



CONFERENZA DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME

16/110/CR06a/C4

Osservazioni sullo schema di atto di regolazione dell'Autorità di Regolazione Trasporti - Delibera N. 83/2016

“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”

Contenuti

Premessa	3
Introduzione generale	3
Sintesi della metodologia proposta	4
Misura 1 - Definizioni	5
Misura 2 - Reti di servizi in ambito a domanda debole	5
Misura 3 - Domanda di mobilità potenziale, scelta della modalità di trasporto e obblighi di servizio pubblico	6
Misura 4 - Metodologia per la copertura finanziaria degli OSP in un ambito	7
Misura 5 - Criteri e principi per la scelta delle modalità e tipologie di servizi di trasporto atte a soddisfare la domanda debole	8
Misura 6 - Modalità di determinazione delle tariffe negli Ambiti, rispetto delle condizioni minime di qualità del servizio e diritti dei passeggeri	9
Misura 7 – Criteri di identificazione dei lotti di gara per i servizi regionali e locali di cui al decreto legislativo n. 422/1997	10
Misura 8 – Finalità	10
Nota finale	11

Premessa

A seguito della procedura di consultazione pubblica sullo schema di atto di regolazione dell'Autorità di Regolazione Trasporti avente a oggetto la "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" il Coordinamento Tecnico della Commissione Infrastrutture, Mobilità e Governo del territorio (IMGT) ha avviato, come di prassi, un proprio lavoro di approfondimento al fine di valutare valenze e criticità dell'atto regolatorio in relazione alle peculiarità proprie delle singole Regioni in tema di *pianificazione degli ambiti di servizio pubblico per il TPL e di determinazione dei costi e delle modalità di finanziamento dei relativi servizi*. Come sappiamo ciascuna Regione ha consolidato, nel corso degli anni, a partire dal D.lgs. n.422/1997, propri strumenti, metodi, procedure, regole, norme locali in materia di Trasporto Pubblico Locale. A partire dal 2010 sono intervenuti, in questo processo, numerosi interventi dello Stato, sia in materia di regole che di risorse. Non ultime sono state introdotte, dalla legislazione nazionale, diverse norme volte all'efficientamento e alla riorganizzazione del TPL nelle singole Regioni.

Con la nomina, nel 2013, del primo collegio dell'Autorità di regolazione dei trasporti – istituita ai sensi dell'art. 37 del, istituita con il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214) – ulteriori atti di indirizzo e di sistemazione della materia del TPL hanno visto la luce.

Sin dai suoi primi schemi di regolazione il rapporto tra l'ART e la Conferenza delle Regioni e Province autonome è andato via via consolidandosi e, ferma restando l'indipendenza della prima, è sempre stata improntata a una costante volontà, da parte della Conferenza, di fornire all'ART contributi concreti volti a maggiormente favorire un'applicabilità efficace ed efficiente, nell'ambito delle politiche regionali per il TPL, delle norme di regolazione di volta in volta introdotte.

Anche nel caso di questo ultimo atto di regolazione, che affronta in modo specifico temi generali del TPL, il lavoro del Coordinamento Tecnico è stato indirizzato con tale spirito. Questo lavoro ha visto un importante passaggio nell'incontro avuto tra i tecnici dell'ART e il Coordinamento Tecnico della Commissione IMGT, al quale ha preso parte anche il Segretario Generale dell'ART e alcuni tecnici del MIT in qualità di uditori. Questo incontro ha permesso di chiarire all'ART quale tipo di documento sarebbe stato proposto per la determinazione del parere della Commissione da sottoporre all'approvazione della Conferenza dei Presidenti e di proporre la possibilità di ulteriori incontri tecnici con l'Autorità a valle della presentazione del parere da parte della Conferenza.

Pertanto il presente documento, per quanto esaustivo, si presenta con un grado di raffinamento ancora non definitivo proprio per poter essere ulteriormente specializzato a seguito dei successivi incontri. In ogni caso esso offre ampie e in parte dettagliate valutazioni e, nei casi ritenuti necessari, proposte di modifica.

Come al solito ci auguriamo che queste pagine possano essere per l'Autorità di Regolazione del Trasporto fonte di informazioni e proposte utili volte al completamento dell'iter per la pubblicazione dell'atto di regolazione in esame.

