



Associazione per il Governo Regionale Locale e Urbano della Mobilità Sostenibile

## Osservazioni sullo 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”**

### **Premessa.**

Nell'accingerci a cercare di fornire il contributo di Federmobilità alla consultazione di ART sullo schema di Atto di regolazione di cui alla Delibera n.83 del 2016, esprimiamo anzitutto apprezzamento per l'impianto dello schema stesso, teso a definire una metodologia esplicita negli obbiettivi, chiara nell'impostazione, a partire dalle definizioni, e puntuale nell'individuazione, fino a un elevato grado di dettaglio, dei caratteri salienti di ognuno dei passaggi necessari a creare, secondo i dettami delle norme nazionali ed europee, il contesto di programmazione e organizzazione del TPL. Quel contesto in cui si possano svolgere al meglio le procedure di affidamento dei servizi ai gestori e si possa sviluppare, a tutto beneficio degli utenti e più in generale di tutti i cittadini, un efficace ed efficiente esercizio dei servizi.

Come Federmobilità riteniamo che l'applicazione di una siffatta metodologia possa indurre nel sistema un processo positivo di responsabilizzazione e conseguimento di autonomia da parte degli Enti competenti, nonché di sviluppo di competenze adeguate, che consenta tra l'altro di valorizzare quelle esperienze che abbiano già fatto qualche passo avanti in tal senso.

A partire dalla valutazione generale nettamente positiva dello schema e prendendo spunto dalle esperienze dei soci svolgeremo nel seguito alcune considerazioni, in numero assai limitato, con l'intenzione di contribuire a focalizzare ancor meglio, se possibile, alcuni temi che maggiormente ci interessano.

In conseguenza dei contenuti delle Considerazioni svolte cercheremo infine di fornire risposta ad alcuni dei Quesiti proposti.

## Considerazioni.

Le prime due considerazioni prendono spunto dal riconoscimento della complessità del sistema del TPL, sia per sua intrinseca natura (nello schema risultano peraltro molto apprezzabili i continui riferimenti alle diverse modalità, alle diverse forme possibili di esercizio, ecc.) sia in rapporto all'articolazione istituzionale propria della Repubblica Italiana, anche indipendentemente dai più o meno marcati caratteri federalisti che la Costituzione abbia assunto nel tempo o possa perdere in un prossimo futuro. Specialmente sul fronte dell'articolazione istituzionale ci sembrano possibili approfondimenti ulteriori con un riconoscimento ancor più esplicito, rispetto a quanto già appare, del permanere di poteri distribuiti sul territorio. Anche a prescindere dal destino ancora parzialmente incerto delle Province e dal possibile sorgere di nuovi organismi di governo di Aree vaste, sembra difficilmente negabile o sopprimibile la potestà che un gran numero di Comuni, al di fuori delle Città metropolitane, esercitano sui servizi urbani, sia di TPL vero e proprio, sia comunque di taxi e altre forme complementari, sia infine su un numero elevatissimo di attività e fenomeni inerenti la mobilità e capaci di influenzare decisamente il TPL, come la definizione di percorsi preferenziali per il TPL o di percorsi viceversa esclusi allo stesso, di Zone a Traffico Limitato (o anche tariffato), di Zone a Sosta Regolamentata (o anche tariffata), ecc.

Il riconoscimento di questa complessità di sistema e di rapporti istituzionali ci induce a considerare l'opportunità/necessità di prevedere forme di **Graduazione delle responsabilità** e forme di **Coordinamento inter-istituzionale** tra i soggetti responsabili.

Tenere conto di una certa **Graduazione delle responsabilità** appare assai utile fin dal primo passo della metodologia, quello proprio della Programmazione. In tal senso i soci di Federmobilità sono portatori di esperienze, non generalizzate ma pur sempre esistenti, di una **integrazione ottenuta con processo scalare**, in cui le autorità di livello sub-regionale (che vengono definiti *Enti responsabili, tra cui in primis i Comuni* oppure *Enti di ambito, come le Agenzie* ove esistono) tengono conto nella loro programmazione (ragionevolmente impostata su territori più limitati e per periodi di tempo orientati al quinquennio) della programmazione dei servizi regionali (ragionevolmente impostata dalle regioni singolarmente o cooperativamente su territori più ampi e per periodi di tempo circa ventennali). Sembrerebbe comunque da evitare ogni possibile interpretazione della metodologia come tendente a restringere il novero degli Enti in qualche modo competenti in materia di TPL alle sole città metropolitane e regioni (se non addirittura a ulteriori soggetti sovra regionali), in quanto, ad esempio, unici in grado di valutare l'integrazione fra tutti i possibili modi di trasporto.

