

Delibera n. 48 del 30 marzo 2017

Atto di regolazione recante 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

RELAZIONE ILLUSTRATIVA**30 marzo 2017****Sommario**

| | |
|---|----|
| Iter del provvedimento | 2 |
| Finalità e contenuti del provvedimento..... | 3 |
| Misura 1 – Definizione della domanda di mobilità potenziale | 8 |
| Misura 2 – Criteri per la individuazione della domanda debole..... | 9 |
| Misura 3 – Criteri per la scelta dei servizi di trasporto atte a soddisfare la domanda debole o le relazioni deboli | 12 |
| Misura 4 – Determinazione degli obblighi di servizio pubblico e criteri per la loro copertura finanziaria..... | 15 |
| Misura 5 – Criteri per la determinazione e l'aggiornamento delle tariffe | 22 |
| Misura 6 – Criteri per la identificazione dei lotti dei servizi di trasporto da affidare in regime di esclusiva | 24 |
| Definizioni..... | 27 |
| Appendice 1..... | 29 |

Iter del provvedimento

Con delibera 17 giugno 2015, n. 49 (cfr. art. 2 – punto 1) è stato avviato il “procedimento per la definizione della metodologia per l’individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento (...); tale procedimento ha trovato una prima formalizzazione nella delibera 21 luglio 2016, n. 83, che ha individuato uno specifico schema di atto di regolazione (Allegato A alla citata delibera), avviandone la relativa fase di consultazione pubblica, nell’ambito della quale i soggetti interessati hanno potuto formulare le proprie osservazioni e proposte.

In relazione agli esiti della suddetta consultazione, nonché a significative modifiche del panorama e delle prospettive legislative in materia (nel seguito approfondate), le misure regolatorie indicate alla delibera 48 del 30 marzo 2017 sono state riformulate, rispetto al testo dell’Allegato A della delibera n. 83/2016, in una versione che tiene conto delle osservazioni pervenute da diversi *stakeholder*. Il nuovo testo tiene conto anche dei pareri di ANAC ed AGCM, sulla base dei protocolli di collaborazione bilaterali sottoscritti tra Autorità, con note pervenute, rispettivamente, in data 16 settembre 2016, prot. ART 6788/2016 e 28 ottobre 2016, prot. ART 8033/2016, nonché delle osservazioni della Conferenza delle Regioni approvate nella riunione del 29 settembre 2016.

I soggetti consultati hanno fatto ripetuti rimandi allo schema di decreto legislativo recante “Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale” (cd. “TUSPL”), attuativo degli artt. 16 e 19 della legge 7 agosto 2015, n. 124, che reca specifiche disposizioni in materia di bacini di mobilità per i servizi di trasporto pubblico locale e regionale e di definizione dei lotti di gara nonché sull’individuazione dei livelli di servizio, oltre ad assegnare all’Autorità ulteriori poteri di regolazione del settore del trasporto pubblico locale e regionale, anche in materia di determinazione dei lotti di gara.

L’iter approvativo del predetto schema di decreto legislativo si è perfezionato nella seduta del 24 novembre 2016, con l’approvazione definitiva da parte del Consiglio dei Ministri. Con sentenza n. 251/2016, depositata in data 25 novembre 2016, la Corte Costituzionale, in accoglimento dell’impugnazione promossa dalla Regione Veneto, si è pronunciata sulla illegittimità costituzionale della legge delega n. 124/2015, laddove prevede che i decreti legislativi attuativi siano adottati “previo parere” e non “previa intesa” con le Regioni in materie, tra cui rientrano i servizi di trasporto pubblico locale, in cui la semplice consultazione non è sufficiente a garantire le prerogative costituzionalmente attribuite alle Regioni. Dalla suddetta pronuncia discende pertanto l’illegittimità, tra l’altro, della disciplina contenuta nello schema di decreto legislativo di che trattasi, attuativo della legge n. 124/2015, in materia di servizi di trasporto pubblico locale, per la cui stesura è necessaria, secondo il giudice costituzionale, l’intesa con le Regioni.

Nella considerazione che l’adozione delle misure regolatorie di competenza di questa Autorità debba avvenire assicurando il necessario coordinamento con il quadro di riferimento normativo di settore e che, per effetto dell’intervenuta pronuncia della Corte Costituzionale, sia venuta meno la certezza dell’assetto normativo del settore di riferimento delle misure da adottare, nella seduta del Consiglio del 30 novembre 2016, l’Autorità non ha ritenuto opportuno procedere, in concomitanza con detta situazione, ad adottare le misure regolatorie per la definizione della metodologia per l’individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento. Pertanto ha deliberato di prorogare il termine di conclusione del procedimento, avviato ai sensi dell’articolo 2 della delibera n. 49/2015, per un tempo congruo rispetto alla necessità che vi sia maggiore chiarezza sull’evoluzione della revisione dell’assetto normativo del settore del trasporto pubblico locale e regionale.

Le Misure qui illustrate si inseriscono pertanto nel quadro normativo attualmente vigente, *de jure condito* (ante TUSPL), il quale, nell'intervallo di tempo intercorso dalla citata sentenza della Corte Costituzionale, non è stato peraltro inciso da interventi del Legislatore. Cionondimeno, i diffusi riferimenti degli *stakeholders* al predetto schema di decreto legislativo e alle finalità perseguitate da alcune sue previsioni, laddove rilevanti per la materia di cui trattasi, sono stati presi in considerazione in fase istruttoria. Allo stesso tempo, si è reso necessario esplicitare sia nelle “Definizioni” (vd. ultima sezione del provvedimento), sia nel testo delle Misure la nozione già sottesa al provvedimento di Bacino di mobilità, per la quale, in vigenza del TUSPL, sarebbe stato sufficiente introdurre un mero rimando.

Rispetto allo schema di atto posto in consultazione con la citata delibera 83/2016, anche in accoglimento dei suddetti pareri e osservazioni ricevute, sono state apportate specifiche modifiche e integrazioni, nel seguito dettagliatamente descritte per ciascuna delle Misure interessate, con lo scopo a livello generale di meglio evidenziare la logica sequenziale della metodologia proposta, rilevandone ove opportuno le correlazioni con gli strumenti di programmazione dei servizi di trasporto già previsti dalla legislazione vigente (in particolare, il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422).

Con riferimento al contesto delle attività regolatorie dell’Autorità, si evidenzia che il presente provvedimento rappresenta il completamento delle misure definite dalla citata delibera 49/2015, attraverso la proposta di una metodologia che precisa, in conformità al diritto dell’UE, presupposti e verifiche da effettuare per l’individuazione degli Ambiti e dei correlati “obblighi di servizio pubblico” (OSP), definendo le diverse modalità di copertura finanziaria, compresi i proventi tariffari.

Sia in questo provvedimento, sia in quello di cui alla delibera 49/2015, i servizi interessati sono quelli connotati da OSP. Trattasi dunque di “servizi di interesse economico generale” (SIEG) che, secondo la nozione comunitaria, sono *“attività economiche i cui risultati contribuiscono all’interesse pubblico generale, che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento statale (o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di qualità, sicurezza, accessibilità economica, continuità, parità di trattamento o accesso universale). Al fornitore incombe un OSP sulla base di un incarico e di un criterio di interesse generale che assicura che il servizio sia fornito a condizioni che gli consentano di assolvere i propri compiti”* (Commissione europea, COM (2011) 900, F1).

Le misure regolatorie della delibera n. 49/2015 erano volte, come esplicitato nella relazione illustrativa della stessa, a promuovere, da un lato, eque e non discriminatorie condizioni di partecipazione degli operatori alle procedure di gara e dall’altro a introdurre criteri determinazione delle compensazioni, sia di quelle a base d’asta, sia di quelle oggetto di contratto di servizi affidati con modalità *in house* o dirette, orientati a criteri di efficienza. Con il presente provvedimento si intende invece ora incidere sui processi che portano a definire l’assetto e la configurazione delle reti di trasporto e la perimetrazione geografica degli affidamenti, per loro natura suscettibili di influire sull’efficienza e efficacia dei sistemi di trasporto in generale e sull’efficienza di lungo termine delle gestioni. Adeguati incentivi nei contratti di servizio e corrette modalità di calcolo delle compensazioni possono non essere sufficienti a conseguire risparmi di risorse pubbliche o ad attrarre un maggior numero di viaggiatori se il servizio non è disegnato in maniera rispondente alle esigenze di mobilità dei cittadini, se crea inutili sovrapposizioni funzionali o se non consente alle imprese di conseguire economie di scala.

Finalità e contenuti del provvedimento

Ai sensi del decreto istitutivo dell’Autorità, le Misure definiscono i criteri metodologici per l’individuazione degli ambiti del servizio pubblico (di seguito: Ambito o Ambiti), nelle diverse

modalità di declinazione trasportistica (automobilistica, filoviaria, tranviaria, metropolitana, ferroviaria, a fune, lacuale, lagunare, fluviale e regionale marittima). I criteri di definizione sono orientati al soddisfacimento degli OSP e, in generale, delle esigenze essenziali di mobilità dei cittadini, con riferimento a un determinato territorio, attraverso modalità di finanziamento pubblico efficienti.

Per venire incontro ad alcune sollecitazioni della fase di consultazione degli *stakeholders*, si ritiene opportuno, propedeuticamente alla definizione della metodologia, porre specifica attenzione alla nozione di “Ambito di servizio pubblico”, evidenziandone le relative distinzioni e correlazioni con quelle di “Bacino di mobilità” e di “Lotto di affidamento”, in particolare:

A. per “**Bacino**” (di mobilità) si intende una specifica porzione di territorio, senza soluzione di continuità, in cui si determina una situazione di auto-contenimento dei flussi di mobilità, sulla base di procedure di analisi della «domanda potenziale» della popolazione interessata. La perimetrazione territoriale del Bacino avviene pertanto, da parte del soggetto competente, sulla base di una specifica “domanda” di mobilità, che in casi particolari potrà essere caratterizzata da significativa rarefazione e/o riduzione, consentendo di identificare (aree a) “domanda debole”;

B. per “**Ambito**” (di servizio pubblico) si intende uno specifico sistema composito di servizi di trasporto definito dal soggetto competente, funzionali a soddisfare gli OSP e, in generale, le esigenze essenziali di mobilità dei cittadini afferenti a uno specifico Bacino; il sistema potrà essere composto da diverse modalità e tipologie di trasporto (e relativa remuneratività), anche senza compensazione diretta degli operatori.

L’individuazione dell’Ambito avviene quindi, da parte del soggetto competente, sulla base di una specifica “offerta” di servizio, anche mediante la scelta di modalità e tipologie (di linea; non di linea) diverse, con l’obiettivo di ottimizzare l’efficienza, efficacia ed economicità delle soluzioni da adottare, garantendo da un lato la massimizzazione delle condizioni di qualità, sicurezza e innovatività dei servizi interessati, e dall’altro la minimizzazione dei costi (anche in termini di compensazioni pubbliche) e delle esternalità negative, fermo restando l’obiettivo generale di soddisfacimento degli OSP individuati;

C. per “**Lotto**” (di affidamento) si intende una specifica rete di servizi di trasporto, delimitata dal soggetto competente su base geografica e/o modale, analizzando le condizioni di produzione dei servizi e di mercato, in relazione sia alla “dimensione ottima minima” di produzione del servizio, sia alla “contendibilità” del servizio sottoposto ad affidamento, al fine di massimizzare il numero di partecipanti alla procedura.

Si riassumono nel seguito i passaggi essenziali della metodologia operativa definita dal provvedimento, rimandando all’Appendice 1 per la schematizzazione degli aspetti concettuali e operativi legati alle nozioni di “Bacino” – “Ambito” – “Lotto”:

1) *Misura 1 – definizione della “domanda potenziale” di mobilità*: il primo step metodologico prevede la perimetrazione del Bacino di mobilità da parte del soggetto competente, rilevando l’entità delle effettive esigenze della popolazione mediante indagini e/o simulazioni (i.e. matrici origine/destinazione) riferite alla “domanda potenziale”, anche nei suoi aspetti socio-economici, comportamentali e demografici, e opportunamente integrata da eventuali indicatori di “domanda effettiva” (i.e. rilievi di frequentazione dei servizi esistenti, dati di traffico).

Lo svolgimento di tale procedimento è da considerarsi indispensabile per l’appropriata individuazione di ciascun Bacino di mobilità da parte del soggetto competente, fase propedeutica alla successiva adeguata scelta delle diverse modalità/tipologie di sistemi di trasporto da pianificare e implementare in un determinato Ambito (vd. punto 3).

