizzazione di autobus 12 m o autobus snodati.

Misura 4 – Metodologia per la copertura finanziaria degli obblighi di servizio pubblico in un Ambito

Quesiti

Q. 13 Vi sono osservazioni sui passaggi metodologici previsti per la ottimizzazione dei finanziamenti pubblici degli Ambiti?

Q. 14 Si ritiene opportuno includere i servizi a remuneratività positiva nell'Ambito? Se sì, con quali limiti? Si ritiene necessario indicare criteri e/o procedure per l'individuazione di tali servizi?

Q. 15 Quali altri criteri di finanziamento degli OSP si ritengono praticabili per i diversi servizi di trasporto locali, regionali e nazionali, oltre quelli di cui ai punti 3 e 5 (finanziamento incrociato dei costi, calcolati a livelli efficienti)?

Proposte di modifica

1. Ai fini della copertura finanziaria degli obblighi di servizio pubblico, come rilevati sulla base della precedente Misura 3, i costi dei servizi di trasporto inclusi nell'Ambito devono essere calcolati con riferimento ~~a ipotesi di ai costi efficienti, sulla base di quanto disposto con delibera dell'Autorità 17 giugno 2015, n. 49, Misure 12, 13 e 14 standard per i servizi di trasporto di cui al decreto legislativo n. 422/1997 e s.m.i. in coerenza con i criteri definiti ai sensi dell'articolo 1, comma 84, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e sono sottoposti a un regime di progressivo recupero di efficienza per conseguire obiettivi quantitativi individuati ex ante rispetto ad appropriati benchmark nazionali o internazionali ed aggiornati su base annuale, applicando il tasso di inflazione effettivo dell'anno precedente, sulla base dell'indice dei prezzi al consumo (ISTAT NIC072).~~
2. Qualora il gettito tariffario ottenuto applicando le tariffe determinate in base ai criteri della Misura 6 non assicuri la totale copertura dei costi efficienti riferiti alla combinazione delle modalità di cui alla precedente Misura 3 e un margine di utile ragionevole, ~~fermo restando il raggiungimento almeno della soglia minima di legge del coefficiente di redditività di cui all'articolo 19, comma 5, del decreto legislativo n. 422/1997 e s.m.i. per i servizi di trasporto di cui al medesimo decreto legislativo,~~ è riconosciuta al gestore una compensazione finanziaria economica calcolata in base al diritto dell'Unione europea e a quanto disposto nella delibera dell'Autorità 17 giugno 2015, n. 49, Misure 12, 13 e 14.
3. L'aggregazione di più Ambiti che comporti il finanziamento incrociato di servizi a redditività diversa, ~~oltre la soglia minima di legge di cui al punto precedente, per i servizi di trasporto per i quali rilevi,~~ deve essere compatibile con la contendibilità del corrispondente lotto di gara di cui alla Misura 7. ~~Analoghe Le~~ ragioni di contendibilità e di sviluppo del mercato devono essere considerate *anche* in caso di affidamento con modalità dirette o *in house*, *in coerenza con la normativa di settore*.
4. L'inclusione in un *nuovo* contratto di servizio affidato secondo le modalità ammesse dall'ordinamento di servizi a remuneratività positiva tra loro contigui e interconnessi ~~ai fini della minimizzazione del finanziamento pubblico~~ non deve pregiudicare *l'opportunità la possibilità* di gestire tali servizi in regime di libero mercato *qualora tale possibilità non comporti maggiori oneri per la finanza pubblica o non comprometta l'equilibrio economico del contratto di servizio*.
5. ~~I collegamenti diretti tra una città metropolitana di cui alla Legge 7 aprile 2014, n. 56 o un capoluogo di Regione e una o più infrastrutture di trasporto connessa o facente parte di una rete di rilevanza nazionale (autorità portuali di sistema, aeroporti di interesse nazionale e stazioni ferroviarie di tipo platinum, gold e silver), non possono essere assicurati attraverso servizi inclusi in un Ambito, anche ai sensi dell'articolo 12, comma 1 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223.~~
6. 5. L'individuazione dell'Ambito attraverso la combinazione di servizi di trasporto di diversa tipologia, modalità e remuneratività, ai sensi della Misura 3, e il calcolo dei relativi costi *efficienti, standard* ai sensi del precedente punto 1, assicura, a parità di prestazione, la minimizzazione del finanziamento pubblico necessario alla compensazione finanziaria degli obblighi di servizio pubblico.

