

PROCEDIMENTO DI “REVISIONE DELLA DELIBERA
N. 154/2019 IN ADEGUAMENTO ALLE
DISPOSIZIONI DEL DECRETO LEGISLATIVO 23
DICEMBRE 2022, N. 201”

Schema di Analisi di Impatto della Regolazione

ART

SOMMARIO

| | |
|--|----|
| INDICE | 2 |
| INDICE DELLE FIGURE | 3 |
| INDICE DELLE TABELLE | 4 |
| INDICE DELLE ABBREVIAZIONI | 5 |
| PREMESSA | 6 |
| A. CONTESTO ECONOMICO DEL SETTORE DI RIFERIMENTO PER L'ATTO DI REGOLAZIONE | 7 |
| B. RAGIONI DELL'INTERVENTO DI REGOLAZIONE | 30 |
| C. DESTINATARI DELL'INTERVENTO DI REGOLAZIONE | 37 |
| D. DESCRIZIONE DELLO <i>STATUS QUO</i> | 43 |
| E. ILLUSTRAZIONE DELLE OPZIONI REGOLATORIE E DEI RELATIVI ONERI E BENEFICI | 47 |
| F. IDENTIFICAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA | 55 |
| ANNESSO 1: TARIFFE TPL SU STRADA – CITTÀ CAPOLUOGO DI REGIONE/PROVINCIA AUTONOMA | 57 |
| ANNESSO 2: TARIFFE TPL SU FERROVIA | 61 |

INDICE

| | |
|--|----|
| PREMESSA | 6 |
| A. CONTESTO ECONOMICO DEL SETTORE DI RIFERIMENTO PER L'ATTO DI REGOLAZIONE | 7 |
| A.1 Servizi TPL su strada | 7 |
| BOX 1. Parco autobus nei comuni capoluogo di provincia e di città metropolitana | 13 |
| A.1.2. Aziende di TPL - autolinee | 14 |
| A.1.3. Tariffe e Conti economici delle aziende di TPL su strada | 15 |
| A.2 Servizi TPL per ferrovia | 20 |
| A.2.1. Tariffe e Conti economici delle aziende di TPL per ferrovia | 23 |
| BOX 2. Esempi di integrazione tariffarie in Italia | 26 |
| A.3 Qualità percepita dei servizi TPL su strada e per ferrovia | 28 |
| BOX 3. Soddisfazione degli utenti per modalità di trasporto | 28 |
| B. RAGIONI DELL'INTERVENTO DI REGOLAZIONE | 30 |
| B.1 Gli adempimenti ex d.lgs. 201/2022 | 30 |
| B.2 Gli esiti delle attività di monitoraggio | 32 |
| BOX 4. Modalità di affidamento comparto TPL su strada e per ferrovia | 35 |
| C. DESTINATARI DELL'INTERVENTO DI REGOLAZIONE | 37 |
| BOX 5. Distribuzione dei CdS per volumi di servizi TPL su strada e soglia di applicazione regolazione | 40 |
| D. DESCRIZIONE DELLO <i>STATUS QUO</i> | 43 |
| D.1 Proroghe dei contratti di servizio TPL su strada e per ferrovia | 43 |
| D.2 La Relazione di Affidamento dei servizi TPL | 45 |
| E. ILLUSTRAZIONE DELLE OPZIONI REGOLATORIE E DEI RELATIVI ONERI E BENEFICI | 47 |
| E.1 Estensione dell'ambito di applicazione della regolazione alle proroghe ex art. 4(4) Reg. (CE) n. 1370/2007 | 48 |
| E.2 Contenuto della Relazione di Affidamento | 50 |
| E.3 Meccanismi incentivanti | 52 |
| E.4 Misure per la trasparenza delle procedure di affidamento | 53 |
| F. IDENTIFICAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA | 55 |
| ANNESSO 1: TARIFFE TPL SU STRADA – CITTÀ CAPOLUOGO DI REGIONE/PROVINCIA AUTONOMA | 57 |
| ANNESSO 2: TARIFFE TPL SU FERROVIA | 61 |

INDICE DELLE FIGURE

| | |
|--|----|
| Figura 1. Caratteristiche dei servizi TPL su strada | 8 |
| Figura 2. Evoluzione della domanda e dell'offerta di servizi di autolinee TPL | 9 |
| Figura 3. Domanda e offerta nazionale di TPL urbano | 10 |
| Figura 4. Numero di autobus utilizzati per i servizi di autolinee TPL | 11 |
| Figura 5. Età media del parco autobus | 12 |
| Figura 6. Autobus per classe di emissione utilizzati per il TPL nei comuni capoluogo | 13 |
| Figura 7. Città con servizio di linee metropolitane | 14 |
| Figura 8. Confronto tariffe integrate servizio TPL nelle città con linee di metropolitana | 16 |
| Figura 9. Reddito medio annuale per Regione e rapporto costo abbonamento su reddito medio mensile | 17 |
| Figura 10. Identificazione dei cluster per dimensione delle aziende autolinee TPL | 18 |
| Figura 11. Valore dei principali indicatori di redditività delle aziende TPL su strada per dimensione | 19 |
| Figura 12. Caratteristiche dei servizi TPL delle ferrovie regionali | 20 |
| Figura 13. Domanda e offerta nazionale di TPL su servizio ferroviario regionale OSP | 21 |
| Figura 14. Overview composizione flotte regionali | 22 |
| Figura 15. Prezzo della corsa con biglietto seconda classe adulto | 24 |
| Figura 16. Tariffa/km delle Regioni di cui ai quartili della distribuzione del costo del biglietto a 30 km | 25 |
| Figura 17. Esempi di integrazioni tariffarie in Italia | 26 |
| Figura 18. Valore dei principali indicatori di redditività delle aziende TPL su ferro | 27 |
| Figura 19. Livello di soddisfazione per mezzo di trasporto | 29 |
| Figura 20. Modalità di affidamento dei contratti di servizio TPL terrestre | 35 |
| Figura 21. Dinamica delle scadenze dei CdS di TPL su strada | 43 |
| Figura 22. Dinamica delle scadenze dei CdS di TPL su ferrovia | 44 |
| Figura 23. Confronto sui contenuti delle RdA per tipologia di affidamento | 51 |
| Figura 24. Struttura dello Schema di atto di regolazione | 55 |
| Figura A 1. Costo biglietto seconda classe adulto nelle regioni del Nord-ovest | 61 |
| Figura A 2. Costo biglietto seconda classe adulto nelle regioni del Nord-est | 62 |
| Figura A 3. Costo biglietto seconda classe adulto nelle regioni del Centro | 63 |
| Figura A 4. Costo biglietto seconda classe adulto nelle regioni del Sud | 64 |
| Figura A 5. Costo biglietto seconda classe adulto nelle regioni delle Isole | 65 |

INDICE DELLE TAVOLE

| | | |
|-----------|--|----|
| Tavola 1. | Somma di Utile/Perdita di esercizio del campione di aziende autolinee TPL | 18 |
| Tavola 2. | Somma di Utile/Perdita di esercizio del campione di IF | 27 |
| Tavola 3. | Adempimenti ex d.lgs. 201/2022 di rilevanza regolatoria | 31 |
| Tavola 4. | Contratti di Servizio per servizi ferroviari regionali - Gruppo FSI | 38 |
| Tavola 5. | Distribuzione dei chilometri di servizi di trasporto pubblico di passeggeri su strada | 40 |
| Tavola 6. | Soglia di applicazione delle misure regolatorie dello Schema di atto di regolazione | 40 |
| Tavola 7. | Contenuti e tempistiche delle relazioni per affidamenti servizi TPL su strada e per ferrovia | 46 |
| Tavola 8. | Valutazione complessiva dell'impatto dell'intervento di regolazione | 56 |

INDICE DELLE ABBREVIAZIONI

| | |
|--------------------------------------|---|
| AGCM | <i>Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato</i> |
| ART | <i>Autorità di Regolazione dei Trasporti</i> |
| CdS | <i>Contratto di Servizio</i> |
| CIN | <i>Capitale investito netto</i> |
| CoReg | <i>Contabilità Regolatoria ART</i> |
| CMQ | <i>Condizioni minime di qualità</i> |
| EA | <i>Ente affidante</i> |
| GU | <i>Gestore dei servizi TPL con CdS in scadenza</i> |
| IA | <i>Impresa affidataria</i> |
| MaaS | <i>Mobility as a Service</i> |
| MASE | <i>Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica</i> |
| MIMIT | <i>Ministero delle Imprese e del Made in Italy</i> |
| MIT | <i>Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (già MIMS)</i> |
| OSP | <i>Obblighi di servizio pubblico</i> |
| Osservatorio TPL | <i>Osservatorio Nazionale sulle Politiche per il Trasporto Pubblico Locale</i> |
| PMR | <i>Persone a mobilità ridotta</i> |
| PNIEC | <i>Piano Nazionale Integrato Energia e Clima</i> |
| PNRR | <i>Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza</i> |
| PPP | <i>Partenariato Pubblico Privato</i> |
| Regolamento (CE) n. 1370/2007 | <i>Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70</i> |
| RdA | <i>Relazione di Affidamento</i> |
| RI | <i>Relazione Illustrativa</i> |
| SC | <i>Soggetto competente¹</i> |
| TPL | <i>Trasporto pubblico locale</i> |

¹ Ente pubblico, o soggetto da esso delegato, competente alle funzioni di pianificazione della rete dei trasporti e di programmazione del servizio ai sensi dell'ordinamento.

PREMESSA

Il presente Schema di Analisi di Impatto della Regolazione (“Schema di AIR”) illustra l’ambito e le motivazioni alla base dell’Atto di regolazione recante la *“revisione della delibera n. 154/2019 in adeguamento alle disposizioni del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201”*, confrontando le opzioni regolatorie alternative esaminate e l’opzione preferita che, in quanto tale, è posta in consultazione.

L’analisi è svolta secondo i criteri e i principi stabiliti dal [Regolamento di disciplina dell’analisi di impatto della regolazione e della verifica di impatto della regolazione](#), adottato con delibera n. 54/2021 del 22 aprile 2021.

A. CONTESTO ECONOMICO DEL SETTORE DI RIFERIMENTO PER L'ATTO DI REGOLAZIONE

Nella presente Sezione si descrive l'ambito economico al quale si applicano le misure esposte nel documento in consultazione pubblica, concernenti la revisione dell'atto di regolazione adottato con la delibera n. 154/2019 in adeguamento alle disposizioni del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201. Il suddetto atto di regolazione dispone *“Misure per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri svolti su strada e per ferrovia e per la definizione dei criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici, nonché per la definizione degli schemi dei contratti di servizio affidati direttamente o esercitati da società in house o da società con prevalente partecipazione pubblica”*. Pertanto, gli ambiti interessati dall'intervento di regolazione oggetto di analisi di impatto della regolazione sono rappresentati dai **servizi di TPL su strada** e dai **servizi di TPL per ferrovia**, che sono distintamente trattati nelle sezioni che seguono.

A.1 Servizi TPL su strada

Rientrano nei servizi TPL su strada i servizi di trasporto pubblico locale resi mediante autobus, filobus, tram e metropolitane.

Nella Figura 1 sono riportate le principali caratteristiche dei servizi TPL su strada, secondo quanto riportato nelle ultime Relazioni Annuali al Parlamento dell'Osservatorio TPL riguardanti gli anni 2017-2019.

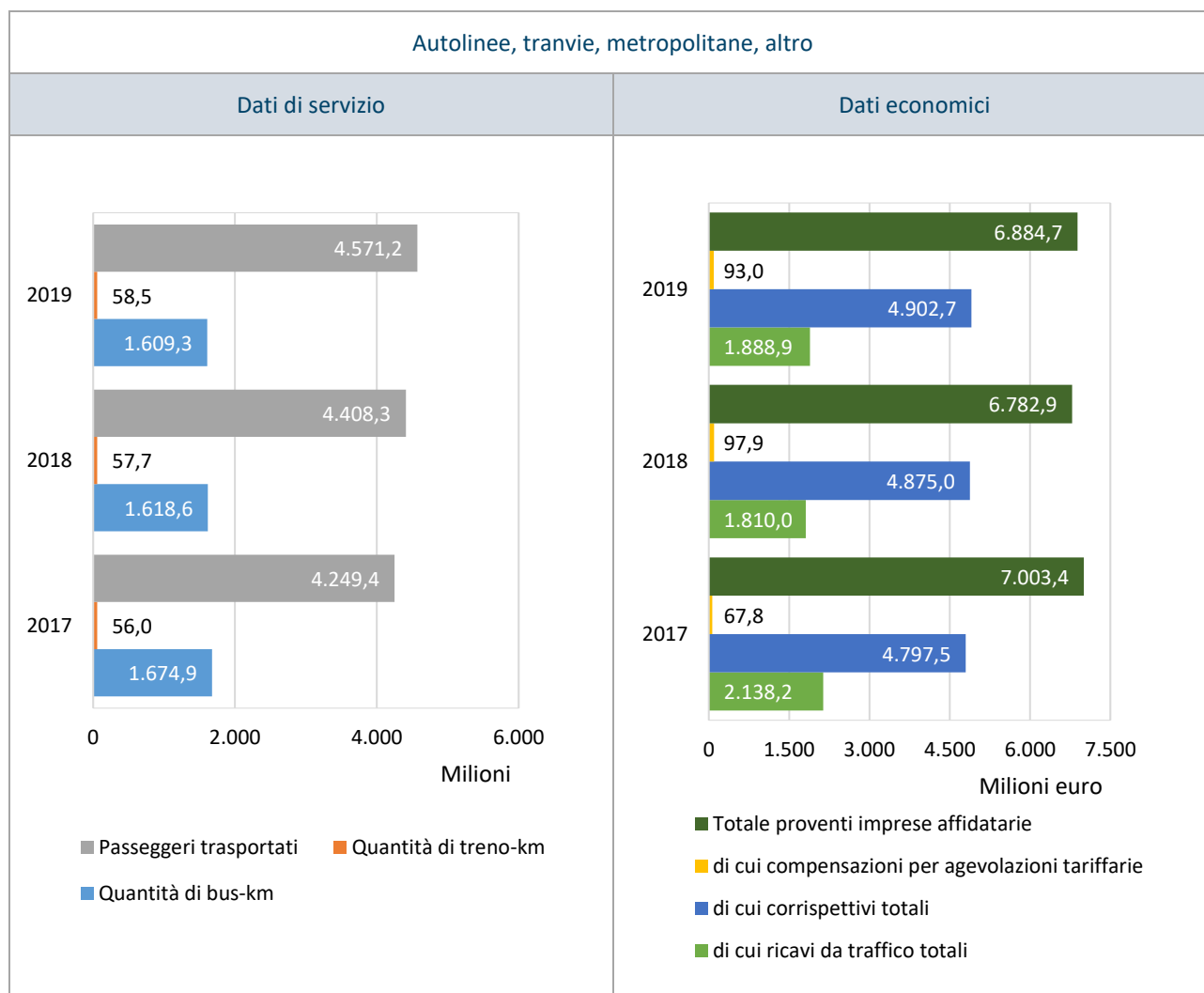
Secondo le rilevazioni dell'Osservatorio TPL, nel 2019 i servizi relativi alle modalità di trasporto “Autolinee, Metropolitane, Tranvie e altro”, hanno interessato **4,6 mld di passeggeri** che, in termini di volumi, hanno corrisposto a 1,6 mld di bus-km e a 59 mln di treni-km, originando **un totale proventi per le imprese affidatarie dei servizi pari a 6,9 mld euro**, di cui 1,9 mld euro per ricavi da traffico e 4,9 mld euro per corrispettivi da contratti di servizio/contratti di appalto.

Con riferimento ai dati di servizio rappresentati, si evidenzia nel periodo **dal 2017 al 2019 una lieve crescita del numero di passeggeri complessivamente trasportati**, a fronte di una riduzione della quantità di bus-km (servizi autolinee) e un incremento della quantità di treni-km (servizio metro).

Dall'analisi dei dati economici emerge che, nel periodo considerato, circa **il 70% dei proventi deriva da corrispettivi** che rappresentano gli importi economici, erogati dagli enti pubblici che affidano i servizi TPL, che hanno la funzione di coprire la quota dei costi non ristorata dai (dagli eventuali) ricavi da traffico, laddove questi ultimi derivano dall'applicazione delle politiche tariffarie adottate dagli Enti affidanti stessi e, naturalmente, dal traffico registrato.

Figura 1. Caratteristiche dei servizi TPL su strada

Anni 2017 - 2019



Fonte: elaborazione ART su dati MIT, Osservatorio TPL, Relazione annuale al Parlamento, vari anni

Seguendo la distinzione operata nello Schema di atto di regolazione oggetto della presente analisi di impatto, si distinguono le seguenti tipologie di servizi TPL:

- **TPL urbano/suburbano:** servizi svolti nell'ambito del territorio di un singolo comune e/o di collegamento con i comuni ad esso conurbati, che si caratterizzano per una forte capillarità nel territorio degli stessi, con elevata frequenza e densità di fermate;
- **TPL extraurbano/regionale:** servizi svolti nel territorio di più comuni in ambito provinciale e/o regionale, non rientranti nella fattispecie precedente, compresi i collegamenti tra due regioni confinanti.

Per le due tipologie di servizi, sono disponibili rilevazioni più recenti.

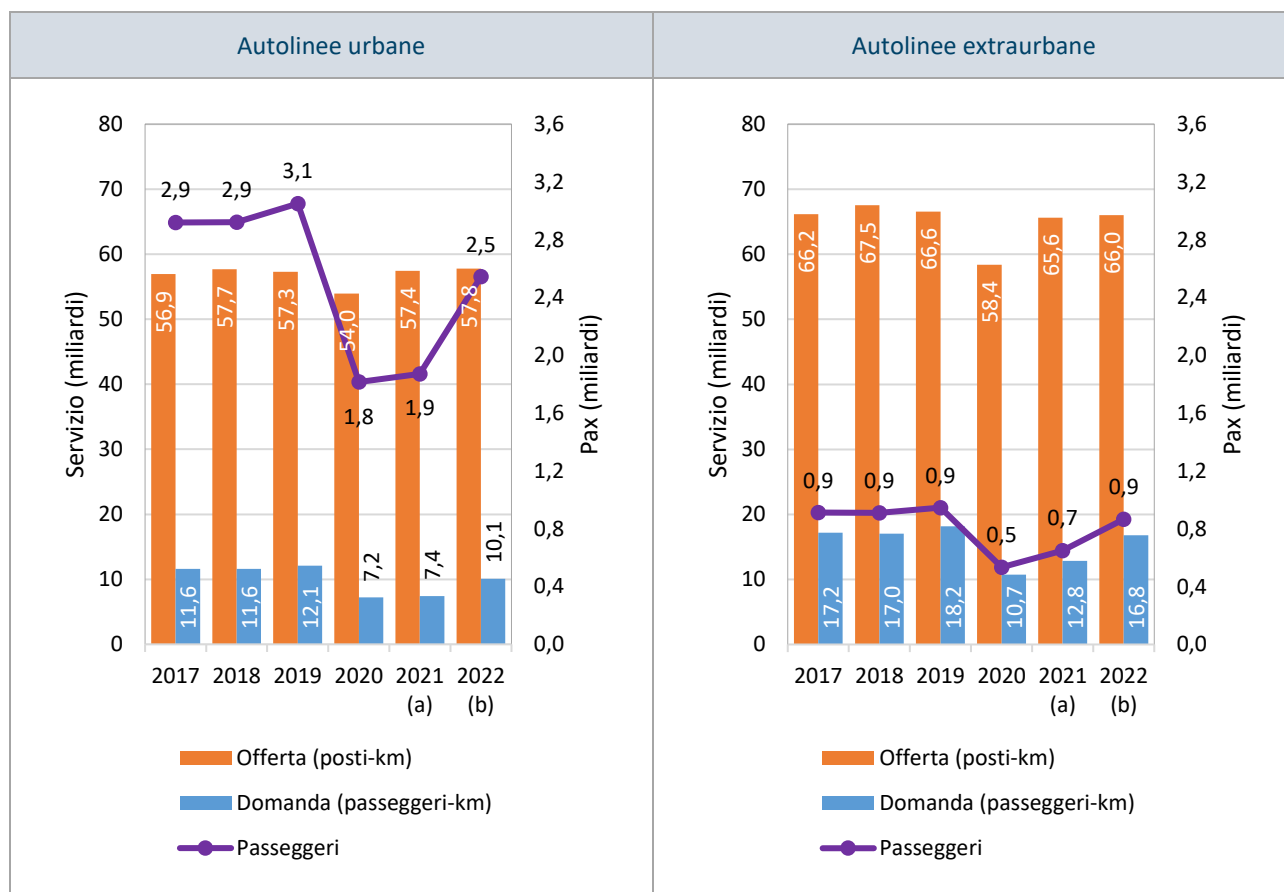
Dai dati pubblicati nel Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT), è possibile raffrontare la domanda e l'offerta di servizi di autolinee di TPL, in termini rispettivamente di passeggeri-km e posti-km, in **ambito urbano ed extraurbano**, nonché il numero di passeggeri, sull'arco di tempo dal 2017 al 2022 (rif. Figura 2).

Dall'analisi si evince che, nonostante il numero di passeggeri dei servizi extraurbani sia circa 1/3 di quello dei

servizi urbani, domanda (in pax-km) e offerta (in posti-km) risultano entrambe superiori. Ciò è proprio dovuto alle differenti percorrenze chilometriche dei due servizi. Si evidenziano, inoltre, gli effetti della pandemia nella diminuzione dei passeggeri, più marcata in ambito urbano. Le stime per il 2022 mostrano per il servizio urbano un numero di passeggeri e una domanda ancora inferiori al periodo pre-pandemico, mentre registrano valori in linea con tale periodo per il servizio extraurbano.

Figura 2. Evoluzione della domanda e dell'offerta di servizi di autolinee TPL

Anni 2017-2022



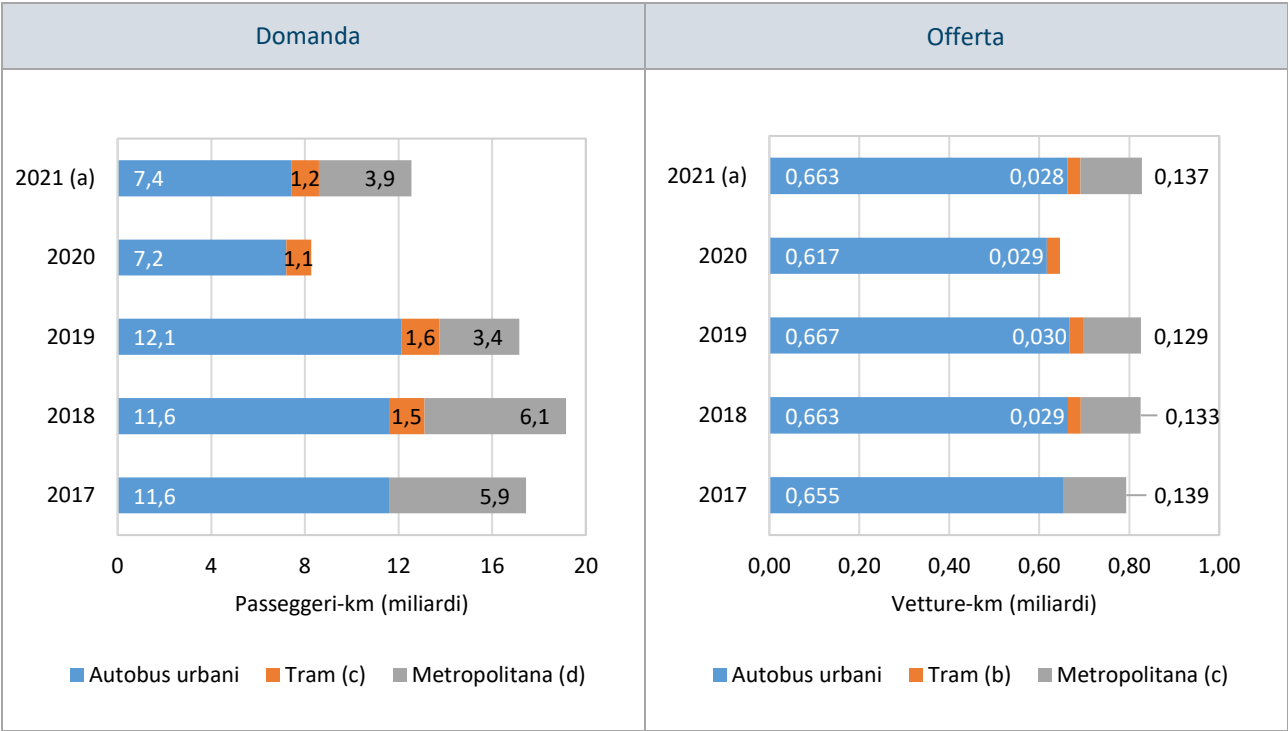
Fonte: elaborazione ART su dati MIT, 2023, Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti 2021-2022

(a) Dati non definitivi.

(b) Dati non definitivi; stima fonte MIT.

Domanda e offerta di trasporto pubblico locale urbano, in termini rispettivamente di passeggeri-km e vett-km, sono rappresentate nella Figura 3 per il periodo 2017-2021. Negli anni considerati, l'offerta è rimasta pressoché costante (si riscontra solo una lieve flessione nel 2020), con una parte maggioritaria costituita dal servizio di autobus urbani (pari a circa l'80% dell'offerta nel 2021), seguita dalla metropolitana (circa 17% nel 2021), e mentre solo una parte residuale è effettuata mediante tram (circa 3% nel 2021). Diverse, invece, le risultanze dal lato della domanda: tra il 2017 e il 2019 la domanda risulta pressoché costante per poi ridursi drasticamente nel 2020 a causa degli effetti della pandemia, riduzione non ancora rientrata nel 2021 per gli autobus urbani.

Figura 3. Domanda e offerta nazionale di TPL urbano
Anni 2017 - 2021



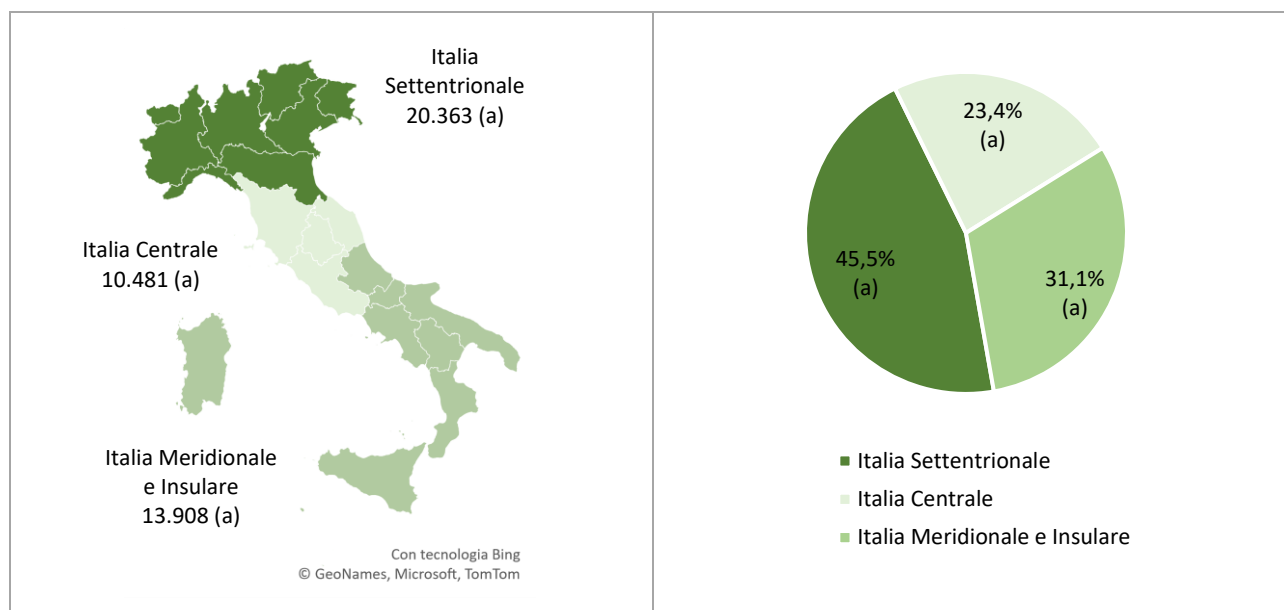
Fonte: elaborazione ART su dati MIT, 2023, Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti 2021-2022

- (a) Dati non definitivi.
- (b) Dati non definitivi; stima fonte MIT.
- (c) Dati non indicati dalla fonte per il 2017.
- (d) Dati non indicati dalla fonte per il 2020.