Introduzione generale

Le fonti normative che fondano l'intervento dell'Autorità sono individuate nell'art.37, comma 1, del D.L. 1/2012 (per i servizi ferroviari), e nell'art.37, c.3, lett. a) del D.L. 201/2011 (per le altre modalità di trasporto).

In particolare, mentre relativamente alla modalità ferroviaria l'Autorità ha funzione di regolazione diretta (D/L 1/2012), relativamente alle altre modalità di trasporto, il D.L. 201/2011 si limita ad attribuire all'Autorità un potere di sollecitazione, di impulso e supporto nei confronti delle Amministrazioni Pubbliche competenti all'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e dei

metodi più efficienti per finanziarli, senza pertanto prevedere alcun potere di indirizzo o di puntuale regolamentazione e ciò nel pieno rispetto del riparto di competenze costituzionalmente previste e disciplinate dalla normativa vigente (in particolare il D.lgs. n.422/1997),

In questo caso la disciplina in esame prevede al più che l'Autorità possa adottare pareri, cui la norma non attribuisce alcun carattere vincolante.

In coerenza con il quadro normativo sopra richiamato, la disciplina in esame, che affronta in modo orizzontale l'intero comparto del trasporto, basando proprio sull'intermodalità uno dei criteri guida per l'efficientamento del sistema, non può che essere interpretata come atto non vincolante, con riferimento in particolare a talune previsioni la cui stretta osservanza comporterebbe oneri economici e finanziari anche gravosi in un periodo in cui le sempre più ridotte risorse pubbliche devono essere oggetto di attenta gestione (vedi ad es. le indagini sulla domanda potenziale di cui alla Misura 3, punto 1; le indagini di benchmark di cui alla Misura 4, punto 1, le rilevazioni in materia di tariffe di cui alla Misura 6, punti 1 e 3). Inoltre le previsioni operative proposte dall'Autorità potrebbero comportare anche l'allungamento dei tempi di predisposizione degli atti delle gare per l'affidamento dei servizi di TPL ancora da programmare, col rischio di non poter rispettare le scadenze fissate dal regolamento 1370/2007.

Conseguentemente, nella Misura 8 (Finalità), è indispensabile chiarire che le previsioni contenute nella delibera, coerentemente con la fonte normativa che giustifica l'intervento dell'Autorità, non hanno natura vincolante.

In via generale, atteso che la regolazione in esame non può avere effetti retroattivi nei confronti di atti già adottati dalle autorità competenti, è auspicabile un maggior coordinamento delle diverse Misure - a partire dalle definizioni di cui alla Misura 1 - con la normativa di settore (in primis il Reg. CE 1370/2007, il D.Lgs.n. 422/1997 e il D.L. N. 138/2011) e con i provvedimenti in corso di adozione, quali la bozza di decreto sui costi standard e la bozza di decreto sui servizi pubblici locali di interesse economico generale, considerato che le definizioni desunte dalla letteratura scientifica (elaborate per finalità didattiche e di ricerca) non possono essere assunte quale riferimento normativo.

Sintesi della metodologia proposta

La metodologia di cui allo Schema di atto di regolazione di Allegato A alla delibera 83/2016 è riassumibile nei seguenti passaggi:

1. analisi della domanda potenziale;
2. criteri per l'individuazione della domanda debole;
3. identificazione delle modalità di trasporto "efficaci" attraverso:
 - sostituzione con modi di trasporto "più economici" (bus in luogo treno);
 - separazione dai contratti di TPL dei servizi ad alta redditività con gestione "in regime di libero mercato" degli stessi;
 - ristrutturazione dei servizi in ambiti a domanda debole;
4. specificazione degli Obblighi di Servizio Pubblico;
5. identificazione del sistema tariffario con allineamento alla "disponibilità a pagare" della domanda potenziale;
6. identificazione dei costi effettivi dell'Obbligo di Servizio e della compensazione finanziaria pubblica;
7. identificazione dei lotti con modalità tali da garantire la contendibilità degli stessi.