- 2) *Misura 2 - definizione della "domanda debole"*: a integrazione del suddetto primo *step*, sono individuati specifici criteri di carattere “territoriale”, “temporale” e “soggettivi/socio-economici”, da utilizzare per identificare all’interno del Bacino specifiche aree condizionate da significative situazioni di mobilità di ridotta/rarefatta entità, che richiedono una qualche forma di intervento pubblico compensativa in quanto nessun operatore economico, “ove considerasse il proprio interesse commerciale”, servirebbe tale domanda. Pertanto, nel tempo il concetto di “domanda debole” (o “area a domanda debole”) è stato tradizionalmente legato alla fornitura di servizi in regime di OSP. Tuttavia, a presupposto di un tale intervento, deve esservi una procedura rigorosa di individuazione dei bisogni di mobilità deboli e delle forme più efficaci per la loro soddisfazione.
- 3) *Misura 3 - scelta dei servizi di trasporto all’interno dell’Ambito*: in relazione alla “domanda” di mobilità rilevata in un determinato Bacino (cfr. *step* precedente), la metodologia definisce i criteri fondamentali di orientamento dei soggetti competenti in materia di scelta dei servizi di trasporto da implementare in uno specifico Ambito, in funzione delle possibili configurazioni modali e tipologie, per raggiungere gli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità del processo, con particolare riferimento ad adeguati livelli di integrazione dei servizi e di integrazione/differenziazione delle tariffe (cfr. Misura 5), anche attraverso tecnologie innovative; le opzioni di scelta tengono conto specificatamente delle aree a “domanda debole” individuate e della relativa “estensione” a livello di contesto urbano-suburbano *versus* media-lunga distanza (“relazioni deboli”), definendo appositi criteri di individuazione dei servizi, riportati nella stessa Misura.
- 4) *Misura 4 - individuazione degli OSP e loro copertura finanziaria*: in stretta connessione con lo *step* metodologico precedente, la Misura definisce le modalità di individuazione degli OSP e di calcolo dei costi dei servizi (con ipotesi di “costo efficiente”), sulla base delle quali sono stabilite le opzioni di relativa copertura finanziaria, individuando in particolare soluzioni atte a minimizzare l’utilizzo di risorse pubbliche compatibili con altri obiettivi di politica pubblica.
- 5) *Misura 5 - determinazione delle tariffe*: a completamento dei passaggi procedurali proposti 5, in virtù del fatto che gli OSP possono essere coperti oltre che dalle compensazioni anche dalle tariffe, la metodologia individua i criteri di tipo generale finalizzati a supportare i soggetti competenti nel processo di determinazione del sistema tariffario dei servizi correlati all’Ambito, comprensivo delle possibili integrazioni tra più operatori e delle agevolazioni e/o esenzioni previste per determinate categorie di utenti.
- 6) *Misura 6 - individuazione dei lotti da affidare*: l’ultimo *step* della metodologia definisce i principi alla base del dimensionamento dell’oggetto degli affidamenti; la disciplina descritta prevede l’analisi del mercato e la determinazione della «produzione ottima minima» tale da massimizzare sia l’efficienza operativa dei gestori, sia la contendibilità del Lotto. La condizione di produzione minima ottimale è volta a verificare o a consentire che i futuri gestori possano operare in condizioni di efficienza (di lungo periodo), anche grazie al conseguimento di economie di scala e di densità, mentre la contendibilità è connessa al numero di potenziali partecipanti alla procedura di affidamento, che più sono numerosi, più possono assicurarne un buon esito.

Con riferimento al processo di individuazione dell’Ambito, che sottende l’intero procedimento, si ritiene opportuno richiamare l’attenzione sui seguenti ulteriori aspetti:

- a) in funzione delle scelte adottate dal soggetto competente, l’Ambito, inteso come sistema composito di soluzioni trasportistiche “ottimali” (vd. sopra), sarà riferito ad un determinato territorio, che potrà coincidere con uno specifico Bacino (di cui sopra) o rappresentarne una

porzione/sub-area; all'interno di un Bacino potranno pertanto essere ricompresi uno o più sotto-insiemi di servizi atti a soddisfare le esigenze essenziali di mobilità della popolazione;

- b) in funzione delle caratteristiche della domanda rilevata, e con particolare riferimento alle aree caratterizzate da "domanda debole" (vd. sopra), all'interno di uno specifico Ambito (e quindi Bacino) potranno essere individuate diverse possibili soluzioni trasportistiche, in particolare:
 - *sotto il profilo operativo*: servizi di linea "ordinari" *versus* servizi non di linea o "flessibili" (e.g. "a chiamata"), come definiti in Misura 4 in particolare per la "domanda debole";
 - *sotto il profilo regolatorio*: servizi vincolati alla stipula di Contratti di Servizio (e.g. TPL), di norma associati a diritti di esclusiva, *versus* servizi gestiti da diversi "strumenti" di regolazione (e.g. sistemi a chiamata, come approfondito in Misura 4);
 - *sotto il profilo economico*: servizi soggetti a compensazione, secondo le possibili modalità specificate in Misura 4, *versus* servizi non destinatari di finanziamento pubblico, che possono essere caratterizzati da diritti di esclusiva e/o soggetti a mera autorizzazione, tra i quali i servizi "a mercato" (non soggetti a OSP), inclusi nell'Ambito in virtù della sussistenza di esternalità o effetti di rete, ciò consentendo il risparmio di risorse pubbliche, a parità di tutela degli interessi pubblici rilevanti (come approfondito in Misura 4);
- c) con specifico riferimento agli obblighi di servizio pubblico (OSP) correlati alla definizione dell'Ambito, il soggetto competente dovrà procedere alla definizione degli stessi in coerenza con il diritto dell'Unione europea, in relazione a ciascuna delle modalità di trasporto individuato, valutando:
 - *in termini generali*, le condizioni minime di qualità dei servizi; le esigenze di sicurezza e tutela dei passeggeri e delle persone a mobilità ridotta, anche in tema di relativi diritti; le misure di salvaguardia dell'ambiente;
 - *in relazione agli aspetti di natura economico-finanziario*, i costi di (ciascun) servizio interessato, incluse le esternalità ambientali negative, calcolati con riferimento a ipotesi di "costi efficienti", al fine di determinare l'assetto complessivo di copertura finanziaria (possibili modalità di compensazione e altri fonti di ricavo – vd. Misura 4 e tariffe applicabili – vd. Misura 5);
 - *nello specifico dei servizi di linea*, le relazioni da servire (percorsi/fermate-destinazioni) e l'intensità dell'offerta (frequenze, orari, periodicità).

Come già evidenziato in occasione della formulazione della precedente delibera 83/2016, i poteri dell'Autorità in materia di regolazione degli "ambiti del servizio pubblico" (o omologhi "ambiti di servizio pubblico"), differiscono in relazione alla modalità di trasporto interessata, in particolare:

- a) *per il trasporto ferroviario passeggeri*: l'articolo 37, comma 1, del decreto-legge n. 1/2012 assegna all'Autorità il potere di definire, *"sentiti il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, le regioni e gli enti locali interessati, gli ambiti del servizio pubblico sulle tratte e le modalità di finanziamento"*;
- b) *per le altre modalità di trasporto*: l'articolo 37, comma 3, lettera a) del decreto-legge n. 201/2011, attribuisce all'Autorità il potere di *"sollecitare e coadiuvare le Amministrazioni pubbliche competenti all'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e dei metodi più efficienti per finanziarli, mediante l'adozione di pareri che può rendere pubblici"*.

In considerazione del fatto che la nozione di "Ambito" è sostanzialmente la medesima in entrambe le norme citate (ancorché riferita a modalità di trasporto diverse), si è ritenuto

opportuno sin dalla prima fase di avvio del procedimento in oggetto individuare e definire principi e criteri metodologici comuni, anche in considerazione delle interdipendenze che sussistono tra reti locali e regionali, da un lato, e reti nazionali dall'altro, oltreché tra diverse reti modali e “piattaforme” tecnologiche.

A fronte di un unico schema metodologico, le modalità di applicazione dei principi espressi dovranno tuttavia considerarsi di differente “tenore”, in funzione della distinzione di cui sopra (trasporto ferroviario/non ferroviario), dettata dalla legislazione vigente. In particolare, i criteri metodologici:

- *per i servizi di trasporto ferroviario* (di cui al precedente punto a), saranno applicati ai fini dell'individuazione degli Ambiti, nel caso dei servizi locali e regionali, e delle relazioni deboli, nel caso di servizi a media e lunga percorrenza ferroviari, avendo effetto (diretto) sui relativi atti di programmazione e propedeutici all'affidamento dei servizi da parte dei soggetti competenti.
- *nei settori di trasporto pubblico diversi dal ferroviario* (di cui al punto b), potranno essere considerati dai soggetti competenti ai fini dell'adozione degli atti di programmazione e pianificazione previsti dalla legislazione (i.e. Piano Regionale dei Trasporti, Documento di programmazione dei servizi minimi, Programma triennale dei servizi, Piani di Bacino, Piani urbani di mobilità).

Indipendentemente dalla natura e dal presupposto giuridico del procedimento, si ritiene opportuno evidenziare sin da subito che i successivi atti in materia da parte dell'Autorità saranno formulati a fronte di uno specifico processo di collaborazione e condivisione metodologica dei parametri da applicare ai contesti territoriali, da svolgersi con le Amministrazioni pubbliche interessate, con particolare riferimento ai provvedimenti relativi alla “definizione” degli Ambiti del trasporto ferroviario passeggeri, anche al fine di tenere conto delle specificità dei territori e dei servizi.

L'asimmetria di poteri con riferimento ai settori di trasporto di applicazione non riguarda invece la materia dei criteri per la determinazione e l'aggiornamento delle tariffe e per la determinazione dei lotti di affidamento in quanto, rispettivamente, il comma 2, lettera b) del citato decreto-legge 201/2011 non fa alcuna distinzione settoriale, così come la lettera f) del medesimo decreto in merito ai lotti di gara. In particolare, la determinazione dei criteri per i lotti di gara e, più in generale, dei lotti da affidare, è materia riconducibile ai bandi di gara, rispetto alla quale l'Autorità ha già esercitato le sue funzioni con delibera 49/2015. Proprio nelle premesse di tale delibera si esplicitava di avviare un procedimento per la definizione della metodologia per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento, *“rilevante pure ai fini della determinazione e del dimensionamento dei lotti di gara”*. L'individuazione del lotto da affidare costituisce uno degli elementi che influenzano maggiormente sia gli esiti di una gara, sia le performance di un affidamento tramite contratto di servizio (indipendentemente che la modalità sia con gara, affidamento diretto o *in house*).

In diverse Misure il provvedimento rimanda a procedure volte a garantire la trasparenza degli atti adottati dai soggetti competenti che in taluni casi (Misura 4.11, riguardante i soli servizi ferroviari e Misura 6.2 riguardante tutte le modalità di trasporto) esitano in specifiche relazioni da trasmettere all'Autorità ai fini dell'espressione di un parere da rendere entro 45 giorni dal ricevimento.

In analogia con le scelte di regolazione adottate nella precedente delibera 83/2016, si è ritenuto opportuno non considerare nella metodologia in oggetto i servizi di cabotaggio marittimo di passeggeri (trasporto via mare verso, da e tra isole) di cui al regolamento (CEE) del Consiglio del 7 dicembre 1992 n. 3577, ai quali si applica la delibera CIPE n. 111/2007, in quanto trattasi di un

corpus normativo che prevede un regime degli obblighi di servizi pubblico con connotazioni in parte diverse da quelle degli altri servizi di trasporto, seppur rispondenti a principi comuni di diritto europeo. Sono stati invece considerati i servizi marittimi di interesse regionale che rientrano nell'ambito di applicazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (di seguito: decreto legislativo n. 422/1997) e le interdipendenze di rete che sussistono tra questi servizi, le infrastrutture portuali e gli altri servizi di trasporto.

Il procedimento definito dalle Misure nel seguito illustrate e sopra sintetizzato, con particolare riferimento alle nozioni correlate di “Bacino” – “Ambito” – “Lotto”, supera le definizioni contenute (incidentalmente) nel “Glossario” della delibera dell’Autorità 17 giugno 2015, n. 49, di “Bacino o Lotto di gara”, “Bacino di programmazione” e “Bacino di traffico o di mobilità ottimale”.

Esula invece dal campo di applicazione del presente provvedimento ogni (eventuale) riferimento afferente al campo della *governance* amministrativa del territorio, funzione assegnata e di stretta competenza delle Regioni, in quanto caratterizzata da elementi di differenziazione nelle diverse realtà locali, oltre che materia interessata da continui interventi normativi statali, di natura sistematica o settoriale.

Misura 1 – Definizione della domanda di mobilità potenziale

La Misura si apre richiamando il concetto di Bacino di mobilità e definisce il significato di Ambito di servizio pubblico, nozioni già sviluppate nella presente Relazione Illustrativa (cfr. paragrafo precedente) e che per chiarezza di lettura non vengono qui nuovamente riportate.

Ai fini della corretta individuazione del Bacino di mobilità, propedeutica alla definizione dei servizi di trasporto da includere in uno specifico Ambito e del riconoscimento di (eventuali) relativi OSP, la Misura individua la **necessità di rilevare l’entità della “domanda”**, ovvero delle effettive esigenze di mobilità dei cittadini interessati, sulla cui base valutare le modalità di trasporto più efficaci a costi efficienti da utilizzare.

La domanda alla quale fare riferimento è una **“domanda potenziale”** riferita a più modalità e tipologie di trasporto, pubblica e/o privata, rilevata anche nei suoi aspetti socio-economici, comportamentali e demografici, attraverso specifiche indagini sul campo e **non solo sulla base di indicatori di “domanda effettiva”**, che pure viene considerata in maniera complementare, quali quelli basati sui dati di traffico dei gestori uscenti. Così come nella Misura 9 della delibera n. 49/2015, si ribadisce il principio che, a garanzia della neutralità ed esaustività dei dati e delle informazioni, siano i soggetti competenti ad averne la titolarità (trattasi, nello specifico, degli Enti con competenze nella pianificazione e programmazione dei servizi, ai sensi del decreto legislativo n. 422/1997, che possono poi trasferire le stesse agli Enti affidanti o a loro Enti delegati, come le Agenzie della mobilità, qualora gli uffici amministrativi non siano coincidenti). Lo stesso principio garantisce anche la qualità delle decisioni pubbliche (quali quelle relative alla pianificazione delle reti e programmazione dei servizi), che richiedono di essere fondate sulla stessa tipologia di dati.

È opportuno rilevare come la Misura affidi agli stessi soggetti competenti la scelta della metodologia di indagine e/o simulazione da adottare, evidenziando l’opportunità che tale scelta sia condivisa dalle associazioni dei consumatori e tenga opportunamente conto anche di elementi utili alla definizione dell’assetto tariffario (come approfondito in Misura 5).