Il **parco autobus**, con riferimento al 2021, è costituito complessivamente da oltre 44,7 mila autobus impiegati per i servizi urbani ed extraurbani, di cui il 45,5% è utilizzato nell'Italia settentrionale, il 31,1% nell'Italia meridionale e insulare e la restante quota - pari al 23,4% - nelle regioni del centro Italia (Figura 4).

Figura 4. Numero di autobus utilizzati per i servizi di autolinee TPL

Anno 2021



Fonte: elaborazione ART su dati MIT, 2023, Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti 2021-2022

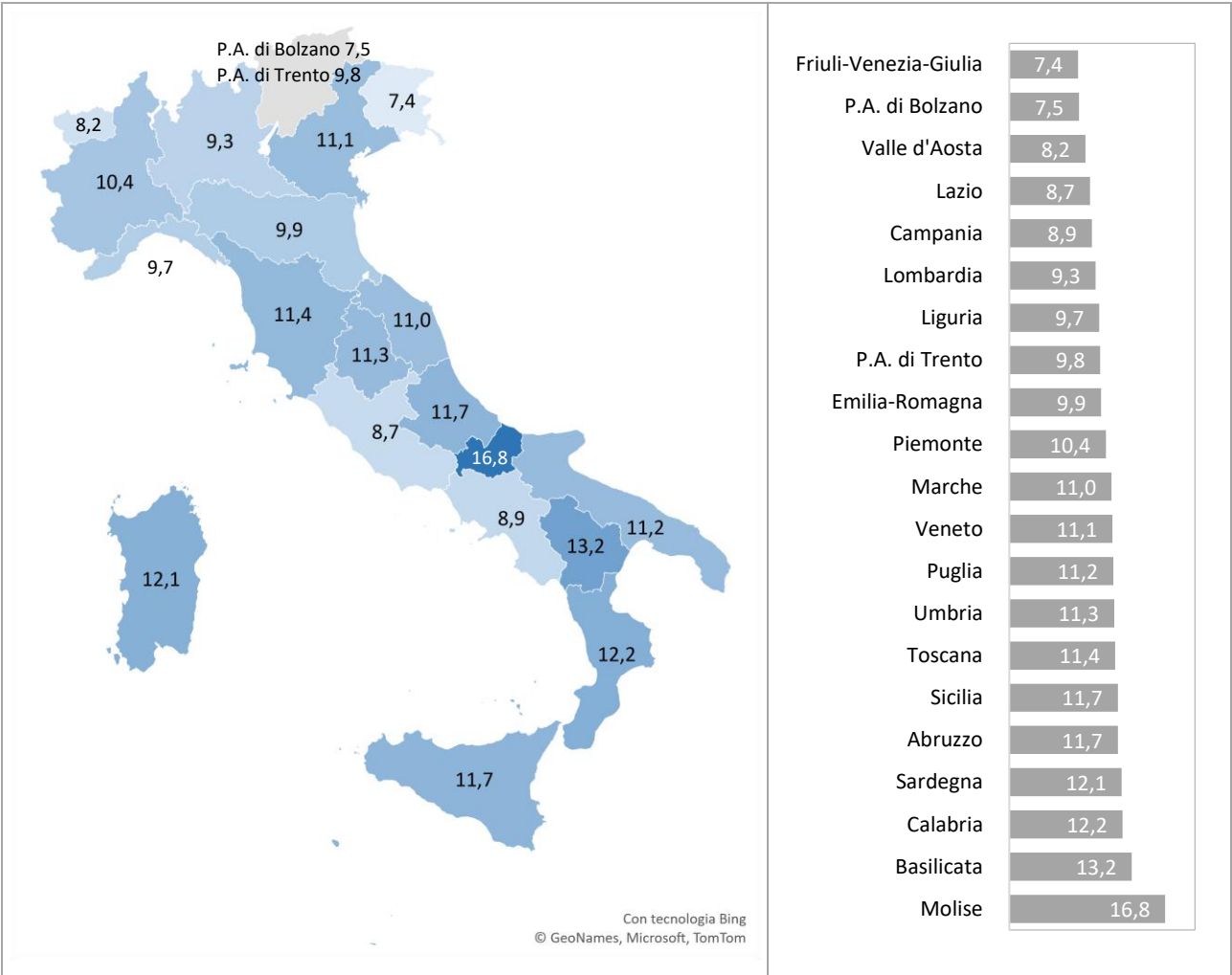
(a) Dati non definitivi.

Dai dati resi disponibili dal MIT e rappresentati per ciascuna regione italiana nella Figura 5, si evince che **l'età media del parco autobus** - con riferimento al 30 settembre 2022 - registra un minimo di 7,4 anni in Friuli-Venezia Giulia e un massimo di 16,8 nella regione Molise. Il **dato medio nazionale è pari a 10,3 anni**. La tendenza risulta in diminuzione su base nazionale (rispetto alla precedente rilevazione del MIT di luglio 2021 pari a 10,6 anni) e la proiezione futura - in ragione anche delle nuove risorse del PNRR² - prevede (secondo il Rapporto Intesa San Paolo – ASSTRA 2022³) che, nel 2026, l'età media nazionale del parco autobus raggiungerà il valore di 9,4 anni.

² Ci si riferisce, in particolare a due programmi di investimenti rientranti in E.1 M2C2, Riforma 5 - *Procedure più rapide per la valutazione dei progetti nel settore dei sistemi di trasporto pubblico locale con impianti fissi e nel settore del trasporto rapido di massa*: (i) **Investimento 4.2: Sviluppo trasporto rapido di massa** (metropolitana, tram, autobus). L'investimento punta a realizzare 11 km di rete destinata alla metropolitana, 85 km di rete destinata ai tram, 120 km di filovie e 15 km di funivie; (ii) **Investimento 4.4.1: Rinnovo del parco autobus regionale** per il trasporto pubblico con veicoli a combustibili puliti. L'investimento consiste nell'acquisto di almeno 3.000 autobus a emissioni zero e deve contribuire a migliorare la qualità dell'aria e ridurre le emissioni gas a effetto serra in Italia. Gli autobus devono essere dotati di tecnologie digitali. (Fonte: PNRR; Allegato RIVEDUTO della DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, 8 luglio 2021; disponibile al link: <https://www.camera.it/temiap/2021/07/13/OCD177-5010.pdf>)

³ Documento disponibile al link: <https://group.intesasanpaolo.com/content/dam/portalgroupp/repository-documenti/newsroom/area-media-dsr/2022/ISP-ASSTRA%20Rapporto%20TPL%202022.pdf>

Figura 5. Età media del parco autobus
30 settembre 2022



Fonte: elaborazione ART su dati MIT

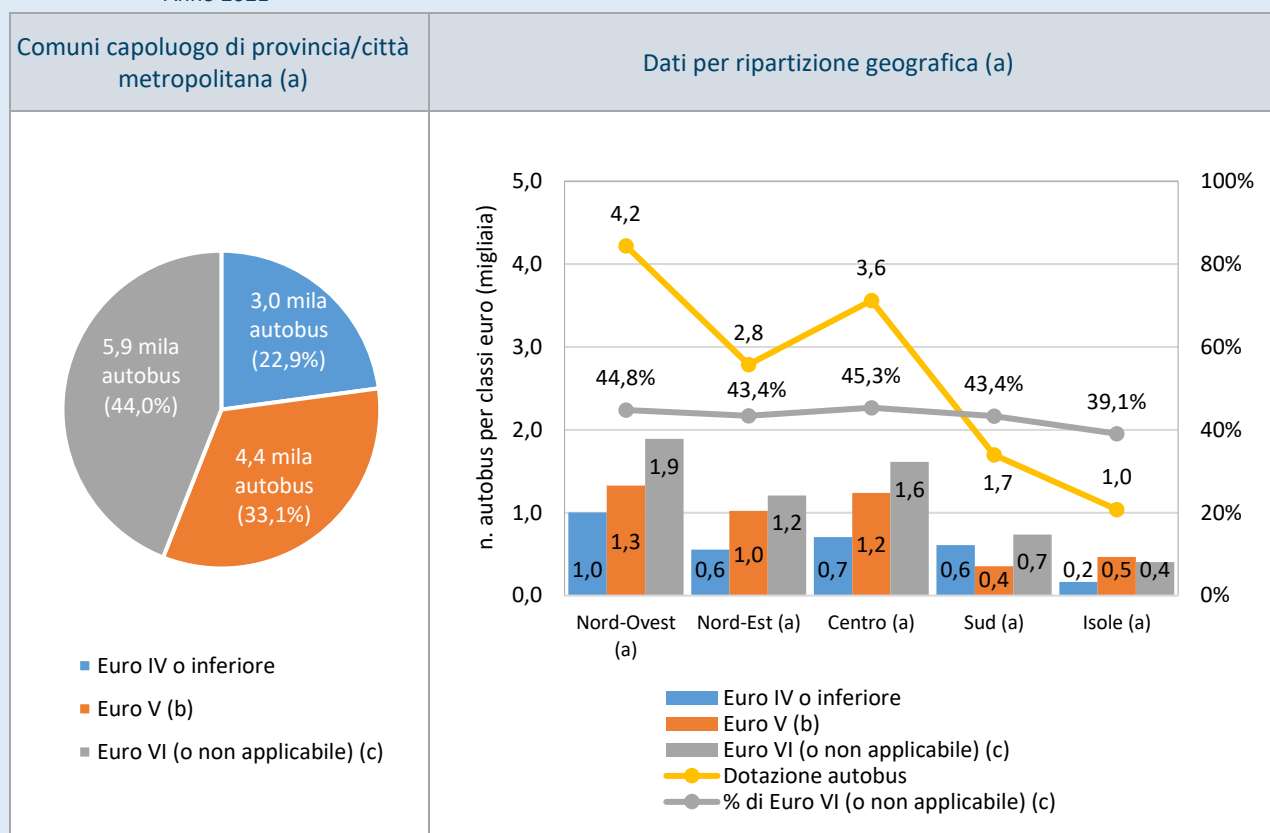
Nel box che segue, si riporta un focus sulle caratteristiche in termini di classe ambientale Euro del parco veicoli utilizzato nei servizi TPL su strada nei comuni capoluogo di provincia e nei comuni sedi delle città metropolitane.

BOX 1. Parco autobus nei comuni capoluogo di provincia e di città metropolitana

Secondo rilevazioni ISTAT, è possibile analizzare la dotazione di autobus utilizzati per il TPL sulla base della classe ambientale Euro per i comuni capoluogo di provincia e di città metropolitana⁴. **I veicoli che producono il minor inquinamento (Euro VI) rappresentano circa il 44% del parco autobus circolante**, mentre i più inquinanti (Euro IV o inferiori) circa il 23%. La Figura 6 presenta anche la ripartizione geografica degli autobus, evidenziando che la maggior dotazione di mezzi è concentrata nel Nord-ovest del Paese. È riportata altresì la percentuale di veicoli meno inquinanti rispetto alla dimensione del parco veicolare presente in ciascuna area geografica (NUTS1), che risulta pressoché omogenea per tutte le zone.

Figura 6. Autobus per classe di emissione utilizzati per il TPL nei comuni capoluogo

Anno 2021



Fonte: elaborazione ART su dati ISTAT

- (a) Valori riferiti all'insieme dei Comuni capoluogo (escluso il Comune di Cesena); per alcuni comuni i dati sono stimati e si rimanda alla fonte per eventuali approfondimenti. Campione composto da 109 Comuni capoluogo.
- (b) Inclusi gli autobus Euro V EEV. La conformità alla norma Euro V è obbligatoria per gli autobus immatricolati dal 31/12/2007.
- (c) La conformità alla norma Euro VI è obbligatoria per gli autobus immatricolati dal 31/12/2012. Per Euro "non applicabile", la fonte identifica: autobus a trazione elettrica integrale o altri a emissioni zero.

⁴ Il campione è composto da 109 Comuni capoluogo (i dati non includono il Comune di Cesena). Per alcuni comuni i dati sono stimati e si rimanda alla fonte ISTAT - Tavole mobilità urbana - per eventuali approfondimenti, disponibile al link: <https://www.istat.it/it/archivio/286822>

La dotazione di **linee metropolitane** in Italia è pari a **254,2 km totali**, a fronte di 679,1 km nel Regno Unito, 656,5 km in Germania e 613,8 km in Spagna. Analoghi divari sono peraltro visibili anche nella rete tranviaria (397,4 km totali in Italia a fronte di 835,1 km in Francia e 2.039,4 km in Germania) e nella rete ferroviaria suburbana (740,6 km in Italia a fronte di 2.038,2 km in Germania e 1.442,7 km in Spagna)⁵.

Figura 7. Città con servizio di linee metropolitane

Anno 2023



Fonte: elaborazione ART su dati ANSFISA, disponibili al link: <https://www.ansfisa.gov.it/impianti>

Infine, la **rete di tranvie** urbana ed extraurbana, censita nel 2021, si estende per una lunghezza di esercizio pari a **407 km**, servita complessivamente da 927 mezzi⁶.

A.1.2. Aziende di TPL - autolinee

Nel 2021, considerando le aziende che effettuano trasporto pubblico locale di viaggiatori su strada, si registra in Italia la **presenza di 883 aziende**, di cui 249 risultano attive nel solo servizio urbano e 445 solo in quello extraurbano, mentre 189 esercitano entrambe le tipologie di servizio (urbano ed extraurbano)⁷.

⁵ Fonte: Legambiente, "Rapporto Pendolaria 2023", 2023. Documentazione disponibile al link: <https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/2021/11/Pendolaria-2023.pdf>

⁶ Fonte: MIT, 2023, Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti 2021-2022.

⁷ MIT, 2023, Conto nazionale delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, disponibile al link: <https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/pubblicazioni/2023-08/CNIT%202021-2022%20con%20correzione%20pag.%20370%20%28002%29X.pdf>

A.1.3. Tariffe e Conti economici delle aziende di TPL su strada

Al fine di analizzare le tariffe applicate dalle aziende di TPL su strada, stante la numerosità delle aziende esercenti, si è ritenuto opportuno limitare il confronto alle città capoluogo di regione e delle province autonome di Trento e Bolzano⁸. Nel dettaglio sono state rilevate le tariffe, qualora presenti nell'offerta locale, relative al (i) biglietto corsa semplice, (ii) biglietto orario, (iii) biglietto orario integrato e (iv) abbonamento mensile nonché le differenti modalità di trasporto utilizzabili con ciascuno di tali titoli (integrazione tariffaria), indicando inoltre se la tariffa si riferisce a percorsi situati nella sola area urbana o se comprende spostamenti di prima cintura (intesi in generale come mobilità extraurbana che avviene in aree generalmente suburbane rispetto al contesto urbano di riferimento).

Tra le città che offrono la possibilità di acquistare un biglietto di corsa singola, il prezzo minimo è rilevato a Campobasso (0,60€), mentre il più costoso a Napoli (1,30€). Con riferimento invece al biglietto orario le città che offrono il prezzo più economico sono L'Aquila, Campobasso e Bari, sebbene in quest'ultima i minuti di utilizzo sono inferiori rispetto alle prime due; di contro, il prezzo più alto che l'utente deve corrispondere si registra a Torino (2,00€), il quale consente tuttavia di utilizzare diverse modalità di trasporto (ad esempio bus, tram e metropolitana), mentre nella maggior parte delle altre città considerate è disponibile solamente il servizio bus. Tuttavia, tenuto conto che tale biglietto ha una durata di 100 minuti, se si considera il costo al minuto vi sono biglietti il cui prezzo, seppur inferiore in valore assoluto al prezzo di Torino, consentono l'utilizzo dei servizi per un tempo inferiore. In tal caso il costo al minuto più elevato si registra a Trieste dove a fronte di un prezzo pari a 1,70€ è possibile utilizzare il servizio bus per 75 minuti.

Tra le città considerate, solo 10 presentano un'offerta tariffaria integrata, tipicamente almeno con il servizio ferroviario, con biglietti che vanno da un minimo di 1,50€ ad un massimo di 3,70€. Si rinvia all'Annesso 1 per ulteriori approfondimenti sulle tariffe.

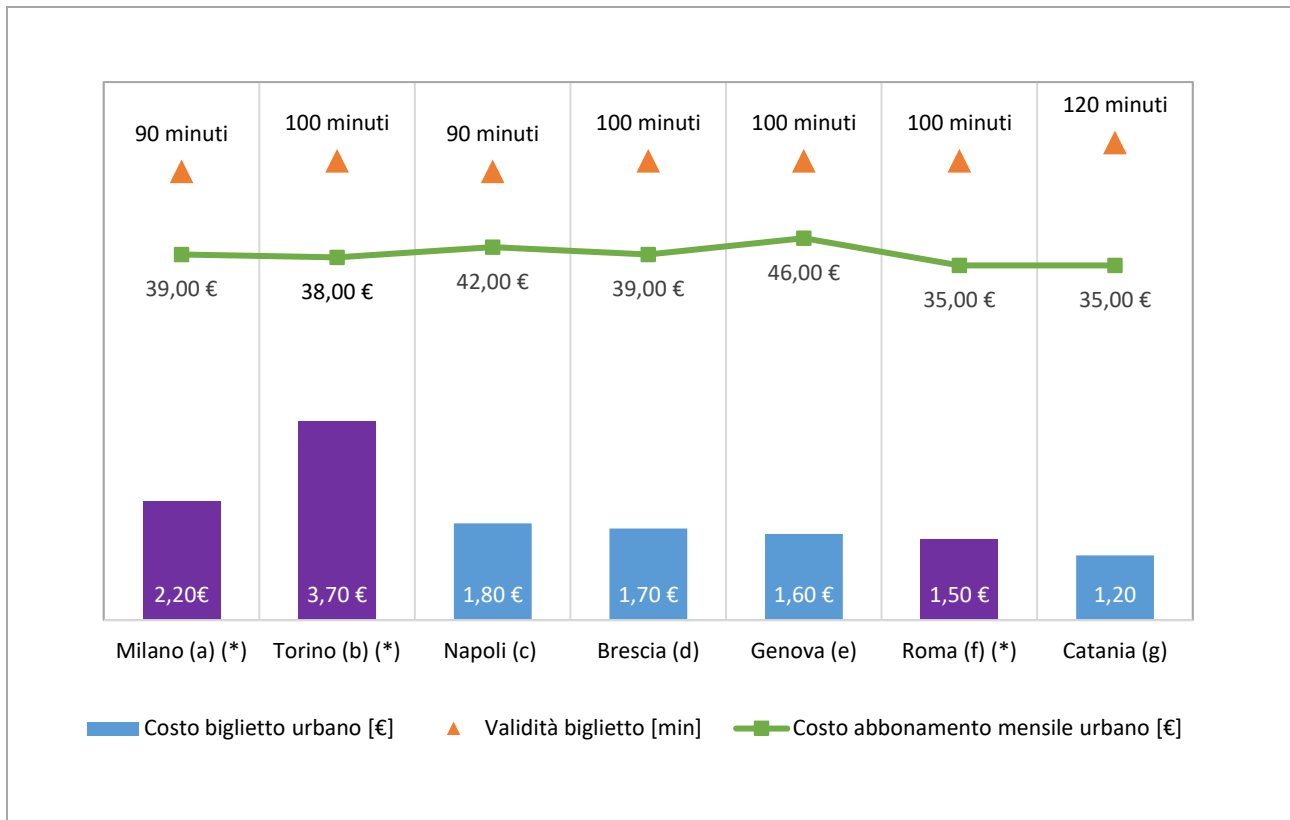
Di seguito, si illustra il **focus** sulle città in cui è presente il **servizio di metropolitana**, includendo oltre alle 5 città capoluogo di regione Roma, Milano, Torino, Napoli e Genova anche le città di Brescia e Catania. La Figura 8 mostra il confronto tra i costi e la durata dei biglietti urbani indicando se il costo comprende anche spostamenti di prima cintura nonché il costo dell'abbonamento mensile (riferito alla tariffa urbana). Tra le città che offrono un biglietto comprensivo della prima cintura, Torino si conferma la città con la tariffa più elevata, mentre Roma quella più economica. Per le città in cui è presente il biglietto urbano, il prezzo più elevato si registra a Napoli, anche con riferimento ai minuti di utilizzo, mentre Catania consente l'utilizzo dei servizi per un tempo maggiore a fronte del costo minimo rilevato nel campione.

La Figura 9 mostra l'incidenza del **costo dell'abbonamento mensile** sul reddito medio mensile regionale come rilevato da ISTAT. Se in termini assoluti l'abbonamento risulta più costoso nelle città di Genova, Napoli e Milano (mentre a Roma e Catania quello più economico), rispetto al reddito medio mensile l'incidenza maggiore si rileva a Napoli, Genova e Catania, mentre a Milano e Brescia si registra l'incidenza minore.

⁸ Si segnala che i valori rilevati non comprendono: a) la Valle d'Aosta in quanto l'offerta tariffaria ad ottobre 2023 risultava temporaneamente gratuita per rinnovo del sistema di bigliettazione; b) la Provincia autonoma di Bolzano in quanto utilizza un sistema integrato per l'intera provincia con tariffe di viaggio determinate su base chilometrica, prevedendo per tutti i viaggi urbani su autobus, entro i 60 minuti, un costo pari a 1,50€ come un'unica corsa; c) Venezia in quanto le caratteristiche dei servizi resi non sono confrontabili con gli altri contesti analizzati.

Figura 8. Confronto tariffe integrate servizio TPL nelle città con linee di metropolitana

Anno 2023 (ottobre)

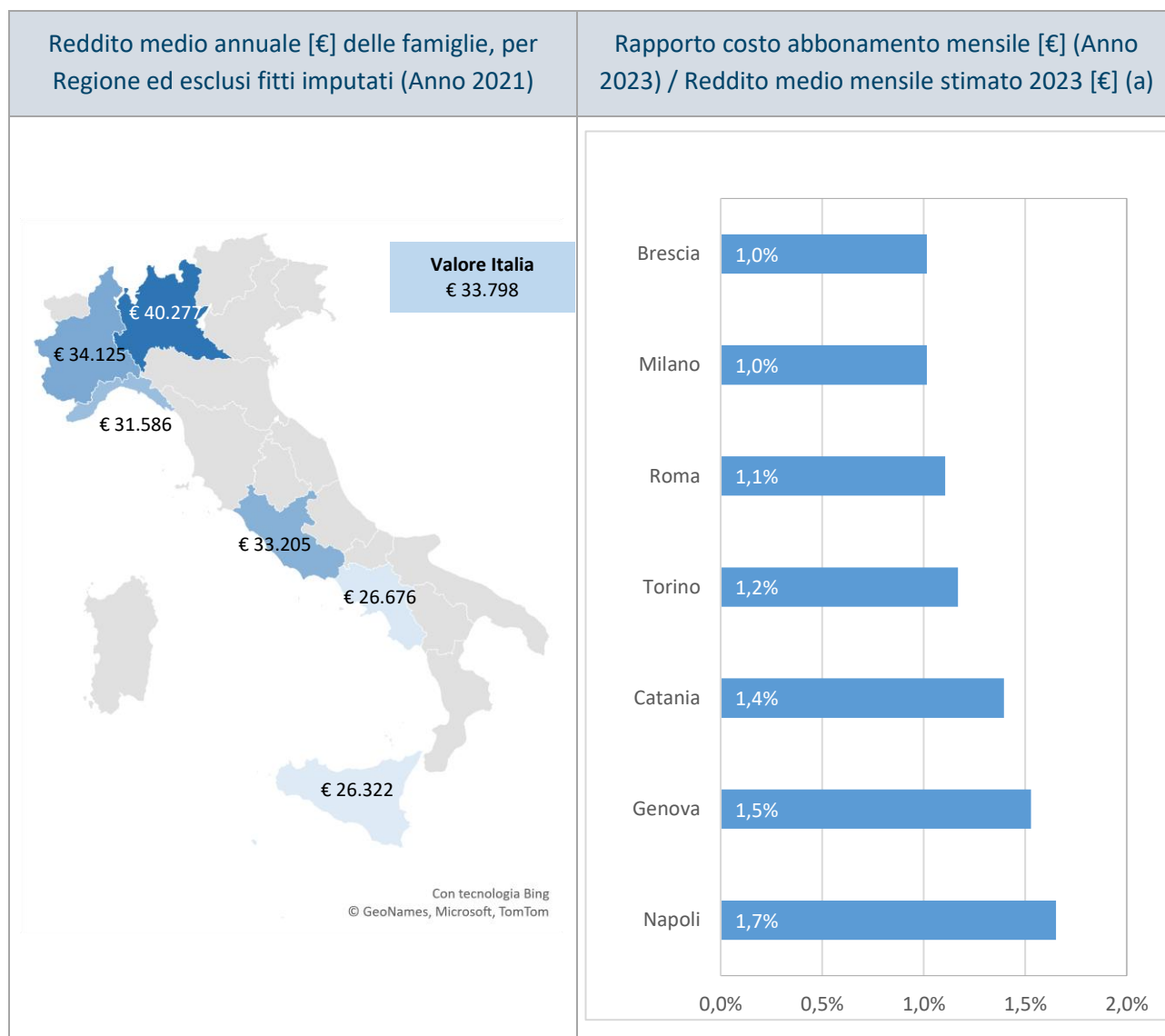


Fonte: elaborazione ART su dati Imprese disponibili sul proprio sito web (consultati a ottobre 2023)

(*) In viola il costo del biglietto integrato riferito alla tipologia tariffa urbana + prima cintura.

Imprese affidatarie(a) ATM S.p.a. - <https://www.atm.it/it/ViaggiaConNoi/Biglietti/Pagine/Tipologie.aspx>(b) GTT S.p.a. - <https://www.gtt.to/cms/biglietti-abbonamenti/biglietti/biglietti-carnet>(c) ANM S.p.a. - https://www.anm.it/index.php?option=com_content&task=view&id=1344&Itemid=320(d) Brescia Mobilità S.p.a. - <https://www.bresciamobilita.it/public/bm/docs/tariffari/tariffe2023.pdf>(e) AMT Genova S.p.a. - <https://www.amt.genova.it/amt/biglietti-e-abbonamenti/biglietti/>(f) ATAC S.p.a.; Roma TPL S.c.a.r.l. - <https://www.atac.roma.it/biglietti-e-abbonamenti>(g) AMTS S.p.a.; FCE - <https://www.amts.ct.it/> ; <https://www.circumetnea.it/biglietti/>

Figura 9. Reddito medio annuale per Regione e rapporto costo abbonamento su reddito medio mensile
Anno 2021 (reddito); 2023 (costo abbonamento)



Fonte: elaborazione ART su dati ISTAT e dati delle Imprese disponibili sul proprio sito web (consultati a ottobre 2023)

(a) Reddito medio mensile 2021 [€] delle famiglie, per Regione ed esclusi fitti imputati rivalutato ad ottobre 2023 con indice ISTAT FOI (1,144).

In Italia, secondo l'analisi svolta da ASSTRA⁹ sulle offerte tariffarie di alcune grandi città europee, si evidenzia, con riferimento al costo del biglietto singolo, un prezzo medio inferiore rispetto alle realtà internazionali considerate. In particolare, dai dati riportati nel citato Position Paper, risulta che il dato medio italiano, pari a 1,80€ (ottenuto dal confronto delle tariffe di Roma, Milano, Napoli e Torino), è di poco inferiore al dato rilevato nelle principali città della Spagna (1,95€) e della Francia (2,05€), mentre risulta nettamente inferiore a quelle della Germania (3,43€) e del Regno Unito (3,92€).