Misura 1 - Definizioni

Al fine di una maggiore leggibilità e comprensione delle regole declinate, si ritiene necessario che siano revisionate le definizioni proposte, sia per renderle coerenti con quelle già previste dalle norme in vigore, in primis l'art. 3-bis del D.L. n. 138/2011, sia precisando ruoli e competenze degli enti preposti alla programmazione dei servizi, degli enti titolari e/o affidanti dei servizi e i rapporti di interdipendenza tra di loro. Si suggerisce di chiarire in modo esplicito i rapporti sussistenti tra bacino di programmazione, ambito, OSP, bacino di traffico o mobilità, lotto di gara. Opportuna al riguardo una mappatura complessiva del sistema prefigurato.

E' necessario in particolare, rendere le definizioni "Ambito di servizio pubblico", "Bacino di programmazione", "Bacino di traffico o di mobilità" coerenti con quanto previsto dall'art. 3-bis del D.L. n. 138/2011 che prevede, in merito all'organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, la definizione da parte delle Regioni del perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio, di cui le stesse Regioni devono istituire/designare gli enti di governo.

Unicamente tali enti di governo, in base al comma 1-bis dell'art. 3-bis, esercitano le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo.

Occorre inoltre specificare il significato di "Potenzialità generativa" (Misura 2, punto 4, lett.a), nonché riportare i riferimenti per "Nota metodologica sulla territorializzazione delle aree interne" (Misura 2, punto 4, lett. b).

Misura 2 - Reti di servizi in ambito a domanda debole

Gli ambiti a domanda debole sono da riferirsi alle reti di trasporto e non ai territori. Esistono infatti territori sparsi "a domanda debole" che esprimono valide potenzialità di trasporto su determinate direttive di traffico e al contrario linee scarsamente utilizzate pur in ambiti densamente urbanizzati e di pianura.

Occorre condividere una metodologia oggettiva basata sui parametri di rete e non del territorio attraversato.

Si suggerisce pertanto di riformulare i criteri per la definizione degli ambiti a domanda debole di cui ai punti da 1 a 6 legandoli alle caratteristiche delle reti di trasporto e non alle caratteristiche morfologiche e territoriali dei comuni.

In particolare al punto 4, non si condivide che tra gli indicatori primari per i comuni a domanda debole vi sia la percentuale di popolazione in età scolastica, dato che questa, soprattutto per l'ambito interurbano, costituisce la quota maggioritaria dell'utenza dei normali servizi di TPL.

Non si ritiene altresì che l'altimetria (di cui al punto 5, lett. a) sia fattore determinante per valutare la quantità della domanda potenziale.

Si propone inoltre di meglio specificare la relazione tra l'ambito a domanda debole e le caratteristiche temporali dell'offerta: un servizio di mobilità pubblica deve infatti per sua natura rispondere con continuità ad una domanda fisiologicamente variabile durante l'arco di servizio giornaliero o settimanale e su tale perimetro temporale va effettuata una valutazione di efficienza ed efficacia dello schema d'offerta.

La misura è relativa all'individuazione della domanda debole, non specifica criteri per l'individuazione della domanda debole dovuta a caratteristiche temporali e soggettive.

I criteri individuati per la determinazione delle aree a domanda debole cui fa riferimento la misura sono gli stessi individuati nello schema di decreto Costi Standard, elaborato con il supporto del gruppo di lavoro istituito in sede di Conferenza Unificata. Sarebbe opportuno recuperare gli esiti dei lavori del gruppo di lavoro ristretto (Basilicata, Friuli, Lazio, Piemonte e Veneto) in merito all'argomento specifico, al fine di avere un riscontro sulla validità del metodo, sui risultati della sua applicazione nonché sulle criticità e sui limiti riscontrati.

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

Si ritiene condivisibile il ricorso alla metodologia dell'analisi della domanda potenziale, ma risulta necessario aprire anche a metodologie diverse e meno onerose (tra cui ad es. dati real time e incrocio banche dati) in termini economici e temporali rispetto alla metodologia delle preferenze dichiarate, ottimale ma fuori scala per alcune situazioni.

In considerazione di quanto sopra circa l'onerosità economica / temporale, il riferimento non può essere solamente alla "misurazione" della domanda potenziale quanto, piuttosto, alla quantificazione o stima della domanda di trasporto pubblico locale e regionale determinata avvalendosi delle matrici origine/destinazione ISTAT, delle fonti informative presenti all'interno dell'Osservatorio, oltre che alla stima della eventuale domanda potenziale che si intende soddisfare, effettuata se possibile anche attraverso apposite rilevazioni effettuate dall'Ente programmatore con la collaborazione degli Enti titolari del servizio e dei loro enti strumentali.

