

Parere n. 20/2023

Parere reso all’Agenzia mobilità romagnola 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.

L’Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta del 26 ottobre 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 mobilità romagnola (di seguito: Agenzia) – ente preposto dalla l.r. n. 30/1998, come modificata dalle ll.rr. nn. 9/2013 e 17/2014, all’esercizio, *inter alia*, delle funzioni di progettazione e organizzazione dei servizi di TPL, gestione delle procedure concorsuali per l’affidamento, controllo dell’attuazione dei contratti di servizio nel c.d. “ambito sovra-bacinali ottimale ed omogeneo Romagna” (di seguito: bacino della Romagna) individuato, unitamente ad altri quattro bacini di mobilità con la Delibera di Giunta regionale n. 908/2012 – con nota del 23 maggio 2022 (prot. ART n. 13384/2022) ha trasmesso all’Autorità la relazione prevista dalla delibera 48/2017 (di seguito: Relazione dei Lotti o RdL);
- a seguito di specifiche richieste formulate dagli Uffici dell’Autorità, l’Agenzia ha riscontrato con note del 24 maggio 2023 (prot. ART n. 17129/2023) e del 13 settembre 2023 (prot. ART n. 43634/2023), trasmettendo con quest’ultima la RdL aggiornata con approfondimenti e chiarimenti, inserendo alcuni ulteriori elementi di dettaglio nelle note di accompagnamento (di seguito: note di riscontro);

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

La regione Emilia-Romagna (di seguito: Regione) ha individuato cinque c.d. “ambiti sovra-bacinali ottimali ed omogenei”, ai fini dell’organizzazione dei servizi di TPL autofiloviari su strada, sulla base dell’analisi delle caratteristiche organizzative dell’offerta di servizi e rilevando una significativa integrazione e connessione tra le reti di TPL di bacino. Tali ambiti possono essere qualificati come bacini di mobilità, di cui al citato art. 48, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 50/2017 e di cui alla delibera 48/2017. L’individuazione dei cinque ambiti ottimali ha rappresentato un significativo processo di aggregazione della *governance*, che supera i confini amministrativi delle nove province della Regione, in linea con quanto previsto dalla legislazione nazionale allora vigente (art. 3-bis del d.l. 138/2011)¹. Per ciascun bacino è individuata un’Agenzia alla quale sono attribuite le funzioni di cui all’art. 19 della l.r. 30/1998, tra le quali, con specifico riferimento al TPL, la progettazione, organizzazione e promozione dei servizi pubblici di trasporto, la gestione delle procedure concorsuali per l’affidamento dei servizi nonché il controllo dell’attuazione dei contratti di servizio.

Nel caso del bacino della Romagna, la configurazione dei lotti individuata in esito all’applicazione della metodologia disciplinata dalla delibera 48/2017 prevede un lotto unico multimodale per l’affidamento dei servizi su strada e con traghetto di competenza, in linea con l’indirizzo regionale indicato in appositi atti amministrativi che stabilisce l’inammissibilità di affidamenti di dimensioni inferiori a quelle dei c.d. “ambiti sovra-bacinali ottimali ed omogenei” individuati. L’ipotesi del lotto unico indicata dall’Agenzia nella RdL si configura come un’eccezione al principio di suddivisione del bacino di mobilità in più lotti di affidamento, di

¹ La disciplina della costituzione degli ambiti di servizio pubblico dettata dall’art. 3-bis non trova più applicazione per il trasporto pubblico locale, al quale si applica la disciplina speciale prevista dall’art. 48 del d.l. 50/2017.

cui all'art. 48, comma 4, del d.l. n. 50/2017, in conseguenza della successione temporale degli interventi normativi a livello nazionale e regionale prima accennata.

In virtù della compilazione, da parte dell'Agenzia, della RdL ai sensi della delibera 48/2017, si svolgono le osservazioni con particolare riguardo all'economicità e contendibilità dei lotti e ai costi amministrativi di configurazioni di lotti alternative.

Con riferimento all'economicità del lotto unico dei servizi di competenza dell'Agenzia – con una produzione chilometrica per i servizi su strada pari a 24,6 mln vetture-km/anno, oltre al servizio con traghetto stimato in circa 0,75 vetture-km/anno equivalenti – la dimensione del lotto risulta superiore alla soglia di 10 mln vetture-km, che, sulla base dell'applicazione della metodologia dei costi standard di cui al decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 157/2018, si configura come la soglia oltre la quale le economie di scala si esauriscono, mentre risultano massime in corrispondenza di una dimensione pari a 4 mln vetture-km.

