

“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”

Piazza della Croce Rossa, 1 - 00161 Roma

Trenitalia S.p.A. - Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane
Società con socio unico soggetta alla direzione e coordinamento
di Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A.

Sede legale: Piazza della Croce Rossa, 1 - 00161 Roma
Cap. Soc. Euro 1.654.464.000,00
Iscritta al Registro delle Imprese di Roma –
Cod. Fisc. e P.Iva 05403151003 – R.E.A. 0883047





Considerazioni preliminari

Nel valutare positivamente l'iniziativa dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti, si forniscono alcune osservazioni in ordine allo schema di atto di regolazione, di cui alla delibera n. 83, del 21 luglio 2016.

E' indubbio che il settore del trasporto pubblico locale, caratterizzato da un quadro regolatorio complesso e policentrico (che obbliga l'interprete ad operare uno sforzo di coordinamento della disciplina vigente, data la pluralità di fonti che si sovrappongono), necessiti di un assetto regolatorio efficace e coordinato, realizzabile attraverso misure chiare, efficaci, che fissino criteri e metodologie puntuali, idonee ad evitare ogni possibile ambiguità interpretativa da parte degli enti territoriali coinvolti ed una conseguente applicazione non omogenea delle misure stesse.

In questa prospettiva, particolarmente delicata è, ad esempio, l'individuazione della domanda potenziale, tematica complessa che, seppur corretta nella formulazione teorica e concettuale indicata nello schema di atto, potrebbe determinare, nella sua applicazione pratica, valutazioni differenti.

Inoltre, al fine di evitare le comprensibili difficoltà operative connesse all'introduzione delle nuove misure, con il rischio di un'inerzia attuativa da parte di alcune delle amministrazioni chiamate a darvi applicazione, si ritiene necessaria la previsione di un periodo di transizione adeguato, che garantisca una progressiva messa a regime delle nuove misure e consenta agli attori coinvolti di porre in essere le necessarie azioni per conformarsi alle misure che verranno adottate.

Sotto altro, ma connesso profilo, come, tra l'altro, evidenziato anche dall'AGCM nella recente indagine conoscitiva nel settore del TPL, per aumentare la "propensione" alle gare degli enti territoriali è necessario semplificare *governance* e contenuti dell'attività di programmazione. In questa prospettiva, assume particolare importanza il rapporto tra lo schema di atto di regolazione e l'emanando testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale.

Ad esempio, l'art. 14 prevede che i bacini di mobilità per i servizi di TPL siano determinati dalle Regioni (sentite le città metropolitane, le province e i comuni capoluogo di Provincia), sulla base di analisi della domanda dei servizi locali e regionali, su gomma e ferro, finalizzate ad individuare la rete intermodale dei servizi di trasporto pubblico di linea e non. Tale analisi, da effettuare in base ai dati dell'Osservatorio del TPL, deve tenere conto di una serie di fattori quali le caratteristiche socio-economiche, demografiche e comportamentali dell'utenza potenziale, la struttura orografica, il livello di urbanizzazione e l'articolazione produttiva del territorio di riferimento.

Inoltre, l'art. 23, comma 4 (in materia di criteri di riparto del Fondo per il concorso finanziario dello Stato al trasporto pubblico locale), rinvia ad un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti la definizione dei criteri con cui le Regioni a statuto ordinario determinano i livelli adeguati dei servizi di TPL, gomma e ferro, con questi obiettivi: soddisfazione della domanda di mobilità, eliminazione delle duplicazioni, scelta di modalità innovative e meno costose per le aree a domanda debole.



Con riferimento, infine, alla perimetrazione dei servizi oggetto dei contratti di servizio pubblico, la misura con cui si intenderebbe escludere da detti servizi i collegamenti diretti tra una città metropolitana o un capoluogo di regione e una o più infrastrutture di trasporto connesse o facenti parte di una rete di rilevanza nazionale, non può prescindere da un contestuale e organico intervento normativo che introduca modalità alternative di finanziamento degli obblighi di servizio (tasse di scopo, *etc.*) e/o dia attuazione a quelle già previste dal nostro ordinamento (sovraprezzo al canone per l'esercizio dei servizi di trasporto passeggeri a media e lunga percorrenza) consentendo alle autorità competenti di avere le necessarie leve finanziarie per garantire - ove necessario - l'equilibrio economico dei contratti di servizio pubblico.

Quanto all'accennata possibilità di rendere oggetto di obblighi di servizio pubblico anche i servizi di trasporto ferroviario di passeggeri Alta Velocità, la delicatezza del tema impone di fare riferimento ai noti principi secondo cui l'intervento regolatorio è essenzialmente finalizzato a sopperire all'assenza di meccanismi competitivi sui mercati interessati. Qualora il mercato sia aperto alla concorrenza, il ricorso alla regolazione costituisce, di per sé, uno strumento distorsivo.

In tal senso, si esprime lo stesso Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea nel prevedere, all'art. 106, par. 2, che anche le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale “*sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza*”.