Per inciso in materia di Programmazione parrebbe utile mantenere costante in tutti i passaggi (come già è in alcuni) il riferimento all'art. 14 del D.Lgs.422/97. Parrebbe anche utile, fermo restando il grande apprezzamento di Federmobilità per la distinzione che lo schema opera fra *Bacini di programmazione, Ambiti di servizio e Lotti di gara*, adeguare lo schema alle previsioni della bozza di DLgs riguardante il TUSPL, ove si prevede che la

regione individui i Bacini, in cui uno specifico Ente esercita le funzioni, e questo a sua volta individua i Lotti gara o comunque di affidamento. Quale inciso nell'inciso ci permettiamo di far notare come, mentre è sottolineata più volte la possibilità di accorpate più ambiti in un unico lotto, non ci sembra abbastanza sottolineata la possibilità simmetrica di suddividere in più lotti uno stesso ambito.

Tenere conto della necessità di **Coordinamento inter-istituzionale** appare non solo utile ma addirittura indispensabile: a partire dalla fase di programmazione per proseguire in tutte le fasi di gestione delle procedure di affidamento nonché di gestione dei Contratti di Servizio e di verifica dell'assolvimento degli OSP. Anche i soli esempi accennati sopra sembrano sufficienti a dare l'idea della pluralità di soggetti decisi capaci di influenzare il funzionamento del sistema TPL. Si tratta fra l'altro in tutti i casi di processi dinamici, che richiedono capacità di adeguamento ragionevolmente rapide e ben mirate, a fronte dell'evolvere delle reali situazioni territoriali e socio-economiche.

Da queste due prime sintetiche considerazioni sulla Graduazione delle responsabilità e sul Coordinamento inter-istituzionale facciamo discendere altre due considerazioni, che attengono agli strumenti utili all'ordinato e garantito svolgimento dei suddetti processi. Intendiamo per tali strumenti la stipula di **Atti di concertazione** tra gli Enti (in materia di TPL) e l'individuazione/costituzione di **Soggetti organizzatori del TPL**.

Per quanto riguarda la stipula di **Atti di concertazione**, questa appare necessaria per assicurare coerenza di intenti e di comportamenti fra i diversi soggetti competenti, fornendo garanzie reciproche al loro operato e fornendo altresì garanzie alle realtà imprenditoriali la cui operatività dipende fortemente dalle decisioni delle stesse autorità in quanto ne siano controparti contrattuali o comunque soggetti sottoposti ai poteri. Come già detto, la necessità di operare nel quadro delle garanzie fornite da tali Atti emerge sia al livello della programmazione, sia a livello di tutti i processi di gestione, nelle loro dinamiche anche temporali.

Al livello della programmazione si possono citare numerosi *Accordi di programma*, stipulati ad esempio in molti casi a conclusione delle *Conferenze sui servizi minimi* indette dalle Regioni (che spesso hanno considerato oltre all'allocazione delle risorse finanziarie regionali a beneficio dei diversi servizi sul territorio anche i patti relativi alla messa in campo di risorse aggiuntive da parte degli altri soggetti, nonché di "risorse indirette"). Hanno avuto riflessi rilevanti sul sistema del TPL in vari territori anche altri *Accordi* e *Patti* sottoscritti a sostegno più in generale di una programmazione integrata della mobilità sostenibile.

Al livello della gestione delle procedure di affidamento e di gestione dei C.d.S. si possono citare altrettanto numerosi esempi di *Convenzioni* fra gli Enti competenti in materia di mobilità sul territorio compreso in certo Ambito o su sue parti.