Nota esplicativa ed ulteriori osservazioni

Si propone di fare riferimento ai "costi standard" anziché ai "costi effettivi" ai fini della quantificazione delle compensazioni per obbligo di servizio pubblico per ragioni di coerenza con la normativa vigente (art. 1, comma 1, lett. c), della legge n. 142/2009; art. 17, comma 1 del D.Lgs. n. 422/1997 e s.m.i.; art. 1, commi 84 e 85 della legge n. 147/2013) nonché con le disposizioni in materia di trasporto pubblico di cui allo schema di decreto legislativo recante "Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale" in corso di adozione, ed in particolare con quanto stabilito dall'articolo 22, comma 6 dello schema, ai cui sensi: "*I risultati della*

determinazione dei costi standard in applicazione del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di cui all'articolo 1, comma 84, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e degli indicatori programmatori ivi definiti con criteri di efficienza ed economicità, sono utilizzati dagli enti che affidano i servizi di trasporto pubblico locale e regionale come elemento di riferimento per la quantificazione delle compensazioni economiche e dei corrispettivi da porre a base d'asta, determinati ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, e delle normative comunitarie sugli obblighi di servizio pubblico, con le eventuali integrazioni che tengano conto della specificità del servizio e degli obiettivi degli enti locali sia in termini di programmazione dei servizi che di promozione dell'efficienza del settore.”. La nozione di “costo standard”, del tutto assimilabile alla nozione comunitaria di “costi efficienti” come desumibile dalla giurisprudenza comunitaria ed in particolare dalla sentenza della Corte di giustizia del 24 luglio 2003 nella causa C-280/00 Altmark Trans GmbH, ha infatti il pregio di essere già codificata nel diritto nazionale che demanda a un decreto ministeriale di prossima adozione la definizione analitica dei relativi criteri di determinazione ed aggiornamento. Si segnala, peraltro, che conformemente alla prima condizione stabilita nella medesima sentenza, le compensazioni per obbligo di servizio pubblico ai sensi del Regolamento europeo 1370/2007 devono essere definita ex ante con l’evidente intento di evitare che si prefiguri un improprio aiuto di Stato.

In coerenza con il lavoro portato avanti ai fini della determinazione dei costi standard di settore, con quanto stabilito dall’articolo 16-bis del D.L. n. 95/2012 e s.m.i. circa i criteri di riparto del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale e dal Dpcm 11 marzo 2013 di definizione dei criteri stessi, nonché con il principio di orientamento delle tariffe ai costi standard di produzione dei servizi fermo restante la garanzia dell’accessibilità tariffaria ribadito nello schema di decreto legislativo in materia di servizi pubblici locali, il raggiungimento di un rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi dei servizi, al netto dei costi di infrastruttura, pari al 35% costituisce un criterio di orientamento tariffario e di programmazione dei servizi, rafforzato peraltro da misure incentivanti nella ripartizione del Fondo nazionale di finanziamento, ma non un limite rigido per la quantificazione delle compensazioni economiche. Si segnala, anzi, che l’articolo 22, comma 7 dello schema di decreto legislativo in materia di servizi pubblici prevede opportunamente una modifica a quanto attualmente disposto dall’articolo 19, comma 5 del D.Lgs. n. 422/1997 e s.m.i. stabilendo che il raggiungimento di un “coefficiente di redditività” pari allo 0,35 è valido come criterio da osservare nella stesura dei contratti di servizio *“fatta salva una diversa valutazione della soglia per tener conto del livello della domanda di trasporto e delle condizioni economiche e sociali, determinata con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Unificata”*.