Titolo 1 - Definizioni e criteri metodologici

Misura 1 – Definizioni

Ai fini del presente atto regolatorio, si applicano le seguenti definizioni:

1. Ambito di servizio pubblico (di seguito Ambito): insieme 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), con riferimento a un determinato territorio.
2. Autorità: Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART).
3. Bacino di programmazione: livello di governo territoriale, di norma regionale o metropolitano, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo, pianificazione, programmazione.
4. Bacino di traffico o di mobilità: area risultante dall'insieme di più Comuni contigui 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: disegno del servizio di tipo geografico e/o modale che determina in almeno 2 il numero di partecipanti ai fini della contendibilità della gara, garantendo l'efficienza e l'efficacia del servizio in relazione alla sussistenza di economie di scala, di densità e di complementarità o di ampiezza. 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.
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.
8. Car-sharing: forma di mobilità, avente natura commerciale, che consente all'utente di effettuare i propri spostamenti con un'auto messa a disposizione dal gestore del servizio in vari punti della città, a fronte del pagamento di un corrispettivo commisurato, di norma, alla durata di utilizzo del mezzo.
9. Coefficiente di copertura dei costi («coverage ratio»): rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi, al netto dei costi di infrastruttura, come definito dall'articolo 19, comma 5, del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (di seguito: decreto legislativo n. 422/1997) e s.m.i..
10. Compensazioni finanziarie: 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, comprensiva 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.
12. Disponibilità a pagare (willingness to pay): importo massimo che un consumatore (passeggero) è disposto a pagare per ottenere un bene o servizio che non possiede. La



differenza fra la disponibilità a pagare e il prezzo effettivamente pagato dai consumatori (tariffe) genera un surplus del consumatore o beneficio sociale netto.

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.

14. Economie di densità nel servizio di trasporto: riduzione dei costi medi (costi fissi più costi variabili in rapporto alla produzione) del servizio all'aumento della produzione (ad esempio, un aumento delle frequenze) a parità di dimensione della rete ovvero all'interno di una rete di trasporto invariata (in questo caso la produzione è misurata con il parametro passeggeri-chilometro).

15. Economie di integrazione o congiunte: riduzione dei costi medi (costi fissi più costi variabili in rapporto alla produzione) del servizio all'aumento della produzione che derivano dallo sfruttamento di input o fattori di produzione indivisibili (infrastrutture, impianti, piattaforme tecnologiche, ecc.). Nel settore dei trasporti possono derivare dalla fornitura congiunta di più servizi sia di trasporto e mobilità (ad esempio: servizio urbano e extraurbano, servizio su gomma e servizio su ferro), sia di servizi alla clientela di tipo diverso. .

16. Economie di scala di produzione (o di dimensione) nel servizio di trasporto: riduzione dei costi medi (costi fissi più costi variabili in rapporto alla produzione) del servizio all'aumento della produzione chilometrica in relazione all'aumentare proporzionale della rete (misurabile in base ai seguenti parametri: in chilometri percorsi, chilometri quadrati di superficie, numero di fermate servite, numero di linee); questo fenomeno si realizza, ad esempio, nel caso di estensione di una rete urbana preesistente a zone periferiche suburbane; i costi fissi si ripartiscono così su un numero maggiore di unità di prodotto (veiture-km offerte o altri parametri con cui può essere misurata la produzione), grazie alla maggiore estensione dell'area coperta dal servizio di trasporto.

17. Economie di scala gestionali a livello di impresa: riduzione dei costi unitari relativi alle funzioni aziendali centrali non operative (a livello corporate), come: finanza e contabilità, approvvigionamenti e gare, marketing e commerciale, personale e amministrazione, ecc. all'aumentare della produzione di servizio fornita. Sono in particolare i costi di transazione legati alle attività di coordinamento, negoziazione, reclutamento, ecc.) a spiegare questa forma di economie di scala .

18. Indicatori di qualità: variabili quantitative o parametri qualitativi in grado di rappresentare adeguatamente, in corrispondenza di ciascun fattore di qualità (aspetti rilevanti per la percezione della qualità del servizio da parte dell'utente), i livelli prestazionali del servizio erogato.

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).

20. Obbligo di servizio pubblico (OSP): “l'obbligo definito o individuato da un'autorità competente al fine di garantire la prestazione di servizi di trasporto pubblico di passeggeri di interesse generale che un operatore, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o non si assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni senza compenso” (art. 2, par. 1, lett. d) del Regolamento CE n. 1370/2007).

21. Preferenze dichiarate (stated preference methods): con tali metodologie la disponibilità individuale a pagare è rilevata in modo diretto tramite indagini a campione, esperimenti o



mercati simulati, diversamente dai metodi indiretti, o approcci basati sulle preferenze rivelate (revealed preference methods), in cui questa è desunta dai comportamenti messi in atto (incluse le indagini di soddisfazione dell'utenza). La disponibilità individuale a pagare per un servizio di trasporto viene stimata attraverso le dichiarazioni di soggetti selezionati a campione e intervistati in merito alle loro preferenze circa combinazioni di offerta ipotetiche. In particolare, la preferenza ad utilizzare una modalità e tipologia di trasporto viene stimata in maniera "contingente" rispetto sia a diverse alternative modali, sia a diversi requisiti o caratteristiche di offerta della stessa modalità e tipologia, incluso il prezzo (spesa per l'utente).

22. Produzione di trasporto: output, prodotto del settore dei trasporti che può essere misurato mettendo in relazione (moltiplicando) le distanze percorse (in chilometri o miglia marine) o anche i passeggeri trasportati con i posti anche totali o i veicoli offerti.

23. Sistema locale del lavoro (SLL): "griglia territoriale i cui confini, indipendentemente dall'articolazione amministrativa del territorio, sono definiti utilizzando i flussi degli spostamenti giornalieri casa/lavoro (pendolarismo) rilevati in occasione dei Censimenti generali della popolazione e delle abitazioni". Essi sono definiti con riferimento a ISTAT "I sistemi locali del lavoro 2011", 17 dicembre 2014. Un bacino locale di utenza corrisponde al sistema locale del lavoro Istat in cui è compreso il comune O/D.

