

**Parere reso alla Regione Lazio 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 su strada di competenza regionale.**

L'Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta del 30 novembre 2022

premessi 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 (di seguito: TPL), "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 alla delibera ART n. 48 del 30 marzo 2017 (di seguito: delibera 48/2017) prevede l'invio all'Autorità di una relazione "pubblicata sul sito web del soggetto competente e predisposta 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" (Misura 4, punto 11);
- la Misura 6, punto 2, del summenzionato Allegato alla delibera 48/2017 prevede che nella citata relazione "il soggetto competente illustra e motiva anche [...] i fattori di mercato considerati ai fini del dimensionamento dei lotti da affidare"; allo scopo, il punto 1 della medesima Misura 6 specifica che "il lotto [...] è individuato analizzando la dimensione minima ottimale di produzione del servizio, alla quale conseguono economie di scala e di densità da parte degli operatori ed il numero di concorrenti che possono partecipare alle procedure di affidamento dei servizi";
- l'Allegato "A" alla delibera ART n. 154/2019 del 28 novembre 2019 (di seguito: delibera 154/2019) prevede che l'ente affidante predisponga "un'apposita Relazione di Affidamento (di seguito: RdA)" che deve essere "pubblicata sul sito web istituzionale [...] e contestualmente trasmessa all'Autorità" (Misura 2, punto 2);

- la Regione Lazio (di seguito: Regione), con nota del 5 ottobre 2022 (prot. ART n. 20767/2022) ha trasmesso all’Autorità la relazione prevista dalla delibera 48/2017 (di seguito: Relazione dei Lotti);
- a riscontro di specifiche richieste formulate dagli Uffici dell’Autorità, la Regione, con nota del 14 novembre 2022 (prot. ART n. 24283/2022), ha trasmesso un documento integrativo contenente specifici approfondimenti su dati/informazioni di cui alla Relazione dei Lotti (di seguito: riscontro integrativo);
- la Regione, con nota del 28 ottobre 2022 (prot. ART n. 23402/2022), ha trasmesso all’Autorità la RdA afferente alla procedura di affidamento *in house* alla società “Compagnia Trasporti Laziali S.p.A.” (di seguito: COTRAL) dei servizi di TPL extraurbano su strada (di seguito: RdA COTRAL);

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

La configurazione adottata dalla Regione individua, all’interno del bacino di mobilità di propria competenza, i seguenti lotti di affidamento di servizi di TPL su strada:

- n. 1 lotto di servizi di TPL extraurbano, oggetto di affidamento *in house* a COTRAL, per un ammontare complessivo di ca. 75,5 Mvett\*km/anno, ridotto dal 2024 a ca. 68 Mvett\*km/anno (*infra*);
- n. 15 lotti di servizi di TPL urbani ed interurbani nei comuni diversi da Roma Capitale (di seguito, per brevità: TPL comunale), per un ammontare complessivo di ca. 33 Mvett\*km/anno, corrispondenti alle “unità di rete” definite dalla stessa Regione (di seguito: UdR), di cui 11 UdR relative ai comuni minori e 4 afferenti ai capoluoghi di provincia (Frosinone, Latina, Rieti e Viterbo), la cui competenza progettuale e gestionale è rimandata ai rispettivi comuni.

Tale configurazione nasce da una profonda revisione dell’assetto attuale che ha coinvolto tutti i servizi di TPL su strada di competenza regionale, caratterizzati dalla presenza di molti comuni non serviti dal trasporto pubblico, una inefficiente polverizzazione dei Contratti di Servizio (di seguito: CdS) e la sovrapposizione di servizi di TPL comunale con i servizi extraurbani. Con il nuovo modello di trasporto la Regione si è posta quindi l’obiettivo di addivenire ad una gestione più efficiente ed efficace di tali servizi, passando, con riferimento al TPL comunale, da un assetto di ca. 170 CdS a 15 e garantendo una più equa ripartizione delle risorse e servizi sul territorio, con il coinvolgimento anche dei comuni attualmente non interessati dal trasporto pubblico. Tali servizi completano l’offerta presente sul territorio regionale, ossia la rete di TPL extraurbano per ferrovia e su strada, gestito rispettivamente da “Trenitalia S.p.A.” e COTRAL. La definizione dei lotti è avvenuta attraverso l’analisi di indicatori di fabbisogno individuati dalla Regione che hanno tenuto conto delle caratteristiche socio economiche dei territori interessati e delle relazioni trasportistiche in termini di dispersione della domanda derivante dall’analisi dei dati ISTAT 2011. Il processo di riprogrammazione ha visto il coinvolgimento delle Amministrazioni locali, delle associazioni datoriali e delle organizzazioni sindacali, attraverso un processo di consultazione.

