

Parere reso alla Regione Abruzzo 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 ferroviario regionale.

L'Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta del 31 maggio 2022

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), alla Misura 6 recante “Criteri per la identificazione dei lotti dei servizi di trasporto da affidare in regime di esclusiva”, prevede, al punto 2, 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*”;
- la Regione Abruzzo (di seguito: Regione), con nota del 6 aprile 2022 (prot. ART n. 9644/2022), successivamente integrata con nota del 5 maggio 2022 (prot. ART n. 12453/2022), ha trasmesso all'Autorità la relazione prevista ai sensi del punto 2, Misura 6 della delibera in parola (di seguito: Relazione);
- la Relazione, propedeutica alla procedura di affidamento diretto alla società Trenitalia S.p.A. (di seguito: Trenitalia) dei servizi di trasporto ferroviario di propria competenza, è relativa ai servizi ferroviari regionali eserciti su rete nazionale;

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

In merito alla valutazione del grado di adeguatezza dell'offerta di servizi programmata nell'ambito del contratto di servizio di prossima stipula, si ritiene necessario che la Regione renda sistematico l'impiego di strumenti di analisi della domanda di mobilità (effettiva, potenziale e debole), della disponibilità a pagare degli utenti e dell'offerta di trasporto, al fine di meglio provvedere al soddisfacimento delle esigenze di domanda di trasporto pubblico. Le evidenze raccolte attraverso le citate analisi potranno consentire di aggiornare i documenti di pianificazione e programmazione dei servizi e di rimodulare l'offerta di servizi durante il periodo di durata contrattuale in modo da renderla maggiormente rispondente all'evoluzione delle esigenze della domanda, tenuto conto delle condizioni di offerta di modalità di trasporto anche alternative che potranno subire modifiche nel tempo.

Con riferimento alle citate analisi di domanda e offerta, al fine di rendere possibili più compiute valutazioni in futuro e di favorire una migliore conoscenza dell'utilizzo del servizio, si ritiene opportuno che la Regione basi le proprie decisioni sull'analisi dei dati aggiornati di domanda e offerta, raccolti attraverso apposite indagini (tra le quali, particolarmente efficaci sono quelle basate sulla metodologia delle preferenze dichiarate) e, per quanto riguarda la domanda effettiva, utilizzando i dati sugli spostamenti rilevabili attraverso le registrazioni dei sistemi tecnologici a bordo dei mezzi (ad esempio, contapasseggeri) o i sistemi di bigliettazione elettronica, opportunamente da implementare, superando progressivamente i metodi di raccolta dei dati più tradizionali (ad esempio, conteggi manuali). Con riguardo alle analisi della domanda, si raccomanda l'inclusione di verifiche sulla disponibilità a pagare degli utenti, al fine di completare la profilazione dell'utenza dei servizi di trasporto.

Sempre con riguardo alla domanda effettiva, nell'ambito del sistema di monitoraggio da includere nel contratto di servizio di prossima sottoscrizione, occorre prevedere specifici obblighi di trasmissione in capo all'impresa affidataria di tutti i dati e indicatori riguardanti l'utenza servita ed, almeno, quelli relativi a: passeggeri trasportati (totali e per tipologia tariffaria) e loro variazione nel tempo, grado di riempimento dei mezzi (*load factor*) nelle fasce orarie di punta e di morbida e quota modale del trasporto pubblico su ferrovia, misurata sulla base del numero di passeggeri trasportati. Nell'ambito del monitoraggio dell'andamento del servizio, rilevanza assumono anche i dati sulla redditività del servizio e sui ricavi tariffari per tipologia di biglietto, che rendono necessario prevedere obblighi di trasmissione almeno dei dati, per linea/direttrice, relativi ai ricavi e al *coverage ratio*. Tale insieme di dati potranno essere utilizzati anche ai fini della definizione del perimetro del successivo futuro affidamento, che potrebbe essere rivisto anche in funzione dell'andamento del progetto di conversione all'idrogeno della linea Terni-Rieti-L'Aquila-Sulmona attualmente a semplice binario e non elettrificata.

Inoltre, merita attenzione il possibile impatto sulla domanda di trasporto e sul conseguente futuro assetto complessivo del settore del TPL a seguito della pandemia da Covid-19 e sulla modalità di assorbimento dei suoi effetti nel corso della durata del contratto.