Tale approccio, se da un lato vuole salvaguardare, come opportuno, la coerenza delle scelte di rilevamento della **“domanda potenziale”** rispetto agli strumenti di pianificazione/programmazione del sistema di trasporto pubblico definiti dalle stesse Amministrazioni, dall’altro consente ai soggetti interessati di **“proporzionare” le indagini sul campo agli esiti attesi, anche in termini di impatto economico**, in relazione ad esempio alla

qualificazione del Bacino e/o alle caratteristiche (infra)strutturali dei servizi interessati all'interno dell'Ambito e/o alle specifiche del Lotto da porre (di volta in volta) a gara.

A titolo puramente indicativo, anche se ampiamente diffuso a livello pratico, si evidenzia come le indagini da condurre possano basarsi sulla raccolta e analisi di **dati di flusso rilevati attraverso matrici O/D** riferite a diverse forme di mobilità, pubblica e privata, tipologia e modalità di trasporto. Sulla base di tali matrici e, pertanto, dei dati di flusso, sono rilevate le preferenze di viaggio di campioni di popolazione selezionati, evidenziando in particolare le motivazioni di viaggio e la “disponibilità a pagare” per diverse combinazioni prezzo/modo di trasporto (vd. successivo approfondimento in Misura 5). Particolarmente efficace si rivela a tale scopo la **metodologia delle “preferenze dichiarate”** (*stated preference methods*), che rileva la disponibilità individuale a pagare 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). Accanto a tale tecnica, anche ad integrazione dei dati eventualmente raccolti secondo le modalità sopra descritte, possono complementarmente utilizzarsi anche le risultanze di analisi sulle **“preferenze rivelate”**, da raccogliere in maniera sistematica attraverso appositi monitoraggi della mobilità (inclusa l'analisi dei c.d. *big data*).

Misura 2 – Criteri per la individuazione della domanda debole

La Misura si sofferma specificatamente sui criteri di identificazione e valutazione della **“domanda debole”**. L'individuazione deve essere rigorosa, in funzione delle specificità dei territori e del tessuto socio-economico come rilevate, nella loro piena titolarità, dai soggetti competenti.

In termini generali, le caratteristiche di un'utenza “debole” si riscontrano in presenza di circostanze diverse, tra loro non necessariamente correlate, potenzialmente legate:

- alla conformazione fisica dei territori (orografia, distribuzione e densità della popolazione, urbanizzazione, accessibilità);
- alla struttura sociale e demografica della popolazione, con particolare riferimento a fasce “sensibili” della stessa (minori, anziani, disabili, ecc.);
- alle condizioni economiche e alla corrispondente professionalità/non professionalità degli individui.

Pertanto, si ritiene che la nozione di “domanda debole” e, conseguentemente, di “area a domanda debole” debba essere correlata a uno specifico processo di individuazione, svolto da parte dei soggetti competenti, nell'ambito della pianificazione del trasporto pubblico regionale e locale, basato sulla individuazione di specifiche caratteristiche, che possono presentarsi in maniera disgiunta, di tipo:

- I. **territoriale**, valutabili sulla base di criteri oggettivi e misurabili (vd. nel seguito) che forniscono un'adeguata rappresentazione della specifica area oggetto di analisi (perifericità, montuosità, inaccessibilità fisica, densità abitativa, urbanizzazione, aspetti socio-demografici, ecc.);
- II. **temporale**, relative alle ore notturne del giorno o ad altri periodi della giornata (ore “di punta” vs. ore “di morbida”), ai giorni della settimana festivi e prefestivi e ai periodi dell'anno nei quali il numero di spostamenti è significativamente inferiore a quello delle altre ore/periodi del giorno/anno (i.e. mesi estivi nelle località turistiche/non turistiche, periodo non scolastico);

III. **soggettivo – socio-economico**, in relazione a misurabili e verificate condizioni di disagio sociale, di disabilità e mobilità ridotta, condizione professionale e non professionale (e.g. scolari, studenti e disoccupati) dei soggetti che utilizzano i servizi di trasporto pubblico.

Quando (uno o più di) tali fattori assumono una configurazione rilevante, si determina una bassa “potenzialità generativa” di spostamenti e l’utenza dei servizi di trasporto è di modesta entità, spazialmente dispersa e/o rarefatta nel tempo.

Queste stesse caratteristiche generano condizioni di offerta dei servizi di trasporto più onerose, sia in termini di efficienza di gestione (e.g. per raggiungere località o insediamenti dispersi in zone montane si allungano i tempi di percorrenza), sia in termini di costi di esercizio, indipendentemente dalla modalità e tipologia di trasporto utilizzata. Pertanto, anche qualora – ipoteticamente – l’utenza fosse sostenuta, ancorché dispersa e in località montuose, il gettito tariffario dovrebbe coprire in ogni caso livelli di costo più elevati a parità di servizio.

A tale scopo la Misura, con particolare riguardo ai parametri caratteristici di tipo “territoriale” di tali aree (cfr. precedente punto I.), propone l’identificazione e la quantificazione di specifici criteri di valutazione e individuazione, in quanto si ritiene che tale aspetto presenti maggiori difficoltà metodologiche di identificazione, rispetto agli altri menzionati (cfr. precedenti punti II. e III.). In particolare, sono proposti i seguenti criteri:

- a) **densità della popolazione**: indicatore che misura il numero di persone che risiedono in una determinata area (di norma espresso in abitanti/km²), desumibile sulla base di periodici rilievi ISTAT (Sezione statistiche demografiche); si evidenzia che non esiste in letteratura una classificazione “consolidata” delle aree per densità di popolazione, tuttavia, a livello puramente indicativo, può essere utilizzata come soglia di riferimento per l’individuazione di un’area caratterizzata da bassa densità abitativa il valore di 50 abitanti/km² (in alcuni casi ridotto a 30 abitanti/km²);
- b) **grado di urbanizzazione**, indice di misurazione della densità abitativa dei Comuni, ovvero della quota % di popolazione residente nel territorio a connotazione urbana di una determinata area amministrativa; i criteri di determinazione dell’indicatore sono mutuati da una specifica metodologia definita da EUROSTAT, basata sulla valutazione di un criterio combinato di continuità geografica, densità abitativa e soglia minima di popolazione residente, applicato a una griglia regolare di suddivisione del territorio in “celle” di 1 km²; i risultati dell’applicazione di tale metodologia sono disponibili e periodicamente aggiornati sul sito dell’ISTAT (Sezione censimento superficie territoriale – Classificazioni statistiche dei Comuni); si evidenzia che in letteratura (cfr. EUROSTAT - *Regional yearbook introduction*) si assume come caratterizzata da “basso” grado di urbanizzazione un’area in cui la maggioranza della popolazione (>50%) risulta residente in celle c.d. “rurali”, ovvero aventi densità inferiore a 300 abitanti/km² e 5.000 abitanti complessivi;
- c) **età della popolazione residente**: in considerazione del potenziale impatto sulla domanda di mobilità derivante dalla consistente presenza di utenti di età elevata, si ritiene opportuno che i soggetti competenti analizzino tale parametro con riferimento ad una soglia di popolazione residente (predefinita dallo stesso soggetto) di età superiore a 70 anni o più;
- d) **quota altimetrica**: indicatore da applicare con specifico riferimento ai Comuni ubicati ad un’altezza maggiore di 600 metri s.l.m., comunemente considerata come territorio “montano”; qualora il soggetto competente ritenga opportuno approfondire i parametri di valutazione del territorio interessato in tale campo, si evidenzia che l’ISTAT elabora i dati di caratterizzazione geo-morfologica dei Comuni italiani definendo specifici indicatori come la “**zona altimetrica**” (ripartizione del territorio in zone omogenee derivanti dall’aggregazione di aree amministrative contigue sulla base di valori soglia altimetrici pre-definiti) e il “**grado**

di montanità" (indicatore basato sull'applicazione della L. 991/52, che classifica il territorio di un Comune sulla base della propria quota altimetrica e del relativo dislivello, nonché su dati di tipo reddituale dei terreni) - cfr. ISTAT: Classificazioni statistiche dei Comuni.

Qualora il soggetto competente lo ritenga opportuno, potrà identificare e applicare eventuali ulteriori criteri di analisi/individuazione della "domanda debole" (di tipo "territoriale"), tenendo conto ad esempio delle dotazioni infrastrutturali del territorio, dell'utilizzo dell'offerta attuale e del livello di concorrenza intermodale. In particolare, sotto tale profilo, si evidenzia la potenziale funzionalità del criterio di analisi dello **“stato dell’arte ed effettivo utilizzo dell’attuale “offerta” di servizio”**. Tale parametro è finalizzato a valutare l'effettiva rispondenza dei collegamenti vigenti con la relativa "domanda" di mobilità, alla luce delle risultanze dei rilievi della frequentazione dei Servizi afferenti all'area, con individuazione ad esempio delle corse/Linee caratterizzate da una presenza di passeggeri a bordo inferiore a una soglia minima pre-definita dal soggetto competente; in tale ambito potrà essere presa in considerazione anche la presenza di soluzioni di servizi di trasporto non di linea (o non convenzionali -"a chiamata", "a domanda") o soluzioni di mobilità sostenibile alternative (*car-sharing - bike-sharing, "servizi sociali"*) e il relativo grado/stato di integrazione con i servizi di trasporto di linea.

Per quanto invece riguarda le altre caratteristiche della "domanda debole", si evidenzia quanto segue:

- la determinazione delle **caratteristiche “temporali”** (di cui al precedente punto II.) da parte dei soggetti competenti potrà tenere conto, a titolo esemplificativo e non esaustivo, della rilevanza all'interno del territorio interessato di eventuali fluttuazioni della domanda che possano aver portato (o giustifichino in futuro) la strutturazione di servizi di trasporto di linea non continuativi nell'arco dell'anno (attivati solo stagionalmente e/o in funzione di condizioni "esterne" periodiche legate ad esempio a specifiche attività commerciali e/o turistiche) oppure la presenza di servizi di trasporto non di linea/non convenzionali (es. "a chiamata"), afferenti anche solo a determinate porzioni del territorio (sub-aree) interessate;
- la determinazione delle **caratteristiche “socio-economiche”** (di cui al precedente punto III.) da parte dei soggetti competenti potrà tenere conto, a titolo esemplificativo e non esaustivo, della presenza e rilevanza all'interno dell'area oggetto di indagine di categorie di utenti soggetti a "tutela" specifica, per condizioni economiche, ridotta mobilità e/o condizioni professionali, in relazione alle quali sono stati implementati (o si ritiene opportuno prevedere) particolari sistemi e dotazioni di trasporto, al fine di garantire un adeguato soddisfacimento delle esigenze di mobilità rilevate, caratterizzati da specifiche condizioni operative e di esercizio, ad esempio a sostegno della mobilità ridotta (veicoli attrezzati ad ospitare utenti a ridotta mobilità – pianale ribassato, idonei spazi per carrozzine – o ridotta abilità – segnalazione audio del percorso/prossimità di fermata, percorsi e/o fermate accessibili a utenti con disabilità motoria e funzionale, percorsi tattili, ecc.). Il soggetto competente, nel valutare la presenza di soggetti a tutela specifica, si adotta di strumenti per la verifica di tali condizioni (es. certificazione ISEE, stato di disoccupazione, certificazione medica, etc.).

Nel caso di domanda per spostamenti di media e lunga percorrenza (MLP) o distanza, non si è ritenuto invece di fare riferimento a caratteristiche territoriali, ma di considerare le esigenze di collegamento tra Nord e Sud del Paese e di tipo trasversale con le due dorsali adriatica e tirrenica nell'ambito di specifiche **“Relazioni a domanda debole”**. A legislazione vigente, tali collegamenti sono serviti dal trasporto ferroviario di interesse nazionale (di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), del decreto legislativo n. 422/1997) e, ai sensi dell'articolo 2, comma 253, della legge n.

244/2007, sono oggetto di un Contratto di Servizio tra lo Stato e Trenitalia in quanto trattasi di servizi sottoposti al regime degli obblighi di servizio pubblico¹.

Misura 3 – Criteri per la scelta dei servizi di trasporto atte a soddisfare la domanda debole o le relazioni deboli

Punto 1

Sulla base degli esiti del processo di individuazione della domanda di mobilità afferente a uno specifico Bacino, di cui alle precedenti Misure 1 e 2, i soggetti competenti mediante gli strumenti di pianificazione previsti dalla legislazione vigente (i.e. Piano Regionale dei Trasporti, Documento di programmazione dei servizi minimi, Programma triennale dei servizi, Piani di Bacino, Piani urbani di mobilità), individuano la **configurazione della rete di servizi** più idonea al soddisfacimento delle esigenze rilevate, perseguitando la massima efficacia ed efficienza delle scelte trasportistiche e tenendo conto di variabili economiche e tecnico-ambientali. Per ciascuna della modalità/tipologie di servizi di trasporto scelte, il soggetto competente individuerà i relativi specifici OSP (vd. Misura 4), completando così il processo di definizione dell'Ambito.

Dal punto di vista dei soggetti competenti in materia di pianificazione delle reti di trasporto, ai sensi dell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo n. 422/1997, i servizi devono essere individuati attraverso **l'integrazione delle diverse modalità di trasporto, l'eliminazione delle sovrapposizioni e la riduzione dei tempi di trasbordo** da una modalità all'altra **e dei tempi di viaggio complessivi**, privilegiando l'interconnessione tra sistemi con minore velocità commerciale e sistemi caratterizzati da maggiori prestazioni (e.g. interscambio in ambito urbano tra linee extraurbane su gomma e metropolitana o linee tranviarie, in ambito extraurbano con servizi ferroviari).

Una pianificazione della rete di trasporto secondo tali dettami generali può conseguire già di per sé rilevanti risultati in termini di efficacia dell'offerta, fornendo un paniere di scelte modali competitive per l'utente, che rappresenta la condizione base per la soddisfazione della domanda rilevata.

