

Parere reso all’Agenzia della Mobilità Piemontese ai sensi della Misura 4, punto 11 e Misura 6, punto 2 della delibera n. 48 del 30 marzo 2017 in merito ai lotti di affidamento del servizio di Trasporto Pubblico Ferroviario della Regione Piemonte.

L’Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta del 16 giugno 2022

premessi che:

- l’art. 37, comma 3, lettera a) 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 anche: Autorità o ART) 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. 37 del decreto-legge n. 201 del 2011, 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 (di seguito: decreto-legge n. 50 del 2017), 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 del decreto-legge n. 1/2012, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, prevede che l’Autorità definisca *“[...] 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.”*;
- la delibera n. 48 del 30 marzo 2017 (di seguito: delibera 48/2017), disciplina i *“Criteri per la identificazione dei lotti dei servizi di trasporto da affidare in regime di esclusiva”*, e prevede, in particolare, 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 a *“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 dell’Allegato A);
- l’Agenzia della Mobilità Piemontese (di seguito: Agenzia), con nota del 6 maggio 2022 (prot. ART n. 12595/2022) ha trasmesso all’Autorità la relazione prevista ai sensi del punto 2, Misura 6 della delibera in parola (di seguito: Relazione);
- la Relazione è propedeutica alla procedura di affidamento diretto alla società Trenitalia S.p.A. (di seguito: Trenitalia) del lotto del Servizio Ferroviario Regionale (di seguito: SFR);

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

Con riferimento all'applicazione della metodologia disciplinata dalla delibera n. 48/2017, la definizione degli ambiti di servizio pubblico risulta non del tutto conforme, con conseguenti effetti sulla perimetrazione dei lotti, in quanto appare rispondere ad una classificazione dei servizi invece di essere correlata al soddisfacimento delle esigenze di mobilità. Considerato tuttavia che la parte dei servizi, corrispondente ai servizi SFM, è già stata recentemente affidata, si raccomanda di rivedere la definizione degli ambiti di servizio pubblico in vista dei futuri affidamenti, applicando quanto previsto dalla disciplina regolatoria, anche al fine di poter sviluppare valutazioni più ampie sulle possibili configurazioni alternative dei lotti di affidamento, con l'obiettivo di perseguire l'efficienza nell'uso delle risorse pubbliche e l'efficacia del servizio nel soddisfacimento delle esigenze degli utenti.

Con particolare riferimento all'ambito del Servizio Ferroviario Sospeso (di seguito: SFS) e all'ambito del Servizio di bus cooperativi con il servizio ferroviario (di seguito: SBC), considerato che i servizi ivi contenuti sono svolti prevalentemente con autobus e che è prevista la riattivazione nel breve termine soltanto di alcune delle linee ferroviarie sospese, si ricorda di includere tali servizi negli ambiti dei servizi non ferroviari e procedere al relativo affidamento tramite procedure aperte, così come peraltro previsto dall'art. 34-*octies* del d.l. n. 179/2012. Le linee ferroviarie sospese che saranno riattivate nel breve termine dovranno essere incluse negli altri ambiti dei servizi ferroviari già definiti, in particolare nell'ambito del Servizio Ferroviario Metropolitano (di seguito: SFM) e nell'ambito SFR, in modo tale da poterle inserire nei relativi lotti di affidamento. Nell'eventualità che in futuro altre linee ferroviarie attualmente sospese siano riattivate, potranno essere incluse negli ambiti di servizio pubblico (e nei relativi lotti) che saranno individuati, senza la necessità di prevedere un ambito specifico per le linee sospese, la cui definizione risponderebbe prevalentemente a un criterio classificatorio (*supra*) piuttosto che alla funzione di soddisfacimento delle esigenze di domanda.

In merito all'analisi della domanda, preso atto del già ampio impiego di diverse fonti di dati da parte dell'Agenzia a tale scopo, si raccomanda di procedere con l'aggiornamento delle matrici Origine-Destinazione tramite gli esiti dell'Indagine sulla Mobilità delle Persone e sulla Qualità dei trasporti 2021 e di effettuare aggiornamenti con frequenza sistematica, anche integrando i dati delle indagini con quelli desumibili da altre fonti (*big data*, dati da *mobility management*, contapasseggeri, ecc.), in modo da meglio analizzare l'evoluzione delle abitudini di mobilità, anche in conseguenza dell'impatto della pandemia. In particolare, riguardo alla stima della domanda potenziale, si raccomanda di effettuare indagini di tipo *stated preferences*, al fine di rilevare le preferenze degli utenti anche in relazione alle evoluzioni socio-economiche e alla diffusione di opportunità di formazione e lavoro da remoto, migliorandone la profilazione anche includendo la *willingness to pay*. A tal proposito, nell'ambito della Relazione di Affidamento ex delibera n. 154/2019, saranno oggetto di specifica attenzione le indicazioni che l'Agenzia, in base a quanto anticipato nella Relazione, fornirà in merito all'evoluzione del quadro di domanda e ai campi di variazione delle grandezze *driver*, che gli operatori dovranno assumere a riferimento per stimare l'utenza dei servizi. Relativamente alle aree a domanda debole, se ne raccomanda la loro individuazione sulla base di un'adeguata metodologia che prescindano dai confini amministrativi e di quantificare tale componente di domanda dal punto di vista sia spaziale sia temporale, ai fini delle attività propedeutiche per l'affidamento dei servizi non ferroviari, per i quali si attende l'invio della relativa Relazione dei Lotti ex delibera 48/2017.