24. Servizi di trasporto di linea: servizi di linea ordinari, 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 fissate;

25. Servizi di trasporto non di linea o Servizi di trasporto su richiesta o a chiamata: servizi nei quali, fermo restando l'accesso generalizzato, almeno un elemento fra itinerario, orario o frequenza, e tariffa, non è fissato ma può variare in funzione della richiesta dell'utenza, secondo modalità comunque prestabilite. Possono essere servizi di trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea, inclusi gli autoservizi pubblici non di linea di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21.

26. Standard di qualità (o livello di servizio promesso): valore da prefissare in corrispondenza di ciascun indicatore di qualità (v. p. 17), sulla base delle aspettative dell'utenza e delle potenzialità del soggetto erogatore. Gli standard di qualità o standard quali-quantitativi costituiscono uno dei contenuti minimi essenziali dei contratti di servizio o convenzioni, ai sensi della delibera dell'Autorità 17 giugno 2015, n. 49 (Misura 17, Prospetto 5).

27. Taxi ad uso collettivo: utilizzazione del taxi da parte di un numero di passeggeri che condividono partenza e/o destinazione del percorso oppure che condividono il punto di partenza e hanno punti di destinazione dislocati lungo la stessa direttrice. Di norma, è prevista l'applicazione di una specifica tariffa per singolo passeggero.

Quesiti

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

Di seguito si riportano alcune proposte di modifica delle definizioni di cui alla Misura 1.

- "Carico medio («load factor»)" (punto 6): si ritiene che la definizione assimili due concetti tra loro distinti. Infatti, il carico medio è da ritenersi come rapporto fra "passeggeri km" e "treni km" ed è pertanto misurato in termini dimensionali da "numero di passeggeri per treno; il "load factor" (tasso/coefficiente di riempimento) è



al contrario il rapporto fra “passeggeri km” e “posti km” ed è pertanto misurato in termini dimensionali da un valore percentuale. In ogni caso, si ritiene che, ai fini della programmazione dei servizi e conseguentemente della scelta modale, debba essere utilizzato il “volume di passeggeri trasportati” (v. definizione di seguito proposta e osservazioni al Quesito n. 12).

- “Economie di densità” (punto 14) sono associate a misuratori del tipo pax * km tipiche della domanda e non dell’offerta. Misuratori congrui al riguardo dovrebbero essere metriche tipo treni * km, posti * km, n° treni/ora, n° treni/giorno;
- “Economie di scala di produzione” (punto 16): appare necessario introdurre nella definizione il riferimento ad indicatori di offerta ponderati non solo sui km, ma anche sul n° di servizi per unità di tempo, al fine di tenere sotto controllo fenomeni di diluizione dell’offerta all’aumentare del raggio di azione della stessa;
- “Preferenze dichiarate (*stated preference methods*)” (punto 21): si propone di eliminare dalla definizione il riferimento a “*stated preference methods*”, in quanto si tratta di una sola delle molteplici metodologie utilizzabili;
- “Produzione di trasporto” (punto 22): dovrebbe essere un indicatore di offerta e non dovrebbe contenere la commistione indicata tra prodotto dei km per i convogli/veicoli/posti e dei km per i passeggeri;

Si propone, inoltre, di chiarire le seguenti definizioni:

- “Coefficiente di copertura dei costi” (punto 9): appare opportuno esplicitare se la definizione sia riferibile ai costi efficienti o ai costi effettivi, al fine dell’applicazione del rapporto di copertura tra ricavi da traffico e costi operativi, di cui al D.lgs. n. 422/1997, e s.m.i (art. 19, comma 5), fissato nella misura minima del 35%.
- “Comuni, aree o bacini locali di utenza a domanda debole” (punto 11): si propone di integrare la definizione con quella di cui al punto 13, eliminando dal testo le parole “per la dispersione dell’utenza, le caratteristiche socio-economiche e demografiche della popolazione, la conformazione e orografia del territorio [...]”

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

Si ritiene opportuno inserire le ulteriori definizioni seguenti:

- “copertura finanziaria degli obblighi di servizio pubblico” di cui alla Misura 4, facendo riferimento a quanto previsto nell’Allegato al Regolamento (CE) n. 1370/2007 e nel D.lgs. n. 112/2015;
- “margine di utile ragionevole”, nozione contenuta in particolare nella Misura 4, da ricollegare al ragionevole utile definito nell’Allegato al Regolamento (CE) n. 1370/2007 come “un tasso di remunerazione del capitale abituale per il settore, in un determinato Stato membro, che tiene conto dell’esistenza o della mancanza di rischio assunto dall’operatore di servizio pubblico a seguito dell’intervento dell’autorità pubblica”;

Si propone, inoltre, di inserire le definizioni di:

- “volume di passeggeri trasportati” (da utilizzare con riferimento alla Misura 3, punto 2): numero di passeggeri che utilizza un determinato servizio di trasporto tra due o più fermate in un intervallo di tempo prefissato
- “tempo di viaggio”, concetto richiamato nella Misura 6, punto 2, chiarendo se la definizione sia riferibile al tempo complessivo di viaggio del passeggero (inclusi i tempi di sosta) o all’origine/destinazione del mezzo di trasporto utilizzato



Infine, si propone la valutazione delle seguenti grandezze talvolta interessanti nelle analisi trasportistiche di breve e medio raggio quali il “percorso medio del viaggiatore”, inteso come rapporto fra “passeggeri km” e “passeggeri trasportati”, ovvero il “percorso medio del treno (o del mezzo di trasporto)” quale rapporto fra “treni km” e il numero di “treni”. Entrambe tali percorrenze sono definite in termini dimensionali da un valore espresso in “km”.