In tale contesto, i criteri della Misura sono orientati alla scelta di modalità o combinazioni di modalità efficienti in termini di minimizzazione dei costi, che può essere raggiunta:

- tenendo conto dei fattori legati al contesto ambientale e insediativo, unitamente ai costi di esercizio delle singole modalità di trasporti;
- considerando le caratteristiche tecniche delle modalità di trasporto scelte, che portano a individuare le opportunità e i vincoli tecnici necessari a definire il campo delle scelte modali realmente fattibili.

Punto 2

La "domanda debole" o la "relazione debole" presentano delle caratteristiche tali per cui una offerta adeguata a minori costi per la collettività è di norma possibile solo garantendo una **integrazione modale** spinta, finalizzata non solo all'ottimizzazione dell'uso delle singole modalità di trasporto pianificate, ma anche alla **riduzione delle esternalità negative**, con particolare riferimento all'impatto sull'ambiente.

In tal senso, per questo segmento di domanda, la programmazione specifica dei servizi interessati dovrà opportunamente predisporre adeguati piani di **"integrazione"** tra modalità e tipologie diverse e **"interoperabilità"** tra gestori diversi, anche a livello tariffario, prevedendo l'implementazione, ove necessario, di adeguati **supporti tecnologici**, per lo sviluppo in

¹ Cfr. "Contratto relativo ai servizi di trasporto ferroviario passeggeri di interesse nazionale sottoposti a regime di obbligo di servizio pubblico per il periodo 2017-2026", stipulato da MIT e Trenitalia il 19 gennaio 2017.

particolare di sistemi di monitoraggio della frequentazione dei servizi e/o di bigliettazione elettronica.

I **sistemi di monitoraggio** stabiliti nei contratti di servizio permettono in particolare di determinare il coefficiente di riempimento dei mezzi e la relativa distribuzione nel tempo (e.g. fasce orarie “di punta” e “di morbida”), in funzione del quale è possibile effettuare la scelta ottima del modo e del tipo di sistema di trasporto ovvero della loro combinazione ottima. L'**integrazione tariffaria** tra i diversi operatori costituisce la condizione per cui tale combinazione sia economicamente “conveniente”, garantendo all’utente un costo per lo spostamento O/D realmente competitivo.

Punto 3.1

Con particolare riferimento alla “domanda debole” o alla “relazione debole”, la Misura analizza la distinzione per categorie di distanze, rispettivamente breve e medio/lunga. Nel caso di mobilità a carattere “debole” per spostamenti a corto raggio/di breve distanza, la Misura individua l’opportunità di adottare soluzioni afferenti al c.d. novero dei “sistemi di trasporto flessibili” (*Flexible Transport Services* - FTS), ovvero **servizi di trasporto non di linea**, e in specie **i servizi “a chiamata”** (*Demand-responsive transport* – DRT), o **servizi di mobilità condivisa**, come *car-sharing*, e soprattutto taxi collettivi.

La potenziale attivazione di tali sistemi di fatto offre al soggetto competente un’alternativa sostenibile, ad integrazione dei servizi di linea “tradizionali”, per soluzioni di mobilità su scala urbana-suburbana “personalizzate” e tuttavia ancora collettive, con minor onere per la collettività. Si noti infatti che l’impiego di servizi “a chiamata”, così come l’implementazione di un sistema di taxi collettivi o altri sistemi alternativi/integrativi di FTS, comporta anche un risparmio di spesa per le Amministrazioni, considerando che tali tipologie di servizio potrebbero non richiedere una compensazione finanziaria, ma solo un diritto di esclusiva o una mera autorizzazione.

In tale contesto, si evidenzia inoltre che, ove necessario e in relazione alle motivazioni di viaggio dell’utenza, tali sistemi devono garantire la connettività alle reti di trasporto pubblico di linea: è evidente infatti che l’attrattività di tali servizi, così come in generale per tutte le tipologie, è maggiore in presenza di una effettiva **integrazione con le altre modalità di trasporto**.

Sotto questo profilo, la Misura pone la propria attenzione anche sulla possibilità/opportunità di integrazione dei servizi di linea con altri servizi di trasporto che possono essere attivati in specifici casi di “domanda debole”, catalogabili come “a carattere sociale” in quanto correlati alle esigenze di mobilità di particolari categorie di popolazione (studenti - di norma sino alla scuola secondaria inferiore, anziani, disabili e persone a mobilità ridotta), nonché caratterizzati da specifiche esigenze e peculiarità di servizio (e.g. per il servizio scolastico o per determinati servizi sociali è richiesta la presenza a bordo di personale di assistenza). Tali servizi, già individuati dal Decreto Legislativo n. 422/1997 (cfr. in particolare art. 14, comma 4), sono da ritenersi distinti da quelli di TPL sul piano della normativa applicabile, la gestione è infatti di competenza comunale e rientra più in generale tra i “servizi alla persona e alla comunità”, come definiti in particolare dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Alla luce di quanto sopra, si evidenzia che le differenze tra le due tipologie di servizio indicate renderebbero più complessa la previsione di affidamento degli stessi in un unico Lotto (vd. Misura 6), sia per la formulazione dell’offerta tecnica da parte degli operatori, sia per una valutazione ponderata delle stesse da parte dei soggetti competenti.

Punto 3.2

Per servire invece le “relazioni a domanda debole di media-lunga distanza”, il principio di riferimento è che il **servizio di trasporto ferroviario vada utilizzato preferenzialmente quando**

la domanda è equamente distribuita territorialmente e/o temporalmente (“many to many”) ovvero nei casi in cui non sia preferibile un servizio di tipo “one to one”. Il **servizio di trasporto con autobus**, attraverso collegamenti diretti, **vada utilizzato preferenzialmente quando la domanda è polarizzata** (“one to one”) o sia distribuita su più origini, ma verso una o poche destinazioni (“many to one”), e non significativamente lungo il percorso.

Si ritiene infatti che uno dei principali vantaggi consentito dall’uso di autobus sia rappresentato, oltre che da aspetti meramente economici, dalla maggiore modularità che permette nel disegno dell’offerta e che si traduce nella possibilità di ridurre il numero di posti nei periodi di “domanda debole” e/o nelle ore “di morbida” e rafforzare i servizi nelle ore “di punta”, senza le complessità di organizzazione del servizio che si avrebbero nel caso ferroviario per la rigidità intrinseca del sistema. In presenza di “domanda debole”, o distribuita principalmente tra i nodi estremi di una tratta, il servizio con autobus consentirebbe pertanto di garantire un livello di mobilità adeguato con servizi diretti aumentando, se necessario, la frequenza e/o utilizzando autobus a maggiore capacità (es. a due piani,) laddove la domanda dovesse renderlo necessario.

Altra caratteristica di vantaggio della modalità con autobus è rappresentato dalla funzionalità a garantire una maggiore “capillarità” sul territorio, che consente di ampliare il numero di località collegate da servizi di lunga percorrenza, includendo pertanto non solo i centri principali, ma tutte le località connotate da caratteristiche di “attrattività”, anche non dotate di stazioni ferroviarie,

Starà poi ai soggetti competenti contemperare tali vantaggi con gli eventuali svantaggi dal punto di vista dei passeggeri nell’utilizzo dell’autobus, legati sia alle minori velocità commerciali rispetto ai treni (con relativo allungamento dei tempi di percorrenza), sia alla minor mobilità consentita a bordo per l’utenza condizionata da lunghi tempi di viaggio.

Preme evidenziare che i criteri sopra specificati sono riferiti all’oggetto del Contratto di Servizio attualmente affidato a Trenitalia², che già prevede peraltro lo svolgimento di servizi di trasporto (anche) con autobus.

In tale contesto, a tutela delle esigenze pubbliche di natura economica, la Misura evidenzia come la stessa Amministrazione responsabile, all’interno dei futuri atti di affidamento di Contratti di Servizio (anche relativi a soli servizi automobilistici, qualora sussistano ragioni di rilevanza tali da giustificare la separazione degli affidamenti “ferro-gomma”) dovrà motivare l’eventuale inclusione di relazioni che siano già servite da “comparabili” **servizi di trasporto pubblico di linea su autobus di media-lunga relazione privi di contribuzione pubblica** (in relazione a tempi di percorrenza, fasce orarie, destinazioni, condizioni di prezzo “abbordabili”).

Giova precisare che la Misura non si applica per i servizi “a mercato”, come i Servizi di linea interregionali di competenza statale, e che le modalità di servizio individuate e soggette alla presente disposizione rientrano nel perimetro funzionale di “trasporto pubblico”, sia locale-regionale automobilistico, sia ferroviario MLP, o nel regime di continuità territoriale.

Punto 3.3

Altro principio generale riguarda la corrispondenza da stabilirsi tra distribuzione della domanda, quando essa è concentrata solo in determinati periodi dell’anno o della settimana, e **organizzazione/periodicità dei servizi**.

Si tratta in questo caso di individuare specifiche soluzioni e modalità di gestione dei servizi di trasporto da implementare in corrispondenza di specifici territori (e.g. comunali) e/o porzioni di territorio (zone periferiche o rurali, zone caratterizzate da **domanda di mobilità non “costante”**, legata a eventi turistici e/o commerciali, ecc.), pianificando lo svolgimento di:

² Vd. Nota 1.

- servizi di linea caratterizzati da corrispondente periodicità, ovvero effettuati solo in determinati orari della giornata (e.g. fasce “di punta”, ingresso scuole/ stabilimenti), giorni della settimana (periodo feriale vs. giorni Festivi) e/o periodi dell’anno;
- servizi non di linea (e.g. “a chiamata”), o altre soluzioni *FTS*, tali da ottimizzare lo svolgimento del servizio in relazione alle effettive esigenze di mobilità che si manifestano nel tempo e nello spazio, adattando ad esempio la rete dei servizi “a chiamata” alla sola porzione di territorio interessata, ferma restando la necessità di prevederne un’opportuna integrazione con la rete dei servizi di linea previsti.

Punto 3.4

Analogamente, la Misura si sofferma sulla necessità di individuare specifiche soluzioni operative e gestionali finalizzate a soddisfare le esigenze di mobilità delle categorie di utenti caratterizzate da limitazioni soggettive che ne comportano la **ridotta mobilità**; tali esigenze sono di norma soddisfatte mediante soluzioni infrastrutturali e dotazioni trasportistiche finalizzate a ridurre le “barriere” (fisiche e non) che condizionano l’accessibilità ai sistemi di trasporto, quali ad esempio: veicoli a pianale ribassato e/o attrezzati ad ospitare presidi per ridotta mobilità (carrozzine), mezzi dotati di segnalazione audio del percorso/prossimità di fermata, percorsi e/o fermate accessibili a disabilità motoria e funzionale, percorsi tattili di accesso alle stazioni/fermate, ecc.

Misura 4 – Determinazione degli obblighi di servizio pubblico e criteri per la loro copertura finanziaria

Punti 1-4

All’interno di ogni specifico Ambito, i soggetti competenti devono definire nel dettaglio, in relazione a ciascuna delle modalità/tipologie di servizio di trasporto individuate (vd. precedente Misura 3), gli **obblighi di servizio pubblico**. I servizi soggetti a OSP devono essere erogati a tutti i viaggiatori rispettando almeno gli standard di qualità minimi e garantendo il contenuto minimo dei diritti degli utenti, come stabiliti dall’Autorità nell’ambito dell’esercizio delle funzioni di cui all’art. 37, comma 2, lettere d) ed e), del decreto-legge n. 201/2011.

Indipendentemente dalla modalità e tipologia di trasporto utilizzata, rientra tra gli OSP una adeguata offerta di servizi nelle fasce di maggior frequenza, corrispondenti in genere alle fasce orarie mattutine e serali per i periodi dell’anno non festivi, lavorativi o scolastici, rafforzata rispetto a quello delle ore di “morbida”. Ciò garantisce l’accesso della popolazione, anche di quella localizzata in aree poco raggiungibili, a diritti fondamentali quali il lavoro e l’educazione secondo un principio di universalità affermato anche a livello europeo.

Allo stesso modo, per tutte le tipologie e modalità di servizi, sono definiti obblighi di applicare tariffe non superiori a livelli massimi prestabiliti o tariffe agevolate, rispetto agli stessi livelli massimi, o di riconoscere esenzioni per determinate categorie di utenza, secondo i criteri di cui alla successiva Misura 5.

Per quanto riguarda i soli servizi di linea, gli obblighi di servizio pubblico sono definiti in termini di: relazioni da servire, frequenze, orari, periodicità e garanzia della disponibilità di posti a sedere per selezionate categorie di utenza. Tali parametri costituiscono allo stesso tempo variabili di programmazione del servizio e sono sufficientemente dettagliati per qualificare un OSP, anche in conformità con quanto indica la Comunicazione interpretativa del Regolamento (CE) n. 1370/07, *“In generale, ma non in assoluto, gli obblighi di servizio pubblico possono fare riferimento a requisiti specifici prescritti imposti all’operatore di un servizio pubblico per quanto riguarda, ad esempio, la frequenza dei servizi, la qualità dei servizi, la fornitura di servizi, in particolare nelle stazioni intermedie che possono non risultare interessanti dal punto di vista*

commerciale, e la garanzia di collegamenti ferroviari di prima mattina e a tarda sera. A titolo esemplificativo, la Commissione ritiene che i servizi da classificare come servizi pubblici devono essere destinati ai cittadini o essere nell'interesse della società nel suo complesso”.

Punto 5

La combinazione delle diverse modalità e tipologie di servizi di trasporto individuate per il soddisfacimento della domanda di mobilità di uno specifico Bacino, e dei relativi OSP, assume, quale ipotesi regolatoria di base, che i costi siano “efficienti”, secondo quanto già stabilito nelle Misure 12, 13 e 14 della delibera 17 giugno 2015, n. 49 per i servizi di trasporto di cui al decreto legislativo n. 422/1997 e s.m.i.

