

Parere reso alla Provincia di Lecce ai sensi della Misura 4, punto 11 e Misura 6, punto 2 della delibera ART n. 48 del 30 marzo 2017 in merito alla suddivisione in lotti di affidamento del servizio di Trasporto Pubblico Locale nel bacino della Provincia di Lecce.

L'Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta del 6 maggio 2021

premesso che:

- l'art. 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (di seguito: decreto-legge n. 201 del 2011), che istituisce l'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità), al comma 2, lettera f), come integrato dall'art. 48, comma 6, del decreto-legge del 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, e successive modificazioni, prevede che l'Autorità definisca, *inter alia*, *"i criteri per la determinazione delle eccezioni al principio della minore estensione territoriale dei lotti di gara rispetto ai bacini di pianificazione, tenendo conto della domanda effettiva e di quella potenziale, delle economie di scala e di integrazione tra servizi, di eventuali altri criteri determinati dalla normativa vigente, nonché a definire gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e a stabilire i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici"* nonché, con riferimento al trasporto pubblico locale, *"gli schemi dei contratti di servizio per i servizi esercitati da società in house o con prevalente partecipazione pubblica (...) nonché per quelli affidati direttamente"*;
- l'art. 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"*;
- l'art. 48, comma 4, del decreto-legge del 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 (di seguito: decreto-legge n. 50 del 2017), e successive modificazioni dispone che il bacino di mobilità sia articolato in più lotti di affidamento, tenuto conto delle caratteristiche della domanda;
- l'Allegato A alla delibera ART n. 48 del 30 marzo 2017 (di seguito: delibera 48/2017), recante *"Criteri per la identificazione dei lotti dei servizi di trasporto da affidare in regime di esclusiva"*, prevede l'invio all'Autorità della relazione predisposta dal soggetto competente *"prima dell'adozione dell'atto amministrativo di individuazione dei lotti da affidare [...] ai fini dell'espressione di un parere da rilasciare entro 45 giorni"*, nella quale si illustrano e motivano le scelte inerenti *"le opzioni di finanziamento degli obblighi di servizio pubblico"* nonché *"i fattori di mercato considerati ai fini del dimensionamento dei lotti da affidare"* (Misura 6, punto 2, e Misura 4, punto 11);
- la Provincia di Lecce (di seguito: Provincia), con nota del 30 novembre 2020 (prot. ART n. 18995/2020) ha trasmesso all'Autorità la relazione prevista ai sensi del punto 2, Misura 6 della delibera in parola (di seguito: Relazione), integrata successivamente con nota del 31 marzo 2021 (prot. ART n. 4019/2021);

esaminata la documentazione trasmessa, ritiene di svolgere le osservazioni riportate di seguito.

Con riguardo ai lotti di affidamento, la configurazione scelta individua, all'interno del bacino di mobilità provinciale, due lotti, l'uno relativo ai servizi extraurbani e urbani dei comuni c.d. "minori" (Casarano, Galatina e Gallipoli) di dimensioni pari a circa 10,5 mln bus*km/anno, e l'altro relativo ai servizi urbani del comune di Lecce di dimensioni pari a circa 2,4 mln bus*km/anno, per un ammontare complessivo di circa 12,9 mln