Nella maggior parte di tali *Atti di concertazione inter-istituzionale* (di entrambi i tipi) compaiono clausole di corresponsabilità anche finanziaria per la compensazione degli

OSP, al fine di responsabilizzare ciascuno in modo che chi eventualmente faciliti l'assolvimento degli OSP possa godere di benefici e chi eventualmente renda più gravoso l'assolvimento di tali obblighi sia tenuto a sopportare o quanto meno condividere i relativi oneri.

Come Federmobilità siamo poi interessati a svolgere una particolare considerazione sul tema della individuazione/istituzione, da parte della autorità responsabili, di specifici **Soggetti organizzatori**.

Ribadiamo anzitutto che ci sembra in generale corretta e benvenuta l'attenta disamina, operata nello schema proposto, delle diverse funzioni: di programmazione, di definizione degli OSP, di delimitazione degli ambiti e dei lotti, di gestione delle procedure di affidamento (siano esse concorsuali o di altro tipo nei casi ove ciò risulti utile e opportuno oltreché consentito dalle norme), di gestione dei C.d.S., di controllo, ciascuna con il corredo di attività propedeutiche, collaterali e consequenti, nei campi delle indagini di mercato rivolte sia alla domanda che all'offerta, della progettazione di dettaglio dei servizi, della definizione degli schemi tariffari con i loro notevoli livelli di articolazione, ecc.

Vogliamo anche dare atto che ci sembri corrispondere a un corretto principio di non invadenza, da parte di un Atto di regolazione, del campo normativo (cui spetta la definizione delle competenze) l'essersi limitati nello schema proposto a delineare con precisione due soli tipi di autorità (rispettivamente Regioni e Città metropolitane) in relazione unicamente alla funzione di programmazione, facendo riferimento per tutte le altre funzioni ed attività alle *autorità competenti* in generale.

Tuttavia, in aggiunta alle considerazioni già svolte e che confermiamo, in materia di corresponsabilità, coordinamento e concertazione, le esperienze maturate da numerosi soci di Federmobilità ci inducono a porre in risalto come a valle della programmazione (posta in capo a pochi Enti primi fra i quali le Regioni) la maggior parte delle altre funzioni potrebbero essere definite come **funzioni organizzative** da porre in atto, nel più scrupoloso rispetto della programmazione, mediante la messa in campo di professionalità e competenze di non semplice reperimento e formazione, non facilmente conseguibili e spendibili occasionalmente, ma anzi da forgiare con costanza in un confronto articolato e duraturo con le diverse problematiche del sistema del TPL (quandanche non addirittura della mobilità più in generale).

Se dunque per lo svolgimento di tali funzioni e attività possono essere in via di principio individuati e responsabilizzati soggetti diversi (sulla base anche dell'evolversi delle norme), è opinione di Federmobilità che lo svolgimento delle stesse in maniera organica e con livelli adeguati di competenza e professionalità ne consigli la concentrazione, tramite il loro affidamento da parte dei responsabili a **Soggetti organizzatori**, da individuare fra soggetti esistenti o da istituire appositamente. Anche l'attribuzione e il mantenimento in modo organico e coordinato di tali funzioni può essere evidentemente oggetto degli *Atti di concertazione* sopra citati.

Anche volendo prescindere da luminosi esempi stranieri di funzionamento di *Entità* di tal genere, vogliamo sottolineare l'esistenza di esempi interessanti in campo nazionale, quali:

- l' Ufficio Unico della regione Toscana, a cui sono affidati, fra l'altro, tutti i compiti relativi all'affidamento dei servizi di TPL, quelli di responsabilità per il contratto di servizio e il supporto alla gestione associata fra un elevato numero di autorità competenti,
- l'Agenzia regionale del Piemonte, legata istituzionalmente tanto alla Regione quanto alla Città Metropolitana di Torino e che attraverso apposite Convenzioni si pone al servizio dell'organizzazione del TPL in rapporto anche con un gran numero di altre autorità competenti,
- la società FER a cui la Regione Emilia-Romagna ha conferito le funzioni organizzative relativamente all'ambito del Servizio Ferroviario Regionale e Metropolitano,
- le Agenzie che svolgono le funzioni organizzative relative al TPL (e non solo) in ambiti corrispondenti al territorio di una o più province e operano sia da lungo tempo in Emilia-Romagna, sia più recentemente in Lombardia,

solo per citarne alcuni.

