

La regolazione del TPL nel contesto della trasformazione digitale

Intervento del Presidente Nicola Zaccheo al seminario *on line*:

Servizi pubblici locali: industrializzazione dei servizi; aggregazioni e integrazioni delle gestioni per esigenze di funzionalità e caratteristiche dei servizi a rete

Università Alma Mater - Bologna
21 luglio 2022

L'esercizio della delega per il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali nell'ambito del disegno di legge annuale per la concorrenza costituisce una grande occasione per un **intervento riformatore di ampio respiro sul settore del trasporto pubblico locale (TPL), così come su altri servizi pubblici locali.**

In generale, il miglioramento delle *performance* del settore in termini di maggiore industrializzazione, come suggerisce il titolo del seminario odierno, può essere meglio perseguito **agendo sull'insieme dei fattori che si innestano lungo la intera filiera industriale del TPL, che attengono ad aspetti di *governance*, programmazione, regolazione e gestione dei servizi di trasporto pubblico.**

Vorrei quindi soffermarmi in questo intervento sulle principali decisioni assunte dall'ART per favorire l'industrializzazione del settore, evidenziando i profili che meritano ancora attenzione da parte del legislatore nella prospettiva della trasformazione digitale.

Descrizione dell'attuale offerta nel TPL e dello stato degli affidamenti

Inizierei con qualche cenno descrittivo sulla struttura dell'offerta nel TPL urbano ed extraurbano. Secondo gli ultimi dati disponibili, si contano attualmente oltre 900 imprese del TPL, prevalentemente di piccole dimensioni. Mediamente la redditività è bassa e la percentuale di copertura dei costi con i ricavi è ancora, dopo decenni, vicina al 28%, comportando di conseguenza una elevata dipendenza dai finanziamenti pubblici e una bassa capacità di investimento. I risultati gestionali sono differenziati per dimensione di impresa, con una migliore redditività e solidità finanziaria delle medie imprese, anche se, per quanto vedremo anche in seguito, è sempre difficile trarre conclusioni univoche in merito.

Tuttavia, la dimensione incide sulla capacità di innovazione delle imprese. Per esempio, la percentuale delle aziende che utilizzano la bigliettazione elettronica è ancora troppo esigua per consentire di attuare politiche a tutela dell'utenza e di disporre di dati utili ad una migliore progettazione e programmazione dei servizi.

Avuto riguardo alle modalità di affidamento, prevalgono le gestioni dirette (per circa il 73%) seguite da quelle *in house*, in buona parte prolungate negli ultimi anni per il frequente ricorso a proroghe, consentite anche dalla normativa vigente a seguito della emergenza pandemica. La gran parte delle imprese è titolare di un solo affidamento e, in generale, la diversificazione verso altri settori dei trasporti è alquanto limitata.

Una caratteristica distintiva del settore riguarda la notevole “destrutturazione” del fenomeno delle imprese affidatarie aggregate (sotto forma di consorzi, Associazioni Temporanee di Imprese, Raggruppamenti Temporanei di Imprese o altre forme di aggregazione), a capo delle quali vi sono spesso altre imprese a loro volta aggregate, anche su più livelli, che cooperano e competono allo stesso tempo in ambiti territoriali e settori contigui, ma che difficilmente esprimono una unitarietà di gestione. Su questa peculiarità tornerò dopo.

Ma, forse, l’indicatore più significativo che misura e somma tutte le criticità del TPL e che, in particolare, riflette la sua scarsa attrattività nei confronti dei potenziali utenti, è quello relativo alla cd. **quota modale**, ferma ancora a poco più del 9 % prima della pandemia, un valore tra i più bassi nel confronto internazionale (mentre i valori del periodo pandemico/emergenziale sono comprensibilmente ancora più bassi).

Non a caso le previsioni del **PNRR** assumono ad obiettivo per il 2030 e, poi al 2050, un raddoppio della quota modale del TPL, al fine di raggiungere gli obiettivi di **decarbonizzazione** previsti dalla Strategia europea per una mobilità sostenibile e intelligente.

L’azione dell’Autorità di regolazione dei trasporti

Rispetto a questo stato di cose, l’**azione dell’Autorità di regolazione dei trasporti**, in coerenza con il mandato istituzionale conferitole, è stata volta, sin dalla sua istituzione, alla promozione dell’efficienza e dell’economicità delle gestioni e della sostenibilità delle tariffe, alla garanzia di condizioni minime di qualità dei servizi e di loro progressivo miglioramento, a tutela dell’utenza e a presidio dell’uso ottimale delle risorse pubbliche.