Il principio di efficienza dei costi, sul quale peraltro nel corso della consultazione sono stati richiesti chiarimenti in relazione al suo rapporto con la nozione di “costo standard”, trova esplicito riconoscimento nel Regolamento (CE) n. 1370/2007³, oltre che costituire riferimento giuscontabile imprescindibile delle Amministrazioni pubbliche nelle attività di contrattazione con i terzi. Più esplicitamente, nella citata Comunicazione interpretativa del Regolamento si incoraggia l’inclusione di incentivi all’efficienza nel meccanismo di compensazione per i contratti affidati direttamente, in quanto l’aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico non garantisce che il livello di compensazione sia ridotto al minimo.⁴

Dovendo il soggetto responsabile procedere a stime o simulazioni dei costi per valutare e confrontare tra loro modalità e tipologie di trasporto alternative, si è richiamato il principio generale sancito nel diritto europeo di costo efficiente. Le norme citate, come declinate nella delibera 49/2015, offrono anche una precisa metodologia per determinare le compensazioni per OSP, sia in caso di aggiudicazione diretta o *in house*, sia in caso di gara.

In caso di gara, l’articolo 17 del decreto legislativo n. 422/1997, come modificato dall’art. 23, comma 12-*undicies*, della legge 7 agosto 2012, n. 135, stabilisce il principio che il corrispettivo a base d’asta venga quantificato con riferimento al criterio del costo standard. Il combinato disposto della normativa comunitaria e del richiamato art. 17 del decreto legislativo n. 422/1997 assicura che la compensazione sia calcolata secondo criteri che gradualmente conducono a costi efficienti.

In caso di affidamento diretto o *in house*, l’unico riferimento *de jure condito* per la determinazione dei corrispettivi è il criterio del costo efficiente⁵. In fase di simulazione dei costi ai fini della valutazione della modalità di trasporto più conveniente, può essere assunto a

³ Considerando 27: “Qualora preveda di aggiudicare un contratto di servizio pubblico senza ricorrere a procedura di gara, l’autorità competente dovrebbe altresì osservare modalità di applicazione dettagliate idonee a garantire che l’importo delle compensazioni risulti adeguato e miri a conseguire un servizio efficiente e di qualità”.

⁴ Paragrafo 2.4.2. della Comunicazione: “L’aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico ai sensi dell’articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 o 6, ovvero l’imposizione di norme generali conformemente all’articolo 3, paragrafo 2, non garantiscono che il livello di compensazione sia ridotto al minimo. Ciò è dovuto al fatto che l’aggiudicazione diretta non è il risultato dell’interazione di forze di mercato competitive, quanto piuttosto di una negoziazione diretta tra l’autorità competente e l’erogatore dei servizi. In generale va incoraggiata l’inclusione di incentivi all’efficienza nel meccanismo di compensazione (...). Va sottolineato che i sistemi di indennizzo che si limitano a coprire i costi effettivi quando quest’ultimi si verificano offrono pochi incentivi per indurre la società di trasporti a contenere i costi o a migliorare la propria efficienza nel tempo. Il loro uso va pertanto circoscritto alle situazioni in cui l’incertezza sui costi è considerevole e il prestatore dei servizi di trasporto richiede un grado elevato di protezione contro le incertezze”.

⁵ A legislazione vigente, il criterio del costo standard di cui all’articolo 1, comma 84, della Legge di Stabilità per il 2014 non è previsto come criterio di riferimento per la determinazione delle compensazioni nel caso degli affidamenti diretti (o *in house*). Una specifica disposizione che introduceva il costo standard quale “elemento di riferimento per la quantificazione delle compensazioni economiche e dei corrispettivi da porre a base d’asta, determinati ai sensi dell’articolo 17 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422” era invece prevista nello schema di decreto legislativo recante il “*Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale* – schema di decreto legislativo di cui agli articoli 16 e 19 della legge 7 agosto 2015, n. 124, all’art. 22, comma 6.

elemento di riferimento il costo standard (o una stima dello stesso) in assenza di stime del costo efficiente, fermo restando che i due valori possono convergere nel tempo.

Il richiamo del concetto di “costo efficiente”, anche in conformità ai dettami della citata regolamentazione europea sopra richiamata, consente anche ai soggetti competenti di conferire un carattere maggiormente “dinamico” al processo metodologico di valutazione economica del sistema di servizi di trasporto contemplati in ogni specifico Ambito.

Tale approccio consente infatti al soggetto competente di correlare l’obiettivo di garantire il costante equilibrio tra costi del servizio e relativi ricavi (al netto di un margine di utile ragionevole a beneficio del gestore), a un regime di progressivo recupero di efficienza da parte dello stesso, conseguendo obiettivi quantitativi individuati “ex-ante”, in termini possibilmente condivisi tra le parti, rispetto ad appropriati parametri, quali gli stessi costi efficienti stimati, o a *benchmark* nazionali o internazionali.

Punto 6

In termini ricognitivi rispetto al quadro normativo comunitario esistente, il punto 6 stabilisce che, per i servizi affidati nel contesto di contratti di servizio, qualora i proventi tariffari ottenuti applicando le tariffe non assicurino la totale copertura dei costi efficienti, riferiti alla combinazione dei servizi di cui alla precedente Misura 3, tenendo conto di eventuali altre fonti di ricavo e di effetti di rete positivi, nonché di un margine di utile ragionevole, è riconosciuta al gestore una **compensazione finanziaria**, fermo restando il raggiungimento almeno della soglia minima del coefficiente di copertura dei costi definito dalla legge (art. 19, comma 5, del decreto legislativo n. 422/1997 e s.m.i.).

Tale compensazione deve essere calcolata, in base alle norme del diritto europeo, in modo da evitare compensazioni eccessive e da garantire una compensazione adeguata, come stabilito nelle Misure 12, 13 e 14 della delibera n. 49/2015. Le compensazioni non possono eccedere quanto necessario per coprire i costi netti originati dall’assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei ricavi generati da tali obblighi, nonché di un congruo utile. In particolare, per la modalità ferro e gomma, deve tenersi conto del Regolamento (CE) n. 1370/2007, art. 4, comma 1, lettera b), e Allegato, oltre che della citata Comunicazione interpretativa.

Le modalità di copertura delle compensazioni monetaria e, in generale, di finanziamento degli OSP sono oggetto di trattazione nei successivi punti della Misura.

Punto 7

La modalità di finanziamento degli OSP più correntemente diffusa è il **finanziamento incrociato**, che caratterizza i “servizi minimi” di cui all’art. 14 del decreto legislativo n. 422/1997⁶. Tale principio trova nella normativa comunitaria una declinazione più esplicita, laddove nella Comunicazione interpretativa del Regolamento (CE) n. 1370/07, al paragrafo 2.2.5, si citano i cd. “effetti di rete”⁷ e si fa riferimento al “*finanziamento incrociato tra i servizi che garantiscono*

⁶ Il perimetro dei contratti di servizio di trasporto regionale e locale affidati include sia servizi remunerativi ($cr>1$), sia servizi non remunerativi ($cr<1$), in entrambi i casi tale da rendere un coefficiente di redditività media almeno pari a quello minimo obiettivo (sia questo pari a quello fissato nel decreto legislativo n. 422/1997 o ad altra soglia stabilita dal titolare del servizio).

⁷ *La portata geografica dei contratti di servizio pubblico deve essere tale da permettere alle autorità di gestire nel modo più economicamente vantaggioso i trasporti effettuati sotto la loro responsabilità, compresi gli effetti a livello di rete locale, regionale e sub-nazionale. La valorizzazione degli effetti di rete consente una fornitura di servizi di trasporto pubblico efficiente sotto il profilo dei costi grazie al finanziamento incrociato tra i servizi che garantiscono ricavi superiori ai costi sostenuti e quelli che invece non riescono a coprire tali costi. Ciò, a sua volta, dovrebbe consentire alle autorità di raggiungere gli obiettivi stabiliti nella politica dei trasporti, garantendo al contempo — se del caso — le condizioni per una concorrenza efficace ed equa sulla rete, soprattutto nel settore dei servizi ferroviari*

ricavi superiori ai costi sostenuti e quelli che invece non riescono a coprire tali costi”, al fine di consentire una fornitura dei servizi di trasporto “*efficiente sotto il profilo dei costi*”. Si noti, in proposito, che tale principio, che autorizza l’inclusione in un contratto di servizio anche di servizi a remunerazione positiva, non trova invece applicazione nel caso dei servizi di trasporto di interesse nazionale, che sono invece finanziati direttamente dallo Stato (v. oltre).

Punto 8

In alternativa alle due modalità di finanziamento “diretto” e “incrociato”, sopra menzionate, la Misura individua altre possibili soluzioni di copertura dei costi. I soggetti competenti possono in effetti utilizzare a tale scopo le risorse derivanti dall’applicazione di:

- i) tasse di scopo;
- ii) prelievi o maggiorazioni di oneri dovuti dagli operatori di servizi di trasporto o servizi ad essi complementari autorizzati in regime di mercato, appositamente previste per trasferire gli effetti finanziari di rete positivi ai servizi gravati da obblighi di servizio pubblico.

In entrambe le tipologie, il presupposto per l’applicazione di tasse, prelievi o maggiorazioni sono gli **effetti di rete**, di cui alla citata Comunicazione interpretativa della CE, lo stesso principio a base del finanziamento incrociato, come prima esaminato, e in generale le esternalità ambientali degli altri servizi di trasporto. Anche i **prelievi sugli operatori** di servizi in regime di **libero mercato** (o commerciali) trovano il loro *rationale* nel fatto che indirettamente beneficiano della fornitura dei servizi soggetti a OSP.

Il primo caso si riferisce all’utilizzo dei proventi rinvenienti dall’applicazione di **tasse di scopo**, quali il *road pricing* – sia nella forma di *congestion charge*, sia di *pollution charge* – che oltre a consentire il perseguitamento di obiettivi di mobilità sostenibile (quali l’internalizzazione dei costi esterni come congestione ed inquinamento) e il finanziamento di infrastrutture di trasporto, potrebbero altresì assicurare un gettito ai servizi in regime di OSP. Esistono nel nostro ordinamento disposizioni di carattere generale sulle imposte di scopo provinciali e delle città metropolitane. Esse sono tuttavia ancora in attesa dei regolamenti attuativi⁸. Mentre, in relazione al pedaggiamento dell’accesso ai centri urbani⁹, finalizzato a molteplici obiettivi pubblici, vi sono casi in cui gli enti locali hanno vincolato le risorse così acquisite (anche) al finanziamento del sistema di trasporto pubblico locale¹⁰. Pertanto, vi sono spazi per valorizzare gli strumenti offerti dalla legislazione vigente destinando al finanziamento dei contratti di servizio le risorse acquisite, anche tramite l’istituzione di sistemi di *road pricing*.

Con riferimento al secondo caso, di cui alla modalità sub ii), si osserva che l’opzione della “maggiorazione di oneri” è stata già introdotta nel nostro ordinamento con l’art. 12, comma 12, del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112 che stabilisce un sovrapprezzo per il canone dovuto per l’esercizio dei servizi di trasporto di passeggeri a media e a lunga percorrenza, non forniti nell’ambito di contratti di servizio pubblico. I proventi ottenuti dal sovrapprezzo possono essere utilizzati in misura non eccedente ai costi originati dall’adempimento degli obblighi di servizio

ad alta velocità. Cfr. Commissione europea, *Comunicazione sugli orientamenti interpretativi concernenti il regolamento (CE) n. 1370/2007*, 2014/C 92/01, pubblicata su Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea del 29 marzo 2014.

⁸ Gli articoli 20, comma 2, e 24, comma 6, del decreto legislativo n. 68/2011 rinviano a regolamenti da adottare ai sensi dell’articolo 17, comma 2, della legge n. 400/1988, d’intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, il compito di disciplinare, rispettivamente, l’imposta di scopo provinciale e delle città metropolitane, individuando i particolari scopi istituzionali in relazione ai quali la predetta imposta può essere istituita.

⁹ Cfr. articolo 7, comma 9, del decreto legislativo n. 285/1992.

¹⁰ Cfr. il caso della ZTL milanese, laddove il punto 3) della delibera n. 588 del 27 marzo 2013, contiene un richiamo alla destinazione delle risorse “*derivanti dalla monetizzazione delle esternalità prodotte dal traffico veicolare privato all’attuazione degli interventi di riqualificazione, di protezione e sviluppo delle reti di trasporto pubblico [...]*”, unitamente ad altri fini (“mobilità dolce”, politiche di riduzione dell’inquinamento, etc.).

pubblico, per i servizi universali di trasporto ferroviario di interesse nazionale soggetti a OSP tenendo conto degli introiti relativi agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi, come stabilito al successivo comma 13, dell'art. 12 dello stesso decreto legislativo. In effetti, il sovrapprezzo al canone d'accesso era già disciplinato dall'art. 21 del decreto legge n. 98/2011, ma non è mai stato applicato stante la mancata emanazione del previsto decreto attuativo.

Le modalità di finanziamento alternative al finanziamento incrociato sono state indicate anche in quanto quest'ultimo può comportare effetti negativi per l'efficienza dinamica del sistema dei trasporti, aspetto al quale l'Autorità è tenuta a prestare attenzione, al pari dell'efficienza statica. Infatti, **l'inclusione cumulativa di servizi a redditività differenziata, pregiudica la possibilità di una gestione commerciale di quelli a redditività positiva** e di una loro integrazione con altri servizi non soggetti a OSP, nonché, in generale, lo sviluppo di modalità di gestione e affidamento differenziate tra loro.