In quest’ottica si auspica che l’Autorità condivida le modifiche proposte ai punti 2 e 3 della misura.

Si segnala, infine, come le previsioni di cui ai punti 4 e 5 della misura non appaiono coerenti con il principio, pienamente condiviso, stabilito da codesta Autorità al punto 6 della misura stessa laddove stabilisce che *“L’individuazione dell’Ambito attraverso la combinazione di servizi di trasporto di diversa tipologia, modalità e remuneratività [...] assicura, a parità di prestazione, la minimizzazione del finanziamento pubblico necessario alla compensazione finanziaria degli obblighi di servizio pubblico.”*. Una corretta pianificazione programmazione dei servizi attraverso l’individuazione di ambiti di servizio che favoriscano una compensazione tra servizi profittevoli e servizi in perdita e che tenda alla progressiva eliminazione delle sovrapposizioni di servizi intra ed intermodali è determinante ai fini di una graduale minore dipendenza del settore dalla contribuzione pubblica. È questo un principio pacificamente riconosciuto ed affermato anche a livello comunitario e ribadito esplicitamente dalla Commissione europea nella Comunicazione interpretativa 2014/C 92/01 circa le disposizioni del Regolamento CE 1370/2007 laddove si afferma che *“la portata geografica dei contratti deve essere tale da permettere alle autorità di gestire nel modo più economicamente vantaggioso i trasporti”* e che a questo fine *“la valorizzazione degli effetti di rete”*.

consente una fornitura di servizi di trasporto pubblico efficiente sotto il profilo dei costi grazie al finanziamento incrociato tra servizi che garantiscono ricavi superiori ai costi sostenuti e quelli che invece non riescono a coprire tali costi". Nella relazione illustrativa codesta Autorità individua le finalità attese dall'adozione del provvedimento di regolazione nella minimizzazione della spesa pubblica e nell'incremento della contendibilità dei servizi. Sono finalità condivisibili il cui perseguimento deve essere necessariamente equilibrato atteso che, come evidenziato anche dall'Autorità antitrust, nel settore del TPL "la possibilità di individuare porzioni di servizio in cui sperimentare forme di concorrenza nel mercato è legata ad una delicata attività di indagine e approfondimento svolta dagli Enti locali che, posti gli obiettivi di politica economica locale (relativi alle principali variabili del servizio di TPL, ossia i livelli e qualità dei servizi, i sussidi pubblici e le tariffe corrisposte dall'utenza), dovranno valutare se un regime di concorrenza nel mercato possa ritenersi complessivamente più soddisfacente e vantaggioso di un sistema basato sulla concessione di diritti esclusivi" (Segnalazione al Governo e al Parlamento AS901 del 2012). In particolare ogni misura che possa compromettere l'unitarietà della rete deve essere soggetta ad un'attenta riflessione delle conseguenze negative che si potrebbero determinare, non solo in capo alle gestioni aziendali, ma anche e soprattutto in capo alla finanza pubblica sia locale che regionale. Situazione ancora più delicata attiene all'ipotesi in cui convivano all'interno della stessa direttrice di traffico servizi soggetti ad obbligo di servizio di trasporto pubblico e servizi gestiti in regime di libero mercato in quanto si metterebbe in costante rischio l'equilibrio economico del contratto di servizio.