Per descrivere, infine, le **caratteristiche economiche delle imprese di autolinee TPL**, si è valutata l'evoluzione

⁹ ASSTRA, 2023, Position Paper, Conferenza internazionale ASSTRA – UITP “Tariffe e domanda nel trasporto pubblico locale”, documentazione disponibile al link:

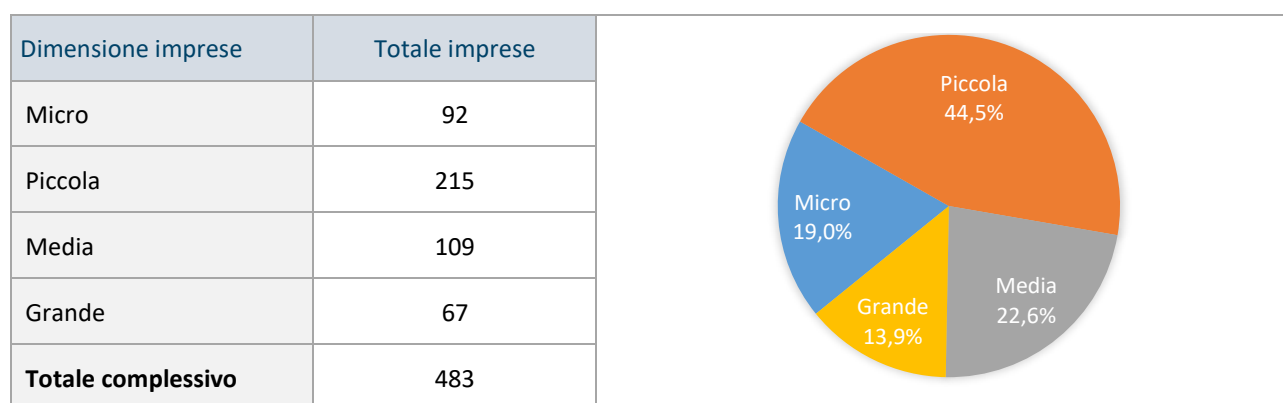
https://new.asstra.it/calendario/eventi/in_corso/Conf_Int_TARIFFE_E_DOMANDA_nel_TPL_Caserta2023

di alcuni indicatori economici tra il 2017 e il 2021. Per l'analisi, partendo dall'anagrafica delle imprese del TPL su strada che sono tenute a compilare i prospetti di contabilità regolatoria (CoReg) ai sensi della delibera n. 154/2019¹⁰, sono state individuate le imprese, in forma di società di capitali, i cui dati sono presenti nel database AIDA Bureau van Dijk.

Le aziende, per un totale di 483, sono state poi suddivise in *cluster* sulla base della classificazione delle imprese per dimensione definita dalla Commissione europea¹¹ e utilizzando i dati dell'anno 2021 (Figura 10); per tale classificazione, qualora non presente il dato 2021 del numero degli addetti, dei fatturati e/o del totale di bilancio si è utilizzato il primo valore disponibile precedente a tale annualità.

Figura 10. Identificazione dei cluster per dimensione delle aziende autolinee TPL

Anno 2021



Fonte: elaborazione ART su dati AIDA Bureau van Dijk

La Tavola 1 rappresenta l'utile o la perdita complessivamente realizzata dalle 483 imprese considerate. Risultano valori positivi per gli anni tra il 2017 e il 2021 con l'unica eccezione del 2020 in cui a causa degli effetti della pandemia è stato riscontrato nel complesso un valore in perdita. Nel 2021 si è rientrati a valori positivi, seppur ancora lontani dai dati precedenti la pandemia degli anni 2018 e 2019.

Tavola 1. Somma di Utile/Perdita di esercizio del campione di aziende autolinee TPL

Anni 2017-2021

| | 2017(a) | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|------------------------------------|---------|---------|---------|---------|--------|
| Utile/Perdita di esercizio (mgI €) | 4.413 | 179.623 | 229.701 | -70.177 | 53.864 |

Fonte: elaborazione ART su dati AIDA Bureau van Dijk

(a) il dato risente, inter alia, del valore particolarmente negativo registrato per questa annualità da ATAC pari a -120.190 mgI€.

Per approfondire l'analisi, per i *cluster* sopra definiti è stata valutata anche l'evoluzione del valore mediano di alcuni indicatori di redditività.

¹⁰ Tali aziende titolari di CdS/subaffidatarie sono pari a 655.

¹¹ Fonte: https://single-market-economy.ec.europa.eu/smes/sme-definition_en

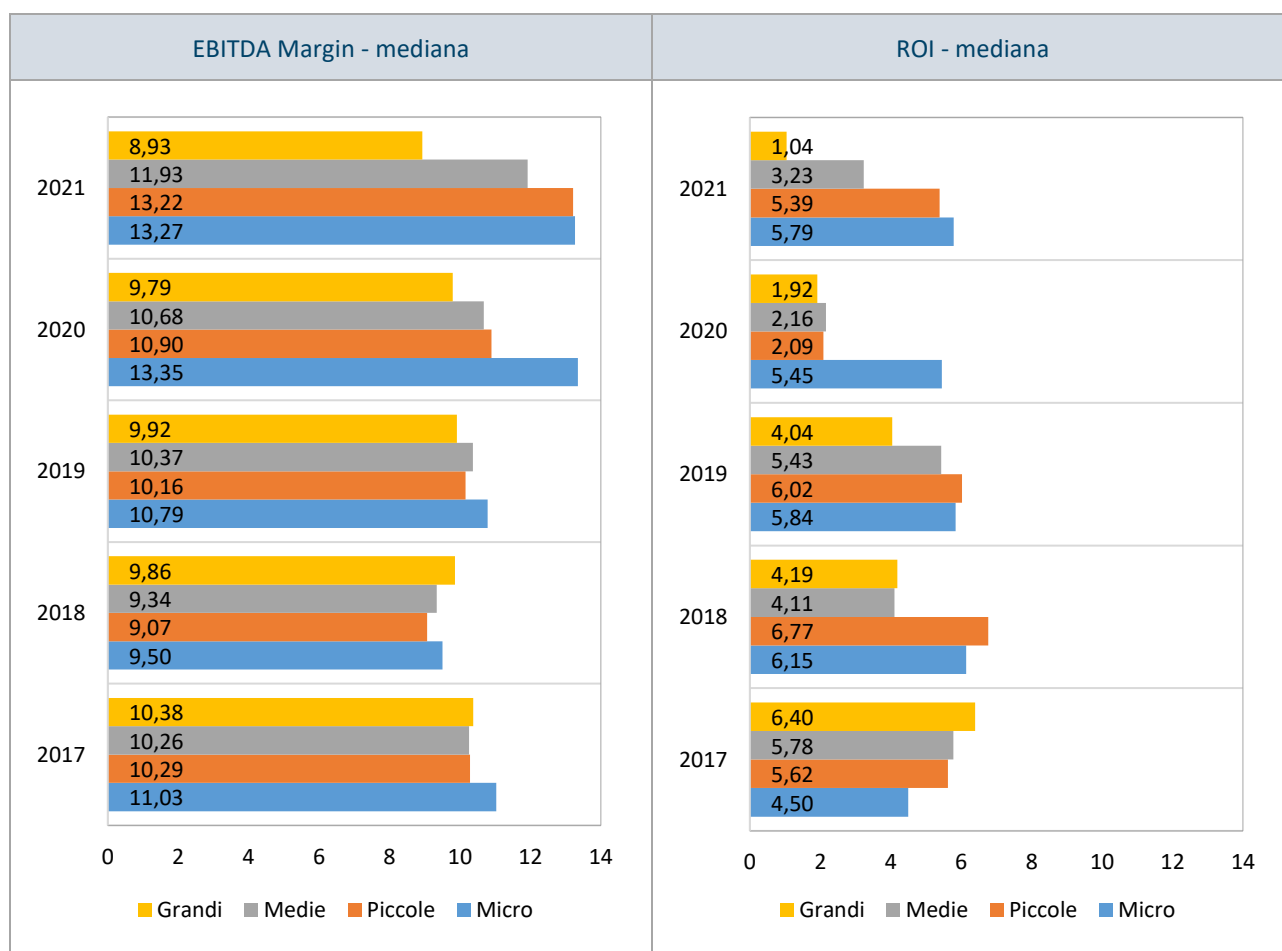
In primo luogo, è stata analizzata l'evoluzione del valore mediano dell'*EBITDA margin* (rapporto tra EBITDA e ricavi di vendita) per gli anni tra il 2017 e il 2021. Si è scelto di utilizzare tale indicatore in quanto ha il vantaggio di permettere il confronto di società di dimensioni diverse.

Come si può osservare dalla seguente Figura 11, il valore mediano di tale indicatore è piuttosto buono e si osserva sull'intero campione una leggera flessione nel 2018 rispetto all'anno precedente per poi tornare a crescere sia nel 2019 che nel 2020, confermandosi nel 2021; unica eccezione è rappresentata dalle imprese di maggiore dimensione che a seguito della flessione del 2018 presentano valori costanti nel 2019 e 2020 per poi registrare un ulteriore calo nel 2021. Si segnala che negli anni soggetti agli eventi pandemici, in particolare il 2020, non si sono registrate flessioni significative dell'*EBITDA margin* che si è mantenuto costante e, nei casi delle imprese di minore dimensione, è addirittura aumentato.

In secondo luogo, si è investigata la dinamica del valore mediano del ROI (*"Return on Investment"*), un indicatore che rappresenta la redditività aziendale. In generale, osservando l'intero campione si riscontrano valori sufficienti per anni precedenti la pandemia, successivamente alla quale le imprese di medie e grandi dimensioni mostrano una flessione significativa dell'indicatore non ancora esauritasi nel 2021, le piccole imprese, dopo una flessione iniziale nel 2020, hanno fatto registrare un indicatore quasi allineato ai valori pre-pandemici, mentre le micro imprese sembrerebbero non aver subito gli effetti della pandemia.

Figura 11. Valore dei principali indicatori di redditività delle aziende TPL su strada per dimensione

Anni 2017-2021



Fonte: elaborazione ART su dati AIDA Bureau van Dijk

A.2 Servizi TPL per ferrovia

Rientrano nei servizi TPL per ferrovia i servizi resi da un'impresa ferroviaria (o un gruppo di imprese) che, sulla base di un Contratto di Servizio, eroga servizi di trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia e relativi servizi accessori e di supporto.

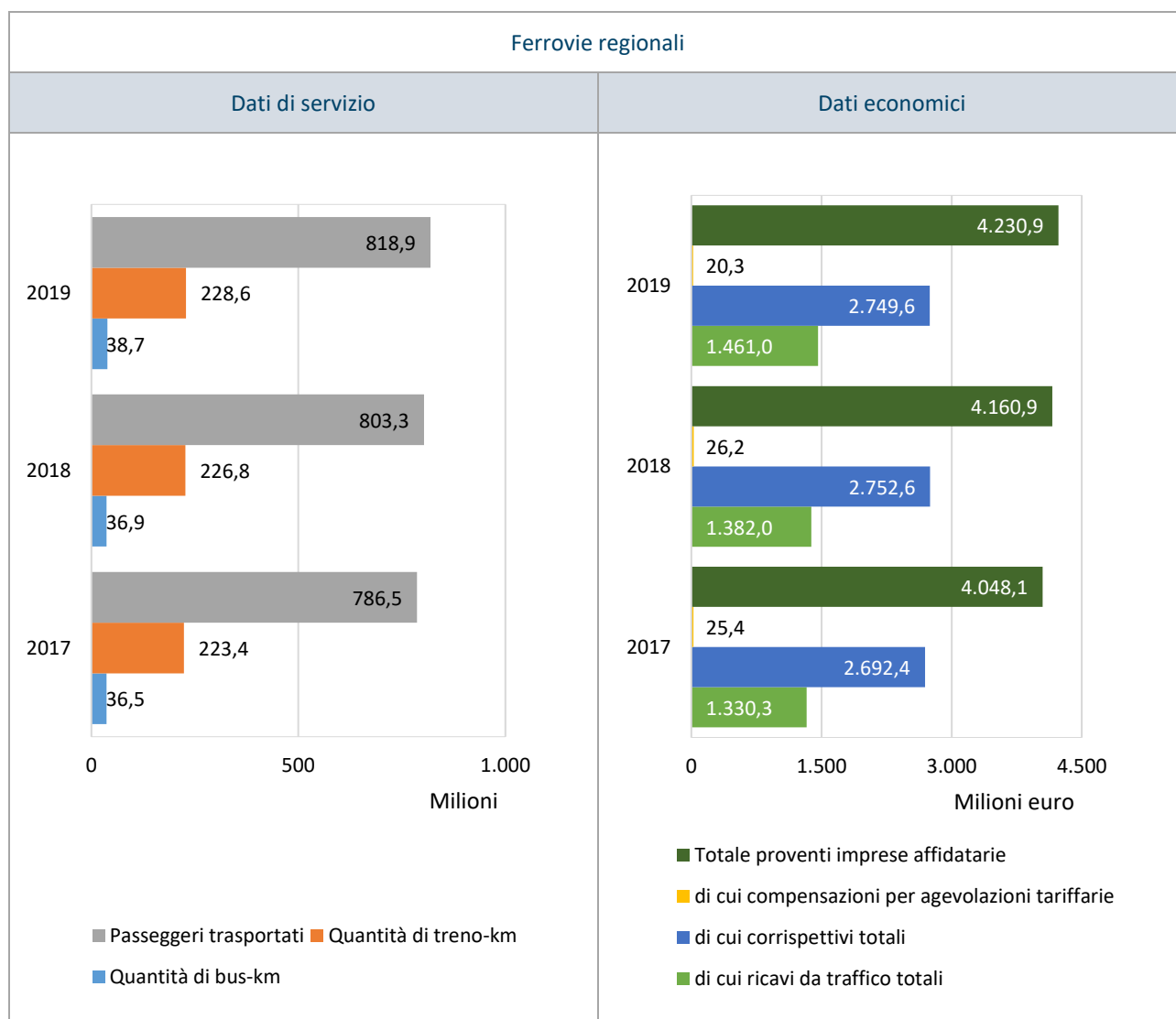
Nella Figura 12 sono riportate le principali caratteristiche dei servizi TPL per ferrovia, secondo quanto riportato nelle Relazioni Annuali al Parlamento dell'Osservatorio TPL riguardanti gli anni 2017-2019.

Secondo le rilevazioni dell'Osservatorio TPL, nel 2019 i servizi relativi alle Ferrovie Regionali, hanno interessato circa **819 milioni di passeggeri**, 229 milioni di treni-km e circa 39 mln di bus-km (servizi sostitutivi), ed hanno originato **un totale proventi per le imprese affidatarie dei servizi pari a 4,2 mld euro**, di cui 1,4 mld euro per ricavi da traffico e 2,7 mld euro per corrispettivi da contratto di servizio.

Con riferimento ai dati di servizio rappresentati, si evidenzia nel periodo dal 2017 al 2019 un incremento dei treni-km a cui si è accompagnata una crescita del numero di passeggeri complessivamente trasportati.

Figura 12. Caratteristiche dei servizi TPL delle ferrovie regionali

Anni 2017 - 2019

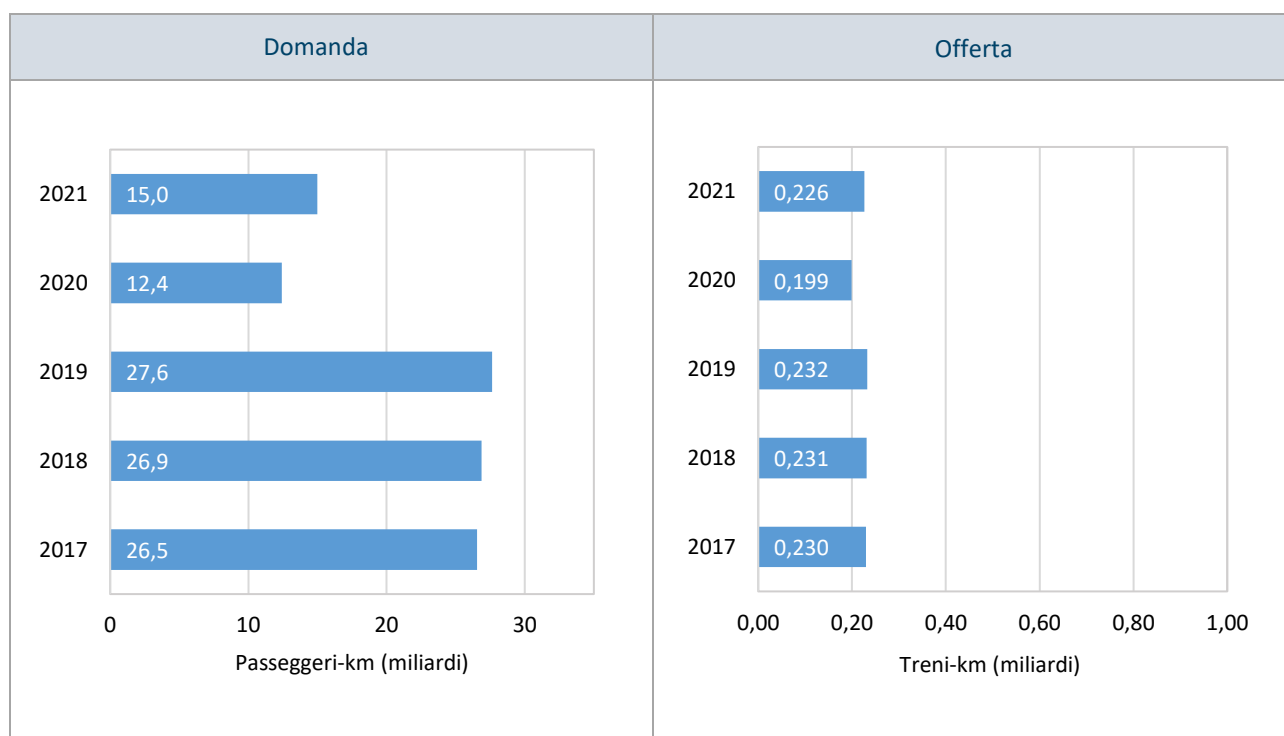


Fonte: elaborazione ART su dati MIT, Osservatorio TPL, Relazione annuale al Parlamento, vari anni

Domanda e offerta di trasporto pubblico locale su ferrovia per servizi regionali in regime di OSP, in termini rispettivamente di passeggeri-km e treni-km, sono rappresentate nella Figura 13 per il periodo 2017-2021. Negli anni considerati, sebbene l'offerta sia rimasta pressoché costante con una sola flessione nel 2020, dal lato della domanda si è registrato un netto crollo negli anni interessati dalla crisi pandemica; seppur in ripresa, il dato del 2021 relativo alla domanda è ancora lontano dai valori del triennio 2017-2019.

Figura 13. Domanda e offerta nazionale di TPL su servizio ferroviario regionale OSP

Anni 2017 – 2021

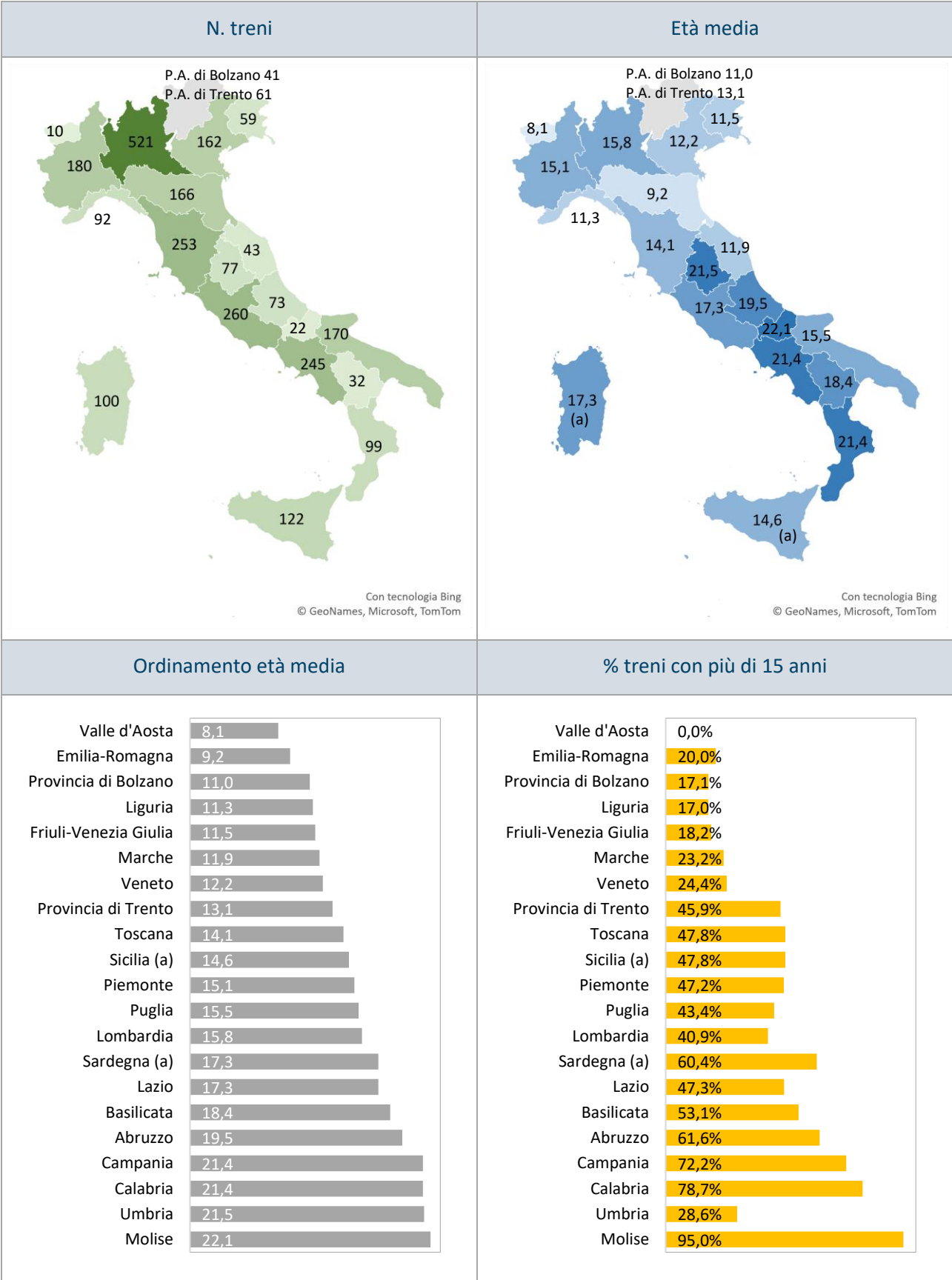


Fonte: elaborazione su database ART

Con riferimento al parco rotabile, dalle elaborazioni di Legambiente¹², e rappresentate nella Figura 14, si evince la composizione della flotta regionale per il 2021, sia con riferimento al numero di treni per ciascuna regione nonché all'età media e alla percentuale di treni con età superiore a 15 anni. Complessivamente, in Italia, sono presenti 2.788 treni di **età media pari a 15,3 anni** e con un'incidenza di treni con età superiore a 15 anni pari a 43,1%. Si segnala che il maggior numero di mezzi è presente in Lombardia (521 treni con età media pari a 15,8 anni e incidenza dei treni con più di 15 anni pari al 40,9%) mentre in Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste si registra il numero minimo di treni, pari a 10, a cui corrisponde anche l'età media minima (8,1 anni); i mezzi con il valore massimo di età media (22,1 anni) effettuano invece servizio nella regione Molise.

¹² Nel Rapporto Pendolaria 2023, Legambiente dichiara di aver elaborato l'età media della flotta regionale sulla base delle informazioni presenti nelle Carte dei Servizi 2022 di Trenitalia e degli altri gestori.

Figura 14. Overview composizione flotte regionali
Anno 2021



Fonte: elaborazione ART su dati Legambiente, “Rapporto Pendolaria 2023”, 2023

(a) Dato riferito alla sola flotta Trenitalia

A.2.1. Tariffe e Conti economici delle aziende di TPL per ferrovia

Al fine di analizzare le **tariffe applicate** dalle aziende di TPL per ferrovia, si è ritenuto opportuno limitare la ricerca alle tariffe vigenti al 2023 per i CdS stipulati tra Trenitalia S.p.a. e gli Enti affidanti competenti in ciascuna regione¹³, ad eccezione dei servizi resi in Lombardia ed Emilia-Romagna per cui sono state considerate rispettivamente le tariffe di Trenord S.r.l. e Trenitalia Tper S.c.a.r.l. Nel dettaglio sono state rilevate le tariffe per la tratta tra 0 e fino a 700km, qualora presenti nell'offerta regionale, relative al biglietto corsa semplice di seconda classe per un viaggiatore adulto.

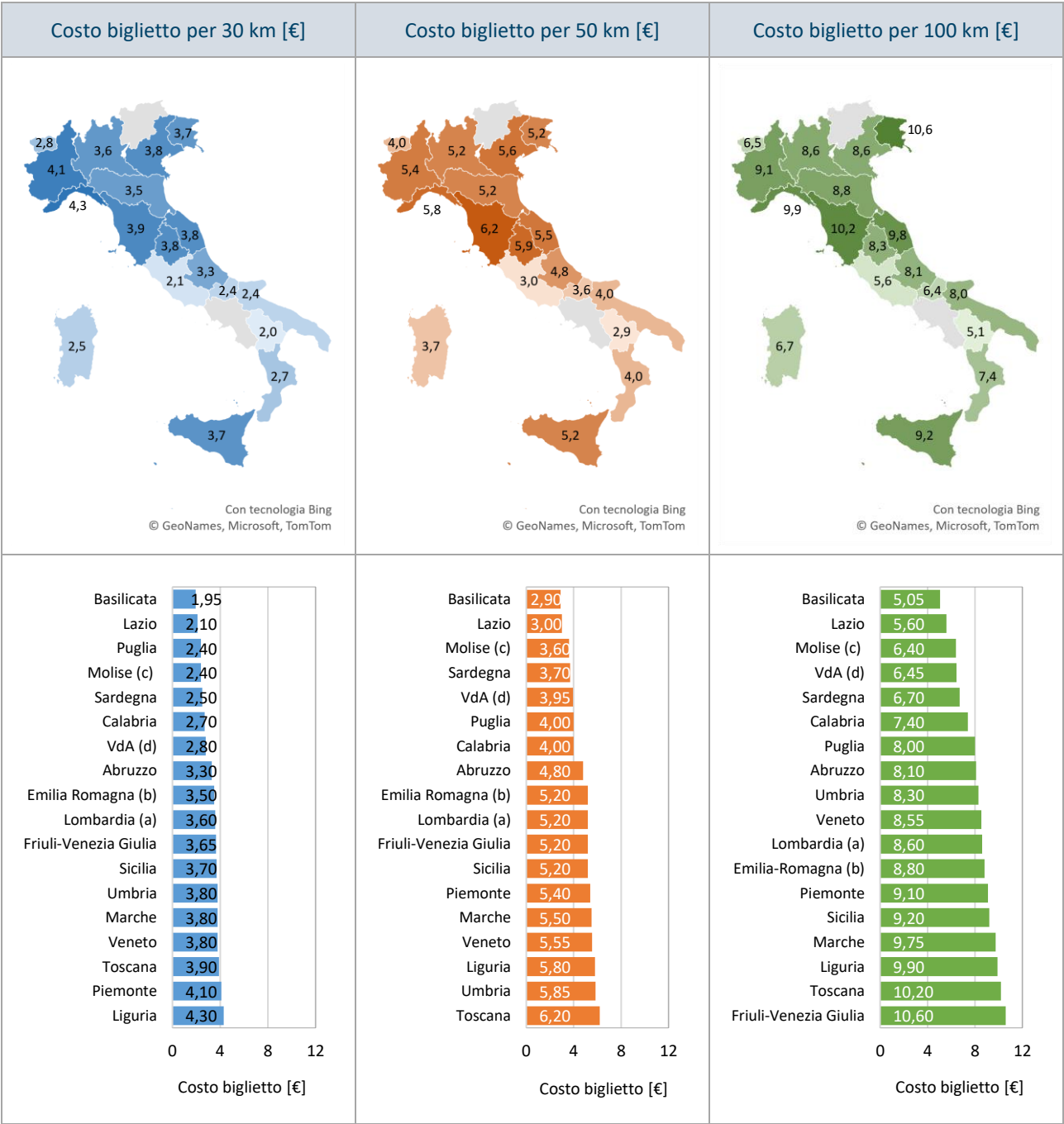
La Figura 15 riporta il costo del biglietto per viaggi con distanze di 30km, 50km e 100km.