Una gestione commerciale, al di fuori dei vincoli cui è assoggettato un contratto di servizio, può consentire di offrire servizi differenziati, anche in combinazioni con altri, a prezzi commisurati alla disponibilità a pagare degli utenti potenziali e ad altre caratteristiche (come esemplificativamente elencate alla Misura 5), di effettuare discriminazioni tariffarie e pratiche di *revenue management* connesse a politiche di prezzo dinamiche. A queste politiche dovrebbe corrispondere un gettito tariffario significativamente aumentato – rispetto a quello conseguibile in regime OSP – al quale commisurare i prelievi ipotizzati nella Misura ai fini del finanziamento degli OSP, anche nell'ipotesi che esse si risolvano in un incremento della mobilità collettiva, a danno di quella privata.

Il fatto che siano anche i servizi commerciali a finanziare, sia pure indirettamente gli OSP, permette di comprendere meglio anche la definizione di Ambito proposta (vd. "Definizioni"), in quanto si intende che **la coincidenza tra l'insieme dei servizi che finanziano gli OSP e l'oggetto dei contratti di servizio non è sempre verificata**, potendosi anche prendere in adeguata considerazione servizi non inclusi in un contratto di servizio, ma che in forma indiretta, attraverso appositi prelievi, contribuiscono all'equilibrio economico degli stessi (cfr. schema in Appendice 1).

Punto 9

In relazione a quanto precede, rimane fermo che gli obblighi di servizio pubblico possono essere soddisfatti anche al di fuori dei contratti di servizio, attraverso servizi che non richiedono compensazioni, o anche attraverso la **compensazione diretta degli utenti**, che può sostituire del tutto la compensazione diretta dell'operatore o essere ad essa complementare. Mentre le modalità di finanziamento prima viste gravano su soggetti dal lato dell'offerta direttamente o indirettamente connessi ai servizi OSP, le compensazioni dirette agiscono invece sul lato della domanda; esse possono essere riconosciute dal soggetto competente avendo riguardo alle caratteristiche soggettive degli stessi utenti, con riferimento a verificabili condizioni di disagio economico, di disabilità e mobilità ridotta, condizione professionale e non professionale, o di altre caratteristiche relative ai luoghi di origine e destinazione del viaggio degli stessi utenti e alle loro motivazioni di viaggio.

La modalità di finanziamento in parola può consistere nel rilascio di appositi *voucher*, nel riconoscimento all'atto del pagamento di sconti o il rimborso di parte del titolo di viaggio successivamente all'acquisto, date dalla differenza tra il servizio a costo pieno e la tariffa o abbonamento agevolato riconosciuto in relazione a predeterminate condizioni di reddito (e.g. in Brasile è riconosciuto un contributo al dipendente da parte dell'azienda per l'utilizzo del trasporto pubblico a copertura degli extra costi che viene erogato se il prezzo dell'abbonamento

superà il 6% del suo salario), condizione professionale (es. disoccupati) o non professionale (es. studenti) o di disabilità.

Il *voucher* opera come uno sconto o riduzione del prezzo del biglietto riconosciuto a soggetti che presentino requisiti di meritorietà stabiliti dal soggetto competente in relazione agli obiettivi di politica sociale e dei trasporti che intende perseguire. Ha il vantaggio di conciliarsi con obiettivi di apertura al mercato, in quanto gli utenti sono liberi di scegliere l'operatore del quale servirsi a prezzi scontati. Il riconoscimento di *voucher* dovrebbe tuttavia attingere le risorse per la copertura del suo onere da fonti diverse da quelle del Fondo Nazionale dei Trasporti (FNT), di cui all'articolo 16-bis del decreto-legge n. 95/2012. In proposito, non appaiono infondate le criticità segnalate in ordine all'utilizzo di *voucher*, a legislazione vigente. Infatti, l'attuale disciplina del FNT, non sembra prevedere la possibilità di attribuire le risorse per il trasporto pubblico direttamente agli utenti. Milita in tal senso, il comma 3 del citato articolo 16, laddove si evoca il decreto interministeriale finalizzato a "ripartire e trasferire" le risorse del Fondo alle Regioni, nonché il comma 4, ultimo periodo, che prevede la revisione dei "contratti di servizio", all'esito della riprogrammazione dei servizi connessa al riparto delle risorse.

A completamento della rassegna degli strumenti di finanziamento degli OSP, è pertanto possibile osservare come sia auspicabile che sia **il legislatore a dare attuazione a strumenti di finanziamento** già contemplati dalla normativa primaria, o modificare quella esistente, per permettere ai soggetti competenti di ricorrere a un menu di strumenti di finanziamento degli OSP più ampio e completo di quello esistente. Ciò in quanto le modalità alternative hanno effetti di minor impatto distorcente sul mercato e potrebbero, pertanto, conciliarsi con obiettivi di politica pubblica di apertura al mercato e maggiore efficienza. In tale contesto vale anche menzionare che, unicamente nel settore ferroviario, è contemplata l'ipotesi di ricorrere al pagamento di diritti di compensazione nel caso in cui un altro operatore intenda operare su una determinata relazione di traffico già interessata da un obbligo di servizio pubblico e ciò possa compromettere l'equilibrio finanziario del contratto di servizio¹¹. Sarebbe pertanto auspicabile l'estensione di siffatto meccanismo anche agli altri modi di trasporto, tramite una idonea innovazione della legislazione in materia¹².

Punto 10

Con riguardo a quanto sopra evidenziato, la Misura prevede che, quando il soggetto competente motivi adeguatamente di non poter ricorrere alle modalità di finanziamento incrociato e/o alternativo ipotizzate, incluso il riconoscimento del diritto di esclusiva, possano essere inclusi in un contratto di servizio servizi a remuneratività positiva, suscettibili di essere gestiti in regime di libero mercato. Tale disposizione, che va letta in congiunzione con le precedenti, afferma il principio che i servizi a vocazione commerciale, di norma non rivolti a un'utenza pendolare o alla quale non occorre garantire condizioni di *affordability* delle tariffe, e poi meglio esemplificati nel seguito, dovrebbero essere inclusi nei contratti di servizio per le finalità prima esplicitate connesse all'efficienza allocativa solo se opportunamente motivati. La loro esclusione dall'oggetto del contratto di servizio non pregiudica in ogni caso la possibilità di assoggettare gli stessi a forme di contribuzione o di prelievo volte al finanziamento di almeno parte degli obblighi di servizio pubblico.

I servizi che è possibile includere con opportuna motivazione nei contratti di servizio sono, tra gli altri, i **servizi di trasporto "diretti"** che collegano i centri urbani con una o più infrastrutture di trasporto, connessa o facente parte di una rete di rilevanza nazionale (autorità portuali di

¹¹ Cfr. articolo 12, commi 6 e seguenti, del decreto legislativo n. 112/2015 e, in particolare, i commi 10 e 11.

¹² Cfr. AGCM IC47: *Condizioni concorrenziali nei mercati del trasporto pubblico locale*, cit. (par. 334, pag. 139) e AS1137, *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2014*, (pag. 17).

sistema¹³, aeroporti di interesse nazionale¹⁴ e stazioni ferroviarie di tipo *platinum, gold* e *silver*¹⁵), che si presterebbero ad essere offerti a prezzi di mercato in regime di concorrenza. E' in ogni caso da considerare che tali servizi potrebbero presentare caratteristiche completamente diverse dagli altri servizi inclusi nel contratto di servizio, anche per le caratteristiche del materiale rotabile utilizzato e, quindi, insieme non in grado di generare economie di scala.

È inoltre possibile considerare in tale contesto i **servizi di trasporto di linea**, in ambito comunale e intercomunale, per i quali i Comuni possono permettere che siano svolti, in tutto il territorio o in tratte e per tempi predeterminati, anche da soggetti in possesso dei necessari requisiti tecnico-professionali e, pertanto, **non in regime di esclusiva**, ai sensi dell'articolo 12, comma 1 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, richiamato nella stessa Misura.

Punto 11

Al fine di garantire la massima trasparenza sulle scelte effettuate, la Misura dispone che, al termine del processo di valutazione e definizione delle modalità di copertura finanziaria degli OSP, il soggetto competente illustri le diverse opzioni considerate (a livello di finanziamento complessivo e di eventuale compensazione del gestore) e le relative motivazioni, mediante la formalizzazione di un'**apposita relazione**, da predisporre prima dell'adozione dell'atto amministrativo di individuazione dei Lotti o dell'avvio delle procedure di affidamento e pubblicata sul sito web dell'Ente. Tale relazione è inviata all'Autorità, ai fini dell'espressione di un parere da rilasciare entro 45 giorni decorsi i quali, in caso di sua mancata emissione, l'atto può procedere il suo iter. In merito occorre precisare che l'invio della Relazione è una procedura che può valere solo nel caso di servizi ferroviari per i quali è applicabile l'art. 37, comma 1, del decreto legge 1/2012, che conferisce all'Autorità un potere più cogente in materia di Ambiti e di modalità di loro finanziamento. Non è richiesta nel caso delle altre modalità di trasporto per le quali, come ampiamente ricordato, vale l'art. 37, c. 3, del decreto legge 201/2011 in base al quale sono le Amministrazioni competenti ad avere la facoltà e non l'obbligo di chiedere un parere all'ART.

Punto 12

La Misura infine dà facoltà ai soggetti competenti di ricorrere, in caso di procedura di gara, ad utilizzare la consultazione di cui alla Misura 2, punto 6 della delibera dell'Autorità 17 giugno 2015, n. 49 per la scelta delle modalità di finanziamento degli OSP e la conseguente individuazione del perimetro (o dell'estensione) del lotto da affidare, oltre alle finalità assegnate dalla stessa misura richiamata della stessa delibera. Trattasi di una facoltà nel senso che la delibera 49/2015 non impone un contenuto prestabilito della procedura di consultazione, in relazione al diverso contenuto e complessità dei servizi messi a gara, anche se la procedura di consultazione in sé è da considerare sempre da esperire. Il punto 12 richiama anche la necessità che, in ogni caso, l'estensione del lotto di gara e i servizi considerati all'interno del suo perimetro assicurino la contendibilità della procedura di gara, ai sensi della Misura 6. Analoghe ragioni di

¹³ Con lo Schema di decreto-legislativo recante "Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84" (Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 303/2016) sono state individuate 15 autorità portuali di sistema, ved. elenco reperibile al seguente indirizzo: http://www.mit.gov.it/mit/mop_all.php?p_id=26040.

¹⁴ Di cui al Decreto Del Presidente Della Repubblica 17 settembre 2015, n. 201 recante "Regolamento recante l'individuazione degli aeroporti di interesse nazionale, a norma dell'articolo 698 del codice della navigazione (15G00213)".

¹⁵ Secondo la classificazione RFI reperibile al seguente link: <http://www.rfi.it/rfi/LINEE-STAZIONI-TERRITORIO/Le-stazioni/Vivibilit%C3%A0-e-fruibilit%C3%A0/La-classificazione-delle-stazioni-ferroviarie> e contenuta nel Prospetto Informativo della Rete (PIR).

contendibilità e di sviluppo del mercato devono essere considerate in caso di affidamento con modalità dirette o *in house*.

Misura 5 – Criteri per la determinazione e l’aggiornamento delle tariffe

La Misura introduce principi generali in materia di determinazione delle tariffe all’utenza dei servizi di trasporto soggetti a obblighi di servizio pubblico, che valgono per tutte le modalità di trasporto.

In particolare, la Misura è volta alla massimizzazione degli introiti tariffari, ferme restando le condizioni minime di qualità dei servizi fissate dall’Autorità e la garanzia di tutela dei diritti dei passeggeri, posto che già con le Misure precedenti si sono dati criteri per ottimizzare l’offerta di servizi. In tal modo gli Enti titolari del servizio sono posti nella condizione di agire sulla doppia leva dell’offerta adeguata, peraltro non tutta (sempre) ricadente nel perimetro del servizio pubblico, e delle tariffe.

Come primo passaggio procedurale, la Misura richiama la necessità di poter disporre, ai fini della determinazione delle tariffe all’utenza, di adeguate informazioni relative alla domanda di mobilità, già disciplinate dalla Misura 1. Come ivi evidenziato, i soggetti competenti, o relativi Enti strumentali, hanno l’onere di effettuare tali **indagini** (ma sono da intendersi anche verifiche di quelle prodotte da soggetti terzi) rilevando le caratteristiche temporali/spaziali dei flussi e le relative motivazioni di viaggio e definendo la disponibilità a pagare dell’utenza interessata.

Si rileva come tale onere sia del tutto correlato all’espletamento delle funzioni istituzionali di pianificazione del servizio e alla potestà tariffaria affidata ai soggetti competenti (in particolare, Regioni e Province autonome); d’altra parte, solo attraverso questi dati e informazioni è possibile fissare tariffe che, a un tempo tengano conto degli OSP, soddisfacendo i bisogni di mobilità effettivi, e dall’altro massimizzino i ricavi.

Al proposito, si rileva infatti che i dati derivanti dall’osservazione delle **serie storiche** sui biglietti venduti e sui relativi ricavi sulle tratte inserite nei vigenti contratti di servizio, che possono essere utilizzati a integrazione (o in carenza) delle rilevazioni di cui sopra, possano fornire solo informazioni di tipo statico, ovvero dare un’indicazione della domanda effettiva sulla base dell’offerta presente, ma non di quella “potenziale”, che magari si rivolge ad altre modalità di trasporto, pubbliche, private o collettive, o rinuncia a muoversi, sottraendo possibili fonti di finanziamento per i servizi OSP.

Una chiarificazione merita il concetto di **disponibilità a pagare** (*willingness to pay*) di cui al punto 3 della Misura. Questa può definirsi come l’importo massimo che un consumatore (viaggiatore) è disposto a pagare per ottenere un bene o servizio che non possiede. Essa è influenzata dall’elasticità del consumatore al prezzo, dalle dinamiche di qualità del servizio o delle combinazioni prezzo/qualità e dall’elasticità del servizio offerto (in termini di offerta oraria) rispetto a modalità alternative (elasticità di sostituzione). Poiché la differenza fra la disponibilità a pagare e le tariffe effettivamente applicate nel settore dei trasporti genera un *surplus* del consumatore, il criterio tariffario proposto nella Misura intende proprio ridurre tale *surplus* a vantaggio della più ampia collettività dei contribuenti, riducendo il contributo pubblico e rendendo più efficiente il meccanismo di finanziamento degli Ambiti, così come chiede il decreto istitutivo dell’Autorità.