È proprio tenendo presente tali rischi di impatto della concorrenza nel mercato sulla sostenibilità economico-finanziaria dei servizi universali che il legislatore del D.L. n. 223/2006 ha subordinato la possibilità (non l'obbligo) per i Comuni di introdurre forme di concorrenza nel mercato per i servizi di trasporto urbano o per alcune specifiche tratte alla salvaguardia della universalità, accessibilità ed adeguatezza dei servizi pubblici di trasporto locale. Si evidenzia, peraltro, che l'eventuale non inclusione nella rete dei servizi posti a gara dei servizi a remuneratività positiva, al fine di non pregiudicare una gestione degli stessi in regime di concorrenza nel mercato, comprometterebbe la possibilità di perseguire l'obiettivo di raggiungimento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi dei servizi, al netto dei costi di infrastruttura, pari al 35% in molti contesti territoriali regionali. La modifica proposta al punto 4 della misura mira a contemperare l'opportunità di lasciare spazi di apertura alla concorrenza nel mercato con l'esigenza di salvaguardare la redditività della rete di servizi soggetti ad obblighi di servizio pubblico. In quest'ottica si ritiene opportuno specificare che il principio vale per i nuovi contratti di servizio al fine di fugare qualsiasi dubbio interpretativo circa l'efficacia retroattiva della misura regolatoria. Si propone, invece, la soppressione del punto 5 atteso che, per quanto detto, non è coerente con quanto stabilito dall'articolo 12, comma 1 del D.L. n. 223/2006.

Misura 5 – Criteri e principi per la scelta delle modalità e tipologie di servizi di trasporto atte a soddisfare la domanda debole

Quesiti

Q. 16 Si ritengono esaustivi i criteri di cui alla misura 5? Si ritengono formulati correttamente e in grado di ricoprendere tutte le ipotesi di programmazione/pianificazione dei servizi? Come potrebbero essere modificati o integrati?

Q. 17 Dovrebbero aggiungersi valutazioni sulle esternalità ambientali connesse alle diverse scelte modali e tipologiche? In caso positivo, con quale incidenza? Dovrebbero determinare delle premialità in sede di valutazione comparativa?

Osservazioni

I criteri stabiliti nella misura non appaiono sufficientemente chiari. In assenza di una specifica definizione le nozioni di "spostamenti di breve distanza" e di "spostamenti di media e lunga

distanza” possono essere fuorvianti o, comunque, suscettibili di interpretazioni differenti per le diverse modalità di trasporto. Una distinzione, peraltro indiretta, tra “trasporto sulla media e lunga percorrenza” e trasporto sulla breve percorrenza è, allo stato, rinvenibile esclusivamente nella normativa e nella regolazione dei servizi di trasporto ferroviario soggetti ad obblighi di servizio universale ed ai fini della distinzione tra servizi ferroviari di interesse nazionale e servizi ferroviari di competenza regionale. I servizi di linea di trasporto collettivo di persone effettuati tramite autobus nel quadro normativo vigente sono invece assoggettati/assoggettabili ad obblighi di servizio pubblico esclusivamente qualora identificabili come servizi di trasporto pubblico regionale e locale ai sensi dell’articolo 1, comma 2 del D.Lgs. n. 422/1997 e s.m.i., ossia come servizi il cui percorso si svolge nell’ambito di una sola Regione e di due Regioni confinanti, mentre, ai sensi dell’articolo 11, comma 1-bis del D.Lgs. n. 285/2005 e s.m.i., i servizi di linea di trasporto di persone effettuati su strada mediante autobus che si svolgono in modo continuativo o periodico su un percorso che collega più di due Regioni (comunemente identificati come servizi automobilistici di media e lunga percorrenza) *“non possono essere soggetti ad obblighi di servizio [...] e a fronte del loro esercizio non viene erogata alcuna compensazione od altra forma di contribuzione pubblica”*. Con riferimento ai servizi di trasporto pubblico regionale e locale, con qualsiasi modalità effettuati, si ritiene quindi non utile una classificazione basata sulla minore o maggiore estensione del percorso ai fini della individuazione della modalità di trasporto maggiormente adatta a soddisfare la domanda e sufficiente il principio, che spetterà poi agli enti territoriali competenti alla programmazione dei servizi declinare, stabilito da codesta Autorità al punto 2 della misura 3 in base al quale le autorità competenti sono tenute ad individuare le modalità di trasporto più efficaci e meno onerose ai fini del soddisfacimento delle esigenze di mobilità rilevate.