In merito alla scelta della modalità di trasporto, non pare accettabile che l'unico fattore determinante per tale scelta sia associato unicamente alla minimizzazione del sussidio pubblico in esercizio, perché ciò determina marginalizzazione dei territori e iniquità distributiva delle risorse pubbliche. La politica dei trasporti è una funzione complessa della politica territoriale e delle funzioni sui territori. Occorre dunque che nei criteri di scelta dei modi di trasporto siano presi in considerazione tutti i fattori determinanti per una efficace politica di mobilità collettiva, determinando l'assetto delle reti sulla base dell'equilibrio ottimo tra risorse pubbliche impiegate e valore del trasporto prodotto con tale assetto.

Ferme restando le funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento dell'Ente programmatore, la scelta della modalità di trasporto più idonea al soddisfacimento delle esigenze di mobilità di ciascun territorio deve quindi restare, come correttamente riportato anche nell'Atto di regolazione dell'ART, di competenza dell'Ente titolare del servizio (nell'Atto di regolazione si fa generico riferimento alle "Autorità competenti"), che in sede di progettazione dei servizi interni al proprio Ambito - i quali confluiranno in uno o più lotti di gara - dovrà, tra l'altro, definire una o più modalità di trasporto efficaci a soddisfare la domanda di mobilità, anche e non solo al fine di minimizzare il finanziamento pubblico necessario a compensare gli obblighi di servizio pubblico, nel rispetto degli indirizzi e delle risorse definiti dall'ente programmatore.

Per operare la sostituzione modale derivante dall'imposizione di coefficienti prescrittivi come suggerito nella misura in esame, è indispensabile valutare anche la disponibilità di infrastrutture di trasporto già esistenti e l'eventuale necessità di ulteriori investimenti ed interventi di potenziamento per accogliere nuovi o diversi servizi.

La realizzazione di molte delle modifiche conseguenti a tale approccio, ad esempio la possibilità di convertire servizi ferroviari di presunta scarsa redditività in servizi autobus più economici, comporta

la gestione di processi di rilevante impatto sociale (fallimenti di Aziende, mobilità del personale, licenziamenti etc.) che richiedono la costruzione di lunghe e onerose procedure *ad hoc*.

Si ritiene sufficiente la generale specificazione degli obblighi di servizio pubblico di cui al punto 3 senza ulteriori precisazioni, lasciando agli enti titolari dei servizi ogni più opportuna valutazione in ordine all'introduzione di altri criteri ritenuti opportuni; non si ritiene comunque opportuno introdurre obblighi specifici di integrazione modale dei servizi in quanto più corretto demandarne la valutazione agli enti programmati.

Si suggerisce di mettere in relazione i costi di esercizio alla capacità di trasporto prodotta e non alle percorrenze, lavorando quindi sul rapporto di costi sui posti*km offerti e non sulle percorrenze svolte (vetture*km).

Si ritiene opportuno eliminare il criterio del coefficiente di riempimento tra i criteri di determinazione delle modalità di trasporto, perché tale coefficiente è molto influenzato dalle politiche aziendali di gestione del materiale rotabile (autobus 12 m/18 m oppure lunghezza dei treni utilizzati) sulle quali gli enti programmati non hanno possibilità di reale influenza.

Misura 4 - Metodologia per la copertura finanziaria degli OSP in un ambito

Con riferimento al punto 1, si ritiene opportuno fare riferimento a “costi standard” e non a “costi efficienti”, atteso che per i primi è stato condotto un lavoro approfondito e condiviso, che ha consentito di elaborare una metodologia che sarà presto adottata in un decreto ministeriale, mentre per i secondi il concetto di efficienza non è determinato.

Inoltre, sempre con riferimento al punto 1, la misura afferma che il recupero di efficienza andrebbe tarato rispetto ad appropriati benchmark nazionali o internazionali, che però non si capisce chi debba definire ed in che modo e, oltretutto, derivando evidentemente da dati di fatto non è detto che siano riconducibili a “costi efficienti”; viceversa, i benchmark più facilmente possono essere assimilati a concetti di “costo standard”.

Con riferimento al punto 2, occorre definire in maniera chiara il margine di utile ragionevole e le sue modalità di calcolo. Inoltre si segnala che il coefficiente di cui all'articolo 19, comma 5, del decreto legislativo n.422/1997 è un indice di copertura dei costi e non un coefficiente di redditività.