Al riguardo, la Relazione dei lotti motiva tale scelta sulla base di diverse considerazioni, che si espongono di seguito. Viene in primo luogo evidenziata una possibile migliore allocazione delle risorse per l'esercizio del servizio che il lotto così dimensionato consentirebbe, in considerazione della diversa distribuzione stagionale della domanda. In tal senso, si illustra come la programmazione del servizio e l'utilizzo di veicoli e personale nel periodo estivo in alcune località costiere possano ben integrarsi con l'organizzazione del servizio nel periodo scolastico in altri comuni situati nell'entroterra, con conseguenti economie di costo, sebbene nella RdL non sia stato quantificato l'impatto in termini di effettivo risparmio economico complessivo, né siano state indicate le modalità operative con cui realizzare le complementarità tra i servizi.

In secondo luogo, viene effettuata dall'Agenzia una comparazione tra lo scenario a lotto unico con uno scenario alternativo a tre lotti, simulando i relativi costi sulla base del criterio del costo standard citato, rettificato (coerentemente con quanto ammesso dal comma 8-bis dell'art. 27 del d.l. 50/2017)² per tenere conto dei c.d. "fattori di contesto" ovvero delle specificità del servizio, con particolare riferimento alla velocità commerciale effettiva e ai minori costi di ammortamento. In esito a tale analisi, la configurazione alternativa a tre lotti parrebbe consentire un significativo risparmio di risorse pubbliche.

La simulazione sulla base dei costi rettificati porta l'Agenzia a concludere che lo scenario del lotto unico comporta una base d'asta unitaria superiore a quella che si determinerebbe per i tre lotti simulati, ma comunque tale da incoraggiare la partecipazione degli operatori e assicurare così la contendibilità della gara e il suo esito positivo (da contrapporre al rischio evocato di gare "deserte" nel caso dello scenario a tre lotti), con ribassi di gara tali da compensare il costo inizialmente previsto come superiore sulla base di mere simulazioni. La valutazione proposta, che tiene conto di risultati gestionali attuali significativamente distanti dagli esiti delle simulazioni con il costo standard, in particolare nello scenario a tre lotti, può risultare plausibile *prima facie*, anche nelle more della conclusione del procedimento avviato da ART con la delibera n. 23/2023 dell'8 febbraio 2023³, volto all'individuazione dei costi di riferimento dei servizi di trasporto pubblico locale. Tuttavia, rileva come, attualmente, l'Agenzia non abbia reso disponibili evidenze quantitative robuste a supporto delle valutazioni espresse nella RdL, rinviando la verifica dei fattori di contesto e delle

² Tale dispositivo prevede infatti che il costo standard sia preso solo "a riferimento" per la fissazione delle basi d'asta ma "con le eventuali integrazioni che tengano conto della specificità del servizio e degli obiettivi degli enti locali in termini di programmazione dei servizi e di promozione dell'efficienza del settore".

³ Delibera adottata in attuazione dell'art. 7, comma 1, del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201.

rettifiche al costo standard a una fase successiva, al fine di tener conto degli esiti delle consultazioni sui beni essenziali e sulla clausola sociale per la quantificazione delle voci di costo del PEF simulato. Tali aspetti, unitamente alle ipotesi alla base del PEF simulato, dovranno essere illustrati nell'ambito della RdA, ai sensi della Misura 2 della delibera 154/2019, sulla quale l'Autorità rilascia specifiche osservazioni.

Nella soluzione proposta dall'Agenzia si trascura come l'opzione individuata del lotto unico comporti una limitazione dei gradi di libertà nella formulazione delle offerte da parte dei potenziali partecipanti, mentre invece una procedura di gara che preveda la possibilità di presentare offerte su associazioni di lotti⁴, potrebbe configurarsi come l'occasione per far emergere dal mercato le convenienze derivanti da una gestione combinata dei servizi relativi a più lotti distinti. In tal caso, infatti, una eventuale base d'asta del singolo lotto poco attrattiva può comunque essere oggetto di offerta quando combinabile con altri lotti, soprattutto laddove l'operatore offerente ravvisi la possibilità di sviluppare economie a livello di impresa nella gestione congiunta di più lotti.

Sotto il profilo delle economie di integrazione o di scopo, si rileva positivamente come entrambe le configurazioni dei lotti prospettate, a lotto unico e a tre lotti, prevedano sia servizi urbani che extraurbani in tutti i lotti, favorendo il perseguitamento di vantaggi economici a livello di costo, e consentano di superare la maggiore frammentazione contrattuale attuale.