In generale, le tariffe più alte si registrano nelle regioni del Centro-nord e in Sicilia. In particolare, i costi per l'utenza sono tendenzialmente più bassi in Basilicata, Lazio e Molise, mentre più elevati in Toscana e Liguria; si evidenzia il Friuli-Venezia Giulia che presenta tariffe che si attestano su un livello pressoché medio fino a 50km e all'aumento della distanza della tratta a 100km risulta la regione con gli spostamenti più gravosi.

Sulla base delle tariffe applicate per la distanza di 30km è stata valutata la distribuzione delle tariffe. La Figura 16 rappresenta le tariffe a pax-km applicate per l'intera tratta (da 0 a 700km) delle regioni coincidenti con i quartili della distribuzione del rapporto "costo biglietto" e "(max) km di viaggio al quale corrisponde il costo del biglietto". Dall'analisi emerge una significativa differenza delle tariffe applicate per le tratte brevi che si assottiglia poi al crescere della distanza percorsa, riflessa dalla differenza tra i valori dei quartili. Si rimanda all'Annesso 2 per maggiori dettagli sulle tariffe per l'intera tratta delle regioni considerate e raggruppate per NUTS.

¹³ I dati non riportano le tariffe della Regione Campania e delle Province autonome di Trento e Bolzano in quanto presentano una struttura differente e non confrontabile con i valori delle altre Regioni.

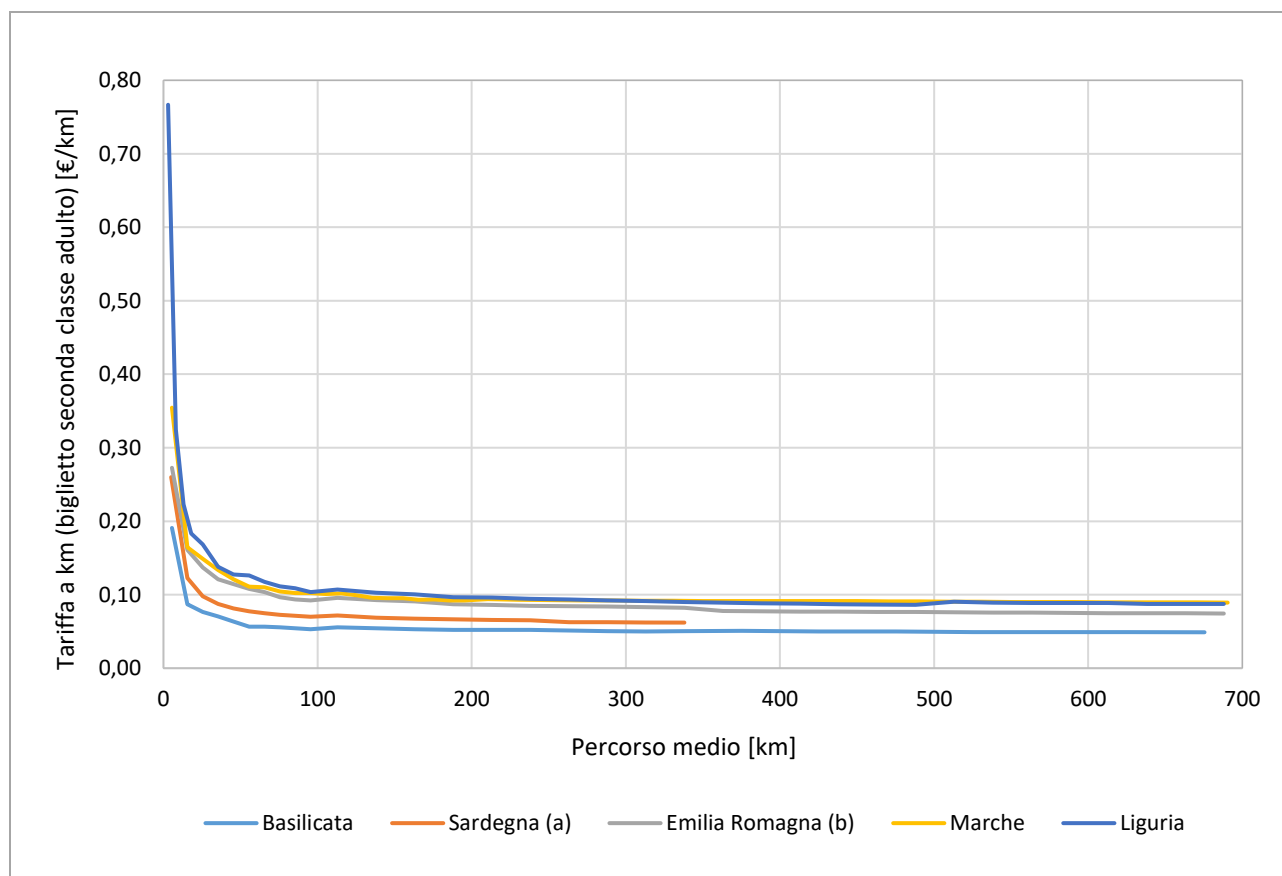
Figura 15. Prezzo della corsa con biglietto seconda classe adulto
Anno 2023



Fonte: elaborazione ART su dati Trenitalia S.p.a. presenti sul proprio sito web

- (a) Elaborazione su dati Trenord S.r.l.
- (b) Elaborazione su dati Trenitalia TPER S.c.a.r.l.
- (c) Tariffa valida dal 2022
- (d) Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste

Figura 16. Tariffa pax/km delle Regioni di cui ai quartili della distribuzione del costo del biglietto a 30 km
Anno 2023



Fonte: elaborazione ART su dati Trenitalia S.p.a. presenti sul proprio sito web

(a) La tariffa di viaggio è prevista fino a 350 km

(b) Elaborazione su dati Trenitalia TPER S.c.a.r.l.

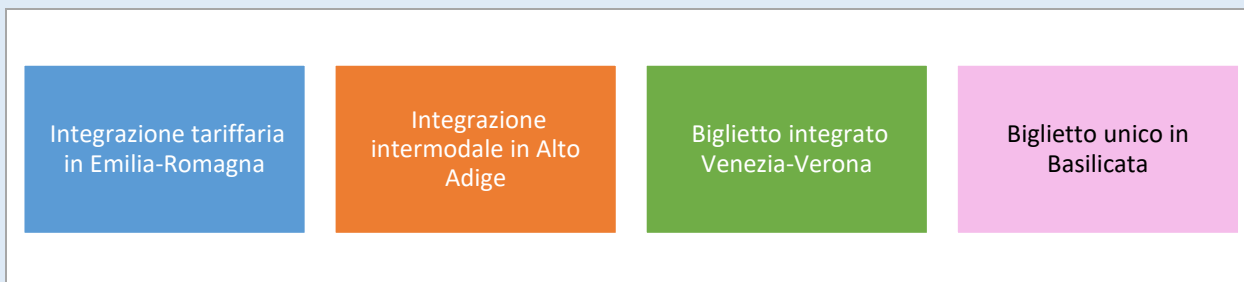
In Italia, secondo Legambiente¹⁴, il **costo dei biglietti ferroviari regionali è mediamente più basso rispetto al contesto di altri Paesi europei**. Nel Rapporto Pendolaria, a tal fine, sono indicati i costi di n. 10 tratte (di circa 30 km) per servizi resi in regioni quali Lombardia, Liguria, Piemonte, etc. Il costo medio tra tali tratte, che può essere stimato pari a circa 3,50 €, è di molto inferiore rispetto a quello dei biglietti per tratte analoghe nel Regno Unito (12,50 €), in Germania (12,40 €) e in Francia (8,70 €), riportati nello stesso studio di Legambiente. Solo la tratta indicata per la Spagna (pari a 3,40 €) è in linea con il dato medio stimato italiano. Nel box che segue si riportano alcuni esempi di tariffazione integrata in uso.

¹⁴ Fonte: Legambiente, Rapporto Pendolaria 2023. Documentazione disponibile al link: <https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/2021/11/Pendolaria-2023.pdf>

BOX 2. Esempi di integrazione tariffarie in Italia

Nel *Rapporto Pendolaria 2023* sono descritti alcuni profili di integrazioni tariffarie, ovvero i contesti territoriali dove è possibile utilizzare più modi di trasporto con un unico biglietto/abbonamento (Figura 17).

Figura 17. Esempi di integrazioni tariffarie in Italia



Fonte: elaborazione su dati Legambiente, “Rapporto Pendolaria 2023”, 2023. Documentazione disponibile al link: <https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/2021/11/Pendolaria-2023.pdf>

L’**Emilia-Romagna** si è dotata di biglietti e abbonamenti a integrazione tariffaria su scala regionale già dal 2008, aumentando progressivamente - in ragione dei risultati raggiunti - l’offerta tariffaria e i contesti territoriali di applicazione. Rimandando alla fonte per approfondimenti, si segnala che l’integrazione tariffaria è possibile (a seconda dell’opzione scelta) anche per chi effettua spostamenti di media-lunga percorrenza (ad esempio attraversi i treni Intercity e Frecciabianca).

In **Alto Adige**, la Provincia Autonoma di Bolzano dal 2012 offre, *inter alia*, la possibilità di acquistare un abbonamento valido per tutte le modalità di TPL con un sistema di tariffazione progressiva a scalare.

Tra le integrazioni tariffarie in corso di sperimentazione/di recente istituzione, il Rapporto Pendolaria 2023 include:

- il **Biglietto unico integrato Venezia-Verona**. L’integrazione dei sistemi di tariffazione del TPL tra alcune Aziende operanti nei contesti territoriali di Venezia e Verona permette all’utente di utilizzare con un titolo di viaggio sia i servizi di trasporto terrestri inclusi nella offerta ma anche quelli di navigazione (vaporetti a Venezia). Gli obiettivi della sperimentazione rientrano oltre la messa in rete delle mete turistiche, anche la riduzione delle esternalità negative legate ai trasporti (congestionamento, incidentalità, qualità dell’aria, etc.).
- il **Biglietto unico in Basilicata**. L’integrazione tariffaria, promossa per incentivare l’uso del treno, consente di utilizzare tutti i treni regionali, regionali veloci e metropolitani di Trenitalia nella regione.

Per descrivere, infine, le **caratteristiche economiche delle imprese ferroviarie in regime di OSP**, analogamente a quanto mostrato per il TPL su gomma, si è valutata l’evoluzione di alcuni indicatori economici tra il 2017 e il 2021. Per l’analisi, partendo dall’anagrafica delle imprese che sono tenute a compilare i prospetti di contabilità regolatoria (CoReg) ai sensi della delibera n. 120/2018, sono state dapprima escluse quelle imprese che svolgono anche l’attività di trasporto merci o altra attività prevalente e poi individuate le imprese, in forma di società di capitali, i cui dati sono presenti nel database AIDA Bureau van Dijk. Il campione

selezionato è costituito, quindi, da un totale di 12 aziende¹⁵.

La Tavola 2 rappresenta l'utile o la perdita complessivamente realizzata dalle 12 aziende considerate. Risultano valori positivi per gli anni tra il 2017 e il 2019, mentre negli anni caratterizzati dalla pandemia si è stato riscontrato nel complesso un valore in perdita.

Tavola 2. Somma di Utile/Perdita di esercizio del campione di IF
Anni 2017-2021

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|------------------------------------|--------|--------|--------|---------|--------|
| Utile/Perdita di esercizio (mgl €) | 51.755 | 96.986 | 40.859 | -17.978 | -6.948 |

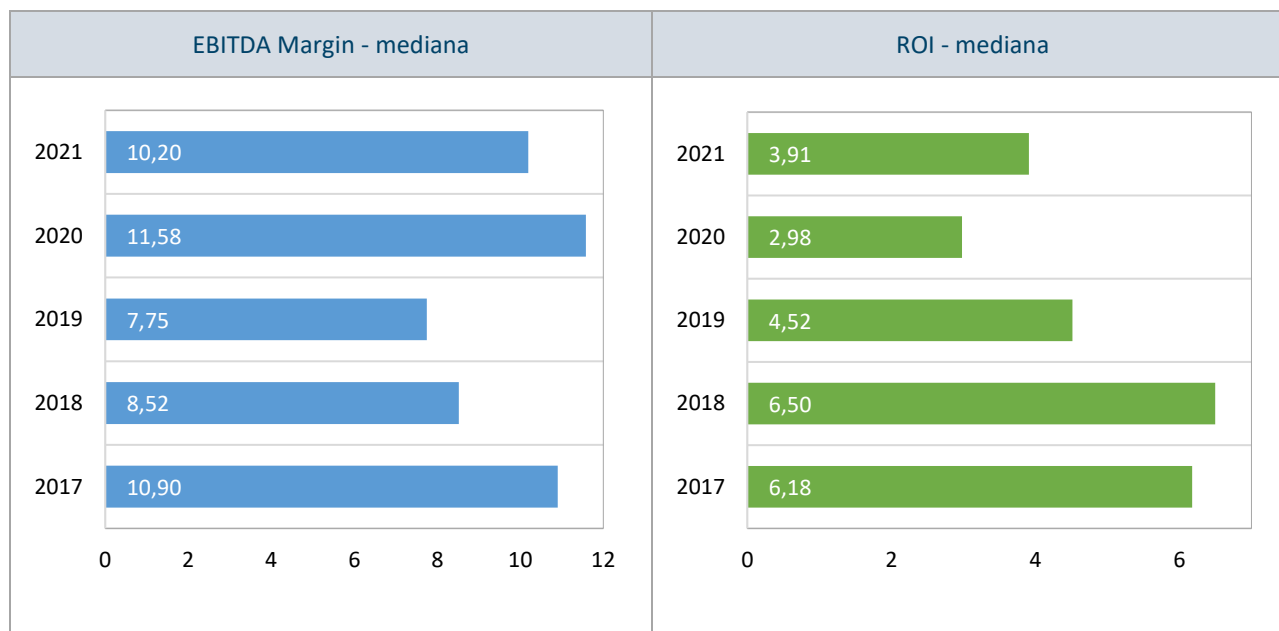
Fonte: elaborazione su dati AIDA Bureau van Dijk

In analogia alle analisi svolte per il TPL su strada, anche per il settore ferroviario è stata investigata la dinamica del valore mediano dell'EBITDA *margin* e del ROI per gli anni dal 2017 al 2021.

Dalla Figura 18 si evince che il valore mediano dell'EBITDA *margin* è piuttosto buono e si osserva in particolare un andamento iniziale decrescente tra il 2017 e il 2019, in netta ripresa negli anni successivi, con un picco nel 2020.

Con riferimento invece al ROI si osserva che le imprese oggetto di analisi sembrano aver registrato una contrazione dell'indicatore nel 2020, con una ripresa nel 2021 che tuttavia non ha ancora raggiunto i livelli precedenti la pandemia.

Figura 18. Valore dei principali indicatori di redditività delle aziende TPL su ferro
Anni 2017-2021



Fonte: elaborazione ART su dati AIDA Bureau van Dijk

¹⁵ Ad esempio, sono state escluse perché effettuano anche servizio merci: Ferrotramviaria S.p.a., Società Ferrovie Udine-Civiale S.r.l., TUA S.p.a. e TFT S.p.a., nonché Trenitalia S.p.a., Trentino Trasporti S.p.a., ATAC, GTT, etc. in quanto sono rilevanti altre attività prevalenti.

A.3 Qualità percepita dei servizi TPL su strada e per ferrovia

La Carta (della qualità) dei servizi, così come riportato nelle Definizioni dall'Allegato A alla delibera n.154/2019, è il *“documento con il quale ogni impresa di TPL assume una pluralità di impegni nei confronti della propria utenza riguardo i propri servizi, specificando in particolare le modalità di erogazione, gli standard di qualità e le informazioni agli utenti sulle prestazioni raggiunte e sulle tutele previste, secondo le disposizioni di cui all'art. 2, comma 461, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 dicembre 1998 e alle disposizioni regionali vigenti in materia, ove presenti”*. È in capo al soggetto gestore l'obbligo, ai sensi della citata l. 244/2007, di adottare tale documento, *“da redigere e pubblicizzare in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate, recante gli standard di qualità e di quantità relativi alle prestazioni erogate così come determinati nel contratto di servizio”*. Tra gli strumenti a disposizione delle Imprese affidatarie, si segnalano le indagini di rilevazione della qualità attesa presso gli utenti, anche potenziali, e le indagini di rilevazione della qualità percepita (anche, indagini di *customer satisfaction*) presso gli utenti abituali e occasionali.

Nel box che segue si riportano alcuni dati sulla soddisfazione degli utenti per modo di trasporto.

BOX 3. Soddisfazione degli utenti per modalità di trasporto

Dalle statistiche sulle soddisfazioni degli utenti per l'utilizzo delle diverse modalità di trasporto riportate nel *Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti 2021-2022* del MIT, che utilizzano le rilevazioni ISFORT¹⁶, risulta che: (i) la modalità del trasporto pubblico registra un livello di soddisfazione molto inferiore a quello dell'auto, che rappresenta la modalità più utilizzata per gli spostamenti; (ii) nel 2021 è stato avvertito un livello di soddisfazione inferiore rispetto al 2019 per tutte le modalità di trasporto rappresentate, sia in termini di punteggio medio assegnato che di percentuale di utenti soddisfatti.

La seguente Figura 19 mostra, a tal fine, la percentuale degli utenti soddisfatti, ovverosia la percentuale di intervistati che hanno dichiarato un voto di sintesi (in scala 1-10) sufficiente (≥ 6), con riferimento - così come indicato nella fonte - al giudizio complessivo maturato nei tre mesi precedenti l'intervista per ciascun mezzo di trasporto utilizzato indipendentemente dalla frequenza d'uso, abituale o occasionale. La soddisfazione tiene in considerazione fattori quali comfort, rapidità, puntualità, sicurezza ed economicità del servizio.

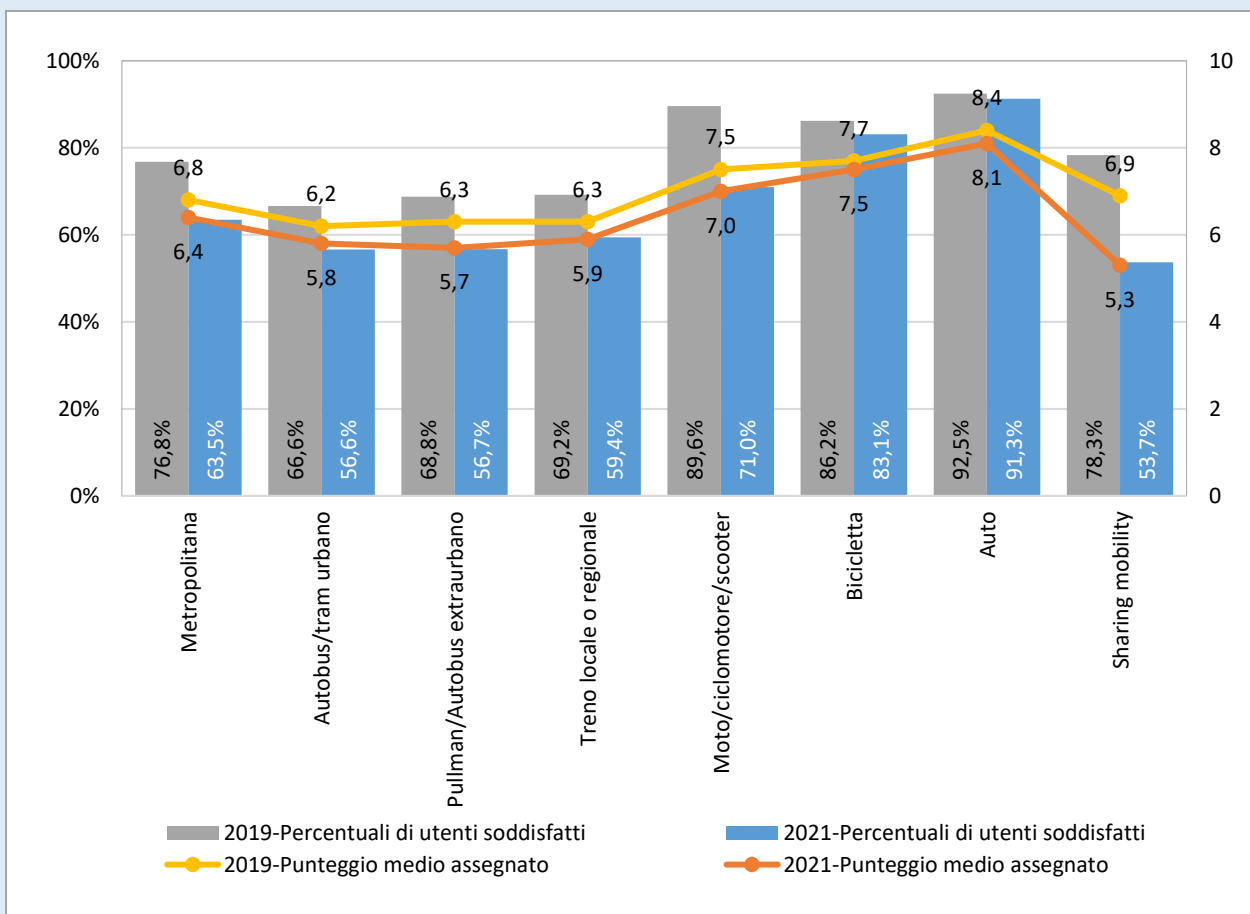
Si segnala, in particolare, che per le modalità Autobus/tram urbano, Pullman/autobus extraurbano, treno locale o regionale e *sharing mobility* il voto medio è passato da una valutazione sufficiente nel 2019 ad una valutazione inferiore a 6 nel 2021 così come la percentuale di utenti soddisfatti si è ridotta a soglie inferiori al 60%. La metropolitana, pur mantenendo una valutazione sufficiente nel 2021, ha comunque registrato un calo percentuale di utenti soddisfatti passando da oltre il 75% a poco più del 63%.

¹⁶ Il “19° Rapporto sulla mobilità degli italiani” del già citato ISFORT riporta che l'indagine è stata condotta *“nell'autunno 2021 su un campione di residenti nelle città di media e grande dimensione sui requisiti di servizio del trasporto pubblico ha evidenziato un rilevante “fabbisogno di qualità” (differenza tra rilevanza assegnata e soddisfazione dichiarata per ciascun requisito del servizio) rispetto a tutti i fattori (frequenza corse, puntualità, comfort del viaggio, pulizia mezzi, sicurezza, informazioni, comportamento del personale, servizi per disabili). Inoltre, nella gerarchia di importanza dei requisiti i fattori “attualizzati” dalla pandemia (sicurezza da contagio e sanificazione mezzi) hanno scalato la graduatoria collocandosi nelle prime posizioni”*. Documento disponibile al link:

https://www.isfort.it/wp-content/uploads/2022/12/19-Rapporto_mobilita_italiani_Sintesi.pdf

Figura 19. Livello di soddisfazione per mezzo di trasporto

Anni 2019 e 2021



Fonte: elaborazione ART su dati MIT, 2023, Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti 2021-2022

Il mezzo di trasporto che invece garantisce la maggiore soddisfazione, come detto, è l'automobile sia in termini di utenti soddisfatti (oltre il 90% dei rispondenti sia nel 2019 che nel 2021) che in termini di voto medio assegnato superiore a 8. Seguono nel 2021, con un punteggio medio superiore a 7, i veicoli a due ruote: bicicletta con voto medio 7,5 e oltre l'80% degli utenti soddisfatti e veicoli a motore (moto, ciclomotore e scooter) con un voto medio pari a 7 e poco più del 70% degli utenti sufficientemente soddisfatti, in vistoso calo rispetto 2019.

B. RAGIONI DELL'INTERVENTO DI REGOLAZIONE

L'articolo 37, comma 2, lettera f), ultimi due periodi, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, stabilisce che «*[c]on riferimento al trasporto pubblico locale l'Autorità definisce anche gli schemi dei contratti di servizio per i servizi esercitati da società in house o da società con prevalente partecipazione pubblica ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, nonché per quelli affidati direttamente. Sia per i bandi di gara che per i predetti contratti di servizio esercitati in house o affidati direttamente l'Autorità determina la tipologia di obiettivi di efficacia e di efficienza che il gestore deve rispettare, nonché gli obiettivi di equilibrio finanziario; per tutti i contratti di servizio prevede obblighi di separazione contabile tra le attività svolte in regime di servizio pubblico e le altre attività*».

L'Autorità ha già esercitato tali poteri con l'emanazione delle misure di regolazione ex delibera n. 49/2015, sostituite successivamente dall'atto di regolazione adottato con delibera n. 154/2019, come modificato ex delibera n. 113/2021¹⁷.

Le specifiche ragioni dell'intervento di regolazione oggetto della presente analisi di impatto, come rilevato nella delibera di avvio del procedimento ([delibera n. 90/2023 del 18 maggio 2023](#)), sono da ravvisarsi nei nuovi adempimenti per Enti affidanti e Imprese affidatarie individuati nel *Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, di cui al d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 (di seguito d.lgs. 201/2022) e nella correlata esigenza di adeguare le misure regolatorie dell'Autorità per gli affidamenti dei servizi TPL, essendo questi ultimi ricompresi nell'alveo di applicabilità del d.lgs. stesso (rif. § B.1).

A tale motivazione, si aggiungono gli esiti delle attività di monitoraggio svolte dagli Uffici nel periodo 2020 – 2023, anche con riferimento all'applicazione della delibera n. 154/2019 (rif. § B.2).

B.1 Gli adempimenti ex d.lgs. 201/2022

L'emanazione del d.lgs. 201/2022 si colloca nell'ambito delle riforme previste per l'attuazione del PNRR, rientrando nella *Milestone M1C2-8* che dispone l'«*[e]ntrata in vigore di tutti gli strumenti attuativi (anche di diritto derivato, se necessario) per l'effettiva attuazione e applicazione delle misure derivanti dalla legge annuale sulla concorrenza 2021*».

Tale atto normativo costituisce la nuova disciplina di riferimento dei servizi pubblici locali (SPL)¹⁸, stabilendo principi comuni, uniformi ed essenziali di gestione, in termini di obiettivi di incremento della qualità, della sicurezza e dell'accessibilità, parità di trattamento, accesso universale e tutela dei diritti dei cittadini e degli utenti (art. 1).

Le nuove disposizioni trovano applicazione anche riguardo al settore del TPL, nei limiti e con le modalità previste dalla norma di coordinamento contenuta nell'art. 32, che richiama, quale caposaldo, quanto previsto dal diritto dell'Unione europea, e quindi, per il settore TPL su strada e per ferrovia, fa salvo il regolamento

¹⁷ Rif. [delibera n. 49/2015 del 17/06/2015](#), recante «*Misure regolatorie per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l'assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri e definizione dei criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici e avvio di un procedimento per la definizione della metodologia per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento*»; [delibera n. 154/2019 del 28/11/2019](#), concernente la «*Conclusione del procedimento per l'adozione dell'atto di regolazione recante la revisione della delibera n. 49/2015, avviato con delibera n. 129/2017*»; [delibera n. 113/2021 del 29/07/2021](#), recante la «*Conclusione del procedimento per la definizione di modifiche alla Misura 12 dell'Allegato "A" alla delibera n. 154/2019, avviato con delibera 210/2020*».