bus*km/anno. Tale configurazione, come emerge dalla documentazione trasmessa, è anche il risultato di scelte di politica pubblica della Provincia circa le caratteristiche qualitative che dovrà avere il servizio nei prossimi anni, nonché di un significativo sforzo di riorganizzazione della rete, in parte anche derivante da precedenti provvedimenti regionali, finalizzato a rendere l'offerta di servizi maggiormente attrattiva e rispondente alle esigenze degli utenti. Al fine di valutare la economicità dei lotti individuati, la Provincia ha stimato i costi con il metodo del costo standard, di cui al D.M. n. 157/2018, rettificati al fine di tener conto delle specificità del contesto e degli obiettivi dell'Ente in termini di promozione dell'efficienza, come previsto dall'art. 27 comma 8-bis del decreto-legge n. 50 del 2017, pervenendo al c.d. costo standard "micro", riferimento per l'elaborazione dei piani economico finanziari simulati (PEFs). La configurazione scelta è stata confrontata con una configurazione alternativa a tre lotti, evidenziando l'assenza di economie di scala a livello di produzione del servizio nei due scenari considerati e un costo pressoché invariante per la Provincia. L'Ente evidenzia inoltre la sussistenza di economie di diversificazione garantite dalla presenza di servizi sia urbani che extraurbani nel lotto di maggiori dimensioni, ed economie legate alla gestione amministrativa di un singolo contratto da parte di ciascun Ente nella configurazione individuata. Vengono inoltre considerate le economie di scala eventualmente conseguibili a livello di organizzazione di impresa per i potenziali partecipanti alle procedure di gara. Particolare attenzione è posta sulla contendibilità e appetibilità della gara, evidenziando l'intento di attrarre soggetti adeguatamente strutturati, anche di scala nazionale e internazionale, con l'obiettivo di assicurare un incremento della qualità dei servizi, e supportando in tal modo la scelta di individuare un lotto da 10,5 mln bus*km/anno.

Tenuto conto delle considerazioni contenute nella Relazione, l'articolazione dei lotti individuata risulta conforme ai criteri della Misura 6 della delibera 48/2017 e in linea con il principio di cui al sopracitato art. 48, comma 4, del decreto-legge n. 50 del 2017, di suddivisione del bacino di mobilità in più lotti di affidamento.

In ogni caso, al fine di rendere possibili più compiute valutazioni in merito al grado di efficacia dell'offerta di servizi programmata rispetto al soddisfacimento delle esigenze di domanda di trasporto pubblico, con particolare attenzione anche alla domanda debole, si ritiene necessario che la Provincia renda sistematico l'impiego di strumenti di analisi della domanda di mobilità (effettiva, potenziale e debole) e dell'offerta di trasporto, per poter aggiornare i documenti di pianificazione e programmazione dei servizi, nonché rimodulare l'offerta di servizi durante il periodo di durata contrattuale in modo da renderla maggiormente rispondente alle esigenze di domanda. Tra i diversi strumenti che gli enti competenti (rispettivamente, Provincia e Comune di Lecce) potranno attivare, come anche indicati nella delibera 48/2017, in vista dell'approssimarsi dei nuovi affidamenti, si ritiene opportuno, nell'ambito della definizione del sistema di monitoraggio da includere nei contratti di servizio, che siano previsti specifici obblighi in capo alle imprese affidatarie relativamente alla trasmissione di dati sui passeggeri trasportati (totali e per tipologia tariffaria), sul riempimento dei mezzi (*load factor*) nelle fasce orarie di punta e di morbida e sulla redditività delle linee (ricavi da traffico, *coverage ratio*), utili sia nel breve-medio termine al fine di rivedere l'offerta di servizi durante il periodo di vigenza dei contratti, sia nel medio-lungo termine al fine di individuare il perimetro del nuovo affidamento sulla base di evidenze quantitative, anche con una particolare attenzione a servizi a redditività positiva di cui valutare l'eventuale esplorazione. A tal proposito, il monitoraggio dei servizi di trasporto oggetto di affidamento dovrà consentire sia di misurare gli impatti e l'adeguatezza della configurazione dei lotti scelta, sia di rilevare i miglioramenti in efficienza e qualità dei servizi che saranno ottenuti con il rinnovato progetto di servizi e il nuovo assetto contrattuale, da misurare attraverso specifici indicatori di *performance*. Tra essi, devono essere considerati, almeno i seguenti: quota modale del trasporto pubblico su strada, misurata sulla base del numero di passeggeri trasportati; variazione del numero di passeggeri trasportati nel tempo; *load factor* per fascia oraria/giorno della settimana/periodo dell'anno (punta e morbida) e per linea; *coverage ratio* per linea calcolato come previsto dall'art. 19, comma 5, del d.lgs. n. 422/1997; presenza di integrazione tariffaria e relativa estensione all'intero bacino di mobilità.