Sempre con riguardo alla domanda, si raccomanda di includere nel sistema di monitoraggio dei Contratti di Servizio (di seguito: CdS) di prossima stipula, obblighi cogenti in capo all'impresa affidataria per la rilevazione sistematica e la trasmissione di dati e indicatori relativi all'utenza, specificando almeno i seguenti: passeggeri trasportati (totali e per tipologia tariffaria) e relativa variazione nel tempo, grado di riempimento dei mezzi (*load factor*) nelle fasce orarie di punta e di morbida. Nell'ambito del sistema di monitoraggio del servizio, assumono particolare rilevanza i dati sulla redditività del servizio e sui ricavi tariffari per tipologia di biglietto, per i quali occorre prevedere analoghi obblighi sanzionabili nell'ambito dei CdS per la trasmissione da parte dell'impresa affidataria almeno dei dati relativi ai ricavi e al *coverage ratio*, per linea/direttrice. Tali dati dovranno essere utilizzati nelle attività propedeutiche dei futuri affidamenti per l'individuazione del perimetro dei servizi da assoggettare a Obblighi di Servizio Pubblico, anche identificando eventuali linee che potrebbero essere espunte e lasciate al libero mercato, includendoli nelle future Relazioni da redigere ai sensi

delle delibere dell’Autorità a supporto delle decisioni assunte per l’individuazione dei lotti. Infine, si ritiene opportuno che l’Agenzia monitori la quota modale del trasporto pubblico su ferrovia, misurata sulla base del numero di passeggeri trasportati.

Riguardo all’offerta programmata, preso atto dell’approccio adottato dall’Agenzia nell’ottica di indurre le imprese a proporre soluzioni sulla base del proprio *know how*, si rimandano alle prossime osservazioni sulla Relazione di Affidamento *ex delibera* 154/2019, che dovrà essere inviata successivamente, le valutazioni in merito alle indicazioni che l’Agenzia fornirà agli operatori circa le evoluzioni previste/desiderate e i *range* di variazione ammessi per le grandezze che caratterizzano i servizi, anche in correlazione con le indicazioni che saranno fornite dall’Agenzia stessa relativamente alle evoluzioni della domanda. Ancora sull’offerta programmata, rilevando positivamente l’ipotesi rappresentata relativamente al meccanismo incentivante delle *performance* dell’impresa affidataria da prevedere nel nuovo affidamento SFR, si suggerisce di utilizzare le analisi di redditività delle linee e di *willingness to pay* al fine di individuare l’eventuale quota di servizi da sottrarre al perimetro. Inoltre, considerato l’impatto della pandemia sui comportamenti degli utenti e quindi sulla domanda di mobilità, si raccomanda di introdurre nei CdS di prossima stipula opportune clausole di flessibilità, nei limiti previsti dall’ordinamento, ai fini di una rimodulazione e riorganizzazione dei servizi, qualora necessaria in base a rilevate diverse esigenze di domanda.

Per quanto riguarda l’aggiornamento tariffario, preso atto di quanto rappresentato dall’Agenzia, si ritiene opportuno segnalare che, ritenendo l’applicazione del metodo del *price-cap* per l’aggiornamento delle tariffe, di cui alla Misura 27 della delibera n. 154/2019, compatibile con la presenza di un sistema tariffario integrato, nell’ambito della richiamata delibera sono state fornite indicazioni in merito all’applicazione del metodo anche in presenza di sistemi integrati attraverso l’applicazione di opportuni fattori correttivi per tenere conto delle variazioni non proporzionali per i diversi titoli di viaggio interessati (*cf.* Relazione Istruttoria pp. 55-58).

Con riguardo ai lotti di affidamento, la configurazione individuata prevede tre lotti: uno relativo all’ambito del Servizio Ferroviario Transfrontaliero (di seguito: SFT) di dimensioni pari a 0,16 mln treni*km annui, affidato a BLS AG fino al 31/12/2022, uno relativo all’ambito SFM di dimensioni pari a 6,18 mln treni*km, affidato a Trenitalia S.p.A. fino al 31/12/2035¹, uno relativo al servizio SFR di dimensioni pari a 13,16 mln treni*km attualmente effettuato da Trenitalia S.p.A. in regime di imposizione di OSP fino al 30/06/2022. Tale ultimo lotto sarà oggetto di affidamento diretto a Trenitalia S.p.A. dal 01/07/2022 in base a quanto specificato nell’avviso di pre-informazione da ultimo rettificato ad aprile 2022. La configurazione individuata dall’Agenzia prevederebbe inoltre uno o più lotti (non definiti nel dettaglio) per gli ambiti SFS ed SBC.

