

Parere n. 11/2023

Parere reso all'Agenzia per il trasporto pubblico locale del Bacino di Como, Lecco e Varese ai sensi della Misura 4, punto 11 e Misura 6, punto 2 della delibera ART n. 48/2017 del 30 marzo 2017 in merito alla suddivisione in lotti di affidamento del servizio di Trasporto Pubblico Locale su strada e con impianti fissi.

L'Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta del 13 luglio 2023

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 (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;
- la Misura 4, punto 11 dell'Allegato alla delibera ART n. 48/2017 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 a *"le opzioni di finanziamento degli obblighi di servizio pubblico"*;
- 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”;

- la Misura 2, punto 2 dell’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*”;
- l’Agenzia per il trasporto pubblico locale del Bacino di Como, Lecco e Varese (di seguito: Agenzia) – ente preposto dalla l.r. n. 6/2012 all’esercizio, *inter alia*, delle funzioni di programmazione, affidamento, e stipula dei contratti dei servizi di linea automobilistici e su impianti fissi nel bacino di Como, Lecco e Varese individuato, unitamente ad altri cinque bacini di mobilità, con la medesima legge regionale richiamata – con nota del 28 aprile 2023 (prot. ART n. 12414/2023) ha trasmesso all’Autorità la relazione prevista dalla delibera 48/2017 (di seguito: Relazione dei Lotti o RdL);
- a riscontro di specifiche richieste formulate dagli Uffici dell’Autorità, l’Agenzia, con nota del 23 giugno 2023 (prot. ART n. 23857/2023), ha trasmesso la RdL aggiornata con approfondimenti e chiarimenti, oltre a inserire alcuni ulteriori elementi di dettaglio nella nota di accompagnamento (di seguito: nota di riscontro);

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

Con riferimento alle analisi di domanda effettiva sviluppate per pervenire alla definizione degli ambiti di servizio pubblico in applicazione della metodologia disciplinata dalla delibera 48/2017, adeguate appaiono le analisi effettuate per lo studio della domanda sistematica e delle sue caratteristiche e per la determinazione spaziale della domanda debole.

Si osserva, tuttavia, una carenza di dati di frequentazione dei servizi disaggregati per linea e per fascia oraria, nonché di dati utili ad analizzare la domanda di mobilità occasionale e di quella espressa dalla categoria degli utenti turistici, considerato che quest’ultima parrebbe assumere dimensioni rilevanti nel territorio in esame, almeno in alcuni periodi dell’anno. Pertanto, si raccomanda – anche a supporto delle funzioni di pianificazione e programmazione dei servizi dell’Agenzia – di prevedere l’implementazione di strumenti di monitoraggio della domanda di spostamenti effettiva nel suo andamento temporale e distribuzione territoriale.

Inoltre, una stima dell’evoluzione della domanda basata su indagini e dati più accurati potrà meglio orientare le decisioni relative agli interventi sull’offerta di trasporto; pertanto, si raccomanda, di effettuare un monitoraggio continuativo del raggiungimento dell’obiettivo prefissato di recupero dei livelli di domanda pre-covid, anche intervenendo con apposite misure a tal fine (interventi sull’offerta, politiche che favoriscano lo *shift modale*), e di dotarsi di strumenti adeguati a svolgere analisi quantitative di domanda potenziale (anche per le componenti di domanda occasionale e turistica), sfruttando le opportunità derivanti dai *big data* e dalle evoluzioni tecnologiche (ad esempio dati derivanti dall’uso degli *smartphone*, *floating car data*, dispositivi per il conteggio dei passeggeri a bordo dei mezzi pubblici e alle stazioni, ecc.), nonché modelli trasportistici per la simulazione dell’interazione tra domanda di mobilità e offerta di servizi.

In ogni caso, per le medesime finalità, è necessario prevedere anche appositi obblighi in capo alle imprese affidatarie nei CdS di prossima stipula relativi alla periodica e sistematica rilevazione e trasmissione all’Agenzia dei dati relativi ai passeggeri trasportati, al *load factor* (da valutare per fascia oraria, punta e morbida, periodo dell’anno), ai ricavi e al *coverage ratio*, calcolato come previsto dall’art. 19, comma 5, del d.lgs. n. 422/1997.

Tali dati dovranno essere raccolti e resi disponibili per tutte le modalità di trasporto e tipologie di servizi (funicolare, funivia, urbano, interurbano) con disaggregazione per linea. Si raccomanda inoltre di effettuare un'analisi dettagliata dei dati relativi all'utilizzo dei servizi a fune, al fine di conoscere la quota parte di utenza occasionale e turistica e il relativo contributo alla redditività delle singole linee, garantendo in ogni caso il soddisfacimento delle esigenze di domanda debole, in considerazione della duplice vocazione di tali servizi rispetto ai fabbisogni di mobilità soddisfatti (sia di carattere turistico/occasionale, sia di natura debole), come emerso dalla RdL.