In particolare, con riguardo alle gestioni *in house* o in forma diretta, sono state introdotte misure volte al contenimento dei costi in un’ottica incentivante del tipo **subsidy-cap e price-cap**, mentre si sono dettati criteri per la determinazione delle tariffe in maniera più flessibile, in modo da incrementare la troppo bassa redditività delle gestioni. È stato poi rafforzato il **contratto di servizio** con riferimento ai contenuti del monitoraggio e agli obblighi di trasmissione di dati e informazioni da parte degli affidatari, anche per riequilibrare i rapporti tra le parti. Attenzione è stata dedicata anche alle misure di **trasparenza** nella convinzione che la stessa sia uno strumento di efficienza, oltre che di tutela per i cittadini - utenti.

Per **favorire gare contendibili** sono state, inoltre, definite regole per garantire, *in primis*, la disponibilità di beni materiali e immateriali indispensabili per l’effettuazione del servizio e delle informazioni, che costituiscono le principali barriere all’entrata nel settore.

Tra i primi risultati della regolazione vi è stata sicuramente una **riduzione dell’asimmetria informativa che scontano gli enti affidanti** che ne ha potenziato le capacità di definizione e

negoziazione degli strumenti contrattuali e dei bandi di gara. I **Contratti di Servizio (CdS) stipulati con le regole ART contengono, ora, obiettivi di efficienza e di qualità, sistemi di monitoraggio e controllo efficaci, obblighi cogenti di disclosure delle informazioni nei confronti dell'ente affidante e della collettività, strumenti di tutela adeguati per l'utenza, tra i quali gli indennizzi e meccanismi di flessibilità per adattarsi all'evoluzione della domanda e dei mercati.** È, invece, ancora prematuro valutare i risultati dell'azione regolatoria sulle imprese e sulle gestioni, posto che le misure regolatorie si applicano necessariamente solo ai nuovi affidamenti, anche considerando che le misure adottate si pongono, nei confronti degli enti territoriali titolari dei servizi, in termini di "cornice regolatoria" di riferimento. Va poi detto che il **modesto ricorso alle gare e l'uso frequente dell'istituto della proroga da parte degli enti affidanti non ha consentito alle nostre regole di dispiegarsi compiutamente.**

In questo contesto, come già accennato in precedenza, rileva tuttavia osservare che vi è **una fascia emergente di imprese di media dimensione (circa una decina) le quali raggruppano più affidamenti ed esprimono performance positive, oltre a un certo dinamismo, che si manifesta anche nella partecipazione a gare al di fuori del proprio territorio regionale di insediamento.**

I Lotti di affidamento

Le riflessioni prima svolte sulle performance del settore sarebbero incomplete se non si rivolgesse l'attenzione ai **presupposti per il conseguimento delle efficienze di lungo periodo che attengono al tema dell'organizzazione territoriale dei servizi** e della pianificazione dei servizi, e che riflettono le questioni da approfondire nel seminario odierno.

Possiamo qui riferirci all'applicazione della **delibera 48/2017**, che disciplina – tra l'altro – i criteri per l'identificazione dei lotti di affidamento, in coerenza con la **normativa nazionale la quale, con l'art. 48 del DL 50/2017, ha recepito quasi integralmente l'art. 13 e 14 del ben noto, in questa sede, d. lgs. "Madia" sui Servizi Pubblici Locali (SPL).** Pertanto, ha trovato applicazione nel settore del TPL il principio che i bacini di mobilità, nozione eminentemente programmatoria-transportistica, non debbano comprendere una popolazione inferiore ai 350.000 abitanti, come anche previsto in una delle "milestone" del PNRR, e che, inoltre, essi non debbano – di norma – coincidere con i lotti di affidamento, che invece attengono alla fase di produzione del servizio. La regolazione, con la citata delibera 48/2017, ha fornito poi i criteri per misurare l'economicità e contendibilità dei lotti, oltre a una metodologia basata sull'utilizzo di evidenze quantitative e di studi, in particolare sulla domanda.

I casi esaminati successivamente all'adozione della nostra delibera e della citata norma, pressoché coevi, credo forniscano indicazioni utili per affinare l'intervento del legislatore in materia di organizzazione territoriale dei servizi, anche con valenza per altri Servizi Pubblici Locali.