¹⁸ Servizi di interesse economico generale (SIEG), secondo la formulazione euro-unitaria.

(CE) n. 1370/2007¹⁹, essendo disciplina europea non derogabile da norme interne (se non nei casi da essa stessa previsti), mentre sancisce la prevalenza sulle norme nazionali di settore delle disposizioni dei Titoli I, *“Principi generali, ambito di applicazione e rapporti con le discipline di settore”*, e III, *“Istituzione e organizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”*, degli artt. 29, 30 e 31, nonché degli artt. 14, commi 2 e 3, e dell’art. 17.

Con l’entrata in vigore del decreto si configurano, quindi, nuovi adempimenti sia a carico degli Enti affidanti, e indirettamente delle Imprese affidatarie, sia in capo all’Autorità, con conseguenti effetti sulle disposizioni regolatorie vigenti, adottate ex delibera n. 154/2019.

Nella Tavola 3 si fornisce il quadro di sintesi della situazione riscontrata.

Tavola 3. Adempimenti ex d.lgs. 201/2022 di rilevanza regolatoria

| Disposizione (sintesi) | Riferimenti d.lgs. 201/2022 | Regolazione vigente interessata (rif. delibera n. 154/2019, Allegato "A") |
|--|--|---|
| Cause di incompatibilità e inconfiribilità di incarichi pubblici | art. 6, comma 7 | Criteri di nomina della commissione giudicatrice (Misura 24) |
| Individuazione costi di riferimento, schema tipo di Piano Economico-Finanziario (di seguito: PEF) e livelli minimi di qualità dei servizi | art. 7, comma 1 | Criteri di individuazione e allocazione dei rischi negli affidamenti (Misura 13), Redazione del PEF simulato negli affidamenti con gara (Misura 14) e negli affidamenti diretti o in house (Misura 15) Schemi di PEF (Annesso 5): - messa a disposizione per verifica costi di riferimento - coordinamento con normativa e Annesso 3 (contabilità regolatoria) |
| | | Determinazione degli obiettivi di efficacia ed efficienza (Misura 16) |
| Contenuti (ulteriori) del CdS: indicatori ambientali, qualitativi e quantitativi delle prestazioni incluso accesso al servizio da parte delle persone diversamente abili | art. 7, comma 2 art. 24, comma 4 | Adeguamento KPI (Misura 16), set minimo indicatori trasporto su strada (Annesso 7) e criteri di aggiudicazione (Misura 20) |
| Predisposizione degli schemi di bandi di gara e degli schemi di contratti tipo – contenuto (minimo) dei CdS | art. 7, comma 2 art. 24, comma 3 | Criteri per l’individuazione delle modalità di affidamento e contenuto minimo obbligatorio del CdS (Misura 2) e (esaustività dei) prospetti recanti il contenuto minimo del CdS (Annesso 2) per trasporto pubblico locale su strada e per ferrovia |

¹⁹ Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, come modificato dal regolamento (UE) n. 2016/2338 del 14 dicembre 2016.

| Disposizione (sintesi) | Riferimenti d.lgs. 201/2022 | Regolazione vigente interessata (rif. delibera n. 154/2019, Allegato "A") |
|---|---|--|
| Ricognizione periodica e pubblicità della situazione gestionale dei servizi e dell'andamento economico (inclusi investimenti), dell'efficienza, della qualità e del rispetto degli OSP indicati nel CdS | art. 25, comma 2 art. 30 art. 32, comma 4 | Obblighi/adempimenti in materia di monitoraggio e rendicontazione del servizio (Misura 25) |
| Possibilità di aggiornamento delle tariffe con metodi diversi dal <i>price cap</i> | art. 26, comma 4 e 5 | Criteri di adeguamento delle tariffe e possibilità motivata di "deroga" dell'applicazione del <i>price-cap</i> (Misura 27) |
| Modifiche contrattuali in caso di affidamento <i>in house</i> | art. 27, comma 2 | Criteri di revisione/modifiche contrattuali in caso di affidamenti <i>in house</i> (Misura 28) |

Alle modifiche del quadro regolatorio apportate in ragione dell'entrata in vigore del d.lgs. 201/2022, si aggiunge la necessità di definire il rapporto tra Relazione di Affidamento, presente nella regolazione ART, con la Relazione, sempre a cura degli Enti affidanti, prevista dall'art. 14, *Scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale*, commi 2 e 3, d.lgs. 201/2022.

B.2 Gli esiti delle attività di monitoraggio

Il monitoraggio delle procedure di affidamento ha rivelato un esteso ricorso *in primis* agli affidamenti diretti, sia nel settore ferroviario che in quello del TPL su strada. Inoltre, gli affidamenti *in house* tendono a confermarsi, mantenendo lo *status quo* in termini di assetti vigenti (v. oltre, BOX 4), mentre le procedure competitive rappresentano una quota più ridotta.

Tale "fenomeno" era già ampiamente diffuso prima dell'avvento del COVID-19, ma ha trovato ulteriore impulso nel periodo pandemico e post-pandemico, dall'applicazione sempre più estesa dello strumento della proroga contrattuale. È infatti ben noto, nonché ampiamente emerso dalle attività di monitoraggio svolte dagli Uffici, l'ampio ricorso da parte degli EA interessati a forme di proroga dei CdS vigenti, anche ripetutamente, correlate alle disposizioni dell'articolo 5, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1370/2007, che consente un prolungamento della validità contrattuale fino ad un massimo di per due anni a fronte di specifiche condizioni di emergenza, o in alternativa (più raramente) alle disposizioni dell'articolo 4, paragrafo 4, del medesimo regolamento, che consentono un prolungamento sino al 50% della durata originaria del CdS, in caso messa a disposizione da parte dell'IA di «beni di entità significativa».

Per far poi fronte alle conseguenze della pandemia, è stato consentito, tra l'altro, di sospendere le procedure di affidamento di servizi TPL, ai sensi dell'art. 92, co. 4-ter, d.l. 18/2020²⁰, con la conseguente proroga dei vigenti CdS «fino a dodici mesi successivi alla dichiarazione di conclusione dell'emergenza» (ovvero sino al 31

²⁰ Rif. d.l. 18/2020, art. 92, co. 4-ter: «Fino al termine delle misure di contenimento del virus COVID-19, tutte le procedure in corso, relative agli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico locale, possono essere sospese, con facoltà di proroga degli affidamenti in atto al 23 febbraio 2020 fino a dodici mesi successivi alla dichiarazione di conclusione dell'emergenza; restano escluse le procedure di evidenza pubblica relative ai servizi di trasporto pubblico locale già definite con l'aggiudicazione alla data del 23 febbraio 2020.»

marzo 2023), cui ha fatto seguito la disposizione dell'art. 24, co. 5-bis, d.l. 4/2022²¹, che amplia la possibilità di proroga ex art. 4(4) del regolamento (CE) n. 1370/2007, sino alla scadenza massima del 31/12/2026, purché l'IA effettui «*significativi investimenti [...] orientati alla sostenibilità ambientale e al miglioramento dei servizi*» oggetto di affidamento.

In esito a tale situazione, **l'effettiva adozione da parte degli EA della delibera n. 154/2019 è risultata fortemente rallentata**, a causa di 2 ragioni: l'assai limitato numero di nuove procedure di affidamento avviate e l'inapplicabilità delle misure di regolazione in caso di proroga di un CdS²².

Dalle attività di monitoraggio, si è individuata, pertanto, la necessità di intervenire sul vigente quadro regolatorio, al fine di **disciplinare il "rapporto" tra la proroga dei CdS vigenti e l'applicabilità delle misure regolatorie dell'Autorità ex delibera n. 154/2019**, al fine di evitare che il ricorso a tale soluzione, da parte dell'EA, non privi di efficacia la regolazione approvata dall'Autorità e degli effetti positivi sul settore derivanti dalla sua applicazione.

L'opportunità di procedere ad una revisione delle misure di regolazione deriva inoltre dall'osservazione delle dinamiche emergenti nel settore del TPL nel periodo post-pandemico, dove si segnala una significativa riduzione del numero di passeggeri, anche in ragione di una serie di concause, tra cui in particolare:

- la residuale percezione di rischio della sicurezza personale, fattore direttamente correlato all'avvento del COVID-19;
- la bassa qualità percepita del servizio, soprattutto con riferimento al TPL su strada, in relazione a fattori-chiave quali la regolarità (i.e. rispetto degli orari), il *comfort* e la pulizia dei mezzi, l'accessibilità fisica (di fermate e veicoli) e commerciale (anche in termini di disponibilità di informazioni e titoli di viaggio) e sostenibilità ambientale (in considerazione della vetustà dei mezzi impiegati)²³;
- l'inadeguatezza dei servizi tradizionalmente offerti a rispondere alle effettive esigenze di domanda dell'utenza, che si è modificata nel tempo e nello spazio²⁴, ricorrendo sempre più spesso, almeno in ambito urbano e peri-urbano, anche a soluzioni alternative di mobilità collettiva, la c.d. *sharing mobility*.

²¹ Rif. d.l. 4/2022, art.24, co. 5-bis: «*Al fine di sostenere gli operatori del settore del trasporto pubblico locale e regionale e di mitigare gli effetti negativi derivanti dalle misure di prevenzione e contenimento adottate per l'emergenza epidemiologica da COVID-19 nonché al fine di sostenere gli investimenti, le autorità competenti possono applicare l'[articolo 4, paragrafo 4, del regolamento \(CE\) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007](#), anche nel caso in cui il gestore dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale si vincoli ad effettuare, in autofinanziamento anche parziale e sulla base di un piano economico finanziario rispettoso delle disposizioni e delle misure regolatorie vigenti, significativi investimenti, anche in esecuzione o ad integrazione degli interventi afferenti al Piano nazionale di ripresa e resilienza o di altri strumenti finanziari, orientati alla sostenibilità ambientale e al miglioramento dei servizi di trasporto dei passeggeri, aventi un periodo di ammortamento superiore rispetto alla scadenza dell'affidamento. In tale ipotesi, si ritiene necessaria la proroga di cui al suddetto articolo 4, paragrafo 4, che non può in ogni caso superare il termine del 31 dicembre 2026, e ai fini del calcolo si tiene conto della durata complessiva dell'affidamento, cumulativa anche di tutti i provvedimenti adottati in conformità al predetto regolamento.*»

²² Nei casi di applicazione della proroga ex art. 4(4) del regolamento (CE) n. 1370/2007, si segnala la pronuncia del TAR Piemonte (sentenza n. 219/2020 del 27 marzo 2020), statuendo che «*la revisione ed il riassetto delle condizioni economico finanziarie, finalizzate al mantenimento del relativo equilibrio, sono connaturate alla gestione di un contratto di servizio concessorio come quello in argomento. Di conseguenza appaiono anche compatibili con la definizione del contenuto di una proroga come quella prevista all'art. 4.4 del Regolamento CE n. 1370/07*». Ad avviso del Giudice amministrativo, la proroga ex art. 4.4. del regolamento citato «*costituisce [...] un momento gestionale del tutto assimilabile alla chiusura e al riavvio di un periodo regolatorio*», circostanza che costituisce uno dei presupposti per l'applicazione delle misure regolatorie approvate dall'Autorità, proprio con riferimento alla delibera n. 154/2019.

²³ Elementi di regolazione oggetto di specifica trattazione nell'ambito del procedimento avviato con la delibera n. 22/2023 dell'8 febbraio 2023, recante la «*individuazione delle condizioni minime di qualità (di seguito: CMQ) per i servizi di trasporto locale su strada connotati da obblighi di servizio pubblico [...]*»; per il settore ferroviario, le CMQ di riferimento sono state approvate dall'Autorità con delibera n. 16/2018 dell'8 febbraio 2018.

²⁴ Per effetto, in particolare, di *smart working* e/o estensione degli orari di lavoro.

Tali dinamiche necessitano di risposte adeguate, anche dal punto di vista regolatorio, al fine di rendere il sistema del TPL rispondente ai comportamenti della domanda e allo stesso tempo “sostenibile”, dal punto di vista sociale, economico e ambientale. Ciò, in pratica, ha comportato, e comporterà ancor più nel futuro, l’estensione dell’orizzonte applicativo “tradizionale” a **soluzioni integrate di *sharing mobility* e/o servizi “flessibili”** (DRT – *Demand Responsive Transport*)²⁵, anche grazie all’implementazione di **sistemi tecnologici e informatici a supporto della mobilità** collettiva (e.g. AVM²⁶, infomobilità, MaaS²⁷).

Da ultimo, l’intervento regolatorio trova motivazione anche a fronte di alcune evidenze riscontrate dagli Uffici nel corso dell’ultimo quadriennio (2020-23) in relazione all’applicazione delle misure varate con la delibera n. 154/2019, sulla base del contenuto delle RdA pervenute, ai sensi della Misura 2, punto 2²⁸.

Pur rilevandosi una sostanziale ottemperanza della regolazione da parte degli EA interessati, le **attività di monitoraggio hanno infatti evidenziato alcuni aspetti ricorrenti potenzialmente critici**, nel seguito sinteticamente descritti.

- **Perimetro applicativo della consultazione** dei portatori d’interesse (Misura 4, punto 6 e segg.). Si è rilevata una differente “portata” dello strumento, in funzione della modalità di affidamento scelta dall’EA, alla luce della quale l’oggetto e i contenuti della consultazione potrebbero essere “ridimensionati” in caso di affidamento diretto/*in house*.
- **Contenuto della RdA** (Misura 2, punto 2). Esso si è rivelato frequentemente incompleto, con riferimento in particolare all’individuazione dei beni indispensabili e/o oggetto di finanziamento pubblico, dei dipendenti soggetti al trasferimento dal GU all’IA, dei ricavi da traffico attesi, dei costi operativi e del relativo confronto con il “costo standard” del TPL²⁹. Il permanere di elementi di aleatorietà può rappresentare una significativa barriera all’ingresso per gli operatori interessati, precludendone le necessarie valutazioni sui costi effettivi del servizio, anche ai fini della predisposizione del PEF di gara.
- **PEF simulato**. Esso non risulta di facile redazione da parte degli EA³⁰, in ragione di:
 - la **scelta/definizione dei criteri** da utilizzare, con riferimento ad esempio alle modalità di rivalutazione dei costi e dei ricavi, alla luce dell’andamento del mercato e/o delle prestazioni/obiettivi di efficienza ed efficacia attesi;
 - l’adozione degli schemi predisposti dall’Autorità (Annesso 5 alla delibera) e relativa **correlazione/coerenza con gli schemi di contabilità regolatoria** (Annesso 3).

²⁵ Si segnala, tra le esperienze già sperimentate, il servizio [Provibus](#), della Città Metropolitana di Torino, presente già nel 2019.

²⁶ *Automatic Vehicle Monitoring*: sistema di monitoraggio della flotta (e relativi parametri prestazionali) in tempo reale.

²⁷ *Mobility as a Service*: integrazione di molteplici servizi di trasporto pubblico, condiviso e privato, accessibili grazie ad un’unica piattaforma/interfaccia operativa e un unico canale digitale di intermediazione.

²⁸ Al momento della stesura del presente Documento sono pervenute:

- **14 RdA di servizi di TPL su strada**: Provincia di Bolzano (2 distinti affidamenti di TPL extraurbano) Regione Basilicata (TPL extraurbano), Provincia di Lecce (TPL extraurbano), Città di Campobasso (TPL urbano), Regione Lazio (2 distinti affidamenti di TPL extraurbano/Unità di rete), Agenzia Mobilità Romagnola (TPL extraurbano), Ente di Governo del Bacino di Venezia (3 affidamenti di TPL urbano ed extraurbano), Provincia di La Spezia (TPL extraurbano), Città di Lecce (TPL urbano), Provincia di Barletta (TPL extraurbano), Provincia di Lucca (TPL extraurbano) e Agenzia della mobilità piemontese/AMP (TPL urbano ed extraurbano, criteri generali);

- **9 RdA di servizi ferroviari**: Regione Veneto/Infrastrutture Venete (linee Adria-Mestre, Rovigo-Chioggia e Rovigo-Verona), Friuli Venezia-Giulia, Lazio (Roma-Lido e Roma-Viterbo), Sardegna, Basilicata, Puglia (Ferrovie del Sud Est), Lombardia (Trenord), Abruzzo e AMP (Servizio Ferroviario Regionale).

²⁹ *Rif.* decreto ministeriale n. 157 del 28/03/2018.

³⁰ Nel caso degli affidamenti *in house*, esso rappresenta anche il PEF contrattuale e nelle procedure con gara fornisce elementi informativi per la predisposizione del PEF di gara presentato da ogni singolo concorrente.

- **Esiti delle procedure di affidamento** dei servizi TPL su strada. Gli atti amministrativi assunti dall'EA, a valle dell'invio della RdA e delle eventuali osservazioni da parte dell'Autorità, inclusi i CdS su strada sottoscritti dalle parti, sono raramente oggetto di pubblicazione, soprattutto in caso di ricorso a procedure non competitive, rendendo meno efficienti le successive verifiche dell'effettivo e completo recepimento nella documentazione predisposta dall'EA delle indicazioni formulate dall'Autorità³¹.
- **Prevalenza degli affidamenti diretti o *in house*** dei servizi TPL su strada e per ferrovia.

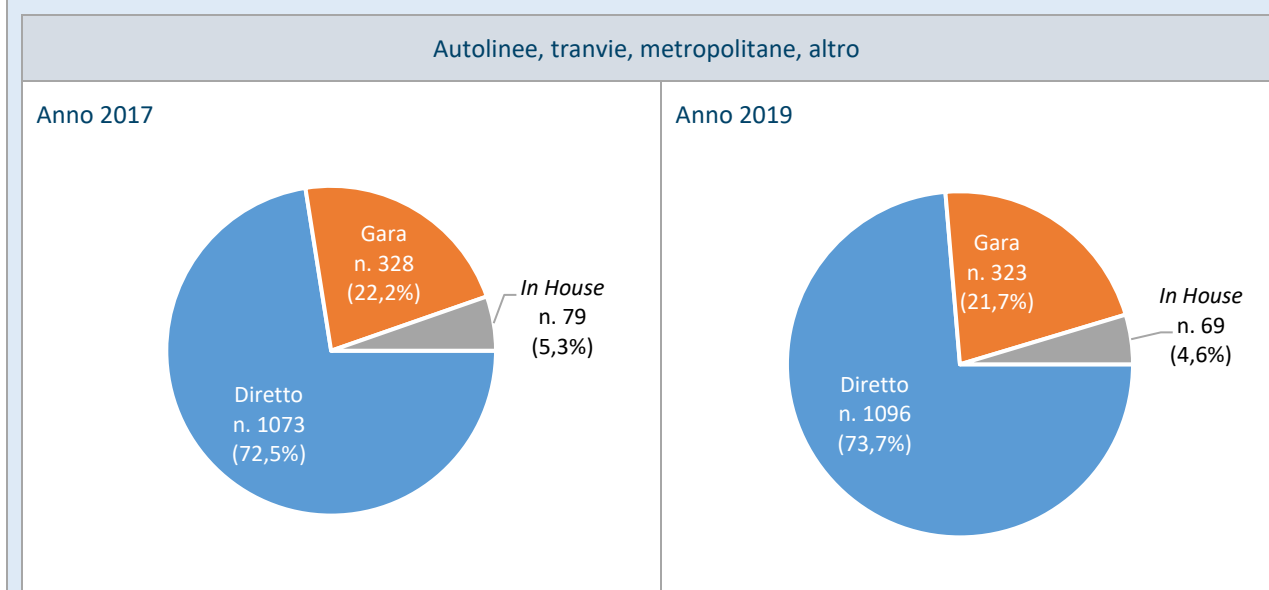
Si consideri, infine, che le dinamiche evolutive post-pandemiche (*supra*) impongono un **ampliamento delle informazioni che devono essere oggetto di specifico monitoraggio e rendicontazione nell'ambito dei futuri CdS**, al fine di individuare le soluzioni di offerta più efficaci ed efficienti, non necessariamente limitate ai servizi TPL "tradizionali", e consentire una ri-modulazione della stessa offerta nel periodo di vigenza contrattuale, nonché di disporre di basi-dati adeguate per la definizione del perimetro dei futuri affidamenti, anche in termini di (maggiore) flessibilità.

BOX 4. Modalità di affidamento comparto TPL su strada e per ferrovia

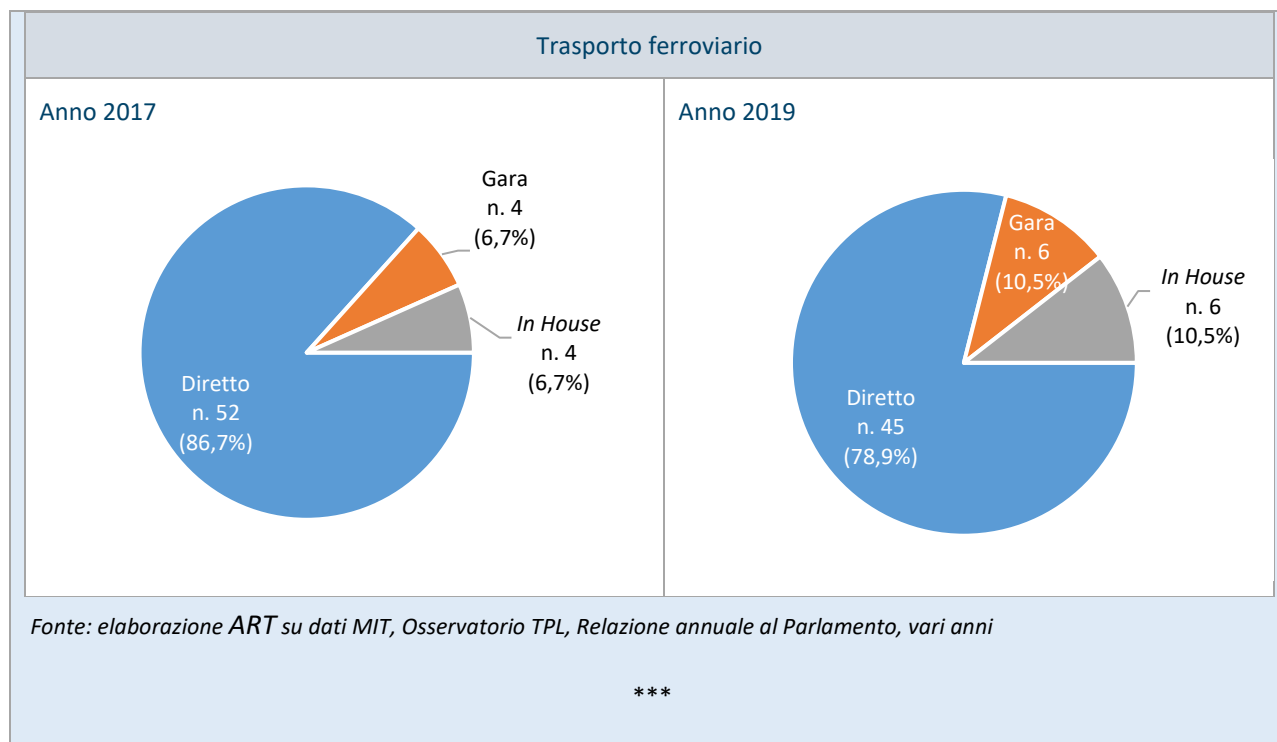
Come mostrato nella Figura 20, che rappresenta le modalità di affidamento sia dei servizi TPL su strada che su ferrovia nel 2017 e nel 2019, l'affidamento diretto rappresenta la modalità prevalente, riguardando oltre il 70% dei servizi. Nel dettaglio, tra il 2017 e il 2019 per il TPL su strada si registra una riduzione dell'incidenza degli affidamenti *in house* e degli affidamenti con gara e un conseguente aumento degli affidamenti diretti; diverso invece il caso dei servizi TPL su ferrovia per cui a fronte di una diminuzione dei servizi affidati direttamente, si registra, benché con riferimento ad un insieme numericamente più contenuto di CdS, un aumento sia degli affidamenti con gara che *in house*.

Figura 20. Modalità di affidamento dei contratti di servizio TPL terrestri

Anni 2017 e 2019



³¹ I CdS relativi ai servizi ferroviari sono invece soggetti alla Misura 10, "Indicatori e livelli minimi di trasparenza", dell'Allegato A alla delibera n. 16/2018, che ne prevede *inter alia* la pubblicazione.



Con riferimento alle ragioni alla base dell'intervento di revisione della delibera n. 154/2019, come venuto a delinearsi nei contenuti nel corso del procedimento, un'ultima menzione (strettamente correlata ad alcuni degli aspetti già sopra evidenziati) merita la necessità di coordinamento delle misure di regolazione adottate rispetto a modifiche legislative intervenute successivamente alla sua adozione, in relazione nello specifico a:

- 1) l'entrata in vigore delle disposizioni ex art. 8(2,iii) del regolamento (CE) n. 1370/2008, in virtù delle quali, a partire dal 26 dicembre 2023, l'affidamento diretto di servizi di TPL per ferrovia sarà possibile solo al verificarsi delle condizioni di cui all'art. 5(4bis) oppure all'art. 5(4ter), del medesimo regolamento;
- 2) l'adeguamento all'attuale scenario di settore e ai relativi effetti post-pandemici, con riferimento a:
 - l'art. 92 comma 4-ter, del d.l. 18/2020, che ha consentito di sospendere le procedure di affidamento in corso al 23 febbraio 2020 fino al termine delle misure di contenimento della pandemia, con facoltà di proroga dei vigenti CdS fino a dodici mesi successivi alla dichiarazione di conclusione dell'emergenza (fissata, da ultima nel 31 marzo 2022);
 - l'art. 24, comma 5-bis, del d.l. 4/2022, che, al fine di sostenere gli operatori del settore e i relativi investimenti, ha consentito l'applicazione dell'articolo 4, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1370/2007, nel caso in cui il gestore dei servizi di TPL si vincoli ad effettuare anche parzialmente, in autofinanziamento e sulla base di un PEF rispettoso delle disposizioni e delle misure regolatorie vigenti, significativi investimenti, anche in esecuzione o ad integrazione degli interventi afferenti al PNRR o di altri strumenti finanziari, orientati alla sostenibilità ambientale e al miglioramento dei servizi di trasporto dei passeggeri, aventi un periodo di ammortamento che vada oltre la scadenza dell'affidamento; tale proroga non può in ogni caso superare il termine del 31 dicembre 2026.

C. DESTINATARI DELL'INTERVENTO DI REGOLAZIONE

I destinatari dell'intervento di regolazione sono molteplici: (i) gli Enti affidanti dei servizi TPL su strada e per ferrovia; (ii) le Imprese affidatarie di contratti di servizio³²; (iii) le imprese affidatarie uscenti; (iv) gli operatori interessati agli affidamenti "nuovi entranti" (i.e. imprese operanti nei servizi di mobilità e altre imprese interessate).

(i) Enti affidanti

Come già rappresentato nello Schema di analisi dell'impatto della regolazione disposta nell'ambito del procedimento avviato con delibera n. 22/2023³³, per quanto riguarda gli Enti affidanti dei **servizi TPL su strada**, il settore è caratterizzato da molteplici possibili assetti di *governance*. Infatti, ai sensi dell'art. 7, comma 1 del d.lgs. n. 422/1997, le regioni possono conferire «*alle province, ai comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni e i compiti regionali in materia di trasporto pubblico locale [...] che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale*». Ne consegue che, sulla base delle scelte assunte dalle singole regioni, il ruolo di Ente affidante per l'affidamento del TPL può essere mantenuto in capo alla regione oppure demandato agli enti locali, quali province, città metropolitane, comuni, o ad altri soggetti competenti quali agenzie per la mobilità ed enti di governo. Dal monitoraggio del settore svolto dagli Uffici, emerge come, sebbene la scelta di mantenere la competenza per l'affidamento del TPL prevalga nelle regioni di dimensioni medio-piccole (ad esempio, Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Abruzzo, Molise, Basilicata), talvolta tale scelta è adottata anche da regioni di dimensioni maggiori come la Toscana. Si rileva, inoltre, come alcune regioni abbiano optato per una gestione unificata del TPL istituendo un'apposita agenzia, quindi tramite un soggetto ulteriore rispetto alla regione, come ad esempio nel caso del Piemonte con l'Agenzia della Mobilità Piemontese, dell'Umbria con l'Agenzia unica del TPL (Umbria TPL e Mobilità) e della Calabria con l'Autorità Regionale dei Trasporti della Calabria (ARTCal). In molti dei casi in cui la competenza dell'affidamento del TPL è attribuita a un unico soggetto (regione o agenzia), è prevista altresì la possibilità di delegare alcuni affidamenti a singoli comuni. Altra casistica è invece quella che non prevede una gestione unitaria degli affidamenti del TPL, che viene delegata alle province, alle agenzie, agli enti di governo: ad esempio, nella regione Puglia l'affidamento dei servizi TPL è in capo alle province e alla città metropolitana di Bari, nelle regioni Lombardia ed Emilia Romagna l'affidamento è in capo alle varie agenzie (costituite in modo da risultare maggiormente aggregate rispetto alle province), nella regione Veneto l'affidamento è in capo agli enti di governo.

