

Agenzia della Mobilità Piemontese

Protocollo n° **0008380/2016**
del **21/09/2016**

Torino, **21 SET. 2016**

Classificazione: 06



Spett.le **Autorità di Regolazione
dei Trasporti**
Via Nizza 230
10126 Torino

OGGETTO: 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.

Si trasmettono con la presente le osservazioni della scrivente Agenzia della mobilità piemontese (nel seguito "Agenzia" per brevità) nell'ambito della procedura di consultazione pubblica sullo schema di atto di regolazione inerente quanto in oggetto.

Ci si riferisce all'allegato A alla deliberazione ART n. 83 del 21 luglio 2016 ed alle Misure ivi contenute.

Misura 1

In merito alla Misura 1 ed ai quesiti Q.1 e Q.2 l'Agenzia ritiene di formulare alcune osservazioni come di seguito riportato.

Misura 1.

E' opportuno inserire la definizione dei *Costi efficienti* - citati, ad esempio, al punto 1 della Misura 4 - e la relazione di questi con i *Costi standard*.

Va inserita la definizione di *Collegamenti diretti* citati, ad esempio, al punto 5 della Misura 4.

Misura 1, punto 6.

Nel testo sono ritenute confondibili le grandezze *Carico medio* e «load factor»; a giudizio dell’Agenzia le due grandezze sono da tenere distinte ed assumere le seguenti definizioni:

6. *Carico medio* : misura del numero medio di passeggeri a bordo dei mezzi di trasporto. E’ determinato come rapporto tra passeggeri•km e veicoli•km (o vetture•km).

6 bis. *Coefficiente di riempimento medio* («load factor»): misura del grado di riempimento medio dei mezzi di trasporto in relazione alla capacità. E’ determinato come rapporto tra passeggeri•km e posti•km. Va sempre specificato unitamente allo standard di occupazione (numero di passeggeri in piedi al metro quadrato) con il quale la capacità è calcolata.

Misura 1, punto 11.

Il testo contiene la dizione “griglia territoriale” che non risulta di immediata comprensione e della quale manca la definizione. Per chiarezza si potrebbe eliminare tale dizione, risultando già esaustiva la dizione “partizione territoriale”.

Nel caso si ritenesse opportuno mantenere la dizione nel testo è necessario inserirne la definizione nella Misura 1.

Misura 1, punto 14.

Nella definizione di *Economie di densità* la parentesi con il riferimento alla “produzione” ed ai “passeggeri-km” sarebbe da eliminare in quanto fuorviante (vedi successiva osservazione al Punto 22 della Misura 1).

Misura 1, punto 22.

La definizione data di *Produzione di trasporto* è ambigua

La produzione, dovrebbe intendersi come *offerta* di trasporto che può essere misurata mettendo in relazione (moltiplicando) le *distanze* percorse con i *posti* o i *veicoli* offerti, misurata cioè in unità *veicoli•km* o *posti•km*. Per i *posti•km* va sempre specificato lo standard di occupazione (numero di passeggeri in piedi al metro quadrato) con il quale la capacità è calcolata.

Diverso è il concetto di *Fruizione* o *Utenza* del trasporto offerto, che costituisce la *domanda soddisfatta* (o *espressa*), ovvero il successo commerciale dell’offerta messa in campo, che può essere misurata in *passeggeri* o *passeggeri•km*.

Misura 1, punto 25.

L’Agenzia esprime perplessità sul considerare la variabilità della *tariffa* (oltre alla variabilità di *itinerario*, o di *orario* o *frequenza*) come elemento che, da solo, implica la classificazione come *non di linea* o *su richiesta* o *a chiamata* di un sistema di trasporto che “fermo restando l’accesso generalizzato” abbia, ad esempio, “itinerario e orario o frequenza” fissati.

Misura 2

In merito alla Misura 2 ed al quesito Q.3 l’Agenzia concorda in linea di massima sulle modalità di individuazione della domanda debole con riferimento alle diverse caratteristiche territoriali, temporali e soggettive. In merito ai quesiti Q.4, Q.5 e Q.6 l’Agenzia ritiene di formulare alcune osservazioni come di seguito riportato.

Misura 2. Punto 4. Lettera a)

La dizione “come rilevata su dati di fonte Istat” è troppo generica. Deve essere indicato il preciso riferimento specifico a quali dati riferirsi.