Si esprimono inoltre forti perplessità circa il punto 1 della misura in base al quale la domanda di mobilità a carattere debole per spostamenti di breve distanza dovrebbe essere di norma soddisfatta da servizi di trasporto a chiamata tra i quali servizi di mobilità condivisa come il car-sharing, il car-pooling e i taxi collettivi. Come correttamente esplicitato da codesta Autorità, la presenza di domanda debole rappresenta una forma di fallimento del mercato che rende necessarie forme di intervento pubblico compensative volte a garantire il diritto alla mobilità e allo studio e, quindi, l’universalità dei servizi e l’accessibilità tariffaria. In quest’ottica il car-pooling, in quanto forma di mobilità di natura non commerciale basata sulla condivisione di un veicolo privato tra persone che percorrono lo stesso tragitto o parte di esso, non rappresenta una valida alternativa al servizio pubblico di trasporto, giacché postula una coincidenza di esigenze di mobilità tra privati non programmabile e pianificabile da parte delle amministrazioni pubbliche, non fornendo quindi adeguate garanzie circa una soddisfazione certa delle esigenze di mobilità nelle aree a domanda debole e non consentendo una integrazione stabile con i sistemi di mobilità collettiva. Ad oggi, peraltro, tale forma di mobilità è priva di un inquadramento e di una regolamentazione normativa idonea a garantire requisiti minimi di sicurezza e di qualità. Per quanto concerne il car-sharing ed il servizio di taxi collettivo, per i quali vi è comunque l’esigenza di una regolamentazione omogenea a livello nazionale, si osserva che, come emerge da una analisi della diffusione ed utilizzazione di tali servizi, gli stessi sono caratteristici dei centri urbani di medio-grande dimensione, dove svolgono una funzione complementare ai servizi di trasporto pubblico di linea e, in diversi contesti per quanto riguarda i servizi di car-sharing, sono gestiti dall’operatore incaricato della gestione dei servizi di TPL. Al di fuori di reti di servizio con una sufficiente dotazione infrastrutturale funzionale allo scambio modale i costi unitari dei servizi di car-sharing assumono una maggiore rilevanza, rendendo di conseguenza necessario un maggiore finanziamento pubblico al fine di garantire l’accessibilità tariffaria.

Nelle aree a domanda debole la modalità di trasporto su gomma, in considerazione della minore capienza è, di norma, più adeguata alla soddisfazione delle esigenze di mobilità.

Relativamente ai quesiti specifici posti dall'Autorità, si condivide l'opportunità di tenere in debita considerazione valutazioni sulle esternalità ambientali, espandendo il concetto anche a fattori quali la congestione e l'incidentalità.

Titolo II

CRITERI PER LA DETERMINAZIONE E L'AGGIORNAMENTO DELLE TARIFFE NEGLI AMBITI DEL SERVIZIO PUBBLICO

Misura 6 – Modalità di determinazione delle tariffe negli Ambiti, rispetto delle condizioni minime di qualità del servizio e diritti dei passeggeri

Quesiti

- Q. 18 Si concorda con l'obbligo di rilevazioni su destinazioni, caratteristiche temporali e motivazioni di viaggio, disponibilità a pagare e altre preferenze della domanda potenziale?
- Q. 19 Si ritiene utile fornire indicazioni operative sulla metodologia e modalità di svolgimento delle predette indagini?
- Q. 20 Si ritiene condivisibile il riferimento alla disponibilità a pagare dell'utenza per le tariffe per le quali non vi sono vincoli di prezzo massimo?
- Q. 21 Si condividono i criteri tariffari enunciati e le variabili di differenziazione delle tariffe? Quali altri criteri potrebbero essere considerati e in che modo?