Dal punto di vista della contendibilità, sono rappresentate evidenze di imprese di medie e grandi dimensioni, operanti sia a livello locale-regionale, sia nel più ampio contesto nazionale, potenzialmente interessate a partecipare alla messa a gara del lotto individuato. Alle piccole-medie imprese (di seguito: PMI) non è tuttavia preclusa la possibilità di partecipazione, considerando sia che è prevista la messa a disposizione a favore del nuovo affidatario di parte dei beni necessari all'effettuazione del servizio, ivi compresa una quota significativa del parco autobus, sia che sarà possibile per le stesse PMI aggregarsi in consorzi e raggruppamenti temporanei di imprese. Rispetto agli obiettivi dell'affidamento che verranno meglio definiti in sede di predisposizione della documentazione di gara, la partecipazione di soggetti aggregati (nelle varie forme previste dalla normativa vigente) deve tuttavia rappresentare una modalità funzionale a creare economie di scala e di integrazione, nonché esprimere funzioni organizzative "superiori", simulando i più efficienti livelli prestazionali di un'impresa o gruppo industriale.

Sul piano della *governance* o di efficacia dell'azione amministrativa, è apprezzabile il percorso di razionalizzazione, semplificazione ed efficientamento dell'azione amministrativa intrapreso a livello regionale, con evidenza dei vantaggi legati alla gestione, da parte dell'Agenzia, di un unico contratto di servizio e all'interazione con un unico operatore, sebbene da contemperare con quanto si dirà di seguito sulla necessità di meccanismi di rendicontazione dei risultati gestionali e trasportistici più disaggregati a livello territoriale.

Alla luce delle considerazioni sopra svolte, se si ritengono ammissibili le evidenze rappresentate dall'Agenzia in merito ai profili di contendibilità, assai meno robuste appaiono le motivazioni sui profili di economicità del lotto unico. Pertanto, si ritiene che l'Ente possa procedere alla predisposizione della documentazione di un'unica gara per il bacino della Romagna, con i conseguenti risparmi amministrativi sottolineati e senza

⁴ Possibilità attualmente prevista dall'art. 58, comma 5 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici). Il codice non trova diretta applicazione per le concessioni di servizi di TPL, ma costituisce una fonte normativa di riferimento sulla disciplina della procedura di gara.

indugi rispetto alle tempistiche rappresentate. Sotto il profilo dell'economicità del lotto unico individuato, considerato che le evidenze risultano assai meno concludenti a supporto della scelta effettuata, fermo restando i maggiori dettagli che saranno resi disponibili con la trasmissione della RdA, si ritiene necessario prevedere tre lotti distinti nell'ambito di un'unica procedura di gara con un unico bando e differenziando invece nella documentazione tecnica le specificità di ogni singolo lotto (programma di esercizio, elenco dei beni e del personale da trasferire, corrispettivo a base d'asta e correlati PEFS). Infatti, si ritiene che, come già indicato *supra*, considerati gli aspetti attualmente indefiniti, quali ad esempio quelli relativi al possibile risparmio di risorse derivante da una gestione congiunta di servizi con stagionalità diverse, si possano ottenere dagli operatori del mercato soluzioni efficaci ed efficienti consentendo la partecipazione e l'aggiudicazione di più lotti al medesimo operatore, anche tramite un meccanismo di offerte su associazioni di lotti. Tale soluzione, peraltro, è compatibile con il contenimento dei costi amministrativi da parte delle imprese partecipanti, in considerazione della procedura di gara unica.

In ogni caso, al fine di assicurare un'adeguata raccolta di dati e informazioni nelle disponibilità del o dei gestori aggiudicatari della gara, si raccomanda, in sede di predisposizione dell'unico bando di gara, di prevedere schemi di rendicontazione contrattuale dei risultati economici e di servizio per modalità e tipologia (traghetti, filobus, autobus urbano/suburbano/extraurbano e servizi a chiamata, servizi urbani ed extraurbani), almeno con riferimento alle zone tariffarie e alle singole linee/direttive, nonché obblighi contrattuali cogenti di trasmissione periodica dei dati in capo alla o alle imprese affidatarie. Dati e informazioni da rendicontare, secondo le modalità che potranno essere meglio specificate in sede di RdA, dovranno comprendere in particolare: numero di passeggeri trasportati, vetture-km erogate, *load factor* (da valutare per fascia oraria, punta e morbida, periodo dell'anno), ricavi e *coverage ratio* (calcolato come previsto dall'art. 19, comma 5, del d.lgs. n. 422/1997), nonché indicatori e livelli di qualità erogata e percepita. Ciò al fine sia di soddisfare le esigenze di *accountability* dei diversi comuni rappresentati nel bacino, sia di confrontare i risultati gestionali tra territori affini, favorendo meccanismi di miglioramento "per comparazione" dell'efficienza ed efficacia del servizio.