Misura 2. Punto 4. Lettera c)

La presenza di una percentuale maggiore del 10% di popolazione in età scolastica (5-24 anni) non è, a giudizio dell’Agenzia, un indicatore di debolezza della domanda.

Misura 2. Punto 6.

Va esplicitato, se questo è l’intendimento, che nel caso in cui almeno il 40% dei comuni appartenenti al SLL presentino i caratteri citati l’intero territorio formato da tutti i comuni appartenenti al SLL deve essere considerato area a domanda debole.

Misura 2. Punto 7.

Non sono definiti, per le sub-aree a domanda debole le grandezze ed i valori soglia delle grandezze “indicatori di mobilità” (quali? desunti da quale fonte di informazione?), “densità della popolazione”, “densità abitativa” (rispetto a quale superficie? desunta da quale fonte di informazione?)

L’Agenzia ritiene che possano essere individuate sub-aree a domanda debole all’interno di un comune non classificato a domanda debole qualora per tali sub-aree ricorrano la presenza degli indicatori primari di cui al Titolo 1. Misura 2. Punto 4 lettera a), c) ove il riferimento al “comune” deve essere sostituito con il riferimento alla “sub-area”.

Misura 3

In merito alla Misura 3 ed ai quesiti Q.7 e Q.8 l’Agenzia ritiene di esprimere le considerazioni che seguono.

Misura 3. Punto 1.

L’Agenzia condivide il riferimento alla domanda potenziale ed alla necessità di individuazione della stessa mediante opportune indagini.

In merito l’Agenzia ritiene che tali indagini debbano essere condotte con metodologie comuni a livello nazionale o, comunque, che garantiscano una confrontabilità delle informazioni desumibili dalle distinte indagini. Si segnala la necessità che tali indagini: siano effettuate a cadenza regolare e non eccessivamente distanziate nel tempo (cadenza biennale, triennale), siano condotte su un campione rappresentativo di tutta la popolazione (e non limitate, ad esempio, a utilizzatori o abbonati ad un particolare modo di trasporto o

ad individui con accesso ad un particolare sistema di comunicazione/informazione ad esempio internet o telefonia mobile con GPS), il campione sia di numerosità sufficiente per ricavarne informazioni statisticamente significative.

Misura 3. Punto 2.

Deve essere inserita nella Misura 1 la definizione di “costo efficiente” e definita la sua relazione con il “costo standard” (del quale va richiamata la definizione).

l’Agenzia condivide il riferimento alla combinazione di servizi di diversa tipologia ma ritiene che la combinazione di modalità di trasporto diverse può risultare appetibile per la domanda potenziale solo in presenza di integrazione tariffaria. A giudizio dell’Agenzia dovrebbe essere presente nella misura un richiamo esplicito alla necessità di integrazione tariffaria in caso di combinazione di modalità di trasporto diverse.

In merito al quesito Q.9 l’Agenzia non si è formata una opinione consolidata sulla necessità di introdurre obblighi specifici di integrazione modale dei servizi; tuttavia essa è pervenuta al convincimento che, nel caso di introduzione di *integrazione modale* (fra modalità diverse di trasporto) in ottica di riduzione della spesa pubblica, sarebbe necessario introdurre obblighi specifici sulla necessità/obbligatorietà di integrazione tariffaria e sulla necessità di individuare standard minimi qualitativi (es. lunghezza dei percorsi pedonali di trasferimento, protezione dalle intemperie, ecc.) per la realizzazione dei punti di interscambio ove effettuare l’integrazione modale.

In merito al quesito Q.12 l’Agenzia ritiene opportuno il riferimento *tra l’altro* al coefficiente di riempimento purché esso venga definito nella Misura 1. Eventuali valori limite devono essere stabiliti esplicitando lo standard di occupazione (numero di passeggeri in piedi al metro quadrato) con il quale è calcolata la capacità dei veicoli. La scelta della modalità di trasporto deve però tenere in conto altri fattori di sostenibilità (oltre la sostenibilità economica), tra i quali, ad esempio, la comparazione dei tempi di viaggio e dei benefici/disbenefici derivanti da altre esternalità ambientali e sociali.

Misura 4

In merito alla Misura 4 ed ai quesiti Q.13 e Q.14 l’Agenzia intende esprimere le considerazioni che seguono.

Misura 4. Punto 1.

I “costi efficienti” devono essere definiti (vedi osservazione alla Misura 3. Punto 2.).

Titolo I. Misura 4. Punto 2.