Con riferimento ai punti 3 e seguenti, si richiama la necessità di garantire l'equilibrio economico finanziario dei Contratti di Servizio pubblico, permettendo di annettere nel medesimo contratto linee con tassi di copertura dei costi differenti, combinate in modo da raggiungere la corretta redditività dell'insieme della rete affidata.

Tutto quello che deriva da una riprogrammazione dei servizi non può comunque prescindere da valutazioni tese a garantire, in coerenza con il Regolamento (CE) 1370/2007, l'equilibrio economico dei contratti di servizio gravati da OSP.

Condivisibile la possibilità di annettere bacini per i quali non è perseguitabile il raggiungimento dell'obiettivo del 35% (bacini a domanda debole) a bacini con maggiore copertura dei costi, in modo tale da realizzare il più volte richiamato “finanziamento incrociato”.

Ciò tuttavia sembra contrastare con i punti 4 e 5, che impongono la separazione dei servizi a remuneratività positiva da quelli a contratto; in proposito si ipotizza una modifica del punto 4 che lo renda coerente con i punti precedenti.

A riguardo, in linea generale non è condivisibile la previsione relativa all'esclusione di servizi a remuneratività positiva o altre tipologie di servizi dall'ambito degli OSP. In molti casi si tratta di

poche linee fondamentali comunque per i cittadini, che rientrano in un sistema più ampio di mobilità, caratterizzato da tariffe e sistemi integrati e che contribuiscono ad abbassare il corrispettivo complessivo su quell'ambito. L'esclusione in molti casi rischia di comportare un aggravio di costi per la PA ed un peggioramento dei servizi per gli utenti.

L'argomento della separazione dai contratti dei servizi ad alta remuneratività richiederebbe, comunque, un maggior dettaglio procedurale nelle modalità di individuazione di un servizio ad alta remuneratività - che non può essere ricondotta esclusivamente ad una mera verifica del coefficiente di copertura attuale - nelle modalità di integrazione di tali servizi con i servizi a minore copertura dei costi, nonché sulle modalità di "gestione di tali servizi in regime di libero mercato".

Si richiama anche in questo caso la necessità di considerare l'unità elementare su cui effettuare le analisi come il complesso dell'offerta prodotta su uno schema di relazioni e non come singole componenti temporali e spaziali dello stesso.

Criticabile infine è l'esclusione categorica dei collegamenti diretti tra una città metropolitana e una o più infrastrutture della rete nazionale. Bisogna valutare caso per caso, in quanto si potrebbe rischiare di eliminare collegamenti fondamentali e indispensabili per i pendolari e che magari non sono neanche redditivi.

A tale riguardo si richiedono chiarimenti, dato che i "servizi diretti" in taluni casi rientrano a pieno titolo fra quelli oggetto dei contratti di servizio gravati da OSP, anche tenuto conto che l'art.12, del D.L. 223/2006 prevede una mera facoltà in capo ai comuni e che alcune Regioni hanno provveduto a regolamentare servizi in regime di autorizzazione (es. collegamenti aeroportuali).

Dalla lettura di alcune misure e della Relazione illustrativa sembra emergere l'indicazione di separare gli affidamenti a domanda debole da quelli contrattualizzati ai sensi dell'art.19 del D.Lgs. 422/97; separazione della quale non si trova alcuna traccia nell'ordinamento giuridico; si suggerisce pertanto una verifica in relazione al coordinamento rispetto alle norme del D.Lgs. 422/97 su tali servizi.

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

Non si ritiene possibile definire in modo deterministico e preventivo la modalità efficiente in assoluto. I criteri per la determinazione dei modi devono fare riferimento all'efficientamento complessivo della rete oggetto di osservazione. Tale efficientamento si ottiene come combinazione gerarchica dei modi, inserendo ogni modalità sui segmenti che presentano le caratteristiche di capacità e di velocità degli spostamenti più adatte ai volumi da trasportare. La penalizzazione dell'interscambio è spesso il prezzo più basso da pagare per poter garantire piena copertura territoriale del servizio pubblico minimizzando il finanziamento pubblico.