Nel valutare positivamente l'approccio adottato per definire l'offerta programmata, con la riorganizzazione dei servizi, sia automobilistici che a fune, e le iniziative descritte per il soddisfacimento della domanda debole con servizi DRT e taxi-bus, si raccomanda di migliorare la correlazione tra gli interventi sull'offerta e l'andamento della domanda da rilevare tramite i dati raccolti nell'ambito dei nuovi CdS, anche prevedendo apposite clausole di flessibilità nei contratti, nei limiti consentiti dall'ordinamento, che permettano di modulare i servizi e di individuare le soluzioni più efficaci per soddisfare le esigenze di mobilità e favorire lo *shift* modale dal trasporto privato e l'incremento del *coverage ratio* dei servizi OSP.

Su tale ultimo aspetto, si raccomanda di effettuare un puntuale monitoraggio della redditività delle linee (sia automobilistiche, sia a fune) e della tipologia di esigenze di mobilità soddisfatte dalle stesse, se connesse a spostamenti per studio e/o lavoro o per altre motivazioni al fine di valutare se le stesse presentino i presupposti per la loro permanenza nel perimetro o ambito dei servizi OSP o se le tariffe applicate possano essere rimodulate, riducendo l'entità del finanziamento pubblico.

Relativamente a quanto prospettato nella RdL sul prossimo affinamento e aggiornamento delle stime di evoluzione dei ricavi e dei costi e corrispettivi standard, anche con riferimento ai servizi su impianti fissi, in esito all'acquisizione di dati aggiornati presso i gestori uscenti, si rimane in attesa di ricevere le RdA, nelle quali è necessaria una più dettagliata descrizione del metodo per l'adeguamento delle tariffe accennato nella RdL, in coerenza con il metodo del *price-cap* previsto dalla disciplina regolatoria.

La configurazione dei lotti scelta, con cinque lotti dei servizi automobilistici e un lotto dei servizi su impianti fissi, risulta individuata in coerenza con la metodologia disciplinata dalla delibera 48/2017 ed in particolare con i criteri di economicità e contendibilità ivi definiti, oltre a essere in linea con il principio di cui all'art. 48, comma 4, del d.l. n. 50/2017 di suddivisione del bacino di mobilità in più lotti di affidamento.

In particolare, i lotti dei servizi automobilistici individuati prevedono una produzione chilometrica compresa tra 4 e 10 mln km, che ricade nell'intervallo che consente il conseguimento delle economie di scala e di densità (economicità), come stimato nella letteratura economica di settore, con la presenza di servizi urbani e interurbani in quattro dei cinque lotti individuati. Sempre relativamente agli aspetti di economicità, lo scenario a cinque lotti dei servizi automobilistici comporta una minore spesa pubblica rispetto agli altri scenari di confronto considerati e consente di raggiungere livelli più elevati di *coverage ratio*, oltre a risultare compatibile con le risorse pubbliche disponibili, tenendo conto anche della dinamica inflattiva attualmente in corso. Dal punto di vista della contendibilità, la scelta di definire lotti di dimensioni omogenee e contenute (minimo circa 4,9 mln bus*km/anno, massimo circa 6,5 mln bus*km/anno) rende potenzialmente appetibile la procedura di gara ad operatori di dimensioni medio-piccole, mentre la possibilità di aggiudicarsi più lotti consente di attrarre anche operatori di maggiori dimensioni. Anche da un punto di vista di *governance* o di efficacia dell'azione amministrativa, l'articolazione in cinque lotti facenti capo a un unico ente affidante, che accentra le funzioni di indirizzo e controllo, consente sia di conseguire economie di scala, sia di ridurre

l'asimmetria informativa nei confronti delle imprese affidatarie. Infatti, dimensioni maggiori dell'ente affidante e, in generale, una non corrispondenza tra la dimensione territoriale dei lotti e quella del livello amministrativo di governo permette di mitigare fenomeni di cattura dell'ente affidante, mentre la possibilità di confrontare i risultati gestionali di più affidamenti di dimensioni tra loro comparabili in un medesimo bacino (soprattutto quando la modalità è la medesima, come nel caso in parola dove tutti gli affidamenti sono con gara) favorisce l'acquisizione di informazioni rilevanti per meglio promuovere qualità, efficienza e innovazione dei servizi.

Per quanto riguarda gli impianti a fune, la scelta di unificare tutti gli impianti in un unico affidamento con gara risulta motivata sulla base di aspetti di contendibilità oltre che dalla necessità di un riordino complessivo di tali servizi, sebbene non siano state sviluppate analisi di confronto tra scenari alternativi analogamente ai servizi automobilistici.

La configurazione dei lotti prospettata consente inoltre di superare il frammentato assetto attuale, composto da 19 affidamenti tra contratti di servizio e concessioni, oltre a prevedere una significativa riorganizzazione e ottimizzazione delle gestioni dei servizi automobilistici e a fune, contribuendo a risolvere le criticità emerse nel passato.

Si evidenzia infine che, ai sensi della citata Misura 4, punto 11, della delibera 48/2017, la Relazione dei Lotti aggiornata dovrà essere pubblicata sul *sito web* istituzionale dell'Agenzia, dandone riscontro all'Autorità.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, il presente Parere è 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, ed è trasmesso all'Agenzia e pubblicato sul *sito web* istituzionale dell'Autorità.

Torino, 13 luglio 2023

Il Presidente
Nicola Zaccheo

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