Come Federmobilità ci sentiamo di rivolgere un invito affinché ART, nella stesura finale della Metodologia in preparazione, contempi l'opportunità o almeno la possibilità di tali *Soggetti organizzatori* da individuare/istituire anche come corollario dei livelli di dettaglio e grande accuratezza previsti per lo svolgimento delle funzioni individuate come necessarie. All'obiezione prevedibile circa i costi insiti nel funzionamento di tali *Soggetti* riteniamo di poter rispondere facilmente argomentando come gli stessi costi, sebbene meno immediatamente percepibili e calcolabili, sarebbero ugualmente esistenti e probabilmente maggiori nel caso in cui le medesime funzioni fossero disperse fra molti Enti, ponendosi in più ardui problemi di coordinamento.

In ogni caso, più in generale, ci sentiamo di raccomandare di mettere in evidenza l'esistenza di "costi di organizzazione" del sistema del TPL, distinti dai "costi efficienti" di esercizio propri dei gestori, nonché l'opportunità/necessità di mirare anche all'efficientamento dei primi oltre che dei secondi. Tali "costi di organizzazione" divengono necessariamente evidenti quando, come raccomandato dalla Metodologia, le funzioni proprie delle autorità competenti vengano svolte in maniera adeguata ed autonomamente nei confronti degli esercenti (in particolar modo gli *incumbent*).

Da ultimo ci permettiamo di svolgere una considerazione che riguarda il raggiungimento dei *livelli di costo efficienti* del servizio attraverso il conseguimento dei **diversi tipi di economie**.

Detto che appare altamente condivisibile, nella Misura 1, l'analiticità delle definizioni dei **diversi tipi di economie** ( in quanto evita troppo sintetici riferimenti che sono spesso

causa di confusioni, talora anche tutt’altro che involontarie), sembrerebbe auspicabile che nella Misura 7 si delineasse qualche riferimento alle soglie specifiche di ciascuna, oltre le quali la stessa rischia di perdere di significato. L’importanza di tener conto dell’esistenza di tali soglie appare cruciale quanto meno quando si tratta di *economie di scala di dimensione (o di produzione)*, specie in considerazione dell’evidenza empirica e documentata dell’insorgere di *economie di scala negative* oltre certe soglie. Ci si permette infine di suggerire che, quanto meno a livello della Relazione illustrativa e con riferimento alla Misura 7, sia posto in maggiore risalto il fatto che il conseguimento di *economie di scala gestionali a livello di impresa* non può far parte delle preoccupazioni delle autorità competenti ad individuare gli *Ambiti* e i *Lotti*, ma unicamente in quelle delle imprese stesse (che peraltro possono partecipare a più lotti).

### **Risposte ad alcuni Quesiti.**

#### **Misura 1.**

##### **Q1.**

###### Si condivide la formulazione delle definizioni proposte?

L’analiticità delle definizioni è assolutamente benvenuta, in quanto evita troppo sintetici riferimenti che sono spesso causa di confusioni, talora anche tutt’altro che involontarie. Si vuole in particolare sottolineare l’opportunità della differenziazione fra i vari tipi di economie conseguibili, fino alla differenziazione, quanto mai importante, fra economia di scala gestionale o di impresa ed economia di scala dimensionale. Dimostratamente positiva la prima per le imprese ben gestite, dimostratamente negativa la seconda oltre certe soglie, anche in presenza di imprese ben gestite.

###### Quali diverse formulazioni si ritiene opportuno proporre?

Si ritiene opportuna una più ampia definizione quanto meno del *Bacino di programmazione*, che possa tenere conto della possibile (noi diremmo anzi inevitabile) **Graduazione delle responsabilità** (di programmazione, ma non solo) poste in capo a soggetti istituzionali diversi operanti all’interno dello stesso bacino. Una possibilità, se non la si ritiene troppo limitativa a fronte del continuo evolvere della normativa, potrebbe essere il riferimento, per quanto riguarda la programmazione, all’art. 14 del D.Lgs.422/97 nonché alle previsioni della bozza di DLgs riguardante il TUSPL, ove si prevede che la regione individui i Bacini, in cui uno specifico Ente esercita le funzioni, e questo a sua volta individua i Lotti gara o comunque di affidamento.