Si ritiene che la scelta del modo di trasporto non possa essere effettuata basandosi esclusivamente sul criterio della lunghezza della tratta da servire (peraltro mancano indicazioni in merito alla breve/media/lunga distanza, ovvero se ci si riferisca alla media degli spostamenti, alla maggior parte, ecc.).

Per disegnare una o più ipotesi di offerta occorre considerare che la domanda è una funzione complessa, che combina le risorse consumate dall'utente per lo spostamento (in termini di denaro, tempo, stress), con pesi variabili in base alla tipologia di utente ed al motivo dello spostamento, unitamente alla variazione di altri fattori (impatti sull'ambiente, ricadute sul sistema economico e territoriale, l'incidentalità, il consumo di veicoli e carburanti, ecc.) in un'ottica multicriteria.

Bisogna, inoltre, tenere in opportuna considerazione anche la pre-esistenza di una rete ferroviaria o metropolitana nella scelta della modalità di trasporto più idonea oltre ad altri fattori quali la qualità e l'affidabilità del viaggio per gli utenti.

Sembra opportuno inoltre tenere conto di altri aspetti, quali quello ambientale, le opportunità socio-economiche, la velocità commerciale, scelte comunque di stretta competenza dell'ente di programmazione.

Si ritiene che le soluzioni tecniche suggerite siano da meglio valutare anche sotto il profilo della miglior sostenibilità economica rispetto ai servizi di TPL tradizionali (specie in caso di soluzioni di iniziativa non pubblica – *car-sharing*, *car-pooling*, ricorso a taxi ncc – e di non comprovata efficacia in ambiti a domanda debole) e da integrare con soluzioni di comprovata economia (ad es. integrazione con servizi scolastici e sociali, realizzazione “in economia” da parte dei Comuni con proprio personale e propri mezzi), minimizzando i percorsi bus e accrescendo l'afferenza alle reti forti a guida vincolata, anche in relazione all'organizzazione degli orari scolastici in funzione delle economie delle reti di trasporto. In particolare, al punto 1, non si condivide l'inclusione dei “servizi di *car-pooling*” in quanto si tratta di una misura di efficientamento del coefficiente di occupazione dei mezzi nel trasporto privato, quindi non attinente al caso di specie.

In conclusione si propone di eliminare l'intera misura 5, eventualmente integrando i contenuti della Misura 3, che attiene allo stesso tema.

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

L'equilibrio economico complessivo del settore del TPL locale e ferroviario si basa sull'equivalenza tendenziale, da un lato, fra la somma dei corrispettivi dei contratti di servizio (in larga parte derivanti a loro volta dai trasferimenti statali alle Regioni, e da queste agli enti affidanti) e dei ricavi (in larga parte costituiti da ricavi tariffari) e, dall'altro, i costi dell'erogazione dei servizi.

La fissazione, da parte degli enti dotati di potestà tariffaria, di tariffe ordinarie determinate sulla base del principio della WTP (con ogni probabilità, soprattutto per gli spostamenti sistematici, più elevate di quelle medie attuali), qualora non coordinata nell'ambito di un processo governato a livello nazionale, determinerebbe una rottura dell'equilibrio prima segnalato, difficilmente gestibile.

Inoltre, laddove l'obiettivo della misura sia quello di aumentare gli introiti complessivi, si ritiene che sui servizi di trasporto pubblico locale le best practices nazionali e internazionali indichino, non la tariffazioni per singole linee, distinta per fasce orarie, modalità di acquisto, tipologia dei servizi a bordo, canali di distribuzione, ma i sistemi tariffari integrati come i più efficaci strumenti per incentivare l'uso del TPL, valorizzare le reti di trasporto, favorire un razionale disegno delle stesse e, conseguentemente, aumentare gli introiti complessivi.

Ciò premesso, in riferimento ai commi 1, 3 e 6, si ritiene che la WTP possa essere non lo strumento principale per individuare le tariffe ordinarie ma un ausilio, complesso e oneroso, per analizzare la curva di domanda e trovare soluzioni tariffarie utili per aumentare gli utenti del trasporto pubblico (ad es. favorire spostamenti occasionali di piccoli gruppi di persone che oggi possono trovare più conveniente altri mezzi di trasporto).