Si ritiene opportuno che, sia per gli impatti della pandemia, che in relazione all'evoluzione delle esigenze della domanda e degli assetti di offerta, il contratto di servizio di prossima stipula contenga idonee clausole di flessibilità, per consentire la riprogrammazione, rimodulazione e riorganizzazione dei servizi in base alla domanda effettiva e agli esiti del monitoraggio sistematico che l'Ente e le imprese affidatarie effettueranno nel periodo di validità contrattuale.

In riferimento alla conformità dei lotti individuati a un criterio di economicità, la Regione propone una configurazione costituita da due lotti, uno di prossimo affidamento all'impresa Trenitalia S.p.A. per i servizi di trasporto ferroviario regionale eserciti su rete nazionale, e l'altro, di dimensioni contenute, affidato per il periodo 2018-2027 all'impresa TUA S.p.A., relativo ai servizi eserciti su rete interconnessa regionale e nazionale. Tale individuazione dei lotti ferroviari non si configura come un'eccezione al principio di non coincidenza tra bacino di mobilità e lotto di gara, ai sensi del d.l. 24 aprile 2017, n. 50. Inoltre, considerata la produzione chilometrica dei lotti individuati, parrebbe che il conseguimento di eventuali economie di scala e di densità potrebbe verificarsi maggiormente all'interno del lotto di prossimo affidamento all'impresa Trenitalia S.p.A. relativo ai servizi su rete nazionale, stante la dimensione in termini di produzione chilometrica, mentre il lotto affidato all'impresa TUA S.p.A. potrebbe risultare non economico, anche in

relazione al basso numero di passeggeri trasportati. Ad ogni modo, il mantenimento di tale ultimo lotto è motivato da ragioni socio-economiche riconducibili all'esigenza di garantire un collegamento tra l'entroterra e le zone costiere e costituire, insieme al lotto di prossimo affidamento all'impresa Trenitalia S.p.A., un insieme di servizi per i quali lo stesso Ente si impegna a preservare l'equilibrio economico-finanziario delle singole imprese, nel rispetto dei vincoli di bilancio regionale.

Al riguardo, fermo restando che l'equilibrio economico-finanziario dei servizi da affidare, nel rispetto dei vincoli di bilancio regionale, dovrà emergere dai PEF/PRO, allegati ai contratti di servizio, di cui alla delibera 120/2018, si ritiene opportuno, prendendo atto delle integrazioni funzionali tra i due lotti, invitare la Regione a valutare se sussistano le condizioni per la progressiva sostituzione modale dell'attuale servizio ferroviario esercito da TUA con un potenziamento del servizio automobilistico, come anche indicato nella Misura 3, punto 1 della delibera ART 48/2017 e relativa Relazione illustrativa. Come meglio illustrato in tale atto, il perseguimento delle esigenze "socio-economiche" richiamate dalla Regione, che coincidono con l'ambito del servizio pubblico, può essere realizzato in maniera efficiente e, dunque, con un minor dispendio di risorse pubbliche, attraverso modalità di trasporto pubblico alternative o meglio integrate tra loro che, a costi inferiori, considerati anche quelli ambientali, possono con le medesime prestazioni soddisfare le predette esigenze di domanda, scongiurando anche il rischio di eventuali sovrapposizioni funzionali.

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

Infine, considerato che la procedura rientra nell'ambito applicativo anche delle delibere ART n. 120/2018, n. 154/2019 e n. 16/2018, gli aspetti di efficientamento e di qualità del servizio dovranno trovare adeguata trattazione nell'ambito delle correlate relazioni (PEF e PRO, Relazione di Affidamento) da trasmettere all'Autorità per le valutazioni di competenza.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, il Parere può rendersi in senso favorevole all'articolazione del bacino di mobilità della Regione Abruzzo come configurato nella Relazione, con l'invito a dare seguito alle osservazioni espresse.

Il presente Parere è trasmesso alla Regione Abruzzo e pubblicato sul sito *web* istituzionale dell'Autorità.

Torino, 31 maggio 2022

Il Presidente
Nicola Zaccheo

(documento firmato digitalmente
ai sensi del d.lgs. 82/2005)