Nel testo è citata la grandezza “coefficiente di redditività”; va esplicitata la sua relazione (o coincidenza) con il *coefficiente di copertura dei costi* («*coverage ratio*»).

Titolo I. Misura 4. Punto 4.

Il testo non è chiaro. Non è specificato come la presenza di un servizio in regime di libero mercato si relazioni alla presenza di un secondo analogo servizio incluso in un contratto di

servizio senza influenzare (in segno e valore assoluto) il coefficiente di redditività di questo secondo servizio.

Titolo I. Misura 4. Punto 5.

La definizione di “collegamento diretto” deve essere inserita nella Misura 1.

Non è chiaro cosa si intenda per “collegamenti diretti tra una città metropolitana ... e una o più infrastrutture di trasporto connessa o facente parte di una rete di rilevanza nazionale”; Come deve essere considerato il caso, non infrequente, nel quale le infrastrutture di trasporto in parola si trovano *all'interno* del territorio della città metropolitana (ad esempio collegamenti “diretti” tra Comune di Torino e Comune di Caselle-Aeroporto Sandro Pertini o tra Comune di Milano e Comune di Segrate-Aeroporto di Linate)?

In merito quesito Q.15 l'Agencia osserva che la possibilità di finanziamento degli OSP dipende dall'ammontare dei fondi pubblici disponibili. Quindi il discorso si sposta sui criteri per reperire fonti alternative/integrative (alla fiscalità generale) di finanziamento degli OSP di trasporto, ad esempio tasse di scopo (tipo Versement Transport francese) o contributi versati dai beneficiari indiretti delle esternalità positive (non solo ambientali) della presenza del trasporto pubblico in generale e di specifiche modalità di trasporto pubblico in particolare. L'Agencia esprime perplessità sull'opportunità di inserimento di misure di questa ampiezza nell'atto di regolazione.

Misura 5

In merito alla Misura 5 ed al quesito Q.16 l'Agencia intende esprimere le considerazioni che seguono.

Misura 5. Punto 1.

Nel testo sono citati la “domanda di mobilità a carattere debole” ed il “bacino di utenza a domanda debole”.

Per quanto riguarda la “domanda di mobilità a carattere debole” va esplicitata la relazione (o coincidenza) con la *Domanda debole di mobilità* come definita nella Misura 1.

Per quanto riguarda il “bacino di utenza” (a domanda debole) va esplicitata la relazione (o coincidenza) con il *Bacino di traffico o mobilità* come definito nella Misura 1.

Misura 5. Punti 2, 3, 4, 5.

I criteri esposti non paiono adattarsi al caso generale. Appare più esaustivo in merito il testo dell'articolo 14 comma 4 del decreto legislativo 422/1997. La misura, a giudizio dell'Agencia, dovrebbe tendere a facilitare l'applicazione di tale comma.

In merito al quesito Q.17, l'introduzione di valutazioni sulle esternalità ambientali (e non solo ambientali) è ritenuta corretta in linea teorica. Sussiste tuttavia il fatto che la quantificazione dei benefici ambientali (e non solo ambientali) non si traduce automaticamente in minori costi per gli operatori o maggiori risorse disponibili per gli Enti di pianificazione, programmazione e controllo.

A livello normativo è possibile prevedere meccanismi di calcolo di “monetizzazione” dei benefici “esterni” a scomputo dei costi operativi nella definizione dei “costi efficienti”; rimane sempre il fatto che tale “monetizzazione figurativa” non si traduce in “monetizzazione effettiva” se non in applicazione di criteri innovativi di reperimento di fonti alternative/integrative di finanziamento (vedi *supra* le osservazioni in merito al quesito Q.15).

In ogni caso l’eventuale introduzione di valutazioni sulle esternalità deve riguardare tutti i servizi di trasporto pubblico e non solo quelli relativi a trasporti in Aree a domanda debole.

Misura 6

In merito alla Misura 6 ed ai quesiti Q.18, Q.19, Q.20 e Q.21 l’Agenzia intende esprimere le considerazioni che seguono.

Punti 1 e 3.

L’Agenzia concorda con l’obbligo di indagini quantitative su origini-destinazioni, caratteristiche temporali, motivazioni degli spostamenti e motivazioni della scelta dei modi della domanda potenziale; tali rilevazioni sono in pratica le stesse da utilizzare per l’individuazione della domanda potenziale di cui alla Misura 3.

L’Agenzia ritiene che eventuali indagini qualitative sulla disponibilità a pagare ed altre preferenze siano da condurre a parte e con metodologie più focalizzate e diverse da quelle delle rilevazioni quantitative di cui sopra.