Si noti, infatti, che una tariffa unica non differenziata per la disponibilità a pagare potrebbe generare **effetti redistributivi negativi**, trasferendo il *surplus* da fasce di viaggiatori a basso reddito e capacità contributiva, a fasce con maggiore capienza. Nello stesso perimetro del servizio pubblico, infatti, potrebbero essere inclusi servizi che pur se connotati da OSP, sono utilizzati anche da un’utenza con maggiore *willingness to pay*, in relazione a livelli di reddito più elevati e in alcuni casi anche disponibile a viaggiare in orari diversi da quelli delle fasce pendolari.

Pertanto, a tale utenza dovrebbe essere possibile applicare tariffe più elevate o offrire tipologie di titoli di viaggio diverse da quelle dei pendolari e differenziate.

Tali considerazioni trovano specifica applicazione e sviluppo in relazione a quelle particolari categorie di popolazione, a diverso titolo definibili/definite “deboli” o soggette a “tutela”, che si spostano sistematicamente per motivi di studio, o in quanto caratterizzate da condizioni di disagio (socio-economico) o disabilità/ridotta mobilità. Ferma restando la possibilità di ricorrere nei confronti di tale tipologia di utenza a forme di compensazione diretta (come espresso in Misura 4), la presente Misura al punto 2 prevede la definizione da parte del soggetto competente di **tariffe agevolate o esenzioni**, a valere sui titoli di viaggio vigenti all’interno dell’Ambito interessato, da definire anche in funzione delle caratteristiche degli spostamenti effettuati (distanze, orari, tempi di viaggio), favorendo l’integrazione tariffaria di tali titoli di viaggio, se relativi a servizi e operatori diversi.

L’opportunità di adottare un criterio di differenziazione delle tariffe, al fine di ridurre le compensazioni finanziarie complessive, è ribadito al punto 3 della Misura anche in relazione alle categorie di utenza diverse da quelle di cui al punto precedente, attraverso l’analisi sia di **fattori di costo** (e.g. distanza chilometrica - velocità commerciale e correlati tempi di percorrenza), sia delle quantità e modalità di viaggi svolti in un determinato periodo di tempo e/o fascia oraria, sia dei livelli di qualità del servizio garantiti e della tipologia dei servizi goduti a bordo, (anche per tener conto delle diverse motivazioni di viaggio), nonché della possibilità di utilizzo di diversi canali di distribuzione (e.g. acquisto *on-line*). A titolo di esempio, nella fascia mattutina e serale, l’utenza “abituale” degli spostamenti a breve distanza è prevalentemente di tipo pendolare, correlata a ragioni di studio e di lavoro, per la quale vanno tutelate le condizioni di accessibilità attraverso tariffe sostenibili o “abbordabili” per l’utenza; in relazione alla ripetitività e prevedibilità di tali spostamenti, questa tipologia di utenza è in genere interessata all’offerta di abbonamenti e/o titoli di viaggio a tempo “prolungato” (mensile, annuale, stagionale scolastico, ecc.).

In tale contesto merita evidenziare l’opportunità da parte del soggetto competente di prevedere, sin dalle prime fasi di definizione dell’Ambito, la strutturazione di un **sistema tariffario integrato** che consenta l’accessibilità con i medesimi titoli di viaggio (singoli e/o cumulativi/a tempo) ai servizi offerti dai vari operatori, anche tramite un’adeguata offerta di **soluzioni di intermodalità** (strutturali e operative) per favorire l’accessibilità e l’interscambio (tra modalità e tipologie di trasporto diverse) nel contesto della rete di servizi. A tale fine il soggetto competente potrà valutare la necessità di sviluppare un adeguato investimento in innovazione tecnologica, adottando ad esempio opportuni sistemi di bigliettazione elettronica (S.B.E.) o soluzioni automatiche per la rilevazione della frequentazione dei servizi.

A fronte dell’applicazione delle diverse tipologie di tariffa agevolata rispetto a quella ordinaria (considerato sempre il regime di OSP), si configurerà pertanto una situazione di **mancato introito** da parte del gestore del servizio (punto 4 della Misura), per il quale, ferme restando le modalità di calcolo definite nella Misura 4, il soggetto competente dovrà prevedere un adeguato sistema di compensazione.

In tale contesto, la Misura non definisce una procedura di quantificazione del mancato introito, con l’intenzione di stimolare su questo punto uno specifico processo di individuazione da parte dei soggetti competenti, pur evidenziando la necessità che il calcolo del mancato introito debba fare 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, mediante apposite procedure di rendicontazione e verifica definite in sede di contratto di servizio, anche al fine di ridurre il rischio di contenzioso e il rischio contrattuale (nei contratti *net cost*, dove il rischio commerciale si trasferisce al gestore).

In coerenza con quanto già sviluppato nella Misura, il punto 5 esplicita la correlazione tra livelli tariffari applicabili e aspetti (di norma regolati da vincoli contrattuali) relativi agli standard di qualità del servizio e diritti degli utenti.

In tale contesto, si ribadisce comunque quanto già richiamato nella precedente Misura 4, nel merito del rispetto degli standard di qualità: in tutte le opzioni offerte agli utenti devono essere almeno pari alle condizioni minime di qualità stabilite dall'Autorità; analogamente il contenuto minimo dei diritti degli utenti deve essere definito in conformità al medesimo comma, lettera e), e secondo la disciplina definita dai Regolamenti europei e dalle corrispondenti norme nazionali, come richiamato all'interno della Misura citata.

Fermo restando quanto sopra, al fine di determinare adeguati livelli tariffari, la Misura al punto 6 ribadisce che, almeno per i servizi non di interesse nazionale, il livello di copertura dei costi assicurato dal **gettito tariffario deve coprire almeno il 35% dei relativi costi** (*coverage ratio*) o altra soglia minima individuata nella legislazione nazionale (cfr. art. 19 – comma 5 del decreto legislativo n. 422/1997). Inoltre la Misura (punto 7) dispone la necessità di prevedere, da parte dei soggetti competenti, l'**aggiornamento periodico delle stesse tariffe**, al fine di ottimizzare le condizioni di efficienza ed economicità del sistema di servizi afferenti all'Ambito; in tale contesto, si è generalizzata l'**applicabilità del principio del price cap**, di cui alla Misura 19 della delibera n. 49/2015, a tutti i servizi di trasporto oggetto delle Misure di cui all'Allegato A e, dunque, anche ai servizi ferroviari passeggeri a MLP e ai servizi regionali marittimi. Per i dettagli illustrativi e applicativi del principio del *price cap* si rimanda pertanto ai contenuti già espressi nella citata delibera 49/2015 (cfr. in particolare Misura 19 – punto 2-3).

Misura 6 – Criteri per la identificazione dei lotti dei servizi di trasporto da affidare in regime di esclusiva

La terza macro-fase dell'approccio metodologico disposto dal presente procedimento prevede, a seguito della individuazione dei Bacini di mobilità e della definizione degli Ambiti del servizio (di cui alle Misure precedenti), la possibilità per il soggetto competente di identificare i (relativi) Lotti di affidamento.

Ai fini della scelta delimitativa dei Lotti (dimensione territoriale ed estensione delle relative infrastrutture e reti interessate, modalità e tipologie dei servizi di trasporto coinvolti, investimenti necessari) rilevano in particolare:

- la **“dimensione ottima minima”** di produzione del servizio, dalla quale discende la massima efficienza delle imprese che possono partecipare alla procedura di affidamento, come nel seguito specificato;
- aspetti di **contendibilità dell’offerta**, ai fini del buon esito del processo di selezione competitiva, ovvero la massimizzazione della partecipazione di operatori alla procedura di aggiudicazione dei servizi e la minimizzazione della quota di finanziamento pubblico necessario a copertura degli OSP.

Si è così stabilito che il lotto di affidamento debba essere individuato considerando sequenzialmente i sopra ricordati elementi o condizioni.

In particolare, stabilendo che il lotto da affidare non possa essere inferiore alla **“dimensione ottima minima” di produzione del servizio**¹⁶, tenendo conto della legislazione nazionale laddove

¹⁶ Con riguardo all'individuazione della dimensione ottima minima di produzione, gli studi economici sul trasporto su gomma, urbano e extraurbano, nel contesto italiano e internazionale, convergono nel rilevare la insussistenza di economie di scala di lungo periodo le quali tenderebbero ad esaurirsi con dimensioni modeste. Le evidenze sono meno conclusive con riguardo alla soglia oltre la quale le economie di scala iniziano ad esaurirsi, in alcuni studi stimate

questa disponga in proposito, si intende preservare la possibilità per gli operatori di concorrere alle procedure di affidamento, siano queste di gara o con modalità dirette o *in house*, in condizioni di efficienza in quanto permettono lo sfruttamento delle economie di scala di lungo periodo. Ciò assicura che le compensazioni da riconoscere agli affidatari dei servizi siano attestate ad un livello di efficienza di lungo periodo, ma solo se sono verificate altre condizioni.

L'altra condizione da verificare contestualmente è quella della **contendibilità** dei lotti da affidare. La Misura muove pertanto dal presupposto che le economie di scala siano una condizione necessaria, ma non sufficiente, ai fini della perimetrazione dei lotti, in quanto rileva anche l'insieme dei fattori che incidono sulla contendibilità della gara, condizione questa sì essenziale e, dunque, necessaria e sufficiente, ai fini del buon esito della stessa, in termini di efficienza/efficacia e conseguentemente economicità per la finanza pubblica. Certamente una dimensione “efficiente” del lotto di affidamento agevola la partecipazione di operatori in grado di formulare offerte sostenibili (operatori “sotto-scala” sosterrebbero costi di produzione o amministrativi più elevati), ma il loro numero deve essere elevato, in quanto minore il numero dei concorrenti, maggiori i rischi di comportamenti collusivi e “opportunisticici” (in senso economico), con il risultato che le offerte non rifletteranno correttamente i costi efficienti.

La mancanza di concorrenza potenziale, rendendo peraltro non verificabile la possibilità di sostituire l'impresa in caso di inadempienza, farebbe venire meno un'altra delle condizioni per il funzionamento ottimale delle gare secondo la teoria economica. Nella tornata di gara successiva, se il mercato potenziale non si è sviluppato nel territorio di riferimento del Lotto, a vincere sarebbe ancora una volta *l'incumbent* che non avrebbe incentivi a conseguire le efficienze che la configurazione ottimale del Lotto pure consentirebbe, mentre, in ogni caso, diventa difficile rimpiazzare l'affidatario della gara anche in caso di fallimento o di inadempienza dello stesso (effetto *lock-in*).

L'affidamento a pochi grandi operatori per periodi lunghi (anche in caso di affidamento diretto o *in house*) su un intero Bacino di mobilità può definitivamente far uscire dal mercato operatori di dimensioni più contenute, ma ugualmente efficienti e con potenzialità di crescita in grado di competere alla tornata successiva. Per tale motivo, il lotto di affidamento è stato definito come delimitazione del servizio basata su criteri di tipo geografico e/o modale che ottimizza – a parità di condizioni di gara, quali quelle definite dai contenuti del bando – il numero di partecipanti (ovvero la contendibilità della gara), garantendo l'efficienza e l'efficacia del servizio in relazione alla sussistenza di economie di densità e/o di scala. La verifica della sussistenza di tali economie

pari ai 4 milioni di km annui e in altri corrispondenti a bacini di città piccole e medie, che suggeriscono l'opportunità di lotti provinciali che integrino TPL urbano e interurbano (in proposito, si vedano, fra gli altri, Lem-Reply (2011), “Gare regionali e gestori unici: una scelta efficiente?”, A. Boitani *et al.* (2013), Do competition and ownership matter? Evidence from local public transport in Europe, *Applied Economics*, 45(11), 1419-1434) e lo studio recente di Avenali A. *et al.* “Un modello per la determinazione del costo standard nei servizi di trasporto pubblico locale su autobus in Italia”, *Economia e Politica Industriale* (2014). Per contro, e per completezza, altri studi che includono anche le imprese delle città italiane di grandi dimensioni tenderebbero invece a individuare rilevanti economie di scala e di integrazione sia per le imprese medie, sia per quelle grandi, indipendentemente dal tipo di servizio offerto (urbano, extraurbano e misto), suggerendo anche l'opportunità di integrare servizi urbani e extraurbani per le città medie. (In proposito si veda, in particolare, C. Cambini *et al.* (2007), “Struttura di costo e rendimenti di scala nelle imprese di trasporto pubblico locale di grandi dimensioni”, *Rivista Italiana degli Economisti*, vol. XII).

Con riguardo all'individuazione della dimensione ottima minima nel settore ferroviario, sono disponibili studi a livello europeo che indicano una dimensione compresa tra 150 e 1.000 km di rete (J. Lévéque “Allotissement et rendements d'échelle ferroviaires – application aux réseaux de transport ferroviaire”, *Économie et prévision*, 2007, disponibile su: <http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/10/56/08/PDF/rts4.pdf>). Per l'Italia, uno studio condotto per il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ai fini della stima del costo standard, indicherebbe la presenza di economie di scala in corrispondenza di una produzione di circa 40 milioni di treni km, dovute principalmente alla possibilità di un uso più intenso del materiale rotabile all'aumentare delle dimensioni e del grado di interconnessione della rete sottostante. (Fonte: Boitani A. Intervento al Convegno SIPOTRA “Riorganizzare le ferrovie italiane verso la quotazione in borsa: opinioni e modelli a confronto”, Roma 22 gennaio 2016).

non può prevalere sulla necessità di valutare la presenza nel mercato potenziale di imprese in grado di presentare offerte. Se, ad esempio, in un lotto di affidamento corrispondente ad un'area metropolitana molto estesa, l'offerta è rappresentata sia da servizi gomma, sia da servizi su ferro, il combinato disposto delle grandi dimensioni e della plurimodalità potrebbe scoraggiare la partecipazione di più di un operatore presente nel mercato di riferimento, nonostante la sussistenza di eventuali economie di integrazione, valutabili in sede di formulazione dell'offerta da parte degli stessi operatori interessati.