Per i **servizi ferroviari**, di norma, l'Ente affidante è la regione/provincia autonoma oppure l'agenzia della mobilità che riferisce alla medesima.

(ii) Imprese affidatarie e (iii) Imprese affidatarie uscenti

Come già illustrato nella Sezione A, nel 2021 sono attive in **Italia 883 aziende operanti nel settore TPL autolinee**, di cui 249 nel solo servizio urbano, 445 solo in quello extraurbano, e 189 effettuano servizi misti (urbano ed extraurbano)³⁴. Si rinvia allo Schema di AIR di cui *supra*, per gli altri elementi descrittivi delle

³² L'intervento di regolazione può essere esteso anche ai CdS relativi a funivie, funicolari e navigazione interna, essendo previsto che l'applicazione della regolazione, da parte dell'EA, è discrezionale. Si consideri che il numero di passeggeri-km registrato da funivie e funicolari è pari a circa 290 milioni, mentre i servizi relativi alla navigazione interna (che include i passeggeri trasportati nella laguna di Venezia) è pari a 736.083 passeggeri-km (fonte dati: dati 2021, Relazione annuale ART 2023).

³³ Si veda la Sezione C dello [Schema di AIR](#) correlato al documento di consultazione adottato con delibera n. 149/2023 del 12 ottobre 2023.

³⁴ MIT, 2023, Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti, disponibile al link: <https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/pubblicazioni/2023-08/CNIT%202021-2022%20con%20correzione%20pag.%20370%20%28002%29X.pdf>

imprese operanti nel settore.

Con riguardo alla struttura dei mercati interessati, in ragione dell'esistenza di un consistente numero di operatori, essa si presenta frammentata, anche se negli anni si è assistito ad un progressivo consolidamento. Infatti, si è passati, dal 2010 al 2021 da 1.093 a 883 imprese (-19%).

Per i **servizi TPL per ferrovia, nel 2021 sono attive 22 imprese**, tra cui l'operatore storico, Trenitalia, che detiene - insieme alle società controllate - la quasi totalità, in volumi, dei servizi, pari a circa all'88% dei treni-km³⁵, relativi ai CdS descritti nella tavola che segue.

Tavola 4. Contratti di Servizio per servizi ferroviari regionali - Gruppo FSI

Anno 2022

| Regione/Provincia autonoma | IF | Modalità di affidamento | Decorrenza | Scadenza |
|-------------------------------|--|-------------------------|------------|----------------|
| Abruzzo | Trenitalia | Diretto | 01/01/2015 | 31/12/2023 |
| Basilicata | Trenitalia | Diretto | 01/01/2015 | 31/12/2023 |
| Provincia autonoma di Bolzano | Trenitalia | Diretto | 01/01/2016 | 31/12/2024 |
| Calabria | Trenitalia | Diretto | 01/01/2018 | 31/12/2032 |
| Campania | Trenitalia | Diretto | 01/01/2019 | 31/12/2033 |
| Emilia-Romagna | Trenitalia-TPER S.c.ar.l. | Gara | 01/06/2019 | 31/12/2041 |
| Friuli-Venezia Giulia | Trenitalia | Diretto | 01/01/2022 | 31/12/2031 |
| Lazio | Trenitalia | Diretto | 01/01/2018 | 31/12/2032 |
| Liguria | Trenitalia | Diretto | 01/01/2018 | 31/12/2032 |
| Lombardia | Trenord S.p.a. (2 contratti) | Diretto | 13/04/2015 | 31/07/2023 |
| Marche | Trenitalia | Diretto | 01/01/2019 | 31/12/2033 |
| Molise | Trenitalia | Diretto | 01/01/2015 | 31/12/2023 |
| Piemonte | Trenitalia SFR (servizi regionali) | Diretto | 01/07/2022 | 30/06/2032 |
| Piemonte | Trenitalia SFM (servizi ferroviari metropolitani) | Diretto | 01/01/2021 | 31/12/2035 |
| Puglia | Ferrovie del Sud Est e Servizi automobilistici S.r.l. (partecipata al 100% da FSI) | Diretto | 01/01/2010 | 30/06/2023 (a) |
| Puglia | Trenitalia | Diretto | 01/01/2018 | 31/12/2032 |
| Sardegna | Trenitalia | Diretto | 01/01/2017 | 31/12/2025 |
| Sicilia | Trenitalia | Diretto | 01/01/2017 | 31/12/2026 |
| Toscana | Trenitalia | Diretto | 01/12/2019 | 30/11/2034 |

³⁵ Fonte elaborazione su dati Osservatorio TPL. Dati non definitivi. Si precisa che il dato non contiene il valore di eventuali dei bus-km dei servizi sostitutivi.

| Regione/Provincia autonoma | IF | Modalità di affidamento | Decorrenza | Scadenza |
|------------------------------|--|-------------------------|---------------------|----------------|
| Provincia autonoma di Trento | Trenitalia | Diretto | 01/01/2016 | 31/12/2024 |
| Umbria | Trenitalia | Diretto | 01/01/2018 | 31/12/2032 |
| Umbria | Busitalia Sita-Nord S.r.l. | Diretto | 01/01/2015 | 31/03/2023 (b) |
| Valle d'Aosta | Trenitalia | Gara | 13/12/2020 | 13/12/2025 |
| Veneto | Trenitalia (servizi regionali) | Diretto | 01/01/2018 | 31/12/2032 |
| Veneto | Trenitalia (servizi direttrice Bologna – Brennero) | Diretto | 01/01/2023 | 31/12/2031 |
| Veneto | Trenitalia (servizi Adria-Mestre, Chioggia-Rovigo e Rovigo-Verona) (c) | Gara | In corso di stipula | 2023-2032 |

Fonte: elaborazione ART su dati pubblici

- (a) Contratto scaduto e oggetto di proroga alla data indicata ai sensi dell'articolo 92 comma 4-ter del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18/2020 "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", convertito, con modificazioni, in legge 24 aprile 2020, n. 27, per il quale sono in corso negoziazioni per l'affidamento di un nuovo contratto di servizio a seguito di deliberazione dell'Ente affidante.
- (b) Contratto scaduto e oggetto di proroga alla data indicata ai sensi dell'articolo 92 comma 4-ter del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18/2020 "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", convertito, con modificazioni, in legge 24 aprile 2020, n. 27, per il quale sono in corso negoziazioni per l'affidamento di un nuovo contratto di servizio a seguito di deliberazione dell'ente affidante. Ultima DGR della Regione in materia: 1364/2022. Successivamente è subentrata l'Agenzia Unica per la Mobilità e il Trasporto Pubblico Locale "Umbria TPL e Mobilità".
- (c) In esito alla gara, aggiudicazione definitiva in favore di Trenitalia. Fino alla data di subentro, il servizio è ancora effettuato da Sistemi Territoriali (in corso contenzioso).

I destinatari della regolazione, dal punto di vista degli Enti affidanti, da un lato, e delle Imprese affidatarie, dall'altro, sono stati individuati in base ad una specifica soglia in relazione alla consistenza del CdS, in termini di servizi interessati, già identificata nell'Atto di regolazione ex delibera n. 154/2019 che riprende l'art. 7(2) del regolamento (CE) n. 1370/2007³⁶.

Nel box che segue, per gli anni 2019 e 2021, è analizzata la distribuzione dei CdS relativi ai servizi TPL su strada ed individuata la percentuale di incidenza dei CdS "sotto soglia" (con valore soglia inferiore a 50 mgl veicoli-km), anche in termini di offerta dei servizi (veicoli-km), di domanda (nr. pax), di ricavi da traffico e di corrispettivi. Tale analisi non identifica i CdS che sono stati redatti sulla base delle misure di regolazione dell'Autorità, ma che comunque ricadono nella sfera di applicabilità della regolazione.

Per quanto riguarda i servizi ferroviari regionali OSP, i relativi CdS nel 2021 sono per la quasi totalità tutti sopra soglia³⁷.

³⁶ Secondo quanto previsto dal [regolamento \(CE\) n. 1370/2007](#), all'art. 7(2), la pubblicazione della comunicazione di pre-informativa al mercato sull'avvio della procedura di affidamento è obbligatoria solo per gli Enti affidanti con riguardo ai CdS con volume di servizi non inferiore ai 50 mgl veicoli-km.

³⁷ Si segnala che per il CdS di OBB Italia S.r.l. è stato rilevato, secondo i dati dell'Osservatorio TPL, un valore di servizi inferiore alla soglia di 50 mgl veicoli-km.

BOX 5. Distribuzione dei CdS per volumi di servizi TPL su strada e soglia di applicazione regolazione

Per stimare la consistenza dell'insieme di CdS riguardanti ai servizi TPL su strada interessati dalla regolazione ART, sono stati utilizzati i dati presenti nella banca dati dell'Osservatorio TPL con riferimento alle annualità 2019 e 2021 (estrazione del 03/10/2023). Sono stati determinati i seguenti valori: il valore dei "chilometri di servizi di trasporto pubblico su strada" come somma dei valori effettivi di bus-km, per le autolinee, treno-km, per i servizi di metropolitana, e corsa-km per filovie; i CdS sopra la soglia dei 50 mgl km di servizi (tot servizi \geq 50 mgl veicoli-km) e i CdS sotto la soglia. Operati ulteriori affinamenti dei dati³⁸, si sono così infine considerati per l'analisi 1.104 CdS per il 2019 e 981 CdS per il 2021.

La seguente tavola riporta i valori della distribuzione del valore dei chilometri di servizi di trasporto pubblico di passeggeri:

Tavola 5. Distribuzione dei chilometri di servizi di trasporto pubblico di passeggeri su strada

Anni 2019 e 2021

| Indicatori | Veicoli-km (2019) | Veicoli-km (2021) |
|------------------|-------------------|-------------------|
| Min | 840 | 840 |
| 1°Quartile (25%) | 56.112 | 60.500 |
| 2°Quartile (50%) | 144.765 | 161.700 |
| 3°Quartile (75%) | 425.905 | 504.189 |
| Max | 110.212.149 | 94.849.030 |

Dall'analisi emerge che il **22% dei CdS considerati nel 2019 e il 19% nel 2021 risultano avere un valore dei veicoli-km inferiore alla soglia di 50 mgl veicoli-km**. Tuttavia, in termini di valore dell'offerta (veicoli-km), di domanda (pax trasportati), corrispettivi e ricavi tariffari si giunge ad una stima dell'incidenza complessiva inferiore all'1% per il 2019 e allo 0,5% per il 2021. La tavola sotto riporta i dati nel dettaglio.

Tavola 6. Soglia di applicazione delle misure regolatorie dello Schema di atto di regolazione

| Indicatore soglia | 2019 | | | | |
|-----------------------------|-------|------------------|------------------------------|------------------------------|----------------------------------|
| | CdS | Veicoli-km (mln) | Passeggeri trasportati (mln) | Proventi da traffico (mln €) | Corrispettivo Consuntivo (mln €) |
| No: CdS < 50mgl veh-km | 246 | 7 | 4 | 10 | 20 |
| Si: CdS \geq 50mgl veh-km | 858 | 1.675 | 4.538 | 1.206 | 4.554 |
| Totale complessivo | 1.104 | 1.682 | 4.542 | 1.216 | 4.575 |
| No (%) | 22% | 0,4% | 0,1% | 0,8% | 0,4% |
| Si (%) | 78% | 99,6% | 99,9% | 99,2% | 99,6% |

³⁸ Preliminarmente, è stata considerata la sola categoria Auto/Metro/Tranvie/altro, individuando ed escludendo i record relativi a contratti denominati "fittizi" (impiegati per le verifiche di sistema), utilizzati dall'Osservatorio TPL per controlli interni del database. Sono stati inoltre considerati i soli CdS non cancellati e con dati certificati, completi e/o in fase di certificazione. Infine, sono stati esclusi i CdS con valori di veicoli-km inferiori a 100.

| Indicatore soglia | 2021 | | | | |
|---------------------------|------|---------------------|------------------------------------|------------------------------------|--|
| | CdS | Veicoli-km (mln) | Passeggeri trasportati (mln) | Proventi da traffico (mln €) | Corrispettivo Consuntivo (mln €) |
| No: CdS < 50 mg/l veh-km | 188 | 5 | 2 | 1 | 11 |
| Sì: CdS ≥ 50 mg/l veh-km | 793 | 1.630 | 2.542 | 681 | 4.613 |
| Totale complessivo | 981 | 1.635 | 2.543 | 682 | 4.625 |
| No (%) | 19% | 0,3% | 0,1% | 0,2% | 0,2% |
| Sì (%) | 81% | 99,7% | 99,9% | 99,8% | 99,8% |
| *** | | | | | |

(iv) Operatori “nuovi entranti”

Oltre alle imprese operanti nel settore del trasporto, l'intervento di regolazione si rivolge ai soggetti attivi nei nuovi servizi di mobilità (car/bike sharing, micromobilità, navette per il trasporto a chiamata, etc.), gestori di piattaforme digitali per la *sharing mobility* e l'integrazione dei servizi di trasporto, effettuata attraverso il supporto alla pianificazione del viaggio e al pagamento. Secondo la Commissione europea³⁹, *“le soluzioni multimodali digitali sono anch'esse utili per accrescere l'attrattiva del trasporto pubblico. Occorre pertanto sviluppare le applicazioni di mobilità come servizio (Mobility as a Service, MaaS) mantenendo il trasporto pubblico come struttura portante. Le autorità del trasporto pubblico devono garantire ai passeggeri opzioni multimodali e orari dei trasporti pubblici in tempo reale. Ciò richiede la collaborazione di tutti i portatori di interessi per conciliare gli interessi commerciali e pubblici nella progettazione e nel funzionamento delle applicazioni MaaS.”* (sottolineatura aggiunta). Ciò può avvenire in due modi: integrando i nuovi servizi di mobilità (o parte di questi) nei CdS o/e orientando lo sviluppo del sistema verso la condivisione dei dati sulla mobilità e il corretto uso degli stessi da parte dei vari soggetti interessati⁴⁰. La previsione sia di indicatori relativi all'integrazione multimodale (per gli affidamenti *in house*) sia di punteggi che premiano la presenza di più servizi nonché l'introduzione del *Piano di Accesso al Dato* intendono rappresentare utili elementi del quadro regolatorio di riferimento per l'evoluzione dei servizi TPL verso un modello più sostenibile, funzionale al conseguimento degli obiettivi di *shift* modale dall'auto privata alla mobilità condivisa, fissati dall'Unione europea⁴¹ e dal PNRR a livello nazionale (spostamento di almeno il 10% di traffico dalle auto private al

³⁹ Fonte: CE, 2021, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, “Il nuovo quadro dell'UE per la mobilità urbana”, [COM\(2021\)811 final](#); par. 34.

⁴⁰ “Le proposte degli operatori privati fino ad oggi in Italia hanno avuto sviluppi limitati anche a causa di una certa reticenza alla condivisione dei dati e alla collaborazione. Al contrario, questo è un ambito in cui diventa necessaria una stretta collaborazione tra gli attori privati e il settore pubblico, quest'ultimo con un ruolo abilitante chiave e di coordinamento nei processi di pianificazione funzionale delle città in un'ottica di intermodalità tra le diverse soluzioni di trasporto” (fonte: MIT, 2022, [Relazione finale della Commissione di studio sul trasporto pubblico locale](#) istituita con DM 4 gennaio 2021 presieduta al prof. Berardo Mattarella; pag. 30).

⁴¹ La CE ha individuato quale specifico obiettivo “Rendere più sostenibile e sana la mobilità interurbana e urbana” (Iniziativa faro 3), declinato per quanto riguarda la tematica della mobilità urbana nei seguenti target: Revisione del pacchetto sulla mobilità urbana del 2013; Piano d'azione per l'azzeramento dell'inquinamento di aria, acqua e suolo; Revisione delle norme sulla qualità dell'aria e riduzione dell'inquinamento acustico; Formulazione di orientamenti a sostegno dell'uso sicuro dei dispositivi di micromobilità; Valutazione della necessità di misure volte a garantire parità di condizioni per il trasporto locale di passeggeri su richiesta e per le piattaforme di trasporto a chiamata. (Fonte: CE, 2020, Comunicazione della Commissione al Parlamento

trasporto pubblico)⁴².

Ugualmente, potrebbero essere interessati operatori attivi nelle infrastrutturazioni energetiche (si pensi alla necessità di dotare di infrastrutture per la ricarica elettrica del parco veicoli del TPL) o nei servizi ICT per i rispettivi ambiti di operatività connessi alla gestione/produzione dei servizi TPL.

europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, “Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente: mettere i trasporti europei sulla buona strada per il futuro”, [COM\(2020\)789 final](#))

⁴² Ugualmente nel PNIEC 2023, si individua, tra le misure per la promozione dello *shift* modale, il rafforzamento del trasporto pubblico locale. *“Nell’ambito delle attività finalizzate alla riduzione delle emissioni di GHG occorre incentivare misure tese a trasferire gli spostamenti dell’utenza dal trasporto privato a quello pubblico attraverso lo shift modale e quelle volte a favorire la mobilità dolce oltre a fornire gli strumenti per la pianificazione della mobilità”* (MASE, 2023, [Piano nazionale integrato per l’energia e il clima](#); p. 215). Si veda anche il [“Piano per la Transizione Ecologica”](#) del Comitato interministeriale per la Transizione Ecologica.

D. DESCRIZIONE DELLO STATUS QUO

In questa Sezione vengono descritti i principali elementi che saranno utili per l'individuazione dello *status quo* rispetto agli ambiti di intervento regolatorio per i quali si intende effettuare l'analisi di impatto della regolazione e precisamente: (i) ricorso alle proroghe per i CdS relativi ai servizi TPL su strada e per ferrovia; (ii) relazione di affidamento prevista dall'Atto di regolazione adottato con delibera n. 154/2019.

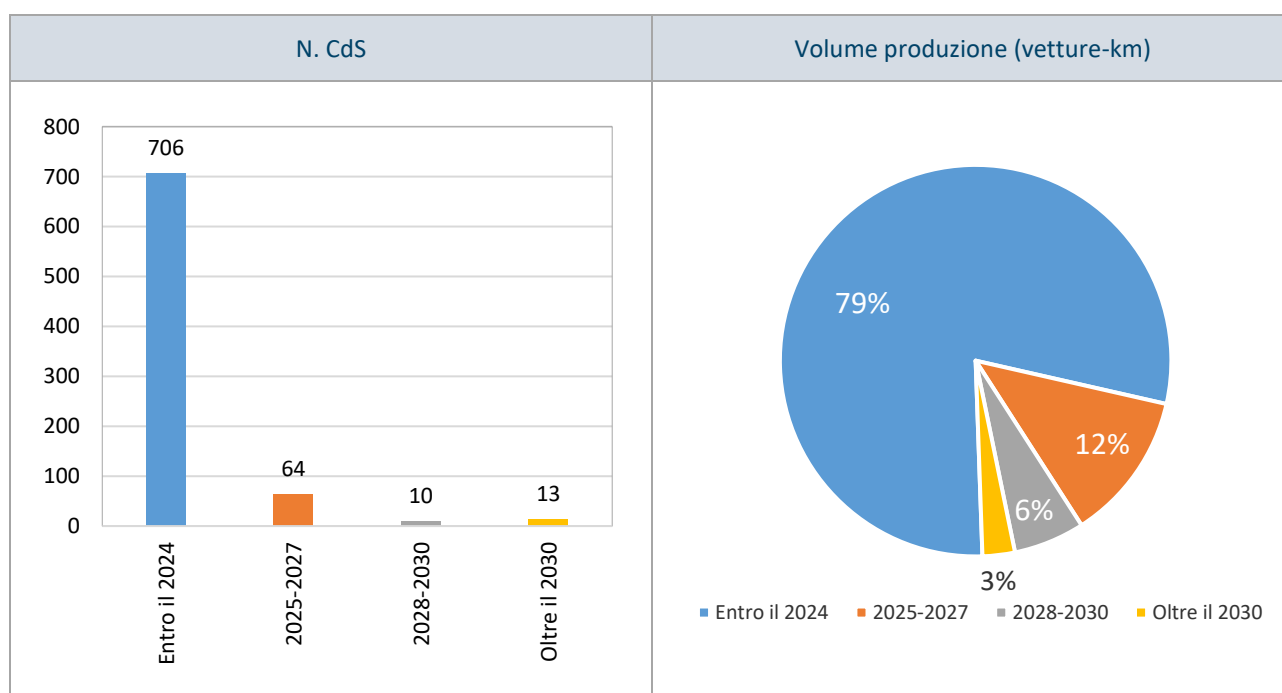
D.1 Proroghe dei contratti di servizio TPL su strada e per ferrovia

Con riferimento alle modalità di trasporto "Autolinee, Metropolitane, Tranvie e altro", si osservano nel 2021 **793 CdS per affidamenti dei servizi TPL su strada**⁴³ ricadenti sopra la soglia dei 50 mgl veicoli-km.

Dai dati presenti nella banca dati dell'Osservatorio TPL, è stato inoltre possibile ricostruire la dinamica delle scadenze, per numero di CdS e per volume dei servizi TPL su strada (Figura 21).

Figura 21. Dinamica delle scadenze dei CdS di TPL su strada

Anno 2021



Fonte: elaborazione ART su dati Osservatorio TPL (dati non definitivi)

Di questi contratti, 688 presentano una scadenza derivante dalla proroga del termine contrattuale (pari al 88% del totale in termini di numero di CdS e pari al 75% in termini di volumi di servizi, espressi in veicoli-km). Le proroghe (complessive) risultanti hanno una durata media di 89 mesi rispetto ad una durata media del CdS pari a 69 mesi, incidendo per il 129% rispetto alla durata originaria del CdS⁴⁴.

⁴³ Per stimare la consistenza di tale insieme di CdS con riferimento ai servizi TPL su strada sono stati utilizzati i dati presenti nella banca dati dell'Osservatorio TPL con riferimento alle annualità 2019 e 2021 (estrazione del 03/10/2023). Si veda la nota a piè pagina n. 39 per la descrizione della metodologia per la selezione dei dati.

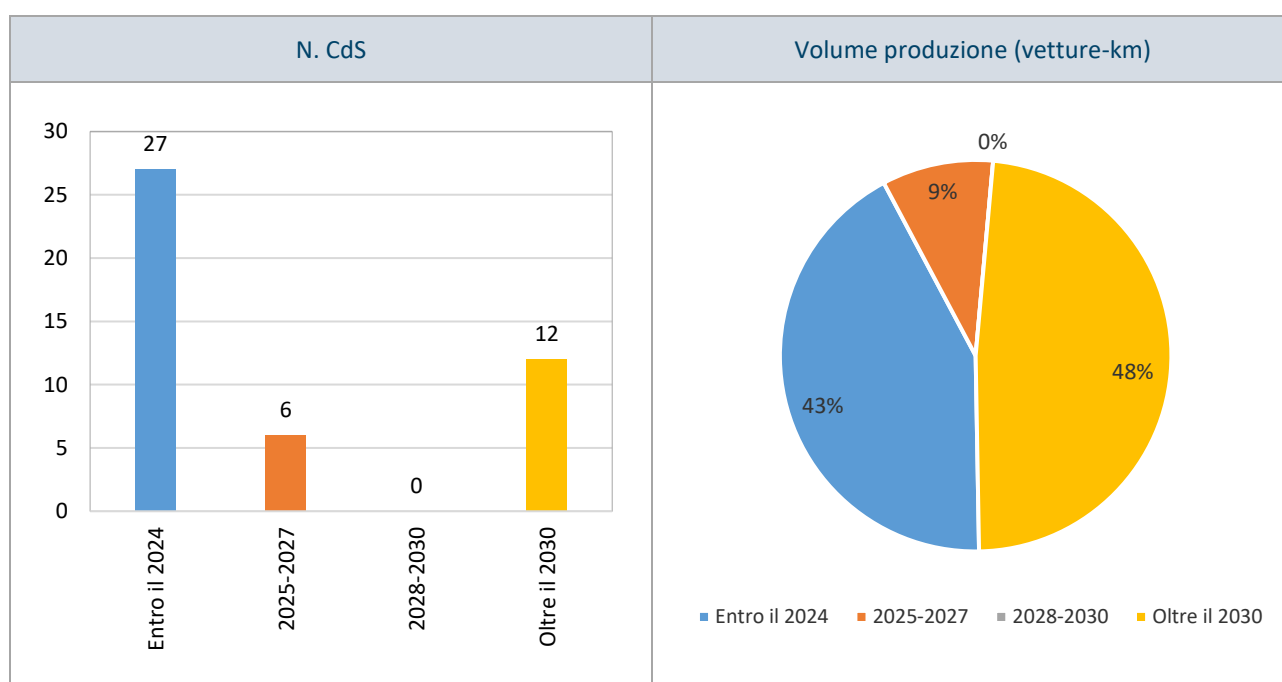
⁴⁴ Per la determinazione della durata media dei contratti non sono stati ulteriormente esclusi 8 CdS in quanto riportano dati non congruenti (ad esempio data di scadenza indicata precedente alla data di inizio).

Non si hanno dati relativamente alla diversa “tipologia di proroga” (fonte normativa sulla base della quale esse sono state disposte) né al numero complessivo di proroghe relativamente al singolo CdS. Tuttavia, in ragione dei significativi investimenti che sono previsti interessare il settore (PNRR, e altri strumenti di incentivazione), si stima che le proroghe ex art. 4(4) del regolamento (CE) n. 1370/2007, che verranno concesse dagli Enti affidanti nei prossimi anni, saranno consistenti.

Per quanto riguarda i servizi TPL su ferrovia, si rileva nel 2021 che gli affidamenti complessivi ammontano a 45 contratti di servizio ricadenti sopra la soglia dei 50 mgl veicoli-km. In analogia a quanto illustrato con riferimento al TPL su strada, la Figura 22 rappresenta la dinamica delle scadenze, rispettivamente per numero di CdS e per volume dei servizi⁴⁵ interessati.

Figura 22. Dinamica delle scadenze dei CdS di TPL su ferrovia

Anno 2021



Fonte: elaborazione ART su dati Osservatorio TPL (dati non definitivi)

Di questi contratti, 15 presentano una scadenza derivante dalla proroga del termine contrattuale (pari al 33% del totale in termini di numero di CdS e pari al 17% in termini di volumi di servizi, espressi in veicoli-km). Le proroghe (complessive) risultanti hanno una durata media di 49 mesi rispetto ad una durata media del CdS pari a 112 mesi, incidendo per il 44% sulla durata contrattuale.

Pertanto, si può concludere che, per gli affidamenti dei servizi TPL su strada e per ferrovia, il ricorso alla proroga sia stato effettivamente significativo.

⁴⁵ I volumi sono stati ottenuti come somma di treni-km e bus-km.