E’ opinione dell’Agenzia che indagini sulla disponibilità a pagare non siano di utilità decisiva nel caso del trasporto pubblico locale, specie di ambito urbano-suburbano e metropolitano. Appare difficile concepire ed applicare per questo tipo di trasporto pubblico una tariffa differenziata sulla base di una supposta differenziazione della disponibilità a pagare uno stesso servizio che è considerato una *public utility* necessaria e dovuta quanto l’erogazione di altri servizi pubblici quali l’igiene ambientale pubblica, la sanità pubblica ecc.

E’ comunque sempre possibile rilevare con una indagine ad hoc quale sia la distribuzione della disponibilità a pagare - diversificata per categorie sociali (da definirsi, giocoforza e con tutti i limiti del caso, a priori sulla base di elementi riscontrabili da certificazioni pubbliche) – e da questo inferire una “miglior tariffa media” per ciascuna categoria. L’opinione dell’Agenzia, basata sull’osservazione delle vicende trascorse e non su indagini ad hoc, è che per il trasporto pubblico locale di ambito urbano-suburbano e metropolitano la disponibilità prevalente sia quella di pagare, per ogni spostamento, la corrente tariffa minima esistente (o una tariffa inferiore).

Indagini sulla disponibilità a pagare possono invece essere utili nel caso di analisi comparativa di un ventaglio di alternative di trasporto (es: trasporto pubblico di linea, bus a chiamata, taxi collettivo, taxi, auto del car sharing) o di valutazione di introduzione di nuovi servizi con caratteristiche qualitative diverse da quelle dei servizi già presenti.

Nel caso di introduzione di nuovi servizi non compensati con contributi pubblici – e quindi “a libero mercato” - queste indagini dovrebbero però essere condotte dall’operatore che intende esercire tali servizi.

Misura 6. Punti 2, 3 e 4.

Nel testo si menzionano “tariffe” ed “abbonamenti”; a giudizio dell’Agenzia è più appropriato riferirsi a “tariffe” diversificate per tipologie di titolo di viaggio, ovvero tariffe per “biglietti singoli” (declinati in vario modo: di corsa semplice, a tempo, giornalieri, plurigiornalieri), tariffe per “carnet di biglietti” (costituiti da più biglietti singoli venduti assieme in unica soluzione con uno sconto) e tariffe per “abbonamenti” (anch’essi declinati in vario modo per durata: settimanale, mensile, plurimensile, annuale e per caratteristiche: personale/impersonale, valido sempre/valido in determinati periodi del giorno, ecc.).

Nel testo dei punti 2 e 3 sono individuate le seguenti distinte categorie di utenza:

1. utenza che si sposta quotidianamente per motivi di studio
2. utenza che si sposta quotidianamente per motivi di lavoro
3. utenza caratterizzata da condizioni di disagio socio-economico
4. utenza caratterizzata da condizioni di disabilità e mobilità ridotta
5. utenza diversa dalle precedenti quattro categorie

Per le prime quattro categorie il testo recita: “sono garantite tariffe ... entro limiti massimi stabiliti dall’ente titolare della potestà tariffaria” (punto 2).

Per la quinta categoria il testo recita: “le tariffe sono fissate in funzione della disponibilità a pagare ..., degli standard di qualità ... e di altri fattori ...” (punto 3).

Il punto 4 recita: “Il mancato introito da parte del gestore conseguente all’applicazione di tariffe ... per le categorie di utenza disagiata e agevolata è calcolato rispetto al gettito che si sarebbe ottenuto applicando tariffe ... ordinarie”.

Diviene particolarmente cruciale, importante e rilevante stabilire quali titoli di viaggio siano da considerare a “tariffa ordinaria” e quali siano da considerare a “tariffa per categorie di utenza disagiata” e quali siano da considerare a “tariffa per categorie di utenza agevolata” .

In merito l’Agenzia ritiene di dover esprimere le seguenti osservazioni.

Mentre appare *facile* identificare l’utenza “*caratterizzata da condizioni di disagio socio-economico*” (ad esempio in base alla certificazione ISEE o alla certificazione di iscrizione alle liste di disoccupazione) e quella “*caratterizzata da condizioni di disabilità e mobilità ridotta*” (ad esempio in base alla percentuale di invalidità certificata dalle apposite commissioni), appare *difficile* identificare l’utenza “*che si sposta quotidianamente per motivi di studio*”; appare più *facile* identificare lo *status di studente* (ad esempio in base a certificati di iscrizione ad istituti scolastici ed universitari) o di “*giovane in età di formazione*” (in base all’età, inferiore ad una determinata soglia), ciò indipendentemente dalla frequenza di utilizzo del trasporto pubblico.