Misura 2 – Criteri per l'individuazione della domanda debole

1. La domanda debole è individuata con riferimento, a seconda dei casi, a a) caratteristiche territoriali, per le quali si individuano aree o sub-aree a domanda debole di cui ai successivi punti da 2 a 7, b) caratteristiche temporali relative alle ore notturne del giorno o ad altri periodi della giornata, ai giorni della settimana festivi e prefestivi e ai periodi dell'anno nei quali il numero di spostamenti è stabilmente basso, e c) caratteristiche soggettive, con riferimento a verificabili condizioni di disagio economico, di disabilità e mobilità ridotta, condizione professionale e non professionale. La specifica determinazione delle caratteristiche non territoriali della domanda debole è demandata agli enti titolari del servizio.
2. Ai fini della individuazione un'area a domanda debole comprendente uno o più comuni, si fa riferimento alla metodologia di cui ai successivi punti da 3 a 7.
3. Un comune è considerato a domanda debole quando ricorrono le seguenti condizioni:
 - a) presenza di tutti gli indicatori primari di cui al successivo punto 4;
 - b) superamento della soglia per almeno uno degli indicatori secondari di cui al successivo punto 5.
4. Gli indicatori primari e i relativi valori soglia che caratterizzano i comuni a domanda debole sono:
 - a) potenzialità generativa degli spostamenti giornalieri totali riferiti al comune di riferimento, inferiore a 3.000, come rilevata su dati di fonte Istat;
 - b) appartenenza alle classi D, E, o F della classificazione utilizzata nella “Nota metodologica sulla territorializzazione delle aree interne”, predisposta dal Comitato Tecnico Aree Interne del Ministero dello Sviluppo Economico, per definire la graduale perifericità dei comuni italiani dai “poli” con maggiore capacità di offerta di servizi essenziali;
 - c) percentuale di appartenenza alla fascia di età scolastica (di età compresa tra 5 e 24 anni) maggiore del 10% o fascia di popolazione di età superiore a 70 anni maggiore del 10%.
5. Gli indicatori secondari che caratterizzano le aree a domanda debole sono:
 - a) escursione altimetrica del territorio comunale maggiore di 600 metri;
 - b) dispersione degli insediamenti ovvero comuni con frazioni e contrade per una distanza reciproca superiore a 1,5 chilometri.
6. Un'area a domanda debole può essere costituita da uno o più comuni contigui che presentano i caratteri di cui ai precedenti punti 4 e 5. Quando almeno il 40% dei comuni anche non contigui all'interno di uno stesso sistema locale del lavoro presentano i caratteri di cui ai precedenti punti 4 e 5, il sistema locale del lavoro di appartenenza degli stessi comuni è qualificato come a domanda debole.
7. All'interno di uno stesso comune, non classificato a domanda debole in base ai criteri di cui ai precedenti punti, possono essere individuate sub-aree a domanda debole corrispondenti a rilevate località abitata o a classificazioni o griglie territoriali più dettagliate,



come le frazioni o le contrade, ove rese disponibili dall'Istat per quel determinato comune, in relazione a rilevati indicatori di domanda e di potenzialità generativa degli spostamenti, dispersione degli insediamenti e distanza tra le località abitate tra loro o tra le stesse e il centro cittadino, densità della popolazione e/o densità abitativa.

Quesiti

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

In considerazione della rigidità del modello proposto, non è possibile valutarne compiutamente l'impatto. Le modalità di individuazione della domanda debole, così come declinate nel documento, potrebbero determinare, nell'applicazione pratica da parte dei vari soggetti interessati, valutazioni differenti, con esiti anche paradossali.

Oltre alle diverse caratteristiche territoriali, temporali e soggettive, sembra in ogni caso opportuno individuare la domanda debole anche in base ad ulteriori specificità non contemplate dalla Misura, segnatamente la “dotazione infrastrutturale” del territorio e il livello di concorrenza intermodale.

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?

Si veda quanto indicato con riferimento al precedente quesito.

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

Appare opportuno valutare l'attendibilità della metodologia proposta per la stima della domanda debole, mediante verifiche a campione su alcuni bacini di traffico rappresentativi dei differenti bisogni della domanda di trasporto.

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

In considerazione della difficoltà nell'individuazione della domanda debole, in particolare con riferimento ai bacini piccoli, con direttive di spostamento molto frammentate e maggiormente soggetti a fluttuazioni, si ritiene necessario aggiungere metriche legate all'utilizzo dell'offerta attualmente erogata, parametro più affidabile e meno soggetto ad approssimazione.

Andrebbe inoltre valutato il trend dell'offerta in relazione alla domanda effettivamente servita, per una migliore valutazione prospettica del servizio.

Non è chiaro, inoltre, se ci si riferisca alla domanda di mobilità complessiva, compresi pertanto gli spostamenti con mezzo proprio, o a quella collettiva. E' evidente che la domanda debole sul trasporto collettivo debba essere messa in relazione con quella di mobilità complessiva. Ciò potrebbe evidenziare gap infrastrutturali e non di utenza.



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

1. L'Ambito di cui alla Misura 1 è individuato con riferimento a una domanda di mobilità potenziale, misurata attraverso apposite rilevazioni effettuate dall'ente responsabile della programmazione del servizio o da suoi enti strumentali, che tengono conto anche degli elementi utili alla stima degli introiti derivanti dalle tariffe, determinate in base ai criteri di cui alla Misura 6.