D.2 La Relazione di Affidamento dei servizi TPL

La Relazione di Affidamento è un onere regolatorio a carico degli Enti affidatari previsto dalla Misura 2(2) dell'Atto di regolazione ex delibera n. 154/2019, che così dispone: *“L’EA redige un’apposita Relazione di Affidamento (di seguito: RdA), che costituisce parte integrante della documentazione che disciplina la procedura di affidamento, pubblicata sul sito web istituzionale dell’EA e contestualmente trasmessa all’Autorità ai fini di vigilanza, volta a garantire adeguate condizioni di trasparenza e la valutazione della legittimità delle scelte effettuate. L’Autorità può formulare osservazioni entro 45 giorni dal ricevimento della predetta RdA.”* In merito ai contenuti specifici che essa deve coprire, l'Atto di regolazione definisce la RdA come quel *“documento in cui l’EA descrive gli esiti della procedura di consultazione (con riferimento in particolare alla disciplina dei beni strumentali essenziali/indispensabili, agli aspetti qualitativi del servizio da affidare, al trasferimento del personale e al Piano di accesso al dato), i criteri adottati per definire il PEF simulato, le motivazioni poste a sostegno dell’introduzione di ogni requisito di partecipazione aggiuntivo (in caso di gara), nonché eventuali altri aspetti della procedura di affidamento ritenuti opportuni. È facoltà dell’EA redigere la RdA congiuntamente alla relazione prevista ai sensi dell’art. 34, comma 20, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221 e s.m.i., predisponendo un unico documento”*⁴⁶ (Definizioni, lettera z), Atto di regolazione cit.).

Questo strumento *ad hoc* è inteso a conferire maggiore efficacia ed efficienza all'intervento di regolazione, garantendo attraverso l'attività di vigilanza dell'ART effettuata con il monitoraggio delle stesse RdA un adeguato *enforcement* della regolazione stessa, come peraltro sollecitato da numerosi stakeholder.

Non è previsto, al momento, uno schema standard per la sua redazione/comunicazione ad ART, così come non è obbligatorio rendere note le eventuali osservazioni espresse dall'Autorità sulla RdA ricevuta dagli EA (e pubblicata sul rispettivo sito istituzionale). Come riportato nella Sezione B, la mancata precisazione degli elementi essenziali alla sua redazione ha reso più oneroso l'espletamento delle attività di vigilanza da parte di ART a fronte di informazioni e dati mancanti nelle RdA stesse, rallentando di conseguenza le procedure di affidamento interessate.

Con l'emanazione del d.lgs. 201/2022, è stato introdotto un nuovo documento, da redigere a cura degli Enti affidanti, ai sensi dell'art. 14, commi 2 e 3. Nella tavola che segue sono indicati i contenuti e le tempistiche relativamente alle diverse tipologie di affidamento previsti dalla Relazione di Affidamento e dalla Relazione ex art. 14, d.lgs. 201/2022.

Tavola 7. Contenuti e tempistiche delle relazioni per affidamenti servizi TPL su strada e per ferrovia

| Tipo affidamento | Gara | Società mista | In house | Diretto |
|-------------------------|--|---------------|---|---|
| <i>del. n. 154/2019</i> | sì | (vedi "gara") | sì | sì |
| <i>d.lgs. 201/2022</i> | sì | sì | sì | No (a) |
| Contenuti relazione | Gara | Società mista | In house | Diretto |
| <i>del. n. 154/2019</i> | <ul style="list-style-type: none"> • esiti della procedura di consultazione • aspetti qualitativi del servizio da affidare • trattamento personale • Piano di accesso al dato • criteri PEF simulato requisiti partecipazione | | <ul style="list-style-type: none"> • esiti della procedura di consultazione • aspetti qualitativi del servizio da affidare • trattamento personale • Piano di accesso al dato • criteri PEF simulato | <ul style="list-style-type: none"> • esiti della procedura di consultazione • aspetti qualitativi del servizio da affidare • trattamento personale • Piano di accesso al dato • criteri PEF simulato |
| <i>d.lgs. 201/2022</i> | <ul style="list-style-type: none"> • caratteristiche tecniche ed economiche del servizio • qualità del servizio • investimenti infrastrutturali • impatti su finanze pubbliche (corrispettivi e tariffe) • risultati attesi affidamento (e delle forme alternative, anche sulla base dei risultati ottenuti gestore uscente) • conformità ai criteri previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta • obblighi di servizio pubblico • eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni | | | n.a. |
| Tempistiche | Gara | Società mista | In house | Diretto |
| <i>del. n. 154/2019</i> | <ul style="list-style-type: none"> • parte della documentazione per l'avvio della procedura di affidamento • pubblicazione sul sito web dell'EA • valutazione ART entro 45 gg | | | |
| <i>d.lgs. 201/2022</i> | <ul style="list-style-type: none"> • pubblicazione tempestiva sul sito web dell'EA • trasmissione e pubblicazione sito web ANAC | | | n.a. |

(a) L'unica previsione che riguarda gli affidamenti diretti è l'obbligo a provvedere per la stipula del CdS entro 60 gg dalla pubblicazione della delibera di affidamento sul sito dell'ANAC (art. 17, co. 3, d.lgs. 201/2022).

E. ILLUSTRAZIONE DELLE OPZIONI REGOLATORIE E DEI RELATIVI ONERI E BENEFICI

Dal punto di vista dell'analisi di impatto della regolazione, lo Schema di atto di regolazione oggetto di valutazione incide su un comparto interessato da altri interventi di regolazione *in fieri*, più specifici, in tema di condizioni minime di qualità⁴⁷, utile ragionevole⁴⁸, costi di riferimento per i servizi TPL su strada⁴⁹, per i quali è stata ugualmente disposta l'applicazione della metodologia di analisi di impatto della regolazione. Su tali tematiche, quindi, l'analisi di impatto deve essere calata nell'ambito dei rispettivi procedimenti per ambito di intervento⁵⁰.

Per lo stesso atto di regolazione oggetto di revisione, varato nel 2019 e rivisto per le misure di CoReg nel corso del 2021, era già stata effettuata ugualmente un'analisi di impatto della regolazione, che si ritiene possa ancora applicarsi alle misure non oggetto di nuovo intervento.

In relazione poi alle misure modificate in relazione all'emanazione del d.lgs. 201/2022, come identificate nella Sezione B, Tavola 3, non sono ugualmente oggetto della corrente analisi di impatto, non ravvisando gli Uffici modalità alternative significative per il loro adeguamento.

Tenuto conto di quanto sopra, si sono valutate, invece, rilevanti ai fini dell'individuazione degli effetti del presente intervento di regolazione, le seguenti misure regolatorie:

1. Misura 1(7) disciplinante l'*Estensione dell'ambito di applicazione della regolazione alle proroghe ex art. 4(4) Reg. (CE) n. 1370/2007*;
2. Misura 2(2) in tema di *Contenuto della Relazione di Affidamento*;
3. Misura 26(4) riguardante i *Meccanismi incentivanti*;
4. Altre misure volte a rafforzare la *Trasparenza delle procedure di affidamento* (Misure 6 e 12).

Nel prosieguo si riportano le alternative vagliate dall'Autorità per ciascuno di questi ambiti al fine della migliore calibrazione rispetto agli obiettivi di regolazione. L'Opzione 0 rappresenta lo *status quo*, mentre l'opzione preferita dall'Autorità, e confluita nel documento di consultazione, è identificata con (R).

La valutazione di impatto viene effettuata confrontando **benefici** e **oneri** di ciascuna opzione regolatoria rispetto allo *status quo*. Si individuano appunto benefici e oneri "incrementali".

Nel caso specifico, i benefici incrementali che si prevede di ottenere dall'attuazione delle misure di regolazione presentano varia natura, allo stato non valutabili a livello quantitativo ma comunque rinvenibili nel miglioramento dei seguenti aspetti:

- **Efficacia ed Efficienza** del quadro regolatorio ART;
- **Qualità dei servizi TPL** per l'utenza finale;
- **Trasparenza** delle procedure di affidamento dei servizi.

⁴⁷ Rif. [delibera n. 149/2023](#), recante "Procedimento di individuazione delle condizioni minime di qualità per i servizi di trasporto locale su strada connotati da obblighi di servizio pubblico avviato con delibera n. 22/2023 del 18 febbraio 2023. Indizione di consultazione pubblica".

⁴⁸ Rif. [delibera n. 244/2022](#), recante "Avvio di un procedimento di revisione della metodologia per la determinazione del margine di utile ragionevole nei servizi, gravati da OSP, di cabotaggio marittimo, di cui alla Misura 10 dell'Allegato A alla delibera n. 22/2019, e nei servizi di trasporto pubblico su strada e per ferrovia, di cui alla Misura 17 dell'Allegato A alla delibera n. 154/2019".

⁴⁹ Rif. [delibera n. 23/2023](#), recante "Avvio del procedimento di individuazione dei costi di riferimento dei servizi di trasporto pubblico locale su strada in attuazione dell'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201".

⁵⁰ Per il procedimento riguardante le CMQ, è stato pubblicato il correlato [Schema di AIR](#), unitamente al documento per la consultazione pubblica.

Invece, gli oneri incrementali provengono da “obblighi regolatori” e “obblighi amministrativi”:

- a) gli obblighi regolatori sono azioni o condotte di cittadini e/o imprese e/o Pubbliche Amministrazioni che una norma richiede di compiere o evitare, per finalità di interesse pubblico;
- b) gli obblighi amministrativi consistono nel reperimento, produzione, conservazione ed invio delle informazioni riguardanti azioni e condotte di cittadini e/o imprese, che una norma richiede di fornire alla Pubblica Amministrazione o ad altri soggetti terzi.

Per ciascuno dei temi esaminati, l'impatto delle opzioni regolatorie viene valutato a livello qualitativo rispetto allo *status quo*, mediante una scala di valori da 0 (impatto nullo) a +++ (impatto forte), distinguendo fra le seguenti tipologie di soggetti: Utenza dei servizi TPL su strada, Ente affidante, Impresa affidataria. Nel “Confronto tra le opzioni” non si evidenzia lo *status quo*, che è sottostante, al quale è assegnato per ogni tipologia di soggetto il valore “0”.

E.1 Estensione dell'ambito di applicazione della regolazione alle proroghe ex art. 4(4) Reg. (CE) n. 1370/2007

I CdS vengono affidati sulla base di un rapporto giuridico (concessione, appalto, etc.) che ha una determinata durata nel rispetto dei limiti fissati dal regolamento (CE) n. 1370/2007 in maniera differenziata a seconda della tipologia di servizio: per i servizi di trasporto con autobus essa non può superare 10 anni; per i servizi di trasporto di passeggeri per ferrovia o altri modi di trasporto su rotaia essa non può essere superiore ai 15 anni; in caso di servizi misti, se i servizi per ferrovia (o altri modi di trasporto su rotaia) rappresentano oltre il 50% del valore complessivo, la durata può essere portata fino ad un massimo di 15 anni⁵¹. Lo stesso regolamento prevede la possibilità di prorogare la durata fino alla metà del periodo di validità contrattuale *“se l'operatore del servizio pubblico fornisce beni di entità significativa in rapporto all'insieme dei beni necessari per la fornitura dei servizi di trasporto di passeggeri oggetto del contratto di servizio pubblico e prevalentemente finalizzati ai servizi di trasporto di passeggeri previsti dal contratto”* (art. 4(4), regolamento (CE) n. 1370/2007).

È importante chiarire l'estensione dell'efficacia della regolazione ART in particolare con riferimento alle proroghe dei CdS.

Opzione 1

L'intervento di regolazione prevede alla Misura 1(7) che:

“In caso di proroga di un CdS ai sensi dell'articolo 4, par. 4, del regolamento (CE) 1370/2007, l'EA tiene conto delle evoluzioni normative e regolatorie intervenute nel settore del TPL, adottando le disposizioni che costituiscono condizioni più favorevoli per la gestione del servizio oggetto di affidamento, con riferimento a:

- a) *l'allocazione dei rischi e la relativa matrice di riferimento (Misura 13, Annesso 4);*
- b) *la predisposizione di un PEF per il periodo di affidamento interessato (Misura 15, Annesso 5), oggetto di verifica periodica dell'equilibrio economico-finanziario del CdS (Misura 26);*
- c) *l'individuazione di specifici obiettivi di efficacia ed efficienza (Misura 16, Annesso 7), oggetto di adeguato monitoraggio e rendicontazione (Misura 25), e la predisposizione del correlato PAD.*

Ai fini di garantire adeguate condizioni di trasparenza, gli atti amministrativi relativi alla proroga del CdS sono pubblicati sul sito web istituzionale dell'EA e trasmessi contestualmente all'Autorità.” (sottolineature aggiunte).

⁵¹ Rif. art. 4(3), [regolamento \(CE\) n. 1370/2007](#); nei paragrafi che seguono sono indicate le possibili eccezioni.

Con tale opzione, si intende ampliare il perimetro dell'ambito di applicazione della regolazione, in modo da renderla più efficace nel raggiungimento dei propri obiettivi, dal momento che il ricorso alla proroga rappresenta una modalità molto diffusa, come è stato rilevato nella Sezione D, sia nel comparto dei servizi TPL su strada che in quello ferroviario. L'istituto della proroga potrebbe addirittura farsi più frequente nei prossimi anni in ragione degli investimenti per il rinnovo del parco rotabile previsti dal PNRR e da altre fonti di incentivazione pubblica. A livello di impatto, secondo i dati 2021 dell'Osservatorio TPL, l'89% dei CdS, ricadenti sopra la soglia dei 50 mg/l veicoli-km, andrebbe in scadenza entro fine 2024 per i servizi TPL su strada (e in termini di valore di veicoli-km pari al 79%) e, rispettivamente, il 60% dei CdS riguardanti i servizi TPL per ferrovia (pari al 43% in volumi) scadrebbe entro il 31 dicembre 2024, percentuali che consentono di stimare gli impatti attesi di livello significativo.

Opzione 2

Una soluzione alternativa considerata riguarda l'estensione della regolazione ART (come specificata nell'Opzione 1) a tutti i casi di proroga, inclusi anche quelli ex art. 5(5), regolamento (CE) n. 1370/2007⁵².

Confronto tra le Opzioni

| | Opzione 1 (R) | | Opzione 2 | |
|--------|---------------|-------|-----------|-------|
| | Benefici | Oneri | Benefici | Oneri |
| Utenti | ++ | 0 | +++ | 0 |
| IA | ++ | ++ | ++ | +++ |
| EA | ++ | ++ | ++ | +++ |

Legenda impatto: 0 invariato; + lieve; ++ moderato; +++ forte

Secondo quanto previsto dall'Opzione 1, si possono stimare dei benefici incrementali significativi per l'Utenza, in virtù dell'applicazione di obiettivi di efficacia, efficienza e sostenibilità⁵³ alle gestioni dei servizi interessati per il periodo restante della validità del CdS (i.e. durata della proroga). In particolare, sono inclusi i miglioramenti dei parametri corrispondenti alle CMQ definite dall'Autorità. Si valutano pertanto benefici attesi in ordine a "efficacia ed efficienza", "trasparenza" e "qualità dei servizi TPL". Gli stessi benefici sono più elevati nell'Opzione 2 dal momento che la regolazione ART andrebbe ad applicarsi su un numero più esteso di CdS. Tuttavia, si ritiene che gli oneri regolatori associati agli specifici investimenti nel sistema di qualità, nonché all'adozione degli strumenti gestionali opportuni, recuperabili su un orizzonte temporale

⁵² "L'autorità competente può adottare provvedimenti di emergenza in caso di interruzione del servizio o di pericolo imminente di una tale situazione. I provvedimenti di emergenza assumono la forma di un'aggiudicazione diretta o di un accordo formale per prorogare un contratto di servizio pubblico oppure di un'imposizione dell'obbligo di fornire determinati servizi pubblici. L'operatore di servizio pubblico ha il diritto di impugnare la decisione che impone la fornitura di determinati servizi pubblici. Il periodo in relazione al quale i contratti di servizio pubblico sono aggiudicati, prorogati o imposti con provvedimenti di emergenza non supera i due anni." (art. 5(5), regolamento (CE) n. 1370/2007, sottolineatura aggiunta).

⁵³ Nella Misura 16, *Determinazione degli obiettivi del CdS*, è precisato che l'EA deve inserire nel CdS alcuni obiettivi, tra cui quelli di "efficacia-qualità, in termini di miglioramento dei livelli corrispondenti alle condizioni minime di qualità definite dall'Autorità ai sensi dell'art. 37, comma 2, lettera d), del d.l. 201/2011. Per i servizi ferroviari si fa riferimento alla delibera n. 16/2018"; "sostenibilità ambientale, in termini di efficienza energetica, inquinamento atmosferico e acustico, vibrazioni, soluzioni di waste management"; "sostenibilità sociale, con riferimento alle esigenze di mobilità delle varie tipologie di passeggeri, e in particolare delle PMR, attraverso adeguate condizioni di accessibilità dei mezzi/infrastrutture, delle informazioni e della rete di vendita, nel rispetto della normativa vigente e delle disposizioni regolatorie approvate dall'Autorità in materia di diritti degli utenti."

almeno di medio periodo, rendano troppo onerosa tale opzione, sia per l'IA che per l'EA, comportando inoltre verosimilmente la necessità di determinare il valore residuo da porre in capo al soggetto entrante, con possibile effetto di innalzamento delle barriere all'entrata per il nuovo affidamento. Inoltre, le proroghe che possono essere disposte ai sensi della citata norma rivestono carattere emergenziale e pertanto i relativi Contratti di Servizio non sembrano prestarsi ad essere integrati con nuove misure di regolazione.

L'opzione preferita è pertanto l'Opzione 1 che viene quindi sottoposta a consultazione.

E.2 Contenuto della Relazione di Affidamento

Gli EA operano nell'interesse pubblico nella scelta dell'affidamento e nell'espletamento delle relative procedure. Tale risultato è maggiormente presidiato dall'introduzione di un adeguato livello di trasparenza sull'attività svolta dall'Ente che si sviluppa a partire dalla consultazione con i soggetti interessati (GU e imprese TPL, utenti/associazioni, fornitori beni, operatori *web*, Enti locali/territoriali) fino alla stipulazione del CdS. In tal senso, la Relazione di Affidamento già prevista nella regolazione ART è un utile strumento, che potrebbe essere potenziato.

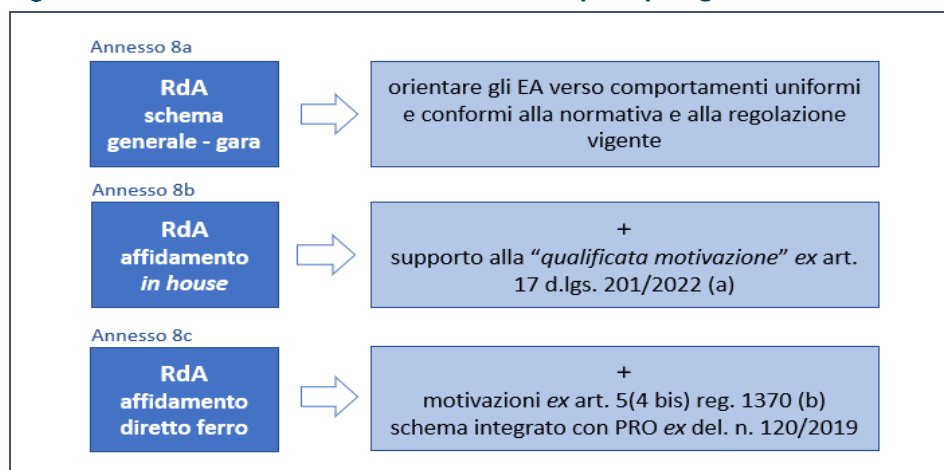
Opzione 1

L'atto di regolazione adottato con la delibera n. 154/2019 non fornisce uno schema di RdA, e come visto nella Sezione B, ciò ha prodotto risultati insoddisfacenti sotto il profilo della completezza e omogeneità delle stesse RdA. Nella pratica, questo ha aggravato l'attività di monitoraggio effettuata da ART, con il rischio di allungare la tempistica delle procedure di affidamento.

L'opzione prevede, per ovviare a tale criticità, **tre schemi tipo** per le diverse tipologie di affidamento: (i) con gara; (ii) in house; (iii) diretto. Ciascuno schema indica nel dettaglio i contenuti della RdA, tra cui: inquadramento dei servizi oggetto di affidamento; disciplina dei beni strumentali; esiti della procedura di consultazione; disciplina del personale preposto all'erogazione del servizio; obiettivi del CdS; PEF simulato; Piano di Accesso al Dato; allocazione dei rischi. Ogni RdA deve allegare: la matrice dei rischi, gli schemi di PEF, gli obiettivi di qualità, efficienza ed efficacia e il Piano di Accesso al Dato.

Sulla RdA, l'Autorità si riserva di esprimere le proprie osservazioni, entro 60 gg, che rende pubbliche sul proprio sito *web* istituzionale. Laddove non espresse, l'iter della procedura di affidamento può proseguire.

Nella figura sottostante sono illustrate le principali differenze nei contenuti tra le diverse RdA.

Figura 23. Confronto sui contenuti delle RdA per tipologia di affidamento

(a) Incluso il coordinamento con lo [schema tipo ANAC](#) e con attività AGCM.

(b) Incluso il coordinamento con la [Comunicazione interpretativa Commissione europea 2023/C 222/01](#).

Opzione 2

Come l'Opzione 1, con l'inclusione nella RdA delle tematiche richieste dalla relazione ex art. 14, co. 3, d.lgs. 201/2022, laddove non già presenti (si veda la Tavola 7).

Confronto tra le Opzioni

| | Opzione 1 (R) | | Opzione 2 | |
|--------|---------------|-------|-----------|-------|
| | Benefici | Oneri | Benefici | Oneri |
| Utenti | +++ | 0 | +++ | 0 |
| IA | ++ | 0 | ++ | 0 |
| EA | + | + | ++ | ++ |

Legenda impatto: 0 invariato; + lieve; ++ moderato; +++ forte

Entrambe le opzioni regolatorie sono apprezzabili dal punto di vista degli Utenti in quanto una più precisa definizione del contesto giuridico ed economico, che caratterizza l'affidamento dei servizi TPL interessati, e del contenuto del CdS, in particolare sotto il profilo degli obiettivi in termini di qualità del servizio erogato, garantisce un migliore livello di soddisfazione della domanda. Si consideri poi che, rispetto al livello di trasparenza garantito dal d.lgs. 201/2022, l'intervento di regolazione prevede la redazione della RdA anche per gli affidamenti diretti di servizi TPL per ferrovia, consentiti dall'ordinamento comunitario e nazionale, anche se a determinate condizioni⁵⁴, mentre essa non è richiesta nell'ambito della riforma dei SPL. I benefici per l'IA si riscontrano in ragione della maggiore trasparenza sulle procedure di affidamento nonché su alcuni degli specifici contenuti del CdS (es: matrice dei rischi, PAD, obiettivi di qualità, efficienza ed efficacia, PEF simulato, etc.). La verifica di ART, riducendo il rischio del contenzioso con riguardo alla procedura di affidamento, è suscettibile di produrre benefici sia per l'IA che per l'EA. Si valutano pertanto benefici attesi in ordine a "qualità dei servizi TPL", "trasparenza" ed "efficacia ed efficienza".

⁵⁴ Si veda l'art. 5(4 bis; 4 ter), regolamento (CE) n. 1370/2007.

Gli oneri incrementali si registrano solo per gli EA che devono predisporre la RdA e attendere 60 gg per le eventuali osservazioni di ART (invece dei 45 gg attualmente previsti dalla regolazione ART). Tuttavia, tali oneri sono considerati lievi in virtù della definizione, da parte dell'Autorità, degli schemi standard da seguire per la predisposizione della RdA.

Rispetto all'Opzione 1, la seconda opzione mantiene tutti i principali benefici, a cui si aggiunge anche il vantaggio per l'EA di redigere un'unica RdA, da pubblicare sul proprio sito e da inviare ad ART e ad ANAC. A questi benefici, tuttavia, si contrappone l'onere di predisporre tutta la documentazione ben prima dell'effettuazione dell'affidamento, dal momento che secondo quanto previsto dall'art. 14, co. 3, d.lgs. 201, la relazione deve essere predisposta «prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio»⁵⁵. Ciò significa, ad esempio, anticipare la consultazione in una fase antecedente la pubblicazione dell'avviso di preinformazione, previsto almeno 1 anno prima l'avvio della procedura di gara o dell'affidamento diretto dall'art. 7(2), regolamento (CE) n. 1370/2007.

L'opzione preferita è dunque l'Opzione 1 che viene pertanto sottoposta a consultazione.

E.3 Meccanismi incentivanti

Secondo quanto previsto dalla normativa nazionale e comunitaria, i corrispettivi garantiti dall'Ente affidante nell'ambito di un contratto di servizio non devono produrre sovra-compensazioni a favore dell'impresa affidataria. Questo comporta la valutazione dello scostamento dei margini realizzati a consuntivo rispetto a quanto previsto, ex ante, dal Piano economico-finanziario e il loro trattamento dal punto di vista regolatorio. Nel caso di scostamento positivo si parla di sovra-compensazione, mentre nel caso di scostamento negativo si ha una sotto-compensazione.

Opzione 1

Alla fine di ogni periodo regolatorio, nel caso di sovra-compensazione si procede al recupero del montante nel successivo periodo regolatorio, dedotta una premialità per l'IA nel caso in cui la sovra-compensazione sia in relazione ad una variazione di una posta che la matrice dei rischi alloca alla stessa IA. Ad esempio, se la domanda è stata sottostimata⁵⁶, i ricavi da traffico superiori a quanto previsto possono originare una sovra-compensazione. Questa, decurtata una parte "premiale" per l'impresa affidataria, viene portata a diminuzione dei corrispettivi nel periodo regolatorio a seguire. Ancora, se i costi operativi sono inferiori a quelli da PEF per un maggiore efficientamento da parte dell'impresa, una parte della sovra-compensazione

⁵⁵ «2. Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati. Nella valutazione di cui al presente comma, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30.

3. Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, in un'apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompenazioni.» (art. 14, commi 2 e 3, d.lgs. 201/2022, sottolineatura aggiunta).

⁵⁶ Si veda l'allegato 4 – Matrice dei rischi e il trattamento del rischio inerente alla domanda, posto in capo all'IA.

resta nella disponibilità della stessa, mentre la parte restante incide abbassando le compensazioni previste nel periodo regolatorio successivo.

Nel caso, invece, si registri una sotto-compensazione correlata ad una posta per la quale la matrice dei rischi non prevede l'accollo alla IF, l'EA procede all'erogazione delle somme dovute e, con riguardo al periodo regolatorio successivo, dispone, alternativamente: (i) l'erogazione delle maggiori somme; (ii) la ridefinizione del perimetro dei servizi/delle tariffe. In ogni caso, è esclusa l'estensione della durata del CdS.

Opzione 2

Nel caso di variazioni della domanda rispetto a quanto riportato nel PEF, oltre una certa soglia, prevista dal CdS, si procede al riequilibrio del CdS, inclusa, in caso di contrazione della domanda, una ridefinizione del perimetro dei servizi, entro una certa percentuale del volume dei servizi previsto, indicata nel CdS, oppure delle tariffe. Per quanto riguarda le componenti di costo, e le altre voci, si applica la matrice dei rischi. La differenza principale rispetto all'Opzione 1 consiste nella possibilità, per l'impresa affidataria, di mantenere nella propria disponibilità i guadagni di efficienza (ulteriori a quelli già fissati nel CdS).

Confronto tra le Opzioni

| | Opzione 1 (R) | | Opzione 2 | |
|--------|---------------|-------|-----------|-------|
| | Benefici | Oneri | Benefici | Oneri |
| Utenti | ++ | 0 | + | 0 |
| IA | + | 0 | ++ | 0 |
| EA | ++ | 0 | + | 0 |

Legenda impatto: 0 invariato; + lieve; ++ moderato; +++ forte

Entrambe le opzioni chiariscono il trattamento delle sovra e sotto compensazioni, con benefici sia per l'EA che per l'IA in termini di trasparenza. Per l'Utenza e per l'EA si aggiungono anche i benefici derivanti dalla eliminazione delle sovra-compensazioni e dal correlato contenimento dei contributi pubblici/tariffe. Si valutano pertanto benefici attesi in ordine a "efficacia ed efficienza", "trasparenza" e "qualità dei servizi TPL".