Ancora più *difficile* appare l’identificazione dell’utenza “*che si sposta quotidianamente per motivi di lavoro*”, la quale costituisce una parte cospicua dell’utenza complessiva del trasporto pubblico locale di ambito urbano-suburbano e metropolitano. Potrebbe essere più *facile* identificare lo *status di lavoratore* (ad esempio con certificazione del datore di lavoro o con autocertificazione del lavoratore autonomo), anche in questo caso indipendentemente dalla frequenza di utilizzo del trasporto pubblico. Come osservazione a

latere si richiama l'attenzione sulla fondatezza della disparità di trattamento tra un cittadino che quotidianamente utilizza il trasporto pubblico per recarsi al lavoro e un cittadino non lavoratore (ad esempio "casalingo") che quotidianamente utilizza il trasporto pubblico per le usuali necessità familiari.

Si osserva che, nelle varie realtà (nei vari distinti sistemi di trasporto pubblico afferenti a distinti contratti di servizio) vi sono casi nei quali non esistono tariffe per categorie di utenza disagiata e categorie di utenza agevolata; in altri casi, nei contratti di servizio in essere, le compensazioni per OSP tengono conto e sono in qualche modo commisurate alla presenza di tariffe per categorie di utenza disagiata e categorie di utenza agevolata.

Sulla base delle considerazioni sopra esposte l'Agenzia ritiene che, in particolare per i servizi di trasporto pubblico di ambito urbano-suburbano e metropolitano:

- sia opportuna la presenza di tariffe "agevolate" per categorie di cittadini in condizione di disagio socio-economico, o in condizione di disabilità e mobilità ridotta, o comunque di categorie di cittadini (ad es. anziani) ritenuti meritevoli di attenzione;
- non sia necessaria la presenza di tariffe "agevolate" specifiche per studenti e lavoratori ma sia opportuna la presenza di tariffe "ordinarie" di abbonamento per "utilizzatori frequenti" del trasporto pubblico;
- sia necessaria la precisazione del soggetto o dei soggetti che devono provvedere alla compensazione dei mancati introiti nel caso in cui l'ente titolare della potestà tariffaria sia diverso dall'ente titolare del contratto di servizio.

Misura 6. Punto 7.

Nel testo si afferma che "il livello di copertura dei costi dei servizi di trasporto inclusi in un Ambito ... copre almeno la *soglia minima di legge* di cui all'articolo 19 comma 5 del decreto legislativo n. 422/1997". Ciò non appare coerente con il testo del successivo Punto 3 della Misura 7 nel quale si sottintende la possibilità di esistenza di Ambiti per i quali il livello di copertura dei costi dei servizi non raggiunge la citata *soglia minima di legge*.

Il testo del Punto 7 della Misura 6 va armonizzato con quello del punto 3 della Misura 7.

Misura 7

In merito alla Misura 7 ed ai quesiti Q.22 e Q.23 l'Agenzia intende esprimere le considerazioni che seguono.

Misura 7. Punto 3.

Il testo recita: "Più ambiti tra loro contigui possono essere aggregati in un lotto di gara ... in maniera tale da raggiungere la *soglia minima di legge* del coefficiente di redditività di cui all'articolo 19 comma 5 del decreto legislativo n. 422/1997". Pare si sottintenda che possano esistere Ambiti per i quali il coefficiente di redditività non raggiunge la *soglia minima di legge* ma che i lotti di gara debbano essere formati da aggregazioni di Ambiti per i quali complessivamente coefficiente di redditività globale deve raggiungere la *soglia minima di legge*.

L'Agenzia concorda con la possibilità di esistenza di Ambiti, in particolare riferiti ad Aree, a domanda debole, per i quali il coefficiente di redditività non raggiunge la *soglia minima di legge* e che devono essere aggregati ad altri Ambiti contigui per formare lotti di gara per i quali complessivamente il coefficiente di redditività globale deve raggiungere la *soglia minima di legge*.

Rimanendo a disposizione per ogni necessità di informazione o approfondimento su quanto sopra esposto, si porgono cordiali saluti



Enzo Corrado Bason
Responsabile Pianificazione e Marketing