Sempre al fine di valutare l'adeguatezza della configurazione dei lotti, nel breve-medio termine, i soggetti competenti (rispettivamente, Provincia e Comune di Lecce) potranno ricorrere ad appositi meccanismi da introdurre nei medesimi contratti di servizio di prossima stipula, quali idonee clausole di flessibilità, per consentire la riprogrammazione, rimodulazione e riorganizzazione dei servizi in base agli esiti del

monitoraggio sistematico che verrà effettuato, anche con eventuali modifiche, nei termini di legge previsti, del perimetro dei servizi affidati, con particolare riferimento a quelli che insistono sulle zone a domanda debole.

Inoltre, si ritiene opportuno specificare alcune raccomandazioni in merito alla fase di definizione dei contenuti della documentazione di gara, successiva a quella di individuazione dei lotti, che dovranno inoltre trovare riscontro, in termini più specifici, nella Relazione di Affidamento *ex delibera n. 154/2019*. Tali raccomandazioni intendono contribuire al superamento delle criticità ravvisate riconducibili anche al frammentario assetto storico dei servizi, tenendo adeguatamente conto dell'evoluzione delle esigenze della domanda, nonché di favorire la partecipazione di operatori che garantiscono un adeguato livello di efficienza e innovazione. In tale senso appare opportuno che la Provincia adotti un disegno di gara "flessibile", attraverso la definizione di criteri premiali per la selezione di progetti di offerta di servizi modulati sulle effettive esigenze della domanda, tenendo conto della relativa evoluzione, e dunque in grado di incrementare i passeggeri trasportati e i ricavi da traffico, oltre che capaci di perseguire risultati di efficacia e qualità nella gestione dei servizi (rapida rimodulazione dell'offerta, integrazione tra servizi diversi, tempi di reazione in caso di disservizi, impiego dei dati raccolti per erogare un'offerta di servizi a maggior valore aggiunto per gli utenti), anche proponendo un uso efficiente dei mezzi e servizi innovativi come, ad esempio, servizi a chiamata su piattaforma digitale.

L'adozione delle misure indicate potrà contribuire a favorire l'incremento dei ricavi, anche attraendo nuova domanda di spostamento e aumentando la quota di *split* modale del TPL, e conseguentemente del *coverage ratio*. Sul punto, merita attenzione il possibile impatto sulla domanda di trasporto e sul conseguente futuro assetto complessivo del settore del TPL derivante dall'emergenza epidemiologica in corso e sulla modalità di assorbimento di tali effetti nel corso della durata dei contratti.

Con riguardo all'aggiornamento del sistema tariffario e all'eventuale futura implementazione di un sistema di tariffazione integrata, oltre a rammentare la necessità di correlare le tariffe al livello della qualità del servizio (metodo del *price-cap*, Misura 5 della delibera 48/2017 e Misura 27 della delibera 154/2019), si invita a tener conto delle preferenze degli utenti, inclusa la "disponibilità a pagare", da rilevare attraverso apposite analisi/indagini.

La Relazione *ex delibera 48/2017*, come già integrata, dovrà essere pubblicata sul *sito web* istituzionale della Provincia, come previsto dalla Misura 4 punto 11 della richiamata delibera.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, sulla base degli elementi contenuti nella Relazione, il parere può rendersi in senso favorevole all'articolazione del bacino di mobilità della Provincia di Lecce nei due lotti di affidamento così come individuati nella documentazione trasmessa, con l'invito a dare seguito alle valutazioni e raccomandazioni espresse.

Il presente parere è trasmesso alla Provincia di Lecce e, per conoscenza, al Comune di Lecce e pubblicato sul *sito web* istituzionale dell'Autorità.

Torino, 6 maggio 2021

Il Presidente

Nicola Zacheo

(documento firmato digitalmente
ai sensi del D.Lgs 82/2005 s.m.i.)