Tale configurazione, come emerge dalla Relazione, sembra essere il risultato della scelta predeterminata da parte della Regione Piemonte di procedere con l’affidamento diretto del servizio di cui alla DGR 17 ottobre 2016, n. 8-4053 – modalità consentita dall’attuale quadro normativo eurounitario e nazionale, salvo quanto si dirà dopo in relazione alle riforme in materia di concorrenza previste dal PNRR –, oltre che della circostanza per la quale parte dei servizi sono già stati affidati.

Quanto rappresentato da AMP in merito all’economicità e contendibilità del servizio SFR, data la presenza di due operatori nel Sistema di Qualificazione dei concessionari dei servizi di trasporto pubblico locale istituito dall’Agenzia e di altri operatori esteri che potrebbero avere caratteristiche adeguate per effettuare il servizio appare in linea con i criteri indicati dalla delibera 48/2017. Inoltre, è stato individuato un solo lotto per ciascun ambito, includendo nel lotto SFR linee caratterizzate da diversa redditività, che in tal modo contribuiscono a ridurre il contributo pubblico.

In merito al lotto SFT, l’Agenzia rappresenta che le peculiari caratteristiche tecniche della linea rendono preferibile il mantenimento del lotto separato.

¹ di cui 0,44 treni*km sono relativi alla linea SFMA Torino-Germagnano-Ceres (rete isolata), attualmente esercita da Gruppo Torinese Trasporti S.p.A. nell’ambito del provvedimento di emergenza, emesso ai sensi dell’art. 5 par. 5 del reg. 1370/2007, consistente nell’imposizione di obblighi di servizio, con decorrenza dal 1/1/2021 e scadenza (da ultimo prorogata) al 31/12/2022, nelle more del programmato trasferimento a Trenitalia S.p.A. dell’operatività di tale servizio.

Invece con riferimento al lotto SFM, l'Agenzia specifica che eventuali valutazioni di diversa configurazione saranno effettuate all'approssimarsi della scadenza del CdS vigente.

Considerato che il servizio ferroviario piemontese prevede volumi di produzione e ricavi tariffari significativi, con valori di *coverage ratio* al di sopra della soglia del 35% di cui al d.lgs. 422/1997, si ritiene che esso potrebbe risultare attrattivo per operatori qualificati, anche di medie dimensioni. Al riguardo, si osserva che la modalità di affidamento diretto va valutata anche alla luce della prossima evoluzione del quadro normativo in materia, dovendosi tenere conto di quanto da ultimo rappresentato in sede di Consiglio dell'Unione Europea nell'Allegato alla "*Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*" circa la preoccupazione per l'assetto concorrenziale del mercato ferroviario regionale italiano, dove viene evidenziata, nell'ambito delle riforme in materia di concorrenza previste dal PNRR, l'importanza di incentivare l'adozione di procedure competitive per gli affidamenti del trasporto pubblico ferroviario. Alla luce della sopra menzionata evoluzione normativa in corso, si suggerisce di considerarne le relative conseguenze sulla perimetrazione dei lotti e si ritiene pertanto opportuno raccomandare di effettuare opportune valutazioni a riguardo in vista dei futuri affidamenti. In tal senso, le analisi di contendibilità e di economicità di cui alla Misura 6, della delibera 48/2017, da sviluppare anche attraverso il confronto tra scenari diversi, a seguito di una corretta applicazione della metodologia disciplinata dalla suddetta delibera in fase di definizione degli ambiti di servizio pubblico, consentono di pervenire all'individuazione di lotti contendibili nell'ambito dei quali si possono realizzare economie di scala e di densità nell'effettuazione del servizio, con conseguente risparmio di risorse pubbliche.

Rammentando che la Relazione *ex* delibera 48/2017 dovrà essere pubblicata sul *sito web* istituzionale dell'Agenzia, come previsto dalla Misura 4 punto 11 della richiamata delibera, considerato che la procedura rientra nell'ambito applicativo delle delibere n. 16/2018, n. 120/2018 e n. 154/2019, gli aspetti di efficientamento e di qualità del servizio dovranno trovare adeguata trattazione nell'ambito dei correlati documenti (PEF e PRO, Relazione di Affidamento), unitamente agli aspetti che la stessa Agenzia ha ritenuto di rinviare agli stessi, sui quali l'Autorità esprimerà le valutazioni di competenza.

Il presente Parere, reso, sulla base degli elementi contenuti nella Relazione, nel senso sopra indicato e con l'invito a dare seguito alle osservazioni espresse, è trasmesso all'Agenzia e pubblicato sul *sito web* istituzionale dell'Autorità.

Torino, 16 giugno 2022

Il Presidente
Nicola Zaccheo

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