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, come declinate nella Misura 4, minimizzando 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.

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.

4. Gli obblighi di servizio pubblico soddisfatti attraverso servizi di linea devono essere definiti, oltre a quanto previsto nel punto precedente, anche in termini di relazioni da servire, frequenze, orari, periodicità e obblighi di assicurare la disponibilità di posti a sedere per selezionate categorie di utenza.

Quesiti

Q. 7 Si condivide il riferimento alla domanda potenziale e alle sue modalità di rilevazione?

La misura della domanda potenziale costituisce un tema complesso che necessita di precisazioni applicative di tipo metodologico e pratico. In particolare, si dovrebbe tener conto di alcuni ulteriori concetti di seguito richiamati:

- l'elasticità della domanda rispetto alla variazione di un fattore percepito dal cliente (generalmente identificate rispettivamente nella quantità della domanda e nel prezzo)
- i fattori di qualità (ad es. prezzo, frequenza, comfort, tempo/velocità di percorrenza, puntualità)
- le fluttuazioni esogene, dovute ad elementi ricorrenti quali la stagionalità o la fascia oraria.

L'articolazione della clientela in più cluster, che esprimono ciascuno una propria curva di domanda, comporta la generazione di famiglie di domanda potenziale; in tal modo risulta superato il concetto di domanda potenziale omnicomprensiva.

Q. 8 Si condivide il riferimento alla combinazione di servizi di diversa tipologia?

In una logica di intermodalità e nella prospettiva di una migliore organizzazione di una rete



integrazione di servizi di trasporto collettivo, si condivide il riferimento alla combinazione di servizi di diversa tipologia, purché finalizzata ad incrementi di efficacia e di efficienza, attraverso il miglioramento del rapporto domanda/offerta dei servizi.

Q. 9 Si ritiene opportuno introdurre obblighi specifici di integrazione modale dei servizi?

Il concetto di integrazione dei servizi merita approfondimenti ulteriori.

Il sostegno alla mobilità intermodale e la conseguente individuazione della / delle modalità più idonea/idonee a soddisfare le specifiche esigenze dei diversi bacini di domanda, rileva nell'ambito della ridefinizione dell'offerta di TPL. L'introduzione di eventuali obblighi specifici di integrazione modale, pertanto, dovrebbe essere finalizzata alla rimozione delle diseconomie derivanti dalle sovrapposizioni tra modi di trasporto collettivo (c.d. "parallelismi di servizio"), in un'ottica di integrazione modale.

Q. 10 Si ritiene sufficiente la generale specificazione degli obblighi di servizio pubblico di cui al punto 3? Quali altri criteri generali potrebbero includersi?

Appare opportuno esplicitare in modo più chiaro se la domanda da soddisfare nell'ambito di un OSP sia la domanda effettiva o quella potenziale.

Inoltre, si ritiene opportuno includere tra i prerequisiti nella definizione di un Ambito da sottoporre a OSP, che sia assicurata la copertura dei costi nella misura almeno del 35% dai ricavi da tariffa (biglietti ed abbonamenti).

Infine, occorre tener presente che l'effettuazione di servizi minimi, con offerta adeguata e posti a sedere, richiede adeguate risorse economiche che garantiscano, in ogni caso, l'equilibrio economico del contratto di servizio.

Q. 11 Si condivide la suddivisione tra servizi di linea e altri servizi ai fini della declinazione degli OSP? L'accezione di trasporto "non di linea" sembra essere attribuibile prevalentemente, se non in via esclusiva, a modalità diverse da quella ferroviaria. Pertanto, si ritiene opportuno tener conto di questa considerazione nella formulazione delle definizioni.

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?

Si ritiene più opportuno utilizzare il riferimento al "volume di passeggeri trasportati", in quanto, il coefficiente di riempimento dei mezzi è un parametro legato alle caratteristiche specifiche del materiale rotabile utilizzabile per un dato servizio. Sia nel trasporto su ferro che su gomma, infatti, esistono mezzi con diversa capacità di trasporto. Il "volume di passeggeri trasportati", consente invece di conoscere la dimensione quantitativa della domanda sia nelle stazioni di origine e destinazione che in quelle intermedie, consentendo, in sede di programmazione la scelta della modalità (o della combinazione di più modalità) e del materiale rotabile più idonei in termini di capacità.

Da un punto di vista trasportistico, appare inoltre più opportuno focalizzare l'attenzione sui fattori di scelta modale, piuttosto che soffermarsi sulla domanda potenziale. L'interesse primario, infatti, non è la stima della domanda potenziale, ma piuttosto l'individuazione del perimetro da sottoporre a OSP, anche tenendo in considerazione lo scenario



infrastrutturale di riferimento e di eventuali elementi di integrazione.

L'utilizzo di una funzione obiettivo, essenzialmente finalizzata alla minimizzazione del finanziamento pubblico, potrebbe essere fuorviante: i costi di un modello di trasporto sostenuti dalla collettività possono essere, infatti, anche di altra natura (ad es. ambientali, acustici, diseconomie esterne in generale).

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

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 costi efficienti, sulla base di quanto disposto con delibera dell'Autorità 17 giugno 2015, n. 49, Misure 12, 13 e 14 per i servizi di trasporto di cui al decreto legislativo n. 422/1997 e s.m.i., 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.
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 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 ragioni di contendibilità e di sviluppo del mercato devono essere considerate in caso di affidamento con modalità dirette o *in house*.
4. L'inclusione in un 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 di gestire tali servizi in regime di libero mercato.
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. 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, 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.