Nella definizione di *Lotto di gara* si suggerisce di qualificare il riferimento ai due partecipanti come “potenziali partecipanti” visto che la metodologia si applica alle attività preliminari, in coerenza anche con quanto indicato alla Misura 7 comma 1.

Si riterrebbe anche utile, al fine di una più omogenea applicazione della terminologia, dare una definizione univoca del “load factor”, visto anche il ruolo assegnato a questa grandezza nella normativa.

**Q2. Si ritiene debbano essere aggiunte altre definizioni di termini ricorrenti nel testo?**

Si ritiene opportuna la citazione delle forme di **Coordinamento inter-istituzionale** le quali, vista l'insopprimibile presenza di autorità diverse sia a livello di bacino che anche a livello di singolo ambito (si pensi quantomeno ai Comuni e ai loro poteri in materia di mobilità), possono garantire una cornice di coerenza di intenti e comportamenti all'operato delle stesse autorità responsabili, nonché all'operato delle imprese le cui attività siano influenzate dalle decisioni delle autorità medesime. Tali forme di coordinamento si esplicitano in **Atti di concertazione**.

Si propone l'introduzione di una definizione complessiva (non sostitutiva delle altre definizioni) dei **Soggetti organizzatori** che, a valle della programmazione e nel suo più scrupoloso rispetto, accorpano la progettazione dei servizi, la definizione analitica dei contenuti degli OSP, la delimitazione dei lotti, la gestione delle procedure di affidamento (siano esse concorsuali o di altro tipo nei casi ove ciò risulti utile e opportuno oltretutto consentito dalle norme), la gestione dei C.d.S., il controllo, ciascuna funzione corredata della attività propedeutiche, collaterali e conseguenti. Relativamente a tali funzioni appare necessario mettere in evidenza i **Costi di organizzazione**, comunque esistenti anche se più o meno esplicati ed evidenti, e l'opportunità del loro efficientamento.

Conseguentemente si propone l'introduzione della definizione di **Soggetti Organizzatori**, da individuare fra soggetti esistenti o da istituire appositamente, che garantiscono lo svolgimento delle Funzioni organizzative mettendo in campo professionalità e competenze forgiate nel confronto articolato e costante con le diverse problematiche del sistema del TPL (quandanche non addirittura della mobilità più in generale) e garantendo l'efficientamento dei *costi di organizzazione*.

Può inoltre essere utile riprendere nella misura la definizione di Autorità Competente (citata nel testo) specificandone la coincidenza con l'Ente responsabile del servizio (anche questa citata nel testo) in quanto eserciti la potestà sull'offerta in termini di orari, tariffe, compensazioni per OSP. L'autorità competente potrà esercitare le proprie funzioni o parte di esse tramite un soggetto organizzatore.

### **Misura 3.**

**Q7. Si condivide il riferimento alla domanda potenziale e alle sue modalità di rilevazione?**

**Q8. Si condivide il riferimento alla combinazione di servizi di diversa tipologia?**

I riferimenti appaiono altamente condivisibili, specie nel livello di dettaglio e di analiticità delle funzioni di cui si richiede lo svolgimento, per cui appare quanto mai possibile e opportuno (vista anche la citazione già presente del possibile intervento di *enti strumentali*) il riferimento al possibile/opportuno/necessario intervento di specifici **Soggetti organizzatori**.

Si suggerisce al punto 2 della misura 3 di far riferimento non al valore maggiore del coefficiente di riempimento, ma a quello “ottimale in rapporto alla domanda soddisfatta” (se la domanda è elevata il modo che utilizza mezzi con minor capacità avrà il coefficiente più elevato, ma non soddisferà la domanda a costi efficienti).