Proposte di modifica

1. Ai fini della determinazione delle tariffe all'utenza dei servizi di trasporto soggetti a obblighi di servizio pubblico, l'*ente l'Autorità competente* responsabile del servizio o suoi enti strumentali effettuano apposite rilevazioni sulla domanda di mobilità dell'Ambito o verificano quelle rese disponibili da soggetti terzi, tracciando la distribuzione temporale e spaziale della stessa, le motivazioni di viaggio, la disponibilità a pagare dei soggetti di indagine e, in generale, le loro preferenze. I dati derivanti dall'osservazione delle serie storiche sui passeggeri trasportati o sui biglietti venduti e sui relativi ricavi sulle tratte destinate al soddisfacimento di parte o di tutta la domanda dell'Ambito sono utilizzati ad integrazione di quanto precede.

3. *Per Fermi restando i principi di universalità ed accessibilità tariffaria dei servizi di trasporto soggetti a obblighi di servizio pubblico per* le categorie di utenza diverse da quelle di cui al punto precedente, le tariffe sono fissate in funzione della disponibilità a pagare dell'utenza, degli standard di qualità del servizio garantiti superiori a quelli stabiliti dall'Autorità nell'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 37, comma 2, lettera d), del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, e di altri fattori, tra i quali, a titolo non esaustivo, la fascia oraria di utilizzo dei mezzi di trasporto, le quantità e modalità di acquisto, la tipologia dei servizi a bordo, i canali di distribuzione, e gli altri parametri di scelta degli utenti, come rilevati dalle indagini di cui al punto 1.

6. In relazione a standard di qualità del servizio superiori a quelli minimi fissati dall'Autorità ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera d), del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 e/o a un contenuto minimo dei diritti degli utenti superiore a quello minimo fissato dall'Autorità ai sensi del medesimo comma, lettera e), corrispondono, *di norma*, tariffe più elevate.

~~7. Il livello di copertura dei costi assicurato dal gettito delle tariffe dei servizi di trasporto ricadenti nell'ambito applicativo del decreto legislativo n. 422/1997 e s.m.i. inclusi in un Ambito copre almeno la soglia minima di legge di cui all'articolo 19, comma 5, dello stesso decreto.~~

§ 7. Le tariffe per tutti i servizi di linea **soggetti a obblighi di servizio pubblico** sono aggiornate in base al meccanismo di *price cap* previsto nella Misura 19 della delibera dell'Autorità 17 giugno 2015, n. 49.

Nota esplicativa ed ulteriori osservazioni

Al di là della proposta di soppressione del punto 7 della misura per le motivazioni già rappresentate con riferimento alla misura 4, punti 2 e 3, le restanti proposte di modifica sono di natura formale e sono volte al coordinamento delle misure previste con i principi di universalità ed accessibilità tariffaria che connotano le regolamentazione comunitaria e nazionale dei servizi pubblici, ad un chiarimento del testo attraverso l'utilizzazione di definizioni già previste nella normativa comunitaria e a garantire una maggiore flessibilità del principio di correlazione delle tariffe a standard di qualità superiori del servizio utile a consentire politiche di marketing di incentivo della domanda potenziale.

Per quanto riguarda i quesiti posti dall'Autorità: si concorda sull'esigenza sociale di definire delle tariffe più sostenibili per le categorie protette e per gli studenti e si evidenzia, tuttavia, l'esigenza di garantire che il rapporto tra biglietti e abbonamenti sia equilibrato, anche al fine di mantenere l'attrattività dei servizi per gli utenti occasionali i quali rappresentano una quota di mercato da valorizzare; si segnala l'opportunità di consentire ed incentivare misure di differenziazione del prezzo in funzione della fascia oraria, secondo *best practices* già adottate in alcune realtà internazionali (ad es. Singapore) e basate su meccanismi di incremento dei prezzi nelle fasce di punta e stimolando la domanda negli orari di morbida; si segnala l'esigenza che venga garantita la massima omogeneità a livello nazionale per il calcolo dei ricavi da traffico da utilizzare nelle indagini previste dalla misura; inoltre il riferimento alla disponibilità a pagare dell'utenza è teoricamente condivisibile ma incontra oggettive difficoltà nella sua declinazione pratica afferenti alle problematiche insite ad un'analisi che deve scontare fattori di eterogeneità legati ad aspetti sociali, anagrafici, territoriali, di equità distributiva, etc.; infine si osserva che, al fine di stimolare politiche tariffarie finalizzate ad un progressivo aumento dei ricavi da traffico, occorrerebbe prevedere una maggiore flessibilità per i gestori dei servizi nella definizione del livello dei prezzi e della gamma dell'offerta tariffaria, ovviamente nel rispetto dei limiti posti dagli enti competenti.