Quesiti

Q. 13 Vi sono osservazioni sui passaggi metodologici previsti per la ottimizzazione dei finanziamenti



pubblici degli Ambiti?

Si ritiene necessario esplicitare se la nozione di costi efficienti richiamata nella Misura 4.1 coincide con quella di costi standard.

Con riferimento alla Misura 4.2, si ritiene utile evidenziare che, poiché la domanda potenziale (in base alla quale sono determinati gli obblighi di servizio pubblico) potrebbe discostarsi dalla domanda effettiva, la copertura dei costi efficienti (incluso un utile ragionevole) potrebbe non realizzarsi. Conseguentemente, dovrebbero delinearsi idonei meccanismi per la ripartizione dei relativi rischi. Infine, appare opportuno esplicitare i concetti di “efficienza statica” e di “efficienza dinamica” del sistema dei trasporti, citati con riferimento alla metodologia della copertura finanziaria degli OSP nella Relazione illustrativa (pag. 16 dell’Allegato B alla Delibera n. 83/2016).

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?

Il provvedimento ammette la copertura del costo dei servizi attraverso la combinazione di servizi a diversa redditività (finanziamento incrociato), ma i collegamenti diretti tra una città metropolitana e una o più infrastrutture di trasporto di rilevanza nazionale (ad esempio, aeroporti e stazioni ad elevato traffico) non potranno, in ogni caso, essere oggetto di OSP (anche se non sono escluse altre forme di contribuzione che il provvedimento non chiarisce).

Tale misura priva le stazioni appaltanti di una leva di programmazione e di gestione, economicamente vantaggiosa, dei servizi di trasporto, mettendo a rischio l’equilibrio economico del contratto di servizio pubblico, in cui erano precedentemente inseriti i servizi a remuneratività positiva, con conseguente impatto sulla finanza pubblica.

Ciò vale anche con riferimento ai servizi di collegamento diretto tra una città metropolitana e una o più infrastrutture di trasporto di rilevanza nazionale, esclusi dall’insieme dei servizi di trasporto funzionali a soddisfare obblighi di servizio pubblico (punto 5 della misura in commento), sulla base della generica constatazione che gli stessi non sono rivolti ad un’utenza pendolare e “*si prestano ad essere offerti a prezzi di mercato in regime di concorrenza*” (Allegato B alla delibera - Relazione illustrativa, p. 18).

Tale misura, da un lato, pone una considerevole limitazione alla possibilità di far ricorso al “finanziamento incrociato” quale modalità di finanziamento – ammessa dalla normativa europea, come rilevato da codesta Autorità – dei contratti di servizio di TPL; dall’altro, limiterebbe le funzioni di programmazione delle autorità competenti/enti committenti, segnatamente nella definizione dei servizi di trasporto reputati “sufficienti” sulla base di un’analisi delle effettive esigenze della collettività.

L’introduzione del principio secondo il quale è possibile escludere servizi a domanda positiva dagli OSP per inserirli nell’offerta a mercato potrebbe comportare impatti difficilmente prevedibili sui contratti di servizio, anche in termini di offerta, data la necessità di assicurare l’equilibrio economico finanziario degli stessi. Nel caso in cui il valore del *coverage ratio* scendesse sotto il 35%, verrebbe meno la possibilità stessa, da parte dell’ente committente, di affidare il contratto di servizio. Qualora si ammettesse l'affidamento di un contratto di servizio senza garantire il rispetto di detta soglia, sarebbe necessario valutare se il committente sia nelle condizioni di assicurare la copertura di una quota restante superiore al 65%; in caso contrario, l’applicazione della misura in esame comporterebbe la conseguente necessità di ridurre l’offerta dei servizi.

Infine, le ragioni sottese alla misura in commento – ovvero, la gestione commerciale dei



servizi a redditività positiva tramite l'introduzione di un regime di libera concorrenza – possono essere perseguiti solo con la contestuale attuazione di misure a salvaguardia del sistema di “finanziamento incrociato” su cui si regge la copertura finanziaria dei servizi oggetto di contratti di servizio pubblico. Misura già introdotta peraltro nel nostro ordinamento per il finanziamento dei servizi “universal” di interesse nazionale, tramite l'applicazione di un sovrapprezzo al canone dovuto per l'esercizio dei servizi di trasporto di passeggeri a media e lunga percorrenza a mercato (art. 12, comma2, del D. Lgs. 15 luglio 2015, 112), ma ancora mai attuata.

Si propone, pertanto, l'eliminazione del punto 5 della misura in esame.

In subordine, l'eventuale adozione della misura in esame dovrà necessariamente prevedere la salvaguardia dei contratti di servizio vigenti, che dovrebbero essere esclusi dal relativo ambito di applicazione.

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)?

Fermo quanto sopra, si ritiene necessario formulare alcune brevi considerazioni in merito a quanto accennato da codesta Autorità nella relazione illustrativa dello schema di atto di regolazione in commento (Allegato B alla Delibera n. 83/2016), con riferimento alla possibilità di estendere gli obblighi di servizio pubblico a servizi commerciali, quali i servizi ferroviari c.d. Alta Velocità (AV).

Il servizio di trasporto ferroviario su linee AV costituisce, come noto, attività svolta in regime di libero mercato, sulla base di autonome scelte commerciali degli operatori, in funzione della redditività attesa e nel rispetto del confronto concorrenziale. Non è pertanto necessario avvalersi di strumenti regolatori ove l'apertura del mercato abbia garantito il confronto competitivo tra più operatori ed un'offerta variegata di servizi a prezzi concorrenziali.