Gli 11 lotti di competenza regionale, il cui affidamento è previsto mediante procedura competitiva, sono caratterizzati, mediamente, da un volume di servizi pari a ca. 2,8 Mvett\*km/anno, per una compensazione media pari a ca. 4,8 M€/anno. Nella perimetrazione dei lotti è altresì confluita parte dei servizi di TPL extraurbano attualmente gestiti da COTRAL e che risultavano più correttamente ed efficacemente riconducibili alle UdR. L’ammontare trasferito complessivo è pari al 10% del volume di produzione di COTRAL (e incide per il 25% dell’ammontare dei servizi delle UdR). Tale scelta è stata adottata dalla Regione anche al fine di ottemperare a quanto disposto dall’art. 4-bis del d.l. 78/2009, in considerazione dell’affidamento *in house* a COTRAL - procedura in corso - dei servizi extraurbani.

La metodologia adottata, frutto degli obiettivi della Regione sopra menzionati, perviene ad una definizione dei lotti attraverso un approccio logico parzialmente differente da quello illustrato nella delibera 48/2017. Attraverso “indicatori di fabbisogno” diretti e indiretti della domanda attuale e potenziale, valorizzati a livello comunale e basati su variabili che tengono conto delle caratteristiche socio-economiche dei comuni, della popolazione residente, della presenza di servizi di TPL e di poli di interesse, è stata effettuata una prima redistribuzione dell’ammontare delle risorse pubbliche a livello comunale. Successivamente, i singoli comuni

sono stati aggregati in UdR, in considerazione anche dei dati ed indicatori riferiti alla domanda e delle coppie origine/destinazione. Tale approccio, nonostante la metodologia adottata dalla Regione sia rigorosa, è condizionato dalle risorse finanziarie disponibili negli scenari di confronto, valutate come invarianti, dipendendo queste da finanziamenti prevalentemente nazionali, e considerate come variabile “surrogata” a rappresentare il volume di servizi da attribuire a ogni lotto/UdR, che è stato quantificato solo successivamente, in fase di progettazione delle reti. L’approccio ha portato a valutare tre scenari differenti di dimensionamento dei lotti, pervenendo allo scenario attuale considerato il più efficiente in funzione della dimensione dei lotti più adeguata a pervenire alle economie di scala, secondo il modello del “costo standard” di cui al decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 157/2018, preso a riferimento tenendo conto delle specificità locali dei servizi. Inoltre, tra le analisi sottese all’ambito di servizio, rileva l’esame delle aree a domanda debole e la previsione, in alcuni lotti interessati da tale fattispecie, di servizi flessibili “a chiamata” (peraltro, già operativi in specifici territori).

Tra i benefici presi in considerazione, che il nuovo modello consentirà di ottenere, vi è inoltre l’estensione del sistema di tariffazione integrata METREBUS anche ai servizi di TPL comunale, con l’introduzione di nuovi titoli di viaggio che, a fronte di un supplemento tariffario, permetteranno agli utenti delle UdR di poter viaggiare in continuità su tutta la rete di trasporto pubblico regionale (condizione oggi non soddisfatta, contribuendo a causare l’estrema marginalità dei servizi interessati) .

Relativamente al suddetto sistema tariffario, la Regione, pur pianificando una verifica periodica (al termine di ogni periodo regolatorio) dell’adeguatezza delle tariffe in funzione dell’equilibrio economico-finanziario del CdS interessato, non esplicita al momento l’adozione della metodologia del *price-cap*, come indicato dalla Misura 5, punto 7, della delibera 48/2017 e disciplinato dalla Misura 27 della delibera 154/2019, mentre sono previsti, nel corso della durata dei futuri CdS, due incrementi tariffari del 7,5%, rispettivamente nel 2024 e nel 2026. In tale ambito, sono indicate stime dei ricavi da traffico basate sui dati pre-pandemia, in considerazione dell’incertezza dei dati di domanda a seguito del periodo emergenziale e sull’ipotesi di non cattura di nuova domanda potenziale nel breve periodo, ed è supposto un progressivo recupero dell’utenza e una conseguente crescita annuale dei ricavi nel corso della validità dei CdS.