Titolo III

LOTTI DI GARA E FINALITÀ DELLE MISURE

Misura 7 – Criteri di identificazione dei lotti di gara per i servizi regionali e locali di cui al decreto legislativo n. 422/1997

Quesiti

Q. 22 Si ritengono esaustivi e condivisibili i criteri per l'identificazione dei lotti?

Q. 23 Si ritiene debbano essere considerati anche aspetti relativi alla interoperabilità delle reti ferroviarie?

Proposte di modifica

Titolo III

Lotti di gara **affidamento** e finalità delle misure

Misura 7 – Criteri di identificazione dei lotti di gara **affidamento** per i servizi regionali e locali di cui al decreto legislativo n. 422/1997

1. Il lotto di gara **affidamento** è individuato analizzando le condizioni di mercato, con riguardo sia alla dimensione ottima minima (o efficiente) di produzione del servizio alla quale si conseguono economie di scala (di dimensione e di densità) e economie di integrazione da parte degli operatori, nel rispetto della legislazione nazionale, *anche al fine di favorire, nei casi di aggiudicazione dei servizi tramite gara, la più ampia partecipazione sia al numero di concorrenti che possono partecipare* alla procedura competitiva in base a una preventiva analisi di mercato o al ricevimento di manifestazioni di interesse, a seguito della pubblicazione dell'avviso di pre-informazione di cui all'articolo 7 del regolamento (CE) n. 1370/2007, tenuto conto di quanto già disposto con la delibera 17 giugno 2015, n. 49 dell'Autorità.
2. ~~Con riferimento in particolare agli investimenti richiesti nel bando di gara, il lotto di gara deve consentire altresì la partecipazione di almeno due operatori che presentino i requisiti minimi previsti nel bando. Oltre a quanto precede, il~~ disegno del servizio geografico e/o modale del lotto di **affidamento**, *nei casi di aggiudicazione dei servizi tramite* gara, deve comprendere tutti i beni strumentali che, ai fini dell'effettuazione del servizio oggetto di gara, rivestono carattere di essenzialità o indispensabilità o le localizzazioni adeguate per la ubicazione degli stessi, come individuati, rispettivamente, in base ai criteri di cui alle Misure 2 e 4 della delibera 17 giugno 2015, n. 49 dell'Autorità.
3. Il lotto di gara **affidamento** può coincidere con una sola porzione dell'Ambito o con uno o più Ambiti. Più Ambiti tra loro contigui possono essere aggregati in un lotto di gara **affidamento** al fine di ottimizzare la copertura finanziaria degli obblighi di servizio pubblico o in maniera tale da raggiungere la *favorire il raggiungimento della* soglia minima di legge del coefficiente di redditività di cui all'articolo 19, comma 5, del decreto legislativo n. 422/1997 e s.m.i. per i servizi di trasporto di cui al medesimo decreto legislativo, tenendo conto di quanto disposto alla Misura 4, punti 3 e 4.