Per tali considerazioni si è previsto nella Misura, al punto 2, che i soggetti competenti effettuino un'**analisi del mercato potenziale**. Questa deve valutare – per diverse ipotesi di configurazione del Lotto e di disegno/progetto dell'affidamento – il numero di imprese che presentano i requisiti previsti e che siano nelle condizioni di presentare un'offerta, con riferimento, in particolare, alla proprietà e disponibilità di materiale rotabile e di infrastrutture strumentali all'effettuazione del servizio da richiedere nello stesso bando di gara.

In tale contesto, le informazioni sul mercato potenziale potranno essere assunte da **studi on desk del mercato** rilevante o del settore, o, in alternativa (anche a integrazione delle informazioni raccolte), il soggetto competente potrà prevedere nell'ambito della procedura di aggiudicazione una specifica fase di “**manifestazione di interesse**” (*call for interest*) da parte degli operatori del settore, che saranno invitati a esprimere la propria disponibilità a partecipare alla procedura sulla base di un documento descrittivo del Lotto da affidare, disposto dallo stesso soggetto competente e sufficientemente esaustivo in merito alle caratteristiche dei servizi posti a gara, relativi eventuali investimenti necessari, e scelte di dimensionamento adottate. Una tale procedura può essere facilmente ricompresa nell'ambito della consultazione di cui alla Misura 2, punto 6, della delibera dell'Autorità 17 giugno 2015, n. 49, che, come già ricordato in merito alle modalità di finanziamento (vd. Misura 4), può essere utilizzata per verificare diversi aspetti del disegno di gara.

Da notare che le suddette procedure di verifica “ex-ante” del mercato potenziale dovrebbero scongiurare il rischio che la gara venga aggiudicata in presenza di una sola offerta. A tale fine, e per garantire la più ampia partecipazione degli operatori economici, la Misura prevede due principi-cardine per l'individuazione dei Lotti e la relativa assegnazione al fine di garantire la più ampia contendibilità ed economicità.

Il punto 3 specifica che, se le esigenze essenziali di mobilità di una popolazione all'interno di un Ambito possono devono essere soddisfatte mediante l'implementazione di soluzioni trasportistiche afferenti a diverse modalità, con particolare riferimento alla compresenza di sistemi di linea su “gomma” e su “ferro”, la relativa procedura di affidamento in esclusiva, mediante contratti di servizio, dovrà **individuare più Lotti “modali”** (per ciascun sistema previsto). Tale previsione è finalizzata a scongiurare il rischio che il “bundling” di servizi di modalità diverse, qualora in proporzioni significative (ovvero laddove non si presenti una produzione di servizio estremamente limitata e/o una situazione in cui uno o più dei sistemi modali identificati rappresenti una parte trascurabile dell'Ambito nel suo complesso, suscettibile di sub-affidamento a Terzi), porti a discriminare i possibili partecipanti alle procedure di affidamento in relazione al loro grado di diversificazione in settori di trasporto contigui. L'inclusione in un Lotto di servizi di modalità (o anche di tipologia) diversa potrebbe escludere operatori efficienti, ma operativi solo in una delle modalità previste. Come si è precisato, inoltre, potrebbero essere inclusi nell'Ambito servizi offerti in un regime di concorrenza “nel mercato” (servizi commerciali o servizi autorizzati) e, pertanto, non assoggettabili a un regime di contratto di servizio e a una procedura di affidamento in esclusiva.

Il punto 4 prevede invece, *ad adjuvandum*, che il bando o la lettera di invito contemplino la possibilità che i soggetti competenti rivalutino in **autotutela** la scelta in merito alla definizione

dei lotti, nel caso in cui vengano presentate un'unica offerta o manifestazione di interesse valide. In tale ipotesi, l'eventuale esercizio dei poteri in autotutela può avere luogo entro e non oltre l'apertura delle offerte.

Per la stessa ragione di contendibilità, al punto 5 della Misura in parola, è stabilito che il perimetro geografico del Lotto debba comprendere tutti i **beni strumentali** per l'effettuazione del servizio che rivestono carattere di essenzialità o indispensabilità o localizzazioni adeguate per la costruzione degli stessi, come individuati rispettivamente in base ai criteri di cui alle Misure 2 e 4 della delibera n. 49/2015 dell'Autorità (e alle condizioni tecnico-economiche del bando di gara). L'accesso a tali beni o spazi idonei, come rilevato anche nel corso delle consultazioni che hanno preceduto l'adozione della citata delibera n. 49/2015 e nell'osservazione delle gare effettuate o in corso, costituisce uno dei principali ostacoli all'entrata di nuovi operatori, soprattutto nei mercati ferroviari. È pertanto rilevante che tali beni siano compresi nel perimetro del Lotto e non, ad esempio, in un Lotto contiguo, nel quale i predetti beni non siano accessibili (i.e. in base alle previsioni contenute nel contratto di servizio già affidato).

Gli ultimi punti della Misura, con l'intento di rafforzare ulteriormente i principi metodologici alla base della definizione di Lotto, ne specificano le relazioni con le nozioni connesse di Bacino e Ambito (cfr. anche Appendice 1) e ribadiscono un altro aspetto significativo alla base della procedura di individuazione che deriva da un vincolo normativo, ovvero il concetto di "copertura economica" dei costi (*coverage ratio*), già trattato sia in Misura 5, sia in Misura 6.

Definizioni

Il provvedimento si conclude con l'elenco delle "definizioni" applicabili all'atto regolatorio.

Nell'occasione, rispetto alla corrispondente sezione dell'Allegato della delibera n. 83/2016, il numero di formulazioni è stato ridotto per opportune esigenze di sintesi e in coerenza con i contenuti delle Misure, limitando le definizioni a quelle effettivamente necessarie alla comprensione del testo e non di uso diffuso/comune, e riformulando alcune nozioni, al fine di rendere maggiormente chiaro l'oggetto e le finalità dell'atto di regolazione, anche in relazione ai dettami della normativa in materia e alle specifiche richieste raccolte nel processo di consultazione.

In particolare, in tale ottica, è stata revisionata la definizione di:

- **Ambito di servizio pubblico**, ponendo l'attenzione sul concetto-chiave di "sistema composito" di servizi di trasporto (di persone) e sulle relative finalità di soddisfacimento delle "esigenze essenziali di mobilità dei cittadini", già contemplato dal decreto legislativo n. 422/97 (cfr. art. 16 – comma 2);
- **Bacino di mobilità**, specificandone la natura puramente "territoriale" (anche al fine di distinguere distintamente con la natura "trasportistica", sul lato dell'offerta di servizi, del concetto di Ambito) e rilevandone le peculiarità di determinazione ad appannaggio dei soggetti competenti, nell'ambito degli strumenti di pianificazione del trasporto e sulla base di una specifica analisi della domanda di mobilità di carattere "potenziale";
- **Lotto di affidamento**, al fine di esporre con la massima chiarezza gli elementi distintivi (e quelli correlati) ai concetti di Ambito e Bacino sopra esposti.

La sezione è stata inoltre oggetto di specifici ulteriori interventi di revisione, con l'inserimento in particolare di nuove definizione (i.e. *effetti di rete, esternalità negative*) e specificando i

parametri/indicatori utilizzati nello sviluppo della metodologia (i.e. *disponibilità a pagare, grado di urbanizzazione, load factor*).

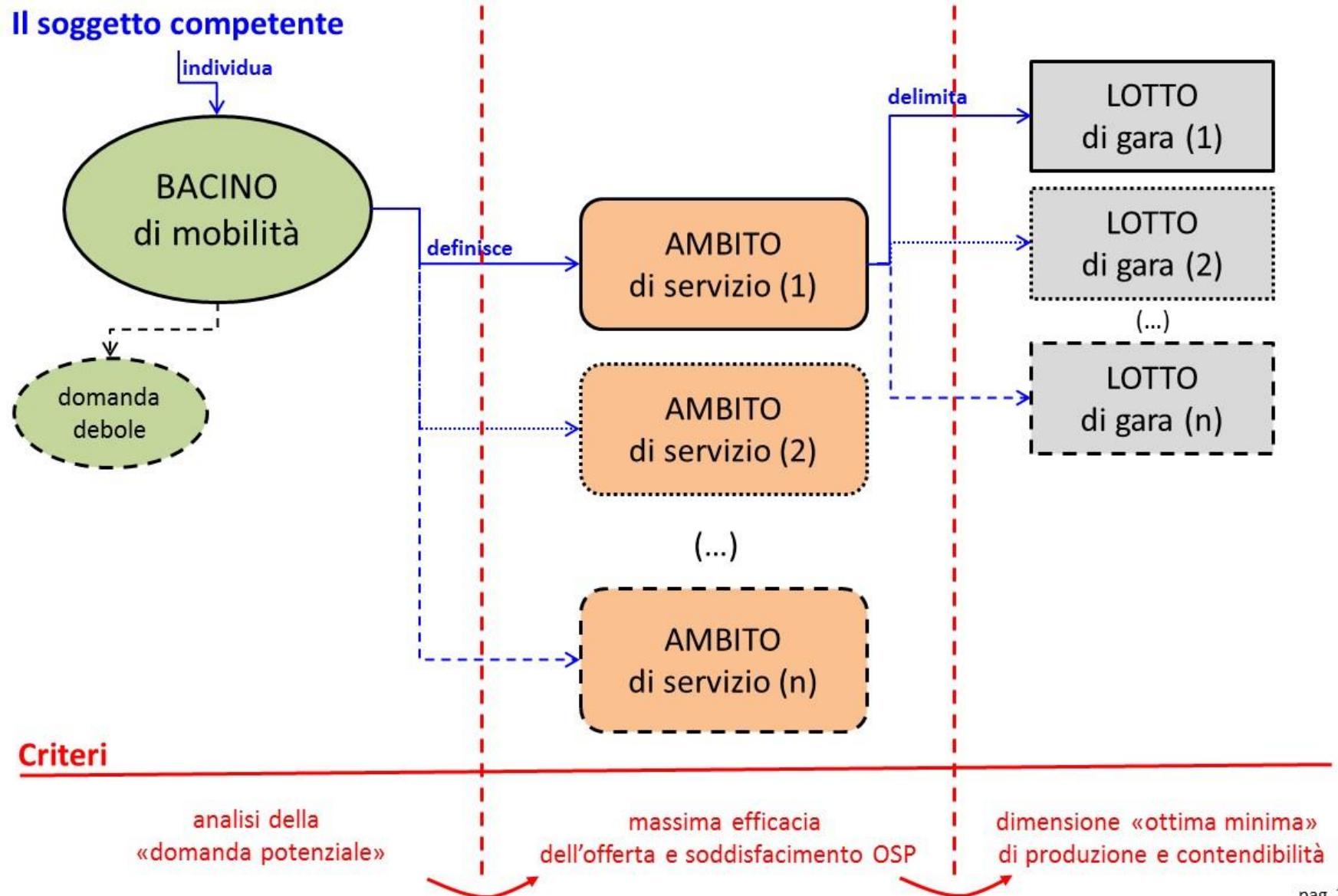
Infine si è ritenuto opportuno sviluppare un approfondimento sul tema della lunghezza e durata degli spostamenti e delle relative soluzioni di trasporto attuabili, con particolare riferimento alle aree caratterizzate da “domanda debole” (come definite nella Misura 2), distinguendo concettualmente le specifiche definizioni di *Spostamenti di breve* e di *media – lunga distanza*.

APPENDICE 1
QUADRO COMPARATIVO - definizioni

| | BACINO di mobilità | AMBITO di servizio | LOTTO di gara |
|--------------------------------|--|---|---|
| Aspetti concettuali | Porzione di territorio in cui si determina auto-contenimento dei flussi di mobilità, rilevato sulla base di analisi della «domanda potenziale» della popolazione | Sistema composito di servizi di trasporto pubblico, anche di diverse modalità e tipologie, funzionale a soddisfare OSP ed esigenze essenziali di mobilità dei cittadini | Sistema specifico di rete/servizi di trasporto, individuato sulla base di criteri di tipo geografico e/o modale, al fine di favorire la massima partecipazione di gestori alla procedura di affidamento dei servizi, minimizzando il finanziamento pubblico, a parità di efficienza ed efficacia di produzione. |
| Aspetti operativi | Individuazione di un'area «uniforme» (senza soluzione di continuità) sulla base delle caratteristiche socio-economiche, demografiche e comportamentali della «domanda di mobilità potenziale», misurata attraverso apposite indagini e/o simulazioni effettuate dai soggetti competenti; all'interno potranno essere individuate (una o più) aree «a domanda debole» | Definizione di una o più modalità e/o tipologia di servizio di trasporto, con l'obiettivo di ottimizzare l'efficienza, efficacia ed economicità delle soluzioni da adottare, al fine di soddisfare la domanda di mobilità rilevata in un determinato territorio e i relativi OSP. | Delimitazione di una specifica rete di servizi di trasporto (e delle relative interrelazioni modali, funzionali e tariffarie), basata sull'analisi delle condizioni di mercato, al fine di individuare la dimensione/ articolazione «ottima minima» di produzione e contendibilità. |

APPENDICE 1

Work-Flow del procedimento



APPENDICE 1

Profili di definizione dell'Ambito funzionali a soddisfare OSP

