

Parere reso alla Regione Molise ai sensi della Misura 4, punto 11 e Misura 6, punto 2 della delibera ART n. 48 del 30 marzo 2017 in merito al lotto di affidamento del servizio di trasporto pubblico ferroviario regionale.

L'Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta dell'8 settembre 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. 37, del decreto-legge n. 1/2012, convertito con modificazioni dalla L. 24 marzo 2012, n. 27, attribuisce all'Autorità, nel settore del trasporto ferroviario, 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”;
- 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 Molise (di seguito: Regione), con nota del 20 novembre 2019 (prot. ART n. 15009/2019), ha trasmesso all'Autorità la relazione prevista ai sensi del punto 2, Misura 6 della delibera sopra citata (di seguito: Relazione) relativa ai lotti per il TPL su strada successivamente integrata con nota del 26 novembre 2011 (prot. ART n. 15359/2019);

- l'Autorità, in data 5 dicembre 2019, ha espresso, relativamente ai lotti per il TPL su strada, il parere n. 12/2019;
- la Regione, con nota del 28 luglio 2022 (prot. ART n. 17140/2022), ha trasmesso all'Autorità la Relazione prevista ai sensi del punto 2, Misura 6 della delibera 48/2017, propedeutica alla procedura di affidamento diretto alla società Trenitalia S.p.A. (di seguito: Trenitalia) dei servizi di trasporto ferroviario di propria competenza, relativa ai servizi ferroviari regionali eserciti su rete nazionale;

esaminata la documentazione trasmessa, richiamando e confermando le risultanze già espresse nel citato parere n. 12/2019, con particolare riferimento agli aspetti relativi alla domanda, 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 (*infra*).

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, almeno annuali, 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* calcolato secondo quanto disciplinato dall'art. 8, co. 5, del d.lgs. 422/97. Si ritiene opportuno che l'Ente renda pubblici tali dati (e il loro pronto aggiornamento) garantendone l'accessibilità in una sezione del proprio sito Internet (*infra*).

In riferimento alle aree a domanda debole, seppur la Relazione richiami la possibilità di implementare progressivamente i servizi a chiamata su un arco temporale di dodici mesi, non vi è evidenza dei possibili impatti di tali soluzioni, sia sul servizio di trasporto pubblico ferroviario, sia su quello su strada. Al riguardo si richiede di essere informati sull'implementazione di tali servizi e sulle loro eventuali modalità di affidamento.

Inoltre, merita attenzione il possibile impatto sulla domanda di trasporto e sull'offerta di servizi derivante dagli effetti generati dalla pandemia da Covid-19 che potranno persistere, con diverso grado di intensità e modalità di assorbimento da parte del sistema sociale nel suo complesso, nel corso della durata del contratto. A tali effetti occorre poi aggiungere quelli del rincaro dei prezzi dell'energia e dei carburanti che, rendendo più oneroso il ricorso a mezzi privati, potrebbero influire sulla propensione all'utilizzo del trasporto pubblico,

anche ferroviario e che, pertanto, vanno adeguatamente tenuti in conto. In considerazione del fatto che tali aspetti potranno incidere sulla variazione dei costi e sui ricavi tariffari, è opportuno che relativamente al nuovo affidamento siano effettuati specifici approfondimenti sia in sede di definizione del piano economico finanziario (PEF) e del relativo piano di raggiungimento degli obiettivi regolatori (PRO) di cui alla delibera ART 120/2018, che nell'ambito della Relazione di affidamento di cui alla delibera ART 154/2019.