Lo strumento con cui si intenderebbe, infatti, tutelare le esigenze dell'utenza pendolare – nel caso di specie, l'introduzione di obblighi di servizio pubblico, che non possono essere, in ogni caso, “imposti” ad alcuno dei soggetti attivi sui mercati interessati – dovrebbe garantire, in linea con i principi comunitari, di non derogare alle norme in materia di tutela della concorrenza e di non gravare impropriamente sulla finanza pubblica.

In tal senso, la regolazione di eventuali obblighi di servizio pubblico – a fronte dei quali viene concesso all'operatore di traporto un diritto di esclusiva e/o una compensazione – deve avvenire nell'ambito di un contratto di servizio pubblico (art. 3, par. 1, del Regolamento 1370/2007), sulla base di una valutazione, da parte dell'ente committente, delle esigenze della collettività che quest'ultimo rappresenta, nonché sul presupposto che tali servizi non siano, di per sé, remunerativi (e che pertanto nessun operatore intenderebbe svolgerli in assenza di compensazione).

Inoltre, l'eventuale assoggettamento dei servizi ad Alta Velocità - servizi di interesse nazionale, caratterizzati da elevati *standard* qualitativi e di per sé remunerativi - ad obblighi di servizio pubblico non sembra coerente con quanto stabilito dall'art. 38 della L. 166/2002 e dell'art. 2, comma 253, della L. 244/2007, secondo cui solo i servizi di media e lunga percorrenza non remunerativi possono essere mantenuti in esercizio tramite l'affidamento di contratti di servizio pubblico.



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

1. La domanda di mobilità a carattere debole per spostamenti di breve distanza (o a corto raggio) all'interno di un bacino di utenza, è soddisfatta, di norma, da servizi di trasporto a chiamata, inclusi i servizi di mobilità condivisa come: *car-sharing*, *car-pooling* e i taxi collettivi, connessi, ove necessario, ai servizi di trasporto di linea.
2. La domanda per spostamenti di media e lunga distanza in un bacino di utenza a domanda debole, è soddisfatta, di norma, dal servizio ferroviario quando la stessa è equidistribuita tra tutte le origini e tutte le destinazioni, anche per fascia oraria (“many to many”).
3. La domanda per spostamenti di media e lunga distanza in un bacino di utenza a domanda debole è soddisfatta, di norma, attraverso servizi di trasporto con autobus quando la stessa è distribuita su una o più origini, ma verso una o poche destinazioni (“one to one” o “many to one”).
4. La domanda per spostamenti di media e lunga distanza in un bacino di utenza a domanda debole è soddisfatta, di norma, attraverso servizi di trasporto con autobus anche quando questi consentono di minimizzare il numero di trasbordi da una modalità all'altra.
5. La domanda per spostamenti di breve, media e lunga distanza, concentrata in un bacino di utenza a domanda debole solo in limitati periodi dell'anno o della settimana, è soddisfatta da servizi aventi un carattere di corrispondente periodicità.
6. La domanda per spostamenti di breve, media e lunga distanza in un bacino di utenza a domanda debole, è soddisfatta, di norma, con una integrazione modale dei servizi.

Quesiti

Q. 16 Si ritengono esaurivi 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?

Si ritiene che l'offerta di TPL debba essere garantita con la / le modalità più indicate, in funzione delle specifiche esigenze e dei vincoli dei diversi bacini di domanda (ad es. condizioni infrastrutturali), anche in un'ottica di integrazione modale.

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?

Si ritiene opportuno includere valutazioni sulle esternalità ambientali (ma anche incidentalità e livello di congestione) connesse alle diverse scelte modali, anche nel rispetto di quanto previsto dalla normativa comunitaria.

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

1. Ai fini della determinazione delle tariffe all'utenza dei servizi di trasporto soggetti a obblighi di servizio pubblico, l'ente 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.

2. Per le categorie di utenza che si spostano quotidianamente per motivi di studio o lavoro e per quelle caratterizzate da condizioni di disagio socio-economico, disabilità e mobilità ridotta, sono garantite tariffe e abbonamenti entro limiti massimi stabiliti dall'ente titolare della potestà tariffaria (titoli di viaggio tutelati e agevolati). Per le predette categorie di utenza le tariffe sono fissate in funzione dei chilometri percorsi e dei tempi di viaggio garantiti, nonché in relazione ai tempi di attraversamento dei nodi di scambio.

3. 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.

4. Il mancato introito da parte del gestore conseguente all'applicazione di tariffe e abbonamenti per le categorie di utenza disagiata e agevolata è calcolato rispetto al gettito che si sarebbe ottenuto applicando tariffe e abbonamenti ordinarie, fermo restando quanto stabilito alla Misura 4, punto 1, in materia di calcolo delle compensazioni finanziarie. Ai fini del calcolo del mancato introito, deve farsi riferimento al numero dei titoli di viaggio consuntivati che rientrano nelle tipologie per le categorie di utenza disagiata e agevolata alla fine di ciascun anno, sulla base di apposite procedure di verifica definite nel contratto di servizio.