Questo anche considerando che l'utilizzo delle metodologie di preferenza dichiarata per la stima della WTP può condurre a risultati distorti nel caso di servizi assistiti da contribuzione pubblica (come è il caso della gran parte dei servizi di TPL). Infatti, poiché il vero prezzo del servizio di TPL (ipotizzando una tariffa a copertura integrale del costo di produzione) non è conosciuto dal cliente,

la percezione della WTP sarà inevitabilmente influenzata dai livelli tariffari attuali, prescindendo dalla effettiva quantità e qualità del servizio disponibile. Pertanto, l'utilizzo di tali metodi come prefigurati nella Misura condurrebbe a stime della WTP inferiori nei contesti caratterizzati da tariffe basse, e viceversa. Il rischio è che tali metodi non aiutino a ridurre la disomogeneità sul territorio nazionale del rapporto fra ricavi tariffari e costi di produzione.

Altra criticità rilevante deriverebbe dall'applicazione del comma 4:

- innanzitutto la compensazione economica così come formulata associata alla WTP creerebbe un cortocircuito logico. Laddove l'ente dotato di potestà tariffaria indichi tariffe stimate sulla WTP: a) gli enti affidanti diversi dall'ente dotato di potestà tariffaria potranno mitigare tale impatto solo sostenendo gli oneri di una tale misura con risorse proprie, eventualità difficilmente ipotizzabile nell'attuale contesto di finanza locale b) qualora l'ente affidante coincida con l'ente detentore della potestà tariffaria, questo non avrà interesse a fissare le tariffe in funzione della WTP poiché si tradurrebbe in un aumento dei costi di compensazione economica; anche laddove si procedesse correttamente, la mitigazione dei suddetti impatti determinerebbe semplicemente una diversa ripartizione fra risorse erogate all'operatore a titolo di corrispettivo e a titolo di copertura di agevolazioni tariffarie
- in secondo luogo, si ravvisa il rischio di una sovraccompensazione derivante dalla maggiore propensione a viaggiare indotta da tariffe agevolate; si suggerisce, quindi, una valutazione di coerenza e una maggior uniformità con quanto disposto dal Reg. CE 1370/2007, che tenga conto della maggiore propensione a viaggiare indotta da tariffe agevolate, dovuta ad un'elasticità al prezzo della domanda di TPL certamente inferiore ad uno (domanda anelastica), ma non totalmente trascurabile.

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

Si condividono i contenuti di questa Misura evidenziando però la necessità di due rettifiche. La prima consiste nella sostituzione della parola gara con affidamento, in quanto le norme vigenti ammettono anche modalità di individuazione dei gestori dei servizi di trasporto pubblico diverse dalla gara d'appalto.

In secondo luogo, pur condividendo il criterio che i lotti di gara siano definiti in modo da favorire la concorrenza attraverso la partecipazione del maggior numero possibile di concorrenti, si ritiene debba essere eliminata dal comma 2 e dalla definizione di lotto di gara, l'indicazione del numero minimo di due operatori. Questo sia perché non è un requisito oggettivamente verificabile a priori, sia perché alla prova dei fatti nelle passate esperienze di gare si è dimostrato impossibile conseguire un'ampia partecipazione, a fronte della necessità di dover comunque aggiudicare i contratti di servizio ad un'impresa.

Misura 8 – Finalità

Come già detto in premessa, nella Misura 8 è indispensabile chiarire che le previsioni contenute nella delibera, coerentemente con la fonte normativa che giustifica l'intervento dell'Autorità, non hanno natura vincolante.

Appare inoltre poco funzionale che le finalità di una regolazione siano definite al termine del provvedimento, si propone pertanto di anticipare questa Misura o, in alternativa, di eliminarla distribuendo i suoi contenuti all'interno delle misure precedenti.

Nota finale

Le Regioni e le Province Autonome condividono l'obiettivo di riduzione della spesa, secondo il metodo tracciato, che si prefigura in maniera chiara ed esplicita di ottenere riduzioni sostanziali del finanziamento pubblico delle compensazioni economiche, anche a parità di prestazioni.

Non sembra tuttavia opportuno ricondurre ogni scelta alla sola “minimizzazione del finanziamento pubblico necessario a compensare gli OSP”. E’ infatti dimostrabile che la riduzione del contributo pubblico di esercizio comporti spesso un aumento dei costi unitari di produzione, perché l’ammortamento degli asset e delle infrastrutture necessarie ricade su una minore produzione e su un minor valore prodotto sul territorio. La valutazione dei reali impatti sulla spesa pubblica indotti dalle scelte sui modi e l’organizzazione delle reti deve essere dunque svolta con studi di rilevanza più complessa che tengano conto del valore pubblico prodotto sui territori dai sistemi a guida vincolata rispetto ai sistemi stradali.