Con riferimento al perseguimento di un miglioramento rispetto all'assetto attuale dell'offerta di servizi, considerato che non sono state effettuate valutazioni in merito a una sua riorganizzazione, si raccomanda di prevedere un disegno flessibile dell'offerta in sede di gara, affinché gli operatori possano sviluppare proposte innovative sulla base del proprio *know how*, anche con riferimento a linee caratterizzate da prestazioni "critiche", prevedendo criteri di aggiudicazione che premino i progetti di offerta correlati alle esigenze di mobilità, anche a carattere debole. Sul punto si raccomanda, altresì, di prevedere opportune clausole contrattuali di flessibilità, nei limiti consentiti dall'ordinamento, affinché l'offerta di servizi (di linea e a chiamata) possa essere modulata in funzione delle evoluzioni della domanda, stante l'assenza di possibili scenari evolutivi al netto della previsione del recupero dei livelli di frequentazione pre-Covid 19, che all'avvio del servizio potrebbero essere già stati raggiunti.

Al fine di poter intervenire sulla programmazione dell'offerta in funzione dell'evoluzione della domanda, si ritiene necessario che l'Agenzia implementi, anche prevedendo appositi obblighi contrattuali in capo alla/e impresa/e affidataria/e, strumenti di monitoraggio della domanda di spostamenti, rilevandone l'andamento temporale e la distribuzione territoriale a un livello di osservazione coerente con i livelli di rendicontazione prima menzionati.

Con riferimento specifico all'analisi della domanda potenziale, si richiede che l'Ente monitori il livelli di recupero della domanda pre-Covid 19, anche nel periodo di proroga dei CdS vigenti, e si doti, per il futuro, di strumenti adeguati a svolgere analisi quantitative di domanda potenziale, anche tramite il ricorso ai *big data*, sistemi tecnologici (ad esempio con dati derivanti dall'uso degli *smartphone*, *floating car data*, dispositivi per il conteggio dei passeggeri a bordo dei mezzi pubblici e alle stazioni, ecc.) e l'impiego di modelli trasportistici.

Inoltre, nell'ambito delle analisi della domanda, l'Agenzia dovrà porre particolare attenzione alla quota di domanda occasionale e turistica in quanto, in particolare quest'ultima, parrebbe essere particolarmente rilevante nel bacino di mobilità di competenza, nonché all'analisi della domanda debole anche nelle sue componenti temporale e socioeconomica.

Si raccomanda inoltre di monitorare puntualmente la redditività delle linee e di valutare l'eventuale sovrapposizione tra servizi svolti con diverse modalità, al fine di disporre di elementi utili per una migliore definizione del perimetro dei servizi soggetti ad obblighi di servizio pubblico. Ai fini dell'individuazione delle risorse per la copertura finanziaria di tali servizi, si invita l'Agenzia a valutare in futuro il ricorso a fonti alternative di finanziamento, per consentire una riduzione delle risorse pubbliche necessarie. Per quanto riguarda il metodo di definizione e aggiornamento delle tariffe, rimandando all'esame della RdA che dovrà essere trasmessa al fine di rendere specifiche osservazioni/approfondimenti, si ribadisce che la disponibilità a pagare degli utenti è uno dei parametri fondamentali per la modulazione delle tariffe da parte degli enti competenti.

Peraltro, la procedura di affidamento dei servizi di competenza dell'Agenzia, ai sensi dell'art. 9, comma 1 della legge 5 agosto 2022, n. 118, sarà oggetto di attestazione al Ministero da parte della Regione Emilia-Romagna e conseguentemente sottoposta alle verifiche dell'Autorità disciplinate dal Regolamento attuativo adottato con la delibera n. 243/2022 del 14 dicembre 2022, che individua le modalità operative per la verifica dell'ottemperanza alla regolazione, tra cui anche alla delibera 48/2017, delle procedure di affidamento mediante gara.

Infine, rammentando che ai sensi della citata Misura 4, punto 11, della delibera 48/2017, la Relazione dei Lotti dovrà essere pubblicata sul *sito web* istituzionale dell'Agenzia, dandone riscontro all'Autorità, si raccomanda di procedere preventivamente all'aggiornamento della RdL stessa, al fine di includere altresì gli elementi attualmente forniti esclusivamente nelle note di riscontro (*supra*) e omissando le parti per le quali non si ritiene opportuna la pubblicazione in relazione a un corretto svolgimento della procedura di gara.

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, 26 ottobre 2023

Il Presidente
Nicola Zaccheo

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