Il combinato disposto della normativa orizzontale di cui all'art. 3-bis (comma 2) del DL 138/2011 e, poi, dal 2017, della normativa speciale di cui all'art. 48 del DL 50/2017, ha portato ad una **riduzione della frammentazione degli enti affidanti e anche ad una maggiore aggregazione dei lotti di affidamento, dove spesso è la Regione ad assumere i compiti di ente affidante** oltre che di ente pianificatore, anche per lotti a livello provinciale e/o per servizi urbani ed extraurbani. Si tratta di un risultato positivo in quanto a enti dimensionalmente più grandi corrisponde una maggiore capacità

delle strutture tecniche e amministrative di governare procedure e contenuti complessi dei CdS e dei bandi di gara, che agevola anche la nostra interlocuzione e l'applicazione delle nostre delibere. Non a caso, anche nel **settore taxi**, di cui non ci occupiamo oggi ma che è una componente integrativa importante del TPL – e rimando in proposito alle nostre recenti linee guida in materia -, noi **auspichiamo il superamento della dimensione comunale** e la *governance* del servizio a livello comprensoriale ricorrendo agli strumenti previsti negli artt. 30-33 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL).

Su quanto l'aggregazione della *governance* nel TPL, ancorché non ancora compiuta, abbia aiutato a superare fenomeni di cattura e a promuovere imprese più solide e competitive, possono svolgersi alcune considerazioni.

Innanzitutto, **anche il livello regionale, soprattutto nel caso di piccole regioni, essa non appare di per sé sufficiente a mettere al riparo da fenomeni di cattura a livello locale** da parte delle imprese *incumbent*, soprattutto se di dimensioni corrispondenti, anche in forme consortili. Tra l'altro, in un settore del trasporto contiguo come quello **ferroviario regionale**, che non posso non considerare dovendosi necessariamente assumere una prospettiva multimodale nel TPL, anche in virtù della trasformazione digitale in corso, le dimensioni di un lotto regionale in corrispondenza di piccole regioni sono spesso antieconomiche (le economie di scala sono più ampie che nel TPL gomma), mentre **l'operatore dominante ha una rilevanza nazionale**.

In ogni caso, lotti più grandi possono favorire la partecipazione di imprese più strutturate, capaci di investire e proporre soluzioni innovative, anche con riferimento alla digitalizzazione. Tuttavia, nella nostra esperienza, questo risultato non è scontato perché da un lato richiede una serie di prerequisiti e di condizioni sui quali l'ART ha tentato di incidere – e vedremo subito come – e dall'altra risente di alcune specifiche condizioni di offerta sulle quali, invece, sarebbe più opportuno un intervento di legge.

Venendo ai prerequisiti, la nostra regolazione prevede che gli enti affidanti o con funzioni di pianificazione e programmazione dei servizi siano tenuti a pubblicare sul proprio sito, e contestualmente ad inviare ad ART, una **Relazione sugli "ambiti di servizio pubblico"** nella fase propedeutica agli affidamenti i cui contenuti, in parte, coincidono con quelli del d.lgs. "Madia".

Su tali Relazione è prevista l'espressione di un Parere ART reso pubblico. Finora abbiamo adottato 9 Pareri ex delibera 48/2017 nei quali, senza scendere nei dettagli, abbiamo sollecitato **gli enti ad adottare decisioni amministrative supportate da accurate evidenze quantitative, a partire da quelle sulle effettive esigenze di mobilità della popolazione. I limiti dell'azione amministrativa degli enti ai quali facevo cenno prima portano, talvolta, anche nel caso di enti regionali, a soluzioni inerziali, meramente confermate di assetti di rete e di offerta preesistenti, poco attente all'evoluzione dei servizi di trasporto in senso digitale** e inidonee ad assumere una visione integrata, sistemica e multimodale del trasporto pubblico.

Abbiamo, inoltre, raccomandato, ove opportuno, un modello di gara di tipo **"flessibile"**, dove non tutti gli elementi definitivi del servizio siano predeterminati dall'Ente Affidante, ma lasciati alla progettualità dell'impresa partecipante alla procedura, anche al fine di promuovere aggregazioni virtuose tra imprese.

Tuttavia, l'azione regolatoria incontra un limite quando le **decisioni sui lotti sono assunte con legge regionale, strumento che per sua natura non consente di valutare le scelte discrezionali**

dell'amministrazione. In tali casi, ci pare opportuno un criterio direttivo nell'esercizio della delega sui SPL per ricondurre le decisioni conformative del mercato, come la definizione dei lotti di gara ma anche le proroghe concesse per legge, alla sfera amministrativa degli enti competenti (e non legislativa).