Si chiede quindi che venga recepito questo approccio nella definizione della metodologia in fase di elaborazione.

Si segnalano inoltre:

- **onerosità dei processi:** l’atto di regolazione è improntato alla costruzione di un sistema conoscitivo di base (indagini analisi e sintesi) il cui approntamento richiede ingenti risorse umane, organizzative, economiche a garanzia di risultati che sono determinanti per le decisioni da assumere da parte degli Enti responsabili della programmazione (Regioni in primis);
- **interferenze con l’autonomia decisionale delle Regioni:** perplessità sull’opportunità di procedere secondo regole rigide che interferiscono in modo determinante sulle competenze attribuite alle Regioni dall’Art. 14 del D.Lgs. 422/1997, in particolare nel loro ruolo primario di programmazione dei servizi regionali;
- **assenza di tempi di transizione:** la disciplina sembra non tener conto di programmi in atto ormai da molti anni, che in molti casi hanno fornito risultati apprezzabili: non sono declinate le modalità e tempi di transizioni dagli attuali sistemi, frutto di anni di programmazione regionale, su criteri e soluzioni tecniche anche profondamente diverse;
- **definizione dei servizi minimi:** opportuno verificare la coerenza con gli indirizzi di definizione dei servizi minimi di cui all’Art. 14 comma 1 dell’Art. 16 dello stesso D.Lgs. 422/1997, laddove impone precisi obblighi a garanzia del pendolarismo scolastico/lavorativo;
- **applicabilità pregressa:** è necessario esplicitare che le previsioni comunque non si applicano agli atti già adottati dalle autorità competenti e a quei bacini già definiti con legge regionale o per i quali gli affidamenti sono già realizzati (aggiudicazione gara);
- **condivisione tecnica delle soluzioni:** alcune soluzioni tecniche citate nel documento (la metodologia dell’analisi della domanda potenziale attraverso le preferenze dichiarate; l’algoritmo per l’individuazione delle aree a domanda debole; le soluzioni tecniche esposte per le aree a domanda debole) richiedono una maggiore condivisione con i soggetti demandati alla programmazione territoriale;
- **impatto sociale e difficile applicabilità delle soluzioni:** la gestione di molte delle modifiche richieste alle Amministrazioni comporta la gestione di processi di difficile applicabilità e, in alcuni casi, di grande impatto sociale che richiedono procedure e norme ad hoc di cui non si trova traccia né nello schema di atto di regolazione, né nella relazione esplicativa allegata;
- **costi standard e fabbisogni essenziali:** la definizione dei costi standard e dei fabbisogni standard costituirà la base per individuare il nuovo budget economico di ogni Regione. L’applicazione delle misure può avere una sua più concreta collocazione a valle dei processi in corso che definiranno i nuovi indicatori per il riparto delle risorse pubbliche (al cui riguardo non esiste al momento alcuna ipotesi, né simulazione); la progressiva razionalizzazione della spesa è accettabile se affrontata in tale contesto, meno se applicata all’attuale riparto storico;

- **qualità e sicurezza del TPL:** tutto il documento è incardinato esclusivamente sul tema della minimizzazione degli oneri di finanza pubblica e sorvola su aspetti che concernono la sicurezza e la qualità del trasporto che, invece, dovrebbero essere considerati al pari di quelli economici.

Per tutte le considerazioni sopra esposte, pur salvaguardando l'impostazione generale della metodologia proposta, si ritengono necessari:

- un processo di maggiore condivisione (ed integrazione) delle soluzioni tecniche proposte, preliminare all'emissione della delibera e comprensivo di simulazioni degli effetti sul territorio (tenendo conto che il sistema del tpl costituisce un sistema altamente complesso e articolato, soprattutto se declinato su scala regionale), che si basi in particolare sull'esperienza acquisita dalle Regioni nella gestione dei servizi di TPL;
- una impostazione che garantisca la salvaguardia delle competenze programmate delle Regioni e delle attività da esse già realizzate.

Roma, 29 settembre 2016