5. Gli standard di qualità del servizio garantiti per tutte le tipologie tariffarie sono in ogni caso almeno pari a quelli stabiliti dall'Autorità ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettere d) ed e), del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201. È fatta altresì salva la tutela dei diritti dei passeggeri nei diversi modi del trasporto utilizzati, come disciplinata dai Regolamenti europei e dalle corrispondenti norme nazionali, ed in particolare, per i diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario, dal Regolamento comunitario (CE) n. 1371/2007 e dal decreto legislativo n. 70/2014; per i passeggeri nel trasporto con autobus, dal Regolamento (UE) n. 181/2011 e dal decreto legislativo n. 169/2014; per i passeggeri via mare e per vie navigabili interne, dal Regolamento (UE) n. 1177/2010 e dal decreto legislativo n. 129/2015.

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 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.

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



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?

Si ritiene che le rilevazioni di mercato relativamente ai temi indicati nel quesito possano essere utili ma non esaustivi per la stima del potenziale della domanda.

Q. 19 Si ritiene utile fornire indicazioni operative sulla metodologia e modalità di svolgimento delle predette indagini?

No, in quanto sarebbe necessario richiamare le numerose metodologie e modalità di svolgimento utilizzabili per le 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?

La disponibilità a pagare è un valore economico che può essere stimato solo conoscendo le preferenze dell'utenza, sia reale che potenziale. Tale precondizione incontra oggettivamente dei limiti, in primis per le difficoltà realizzative dell'analisi, legate all'eterogeneità territoriale, anagrafica, sociale, ecc., oltre che a ragionamenti di equità distributiva sottesi (non necessariamente omogenei).

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?

Il provvedimento non sembra fornire appropriati incentivi al fine di rendere più costante la domanda di mobilità attraverso la modulazione delle tariffe, incentivando cioè l'uso del mezzo pubblico in orari diversi da quelli di punta. A tal fine si rammentano appropriati criteri di modulazione tariffaria adottati in Europa, che il provvedimento ART sembra invece invertire. Per esempio, la "Oyster card" emessa da Transport for London in UK, che offre forti sconti a chi usa il mezzo pubblico al di fuori dell'ora di punta.

Al punto 2 della Misura in esame, le tariffe sono definite come "limiti massimi", stabiliti dagli Enti competenti; in realtà per le Regioni (ed anche nei Contratti di servizio) si tratta di tariffe fisse. Diversamente, la Misura in esame sembra implicitamente riconoscere una modulabilità che contrasta con l'attuale meccanismo tariffario.

Inoltre, le compensazioni per agevolazioni e gratuità sono da intendersi come "altri introiti da traffico" e non come corrispettivi, a differenza di quanto sembra desumersi dal punto 4 della Misura in esame.

Nella definizione delle tariffe, che costituiscono un importante strumento di policy, occorre identificare il perimetro di riferimento della funzione obiettivo, che determina un risultato diverso qualora ci si riferisca all'intero mercato della mobilità (incluso quindi anche il mezzo privato) piuttosto che al solo trasporto collettivo.

Si ritiene che accanto alla minimizzazione del fabbisogno finanziario debbano essere considerati ulteriori obiettivi di policy; ad esempio l'impatto in termini di costi esterni



(inquinamento, congestione, incidentalità, ecc.), al fine di evitare ricadute negative sul sistema dei trasporti nel suo complesso, con effetti paradossali quali ad esempio la scelta del mezzo privato.

Si ritiene, infine, che la definizione delle tariffe debba avvenire tenendo in considerazione l'assetto del mercato del trasporto collettivo, favorendo l'intermodalità e riducendo quanto più possibile le asimmetrie tariffarie tra differenti modalità di trasporto.

Ogni differenziazione tariffaria deve in ogni caso essere valutata rispetto alla complessità gestionale introdotta a carico dell'operatore (costi di gestione emergenti ed effettiva esigibilità) e complessità di utilizzo a carico del cliente onde evitare che la complessità di utilizzo divenga una barriera, essa stessa, all'accesso ai servizi OSP.

Si condivide l'approccio secondo il quale tariffe possano essere modulate in base a criteri di segmentazione del mercato del trasporto regionale, fermo restando che ogni aumento tariffario debba essere accompagnato da un upgrade del servizio. Si potrebbero inoltre introdurre ulteriori modalità di copertura dei costi integrando il gettito tariffario con ricavi derivanti da servizi aggiuntivi alla clientela (per esempio prenotazione facoltativa del posto, aree riservate per l'attesa in stazione, maggiore flessibilità del titolo di viaggio acquistato in termini di rimborso, cambio, ecc.).

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

1. Il lotto di gara 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, 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 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 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 al fine di ottimizzare la copertura finanziaria degli obblighi di servizio pubblico o 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 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.

Quesiti

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

Si ritiene necessario un chiarimento sull'impianto regolatorio da applicare in merito all'identificazione dei lotti di gara, segnatamente in relazione alle misure di cui alla Delibera n. 49/2015.

Inoltre, si ritiene opportuno chiarire nel provvedimento quali siano le modalità da utilizzare per la programmazione dei servizi che, insistendo su più bacini, necessitano del coordinamento tra le diverse amministrazioni interessate. In particolare, con riferimento al trasporto ferroviario regionale, esistono flussi di mobilità sistematica di tipo sovraregionale per i quali è necessario un coordinamento fra le regioni interessate.

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

Non si hanno osservazioni.

Misura 8 – Finalità

Le previsioni di cui alle misure precedenti sono applicate per individuare i servizi di trasporto oggetto degli affidamenti in esclusiva in base alle modalità ammesse dall'ordinamento, fermo restando che la domanda debole può essere soddisfatta anche al di fuori dei contratti di servizio affidati.

Quesiti

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

Si rinvia a quanto indicato nelle considerazioni preliminari.

Quesito finale

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

Si rinvia a quanto indicato nelle considerazioni preliminari.