Con riguardo, invece, agli effetti sull'offerta, si osserva che in alcune aree del Paese l'aggregazione della *governance* e dei lotti ha richiamato la partecipazione non tanto di imprese più strutturate, ma, come accennavo precedentemente, di **imprese aggregate che faticano a realizzare modelli organizzativi articolati e sinergici** e la cui gestione non consegue gli obiettivi che l'evoluzione del settore richiede. Al riguardo, andrebbe valutata, nell'ambito dell'esercizio della delega, l'opportunità di incentivare la trasformazione delle ATI o RTI in forme giuridiche più stabili, adottando misure tese a consentire una maggiore aggregazione delle imprese riunite o consorziate.

Gare per piccoli lotti

Ancora, con specifico riferimento al tema dei lotti di affidamento e, dunque, del perimetro dei CdS, permangono situazioni in cui essi corrispondono alle dimensioni di singole città capoluogo di provincia. Tali soluzioni paiono compatibili con gli studi economici di settore, come anche valutati nei documenti istruttori della citata delibera 48/2017, i quali mostrano come le **economie di scala a livello di produzione di lungo periodo tendano ad esaurirsi con dimensioni modeste** (cd. economie "corte") nel TPL, in particolare in quello automobilistico urbano ed extraurbano (con autobus).

Si evince, quindi, che, almeno a livello di efficientamento produttivo (in termini di vetture-km, di posti km o di passeggeri trasportati), le economie di scala siano quantomeno dubbie, suggerendo pertanto di non perseguire, soprattutto per legge, una soglia ottimale di produzione applicabile a tutti i contesti, che rischierebbe peraltro di non rivelarsi valida con l'evoluzione delle tecnologie digitali che è in corso.

Peraltro, un lotto di piccole dimensioni aventi determinate caratteristiche tecnico-economiche o trasportistiche, anche di autonomia funzionale, in particolare con riferimento all'inclusione nel suo perimetro dei beni indispensabili per l'effettuazione del servizio, potrebbe risultare appetibile anche per una impresa di maggiori dimensioni. Infatti, una grande impresa è in grado di compensare le eventuali diseconomie di produzione con economie di gruppo, anche in relazione alla titolarità di lotti non necessariamente contigui. Ma non solo, anche quella fascia emergente di imprese di media dimensione, cui facevo cenno prima, potrebbe partecipare alla competizione per questi lotti, favorendosi così una **competizione extra-muros** (fuori dai confini di operatività storici) e l'affermazione nel settore di imprese più robuste e più diversificate quanto a localizzazione degli affidamenti, che è il **miglior viatico per il successo delle gare.**

Nell'ambito dell'esercizio della delega, si ritiene pertanto che una apertura del mercato nel senso appena indicato, da conseguire negli stessi termini per il contiguo settore ferroviario, interessato dall'art. 9 del disegno di legge in materia di concorrenza, potrebbe essere ottenuta **promuovendo le gare per specifiche «porzioni» di rete, tipologie di servizi e categorie di utenza**, sulla base di ben definiti criteri tecnico-economici e trasportistici, alla cui valutazione ci rendiamo disponibili a collaborare. Tali vincoli di apertura al mercato potrebbero essere applicati a grandi affidamenti come quelli delle città metropolitane, attualmente *in house* o diretti, così come alcuni CdS ferroviari

di grande dimensione. Una tale soluzione **appare molto più realistica rispetto a qualsiasi tentativo di imporre dimensionamenti minimi ottimali che inducano all'aggregazione o obblighi di gara generalizzati.**

Proprio in virtù di tali considerazioni, nei Pareri ex delibera 48/2017, dove le dimensioni dell'affidamento (*in house* o diretto) lo consentano, indichiamo la necessità di rimodulare e riorganizzare nel tempo l'offerta dei servizi compresa nel perimetro dell'affidamento stesso, anche durante il periodo di vigenza contrattuale, prevedendo, a tal fine, anche l'inserimento nei contratti di servizio di specifiche **clausole di flessibilità**, in modo da meglio rispondere all'evoluzione della domanda nel tempo.