Anche in considerazione degli aspetti sopra emarginati, 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 definizione 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 al lotto unico ferroviario, la Relazione evidenzia come il territorio molisano sia caratterizzato da dimensione demografica contenuta (inferiore alla soglia dei 350.000 abitanti indicata all'art. 48 del d.l. 50/2017) che giustifica l'individuazione di un bacino unico di mobilità regionale. Rileva poi una limitata estensione territoriale, con caratteristiche montuose, che vincolano sia l'estensione della rete ferroviaria regionale (presenti 3 direttive) in parte a semplice binario e con basse velocità commerciali, sia l'offerta programmabile. Tali peculiarità rendono il servizio ferroviario meno competitivo se paragonato con altre modalità, con conseguenti ripercussioni su una domanda di mobilità che, nel caso specifico, risulta già contenuta e condizionata dalla presenza di centri abitati sparsi che, assieme alla configurazione geografica, risultano non facilmente collegabili in maniera efficiente al servizio ferroviario. In conseguenza di tali circostanze, allo stato attuale, non vi è evidenza di possibili maggiori economie ottenibili dalla suddivisione dell'affidamento in più lotti, giustificando, quindi, l'individuazione del lotto unico regionale.

Preme tuttavia rilevare come, in merito a quanto asserito dalla Regione nella Relazione relativamente ad economie di scala derivabili dall'affidamento diretto all'attuale affidatario in quanto esercente servizi analoghi in regioni limitrofe, gli Enti affidanti sono tenuti ad individuare le economie di scala nell'ambito dei fattori di domanda e di offerta del servizio, prescindendo dagli assetti presenti e/o dagli affidamenti in essere e valutando l'opportunità di una perimetrazione dei lotti più estesa, anche a livello sovraregionale attraverso un processo, da attivarsi in tempi adeguati, che preveda il coinvolgimento e il coordinamento con le regioni confinanti.

In relazione al modesto numero di passeggeri trasportati, che in parte comporta il raggiungimento di un indice di redditività, calcolato come rapporto tra ricavi da mercato e ricavi totali, molto basso (8%), e in relazione alle espresse necessità di mantenere collegamenti ferroviari pendolari verso Roma e Napoli, si ritiene opportuno invitare la Regione a valutare, in particolari ore della giornata definite "di morbida", se sussistano le condizioni per la progressiva sostituzione modale dell'attuale servizio ferroviario con un potenziamento del servizio di trasporto pubblico automobilistico, in applicazione di quanto disciplinato dalla Misura 3, punto 1 della delibera 48/2017 e relativa Relazione illustrativa. Infatti, come meglio illustrato in tale atto, il perseguitamento delle esigenze richiamate dalla Regione, soprattutto quelle che si esauriscono nel territorio regionale, può essere realizzato in maniera efficiente attraverso modalità di trasporto pubblico alternative e complementari (scongiurando quindi il rischio di eventuali sovrapposizioni funzionali) che, considerando i costi totali, tra cui anche quelli ambientali, potrebbero risultare ugualmente soddisfacenti per l'utenza e meno onerose per i bilanci pubblici.

Inoltre, è altresì opportuno che la Regione, dandone comunicazione ed evidenza all'Autorità, provveda quanto prima all'affidamento dei servizi sostitutivi automobilistici con carattere permanente in conformità con quanto disposto dall'art. 34-octies del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 che prevede che tali servizi siano articolati nell'ambito dei rispettivi bacini dei servizi su strada e affidati tramite procedure competitive ad evidenza pubblica.

In merito all'aggiornamento tariffario si ricorda come lo stesso debba essere correlato anche al livello della qualità del servizio in applicazione del metodo del *price-cap* (Misura 5, delibera 48/2017 e Misura 27, delibera 154/2019).

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, dandone relativa comunicazione all'Autorità.

Inoltre, considerato che la procedura di affidamento rientra nell'ambito applicativo anche delle delibere ART 120/2018, 154/2019 e 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 l'espressione delle previste osservazioni da parte della stessa.

Infine, considerate le previsioni delle predette delibere, in merito alla pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente della documentazione da esse previste (Relazione ex delibera 48/2018, Relazione di affidamento ex delibera 154/2019, Piani operativi ex delibera 16/2018, contratto di servizio comprensivo di tutti gli allegati), si invita la Regione a predisporre sul proprio sito Internet un'area pubblica facilmente reperibile e accessibile nella quale pubblicare e tenere aggiornata la documentazione contrattuale e quella correlata alle prescrizioni delle citate deliberazioni dell'Autorità.

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

Torino, 8 settembre 2022

Il Presidente
Nicola Zaccheo

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