**Q9. Si ritiene opportuno introdurre obblighi specifici di integrazione modale dei servizi?**

Il riferimento agli obblighi di integrazione appare quanto mai opportuno, tuttavia appare necessario, in funzione dell'esistente (e inevitabile) *Graduazione delle responsabilità* riferirsi ad una **integrazione ottenuta con processo scalare**, in cui le autorità di livello sub-regionale tengono conto nella loro programmazione (ragionevolmente impostata su territori più limitati e per periodi di tempo orientati al quinquennio) della programmazione dei servizi regionali (ragionevolmente impostata dalle regioni singolarmente o cooperativamente su territori più ampi e per periodi di tempo circa ventennali). La cornice di certezze per il corretto funzionamento di tale inevitabile scalarità può essere fornita dal *Coordinamento inter-istituzionale* e dai relativi *Atti*. Sembrerebbe comunque da evitare ogni possibile interpretazione della metodologia come tendente a restringere il novero degli Enti competenti oltre i limiti stabiliti dalle norme.

In caso di affidamento tramite gara il contratto di servizio deve fissare, in specifiche clausole, le regole di integrazione fra modi di trasporto e all'interno di ciascun modo. Gli effetti economici delle clausole di integrazione tariffaria devono poter essere stimati (dai concorrenti).

## **Misura 6**

**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?

Come già detto per la Misura 3, nel condividere l'impostazione si ripropone il possibile/opportuno/necessario intervento dei **Soggetti organizzatori** al fine di un efficace ed efficiente espletamento delle funzioni.

La previsione di misura 6 punto 4 richiama il concetto di compensazione per OSP di natura tariffaria. Quando un OSP comporta anche obblighi relativi al livello di offerta può risultare controproducente, per gli affidamenti net-cost, separare le compensazioni prevedendo per quella tariffaria una consuntivazione. Il sistema tariffario costituisce un unicum che le stazioni appaltanti devono leggere insieme ai dati sull'utenza per stimare il livello di ricavi e quindi la compensazione. In caso di gara (concessione con diritto di esclusiva) starà ai concorrenti assumere la responsabilità sui ricavi. Si suggerisce che al comma 4 si faccia riferimento alle analisi che l'Ente responsabile del servizio è tenuto a compiere per fissare le compensazioni al netto dei ricavi, ferma restando la responsabilità del gestore sui ricavi in caso di affidamento net-cost.

## **Misura 7.**

**Q22.** Si ritengono esaustivi e condivisibili i criteri per l'identificazione dei lotti?

Si propone una citazione del conseguimento delle **economie** maggiormente aderente alle loro definizioni a nostro avviso perfettamente operate nella Misura 1. Ci sembra possibile da un lato esplicitare in maniera più marcata la necessità di evitare le *economie di scala di dimensione negative* collegate al superamento di certe soglie dimensionali e dall'altro rimarcare esplicitamente ciò che già implicitamente la misura contiene: l'esclusione delle *economie di scala d'impresa* dal novero delle questioni di cui tener conto nella definizione dei lotti da parte delle autorità competenti.

Potrebbe risultare opportuno ed estremamente utile, per le *autorità competenti* tenute ad applicarla, che la metodologia indichi possibili fonti per l'individuazione di valori di soglia che contraddistinguano anche altri tipi di *economie*.

Ci si permette di evidenziare inoltre che, a fronte dei già numerosi criteri, sovrapporre come criterio prevalente il raggiungimento dei valori soglia previsti per i ricavi potrebbe portare a dimensioni non efficienti. Ogni lotto dovrebbe avere un suo obiettivo di ricavi con

rischio a carico del gestore, mentre gli obiettivi generali sui livelli di ricavo dovrebbero realizzarsi con la combinazione anche di più lotti. Si evita in tal modo che la possibilità di sussidio incrociato spinga ad ampliare i lotti sfruttando i margini positivi senza preoccuparsi di ridurre quelli negativi.

Si ritiene infine che, almeno a livello di relazione, si debba mantenere aperta, anche in considerazione delle norme in corso di emanazione, la possibilità di dimensionamento dei lotti compatibile con un tipo di gestione “gross cost” ove ammessa.

Roma, 20 settembre 2016

Associazione Federmobilità

*Via Giovanni Giolitti n.46 – 00185 Roma*

*federmobilita@pec.it*