In definitiva, lungi dal promuovere dimensionamenti ottimali, parrebbe preferibile investire sulla razionalità procedurale delle soluzioni da adottare, riconducendo le scelte di configurazione dei bacini di mobilità e dei lotti di affidamento a motivazioni adeguatamente supportate sul piano tecnico-trasportistico ed economico, in funzione dei criteri metodologici di cui alle nostre misure regolatorie, incentivando gli Enti a monitorare i risultati da raggiungere in termini economici, sociali e ambientali. **In tal senso, un intervento legislativo efficace potrebbe consistere nell'enforcement delle regole e dei controlli già esistenti e nell'adozione di uno strumento di incentivazione di tipo finanziario nei confronti delle amministrazioni. Tale strumento potrebbe subordinare l'erogazione di quote dei fondi pubblici a risultati quantificabili e riconducibili alle scelte di programmazione di affidamento come sopra indicate. Gli indicatori utili a tale scopo, come già raccomandato da ART nei Pareri ex delibera 48/2017, sono misurabili in termini di quote modali, incremento di passeggeri trasportati, redditività ed efficienza, uso di strumenti digitali, ma anche accessibilità dei territori e integrazione dell'offerta in ottica multimodale.**

In generale, poi, si ritiene che un intervento riformatore del TPL debba comprendere la **revisione dei meccanismi di distribuzione delle risorse del Fondo Nazionale Trasporti e di altri fondi (PNRR, fondo complementare, ecc.), sia per il finanziamento dei servizi minimi, sia per la costruzione delle correlate infrastrutture, in ottica premiale, correlando la corresponsione di quote dei fondi, anche in maniera graduale, a risultati misurabili tramite opportuni indicatori di risultato (outcome).**

D'altra parte, un atteggiamento cauto nel promuovere specifici assetti strutturali nel settore è in questo momento suggerito dall'evoluzione in corso, la cui configurazione potrà mutare nei prossimi anni a seguito dell'entrata di nuovi *player*, anche sulla scia dell'evoluzione tecnologica e digitale, suscettibile di cambiare i modelli di *business* e, dunque, le fonti del valore competitivo delle imprese.

Nella recente prospettiva della ***mobility as a service***, emergono nuove convenienze nell'integrare servizi di mobilità diversi con servizi che hanno a che fare con la fruizione del tempo libero o con altri bisogni, in maniera da garantire servizi *door-to-door* ai passeggeri. Si tratta di un nuovo paradigma competitivo nel quale aumenta l'interazione tra servizi e infrastrutture, e nel quale maggior valore assumono dati e informazioni raccolti dai dispositivi digitali su mezzi e infrastrutture tra loro connesse. L'uso intelligente delle informazioni può portare ad un utilizzo più efficiente anche delle stesse infrastrutture e *asset*, a iniziare dai veicoli nella logica di mobilitazione delle risorse inerti che è peraltro tipica della *sharing economy*.

Non è ancora chiaro quale assetto strutturale assumerà il mercato e in che misura saranno privilegiate imprese più grandi o semplicemente più *smart*, nuovi entranti, anche di settori diversi, *gate-keeper* o *incumbent* che si candidino a svolgere la funzione di "aggregatori". Ruolo

fondamentale dell’Autorità sarà quello di **vigilare affinché non si creino chiusure di mercato o nuovi monopoli digitali in virtù dell’integrazione di più soluzioni di offerta in capo ad un unico operatore.**

Siamo in ogni caso di fronte all’affacciarsi di nuovi scenari industriali destinati a modificare profondamente le coordinate di riferimento del mercato nei prossimi decenni. Per tali motivi stiamo anche lavorando a definire regole nell’ambito dei principi e criteri direttivi dettati dall’Unione europea, volte a garantire **l’uso trasparente e non discriminatorio degli algoritmi e dei connessi dati nei confronti di utenti e operatori, anche mediante l’individuazione di modalità di accesso alternative dedicate a superare le barriere del *digital divide* ed evitare condizioni di esclusione per determinate categorie di utenti (anziani, Persone con disabilità e a Mobilità Ridotta - PMR).** Tali regole devono, altresì, favorire l’uso pubblico dei dati necessari ad assumere le corrette scelte modali, nonché ad esercitare le funzioni di pianificazione, programmazione e controllo dei servizi di trasporto erogati e delle relative *performance*.

L’Autorità di regolazione dei trasporti è pronta a giocare la sua parte, assieme ad altre Autorità indipendenti e al legislatore, nell’ambito delle competenze assegnate, per meglio cogliere le sfide future ed essere pronti alla più efficace regolazione del TPL nell’era della trasformazione digitale.