Tenuto conto degli elementi contenuti nella Relazione dei Lotti e nella documentazione ad essa correlata (riscontro integrativo e RdA COTRAL), seppur la metodologia si discosti parzialmente dal processo logico indicato dalle misure regolatorie, l’articolazione dei lotti individuata dalla Regione risulta comunque conforme ai principi e 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 particolare, si rileva che:

- la Relazione dei Lotti è focalizzata prevalentemente sulla descrizione degli 11 lotti di affidamento dei servizi di TPL comunale di competenza della Regione, come definiti all’interno delle UdR alla luce del nuovo modello di programmazione adottato;
- in tale ambito, la Regione ha contestualmente individuato altresì i 4 lotti corrispondenti alle UdR afferenti ai comuni capoluoghi, su cui ricadono le attività di progettazione e gestione dei servizi di TPL e rispetto ai quali nella Relazione dei Lotti è definito il livello dei “servizi minimi” sotto forma di risorse da assegnare; rispetto a tali lotti di affidamento permane quindi l’onere, per i rispettivi Enti Affidanti (i comuni capoluoghi di provincia) dell’invio all’Autorità della RdA prevista ai sensi della delibera 154/2019;
- il modello di riprogrammazione ha avuto effetto anche sui servizi di TPL extraurbano attualmente gestiti da COTRAL, lotto oggetto della procedura di affidamento *in house* (in corso), il cui perimetro è risultato pressoché uguale allo scenario vigente, salvo l’individuazione e il trasferimento, per un totale del 10%, dei servizi più efficacemente afferenti alle UdR.

Per tali ragioni il presente Parere non può che riferirsi al complessivo processo di riforma attuato dalla Regione, assorbendo le determinazioni su tutti i lotti dei servizi di TPL su strada interessati. Al riguardo, è necessario che, qualora in futuro eventuali decisioni determinino una variazione dell’insieme dei lotti come

derivanti dall'assetto prospettato, la Regione inoltri preventivamente all'Autorità corrispondente aggiornamento della Relazione.

Con riguardo ai nuovi affidamenti, tenuto conto delle rilevate basse *performance* degli attuali servizi e dell'adozione di un nuovo modello di rete, si raccomanda alla Regione l'implementazione di un adeguato sistema di monitoraggio dei futuri servizi, anche attraverso la previsione nei relativi CdS di specifici obblighi in capo all'impresa affidataria relativamente alla trasmissione all'ente affidante di dati sui passeggeri trasportati (totali e per tipologia tariffaria), sul riempimento dei mezzi (*load factor*) nelle fasce orarie di punta e morbida, sulla redditività delle linee (ricavi da traffico, *coverage ratio*) e delle *performance* qualitative raggiunte.

Il suddetto monitoraggio dei servizi dovrà consentire sia di misurare gli impatti e valutare l'adeguatezza della configurazione dei lotti scelta, sia di verificare i miglioramenti in efficienza e qualità attesi, attraverso l'utilizzo di specifici indicatori di *performance* quali: 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.

In tale ambito, pare altresì opportuno che i futuri CdS prevedano adeguate clausole di flessibilità, pur nei limiti consentiti dall'ordinamento, al fine di consentire di rimodulare l'offerta sia in funzione dell'esito delle attività di monitoraggio sopra descritte, sia in considerazione alle esigenze di domanda che si andranno a manifestare nel tempo, anche a seguito della stabilizzazione e dell'esaurirsi degli effetti post-pandemici sulla mobilità degli utenti.

Con riguardo all'aggiornamento delle tariffe e all'adozione di un sistema integrato "esteso" anche ai servizi di TPL comunale, si rileva come il metodo del *price-cap (supra)*, anche in caso di integrazione tariffaria, possa consentire in un'ottica di efficienza una redistribuzione degli introiti derivanti dagli aumenti previsti, tenendo conto delle *performance* qualitative raggiunte dai vari CdS coinvolti nel sistema integrato, senza incidere ulteriormente sull'utenza finale. Inoltre, anche nell'ambito dei nuovi titoli di viaggio che si andranno a definire, si evidenzia la necessità di una loro correlazione al livello della qualità del servizio e si invita a verificare nel tempo la loro efficacia, anche attraverso la valutazione delle preferenze degli utenti, inclusa la disponibilità a pagare, da rilevare attraverso apposite analisi/indagini.

Si evidenzia infine che, ai sensi della citata Misura 4, punto 11, della delibera 48/2017, la Relazione dei Lotti dovrà essere pubblicata sul *sito web* istituzionale della Regione, dandone riscontro all'Autorità. A tale riguardo, si ritiene opportuno che la Regione integri in un unico documento gli elementi informativi di supporto al quadro complessivo di affidamento, riscontrati nella documentazione trasmessa sopramenzionata.

\*\*\*\*\*

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, il presente Parere, reso, sulla base degli elementi contenuti nella Relazione dei Lotti e nella documentazione ad essa correlata, nel senso sopra indicato e con l'invito a dare seguito alle osservazioni espresse, è trasmesso alla Regione Lazio e pubblicato sul *sito web* istituzionale dell'Autorità.

Torino, 30 novembre 2022

Il Presidente  
Nicola Zaccheo

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