Nota esplicativa ed ulteriori osservazioni

Analogamente a quanto rappresentato circa la proposta di modifica alla definizione di “Bacino o Lotto di gara” della misura 1 si ritiene che il criterio della individuazione dei lotti di affidamento dei servizi sulla base di criteri trasportistici atti a determinare la rete ottimale di gestione unitaria e integrata dei servizi sia quello più idoneo a favorire la concorrenza per comparazione ed a garantire una più ampia possibilità di partecipazione alle gare rendendo anche meno complesso il subentro di un nuovo affidatario al gestore uscente. In una prospettiva di liberalizzazione del settore e di attuazione della concorrenza per il mercato, si ritiene opportuno stabilire l'applicazione del suddetto criterio a prescindere dalle diverse modalità di affidamento dei servizi. Nelle ipotesi di aggiudicazione dei servizi tramite gara la reale contendibilità dei lotti diviene in questo modo una conseguenza della individuazione della dimensione ottimale dell'unità di rete piuttosto che un criterio di determinazione “a monte” del lotto il cui rispetto in tale fase sarebbe di difficile verifica e suscettibile di applicazioni discrezionali e distorsive. Le modifiche proposte alla misura, nonché alla rubrica del Titolo rispondono alle suddette finalità.

Quanto al quesito posto da codesta Autorità circa ulteriori possibili aspetti da considerare ai fini dell'identificazione dei lotti, si considera opportuno definire ulteriori criteri utili a tenere in

adeguata considerazione le specificità delle aree metropolitane, caratterizzate, nella gestione complessiva dei servizi di TPL, da una elevata patrimonializzazione e dalla presenza di sistemi di trasporto ad impianti fissi.

Misura 8 – Finalità

Quesiti

Q. 24 Vi sono osservazioni in merito alla disposizione finale?

Quesito finale

Q. 25 Vi sono altri elementi o ipotesi che la metodologia descritta nel presente schema di atto dovrebbe prendere in considerazione ?

Osservazioni

Come già evidenziato in relazione alla Misura 4, l'individuazione di ambiti di servizio che favoriscano una compensazione tra servizi profittevoli e servizi in perdita è determinante ai fini di sostenere una graduale minore dipendenza del settore dalla contribuzione pubblica. In quest'ottica si ritiene che, in linea generale, i servizi a domanda debole debbano essere ricompresi tra i servizi di trasporto pubblico posti a gara ed integrati nella rete dei servizi oggetto di esclusiva.

Secondo quanto chiarito da codesta Autorità nella relazione illustrativa, l'inciso relativo alla domanda debole intende ribadire che tale domanda “*può essere soddisfatta anche al di fuori dei contratti di servizio, come nel caso dei servizi a chiamata, che sono eserciti in regime di mera autorizzazione*”. A riguardo, fermo restando che l'inclusione o meno di determinati servizi all'interno delle reti di servizio aggiudicate con diritti di esclusiva risponde ad una valutazione discrezionale delle amministrazioni pubbliche competenti circa i limiti e le modalità entro cui intendono garantire il servizio universale, si segnala che la richiamate precisazioni della relazione illustrativa non corrispondono alla attuale cornice normativa ed alla pratica amministrativa. Ai sensi dell'articolo 14, comma 4 del D.Lgs. n. 422/1997 e s.m.i., infatti, “*per l'esercizio dei servizi pubblici di trasporto locale in territori a domanda debole [...] le Regioni, sentiti gli enti locali interessati [...] , possono individuare modalità particolari di espletamento dei servizi di linea, da affidare, attraverso procedure concorsuali, alle imprese che hanno i requisiti per esercitare autoservizi pubblici non di linea o servizi di trasporto di persone su strada.*”. Coerentemente a tale previsione diverse normative regionali e contratti di servizio per la gestione dei servizi di TPL includono alcuni servizi a chiamata tra i servizi soggetti ad obbligo di servizio pubblico affidati in via esclusiva al gestore dei servizi. Alla luce di quanto rappresentato si suggerisce a codesta Autorità di valutare l'opportunità di eliminare dalla misura l'inciso in questione.