L'Opzione 1 è preferita in quanto garantisce un più contenuto livello di contribuzione pubblica (e/o tariffe) rispetto all'Opzione 2.

E.4 Misure per la trasparenza delle procedure di affidamento

La scelta della procedura di affidamento è molto rilevante in quanto determina il ricorso al mercato o meno. Infatti, nel caso di gara la concorrenza è tutelata attraverso il confronto competitivo per l'acquisizione del mercato. A tal fine, è importante che tutte le informazioni siano disponibili.

Opzione 1

Al fine di incrementare il livello di trasparenza delle procedure, si sono operate più modifiche all'Atto di regolazione adottato con delibera n. 154/2019, tra le quali le più rilevanti si ritengono essere le seguenti:

- Misura 6 - *Beni strumentali acquisiti tramite finanziamento pubblico*, laddove è precisato il trattamento del valore dei beni in caso di partecipazione parziale all'investimento da parte del soggetto pubblico;

- Misura 12 – Obblighi di contabilità regolatoria e separazione contabile per il TPL su strada, dove è stabilito che l'elenco del personale in servizio debba riguardare quello relativo al 31 dicembre dell'anno precedente la scadenza del CdS.

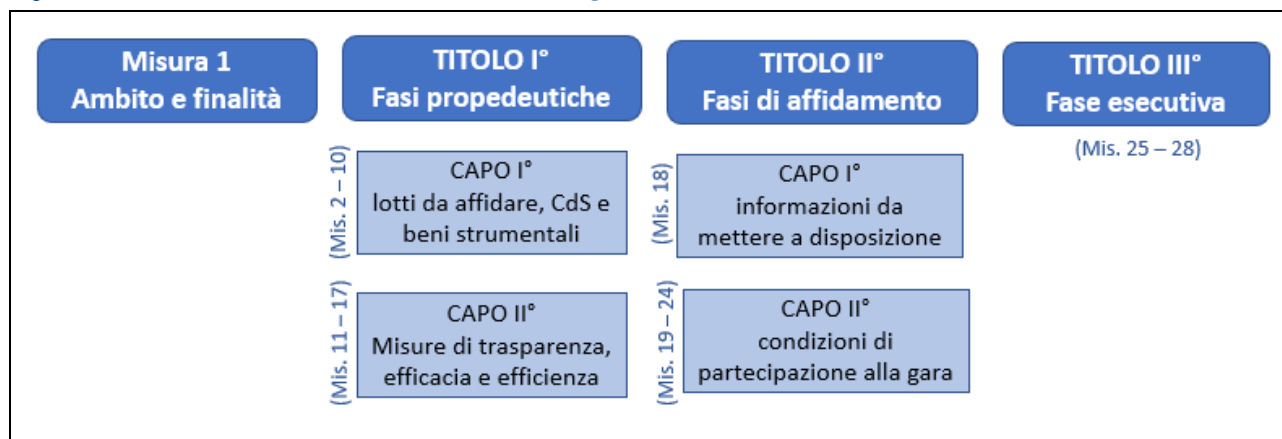
Tutte le modifiche apportate hanno la finalità di rendere maggiormente trasparente la procedura dell'affidamento nonché i rapporti contrattuali emergenti in esito alla sua conclusione, con benefici sia per gli EA che per le IA.

F. IDENTIFICAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA

In questa Sezione sono illustrati gli effetti complessivi attesi oggetto di valutazione di impatto in questo documento inerenti allo Schema di atto di regolazione recante “*revisione della delibera n. 154/2019 in adeguamento alle disposizioni del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201*”.

La struttura dello Schema di atto posto in consultazione ricalca quella dell'Allegato A della delibera n. 154/2019, che viene riprodotto nella figura che segue.

Figura 24. Struttura dello Schema di atto di regolazione



Per le motivazioni già espresse nella Sezione E, alla quale si rinvia, l'analisi di impatto è stata effettuata su un numero limitato di misure e precisamente: Misura 1(7) disciplinante l'*Estensione dell'ambito di applicazione della regolazione alle proroghe ex art. 4(4) Reg. (CE) n. 1370/2007*; Misura 2(2) in tema di *Contenuto della Relazione di Affidamento*; Misura 26(4) riguardante i *Meccanismi incentivanti*; Misure 6, 12, 20 e Allegati tecnici.

La valutazione di impatto della regolazione, riferita allo *status quo*, viene effettuata utilizzando il quadro sinottico nella tabella seguente, in cui sono riportati i benefici e i costi attesi sulla base delle valutazioni svolte nella Sezione E in cui sono individuati i benefici e gli oneri incrementali dell'opzione regolatoria posta in consultazione.

Per la valutazione di impatto della regolazione in argomento, sono stati ritenuti rilevanti gli elementi appresso:

- **Efficacia ed Efficienza** del quadro regolatorio ART;
- **Qualità dei servizi TPL** per l'Utenza;
- **Trasparenza** delle procedure di affidamento dei servizi.

L'impatto generato dalle misure su ciascuno di questi *driver* è riscontrato a livello qualitativo, mediante una sequenza di segni +, modulata in base all'intensità dell'effetto determinato.

Tavola 8. Valutazione complessiva dell'impatto dell'intervento di regolazione

| Temi regolatori | Benefici | | | Oneri |
|---|-------------------------|-------------------------|-------------|-------|
| | Efficacia ed Efficienza | Qualità dei servizi TPL | Trasparenza | |
| Estensione ambito di applicazione delle misure di regolazione | +++ | ++ | ++ | + |
| Contenuto della RdA | +++ | ++ | ++ | + |
| Meccanismi incentivanti | ++ | ++ | ++ | 0 |
| Altre Misure per la trasparenza procedure | ++ | ++ | +++ | + |

Legenda impatto: 0 invariato; + lieve; ++ medio; +++ forte

Torino, 24 novembre 2023

Il Dirigente dell'Ufficio Analisi del funzionamento dei mercati
e impatto della regolazione
Cinzia Rovesti

(documento firmato digitalmente
ai sensi del d.lgs. n. 82/2005 s.m.i.)

ANNESSO 1: TARIFFE TPL SU STRADA – CITTÀ CAPOLUOGO DI REGIONE/PROVINCIA AUTONOMA

| Regione-Provincia autonoma /Città/Impresa affidataria | Biglietto corsa semplice [€] | Biglietto orario (BO) | | Modi di trasporto utilizzabili | | | | Biglietto orario Integrato (BI) | | | Modi di trasporto integrati | | | | Abbonamento mensile integrato/non integrato (a) | | Info aggiuntive/altro abbonamento mensile integrato |
|--|---|-----------------------|-----------------|--------------------------------|------|---------------|---------|---------------------------------|------------------------|-----------------|-----------------------------|------|---------------|---|---|-------------------------------|---|
| | | Costo (BO) [€] | Durata [minuti] | Bus | Tram | Metropolitana | Altro | Costo (BI) [€] | Tipologia tariffa (BI) | Durata [minuti] | Bus | Tram | Metropolitana | Altro | Costo [€] | Tipologia tariffa abbonamento | |
| Piemonte Torino • GTT S.p.a. | | 2,0 | 100 | ■ | ■ | ■ | | 3,7 | Urbana + prima cintura | 100 | ■ | ■ | ■ | Ferrovia (Trenitalia S.p.a.) | 38,0 | Urbana | Tipologia tariffa urbana + prima cintura: € 41,50 |
| Valle d'Aosta / Vallée d'Aoste Aosta • SVAP S.r.l. | Rinnovo del sistema di bigliettazione - Tariffazione gratuita in fase di transizione fino al 12 novembre 2023 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Liguria Genova • AMT Genova S.p.a. | | 1,5 | 100 | ■ | | ■ | Filobus | 1,6 | Urbana | 100 | ■ | | ■ | Filobus + Ferrovia (Trenitalia S.p.a.) | 46,0 | Urbana | |
| Lombardia Milano • ATM S.p.a. | | | | | | | | 2,2 | Urbana + prima cintura | 90 | ■ | ■ | ■ | Filobus + Ferrovia (Trenord S.r.l.) | 39,0 | Urbana | Tipologia tariffa urbana + prima cintura: € 50,00 |
| Provincia autonoma di Trento Trento • Trentino Trasporti S.p.a. | | | | | | | | 1,5 | Urbana + prima cintura | 120 | ■ | | | Ferrovia; Funivia (solo per i residenti in provincia) | 32,8 | Urbana + prima cintura | |
| Provincia autonoma di Bolzano Bolzano • SASA S.p.a. • SAD S.p.a. | Sistema integrato per la provincia di Bolzano denominato "altoadigemobilità", con tariffa di viaggio - <i>inter alia</i> - su base chilometrica. Tutti i viaggi urbani su autobus entro 60 minuti vengono conteggiati come un'unica corsa (biglietto € 1,50). Ticketing del trasporto pubblico gestito su: https://www.suedtirolmobil.info/it/ticket/sistema-tariffario-e-convalida-dei-biglietti/area-del-trasporto-integrato-altoadigemobilita | | | | | | | | | | | | | | | | |

| Regione-Provincia autonoma /Città/Impresa affidataria | Biglietto corsa semplice [€] | Biglietto orario (BO) | | Modi di trasporto utilizzabili | | | | Biglietto orario Integrato (BI) | | | Modi di trasporto integrati | | | | Abbonamento mensile integrato/non integrato (a) | | Info aggiuntive/altro abbonamento mensile integrato |
|---|--|-----------------------|-----------------|--------------------------------|------|---------------|---------|---------------------------------|------------------------|-----------------|-----------------------------|------|---------------|---|---|-------------------------------|---|
| | | Costo (BO) [€] | Durata [minuti] | Bus | Tram | Metropolitana | Altro | Costo (BI) [€] | Tipologia tariffa (BI) | Durata [minuti] | Bus | Tram | Metropolitana | Altro | Costo [€] | Tipologia tariffa abbonamento | |
| Veneto Venezia <ul style="list-style-type: none">• AVM S.p.a. e ACTV S.p.a.• La Linea S.p.a.• Alilaguna S.p.a. | Caratteristiche non confrontabili con gli altri capoluoghi di regione/provincia autonoma | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Friuli-Venezia Giulia Trieste <ul style="list-style-type: none">• TPL FVG Scarl | | 1,7 | 75 | ■ | ■ | | | | | | | | | | 36,6 | Urbana (a) | |
| Emilia-Romagna Bologna <ul style="list-style-type: none">• TBP Scarl (Società soggetta a direzione e coordinamento di TPER S.p.a.) | | 1,5 | 75 | ■ | | | Filobus | 1,8 | Urbana + prima cintura | 75 | ■ | | | Ferrovia (Trenitalia TPER Scarl e TPER) | 36,0 | Urbana a + prima cintura | |
| Toscana Firenze <ul style="list-style-type: none">• Autolinee Toscane S.p.a.• Gestione ed Esercizio del Sistema Tranviario (GEST) S.p.a. | | | | | | | | 1,7 | Urbana + prima cintura | 90 | ■ | ■ | | Ferrovia (Trenitalia S.p.a.) | 38,7 | Urbana + prima cintura | |
| Umbria Perugia <ul style="list-style-type: none">• Busitalia• Minimetrorò S.p.a. | | | | | | | | 1,5 | Urbana + prima cintura | 70 | ■ | | | Ferrovia (Busitalia e Trenitalia S.p.a.) + Minimetrorò S.p.a. + Telebus e BUXI (ACAP) | 55,0 | Urbana + prima cintura | |

| Regione-Provincia autonoma /Città/Impresa affidataria | Biglietto corsa semplice [€] | Biglietto orario (BO) | | Modi di trasporto utilizzabili | | | | Biglietto orario Integrato (BI) | | | Modi di trasporto integrati | | | | Abbonamento mensile integrato/non integrato (a) | | Info aggiuntive/altro abbonamento mensile integrato |
|---|------------------------------|-----------------------|-----------------|--------------------------------|------|---------------|----------------------|---------------------------------|------------------------|-----------------|-----------------------------|------|---------------|--|---|-------------------------------|---|
| | | Costo (BO) [€] | Durata [minuti] | Bus | Tram | Metropolitana | Altro | Costo (BI) [€] | Tipologia tariffa (BI) | Durata [minuti] | Bus | Tram | Metropolitana | Altro | Costo [€] | Tipologia tariffa abbonamento | |
| Marche Ancona • ATMA S.c.p.a. (tramite Conerobus S.p.a.) | | 1,5 | 100 | ■ | | | Filobus | | | | | | | | 35,0 | Urbana (a) | |
| Lazio Roma • ATAC S.p.a. • Roma TPL S.c.a.r.l. | | | | | | | | 1,5 | Urbana + prima cintura | 100 | ■ | ■ | ■ | Autobus (Cotral S.p.a. - percorso urbano) + Ferrovia (Trenitalia S.p.a.) + Filobus | 35,0 | Urbana | Tipologia tariffa urbana + prima cintura: € 59,50 |
| Abruzzo L'Aquila • AMA S.p.a. | | 1,2 | 120 | ■ | | | | | | | | | | | 32,0 | Urbana (a) | |
| Molise Campobasso • SEAC S.r.l. | 0,6 | 1,2 | 120 | ■ | | | | | | | | | | | 25,1 | Urbana (a) | |
| Campania Napoli • ANM S.p.a. | 1,3 | | | ■ | ■ | ■ | Filobus + Funicolare | 1,8 | Urbana | 90 | ■ | ■ | ■ | Funicolare + Filobus + Ferrovia (EAV S.r.l. e Trenitalia S.p.a.) | 42,0 | Urbana | Tipologia tariffa urbana + prima cintura: € 50,00 |
| Puglia Bari • AMTAB S.p.a. | 1,0 | 1,2 | 90 | ■ | | | | | | | | | | | 35,0 | Urbana (a) | |
| Basilicata Potenza • BusMiccolis S.p.a. | 1,0 | | | ■ | | | | | | | | | | | 25,0 | Urbana + prima cintura (a) | Incluso utilizzo scale mobili |
| Calabria Catanzaro • AMC S.p.a. | | 1,5 | 90 | ■ | | | | | | | | | | | 41,0 | Urbana (a) | |

| Regione-Provincia autonoma /Città/Impresa affidataria | Biglietto corsa semplice [€] | Biglietto orario (BO) | | Modi di trasporto utilizzabili | | | | Biglietto orario Integrato (BI) | | | Modi di trasporto integrati | | | | Abbonamento mensile integrato/non integrato (a) | | Info aggiuntive/altro abbonamento mensile integrato |
|--|------------------------------|-----------------------|-----------------|--------------------------------|------|---------------|--------------|---------------------------------|------------------------|-----------------|-----------------------------|------|---------------|--------------------------------------|---|-------------------------------|--|
| | | Costo (BO) [€] | Durata [minuti] | Bus | Tram | Metropolitana | Altro | Costo (BI) [€] | Tipologia tariffa (BI) | Durata [minuti] | Bus | Tram | Metropolitana | Altro | Costo [€] | Tipologia tariffa abbonamento | |
| Sicilia Palermo • AMAT S.p.a. | | 1,4 | 90 | ■ | ■ | | | | | | | | | | 32,0 | Urbana + prima cintura (a) | |
| Sardegna Cagliari • CTM S.p.a. • ARST S.p.a. | | 1,3 | 90 | ■ | | | Filobus | 2,0 | Urbana + prima cintura | 120 | ■ | | | Filobus + Metrotranvia (ARST S.p.a.) | 34,5 | Urbana + prima cintura | Tipologia tariffa urbana + prima cintura (incluso ferrovia - Trenitalia S.p.a.): € 70,00 |
| | | 1,3 | 90 | | | | Metrotranvia | | | | | | | | | | |

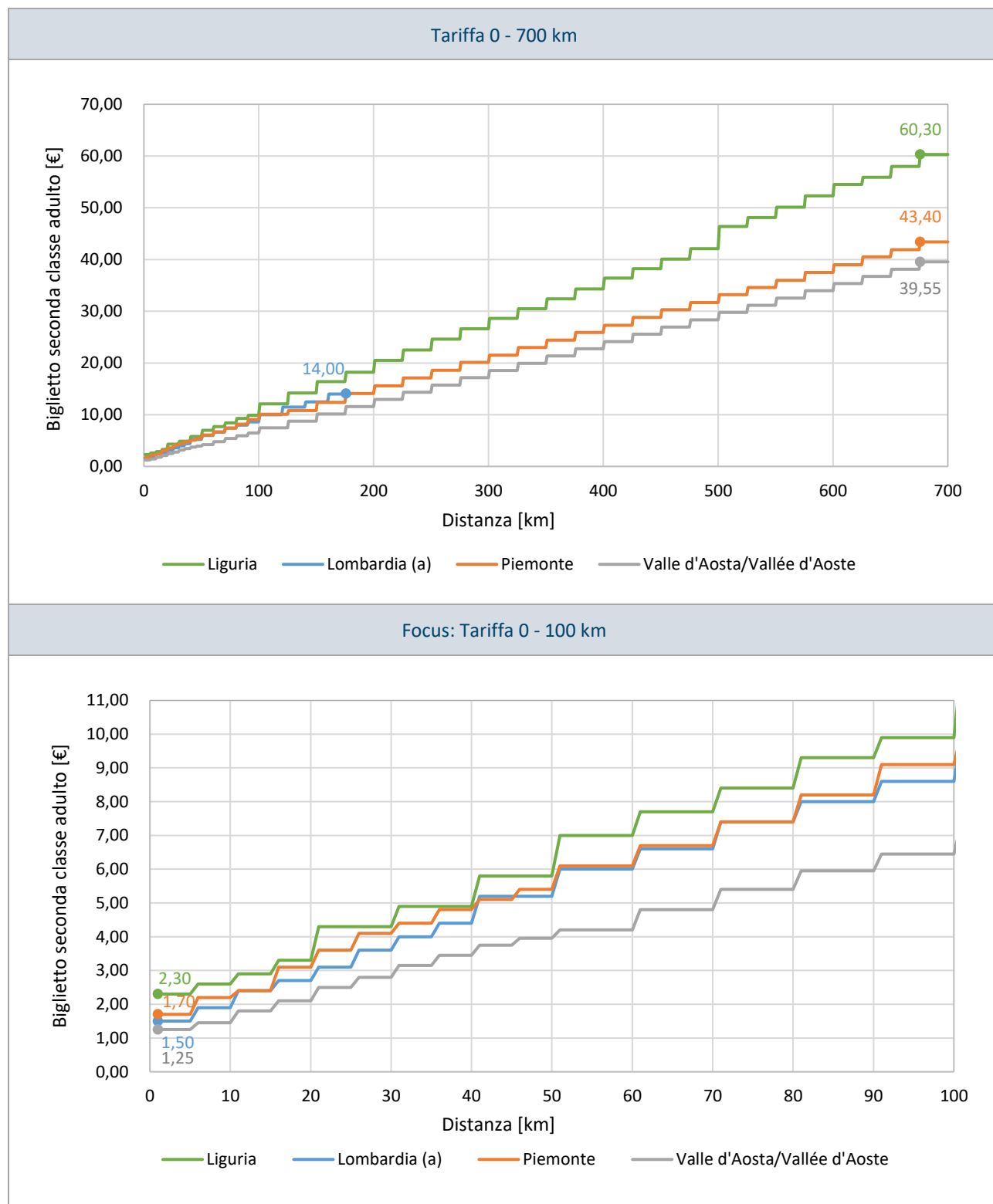
Fonte: elaborazione ART su dati Imprese disponibili sul proprio sito web (consultati a ottobre 2023)

(a) In giallo tipologia di abbonamento mensile non integrato.

ANNESSO 2: TARIFFE TPL SU FERROVIA

Figura A 1. Costo biglietto seconda classe adulto nelle regioni del Nord-ovest

Anno 2023

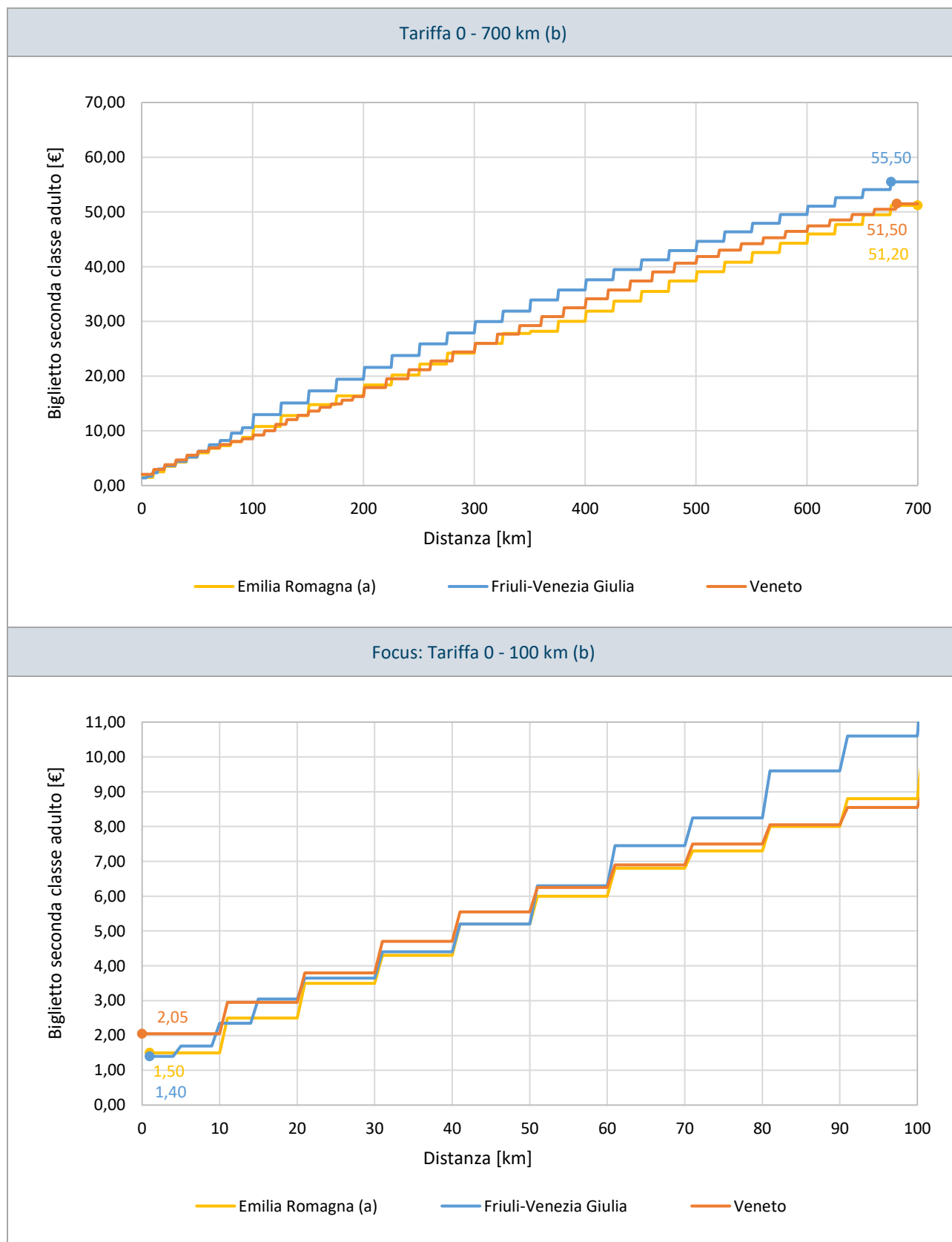


Fonte: elaborazione ART su dati Trenitalia S.p.a. presenti sul proprio sito web

(a) Elaborazione su dati Trenord S.r.l. La tariffa di viaggio è prevista fino a 180 km.

Figura A 2. Costo biglietto seconda classe adulto nelle regioni del Nord-est

Anno 2023



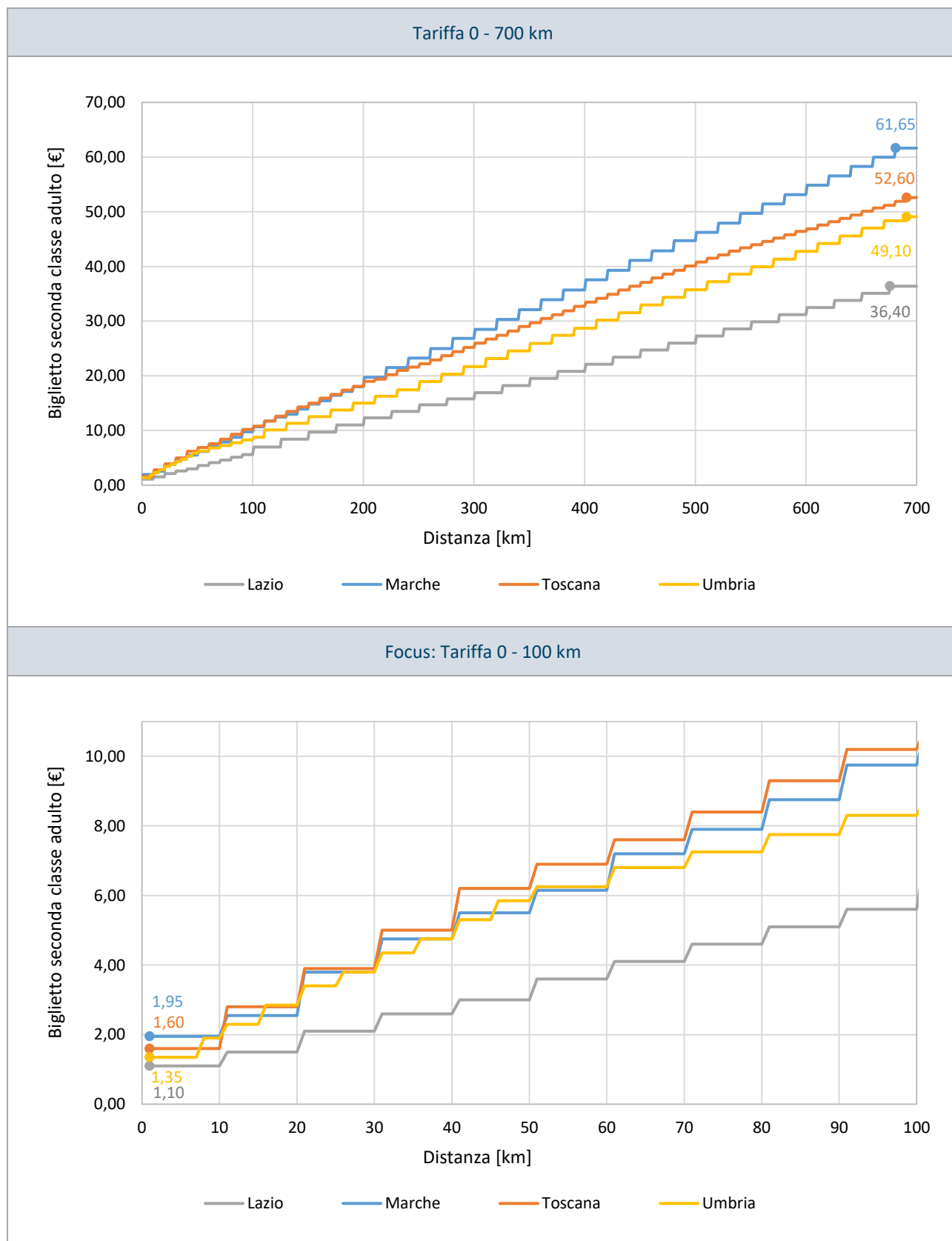
Fonte: elaborazione ART su dati Trenitalia S.p.a. presenti sul proprio sito web

(a) Elaborazione su dati Trenitalia TPER S.c.a.r.l.

(b) L'analisi non include le Province autonome di Bolzano e Trento.

Figura A 3. Costo biglietto seconda classe adulto nelle regioni del Centro

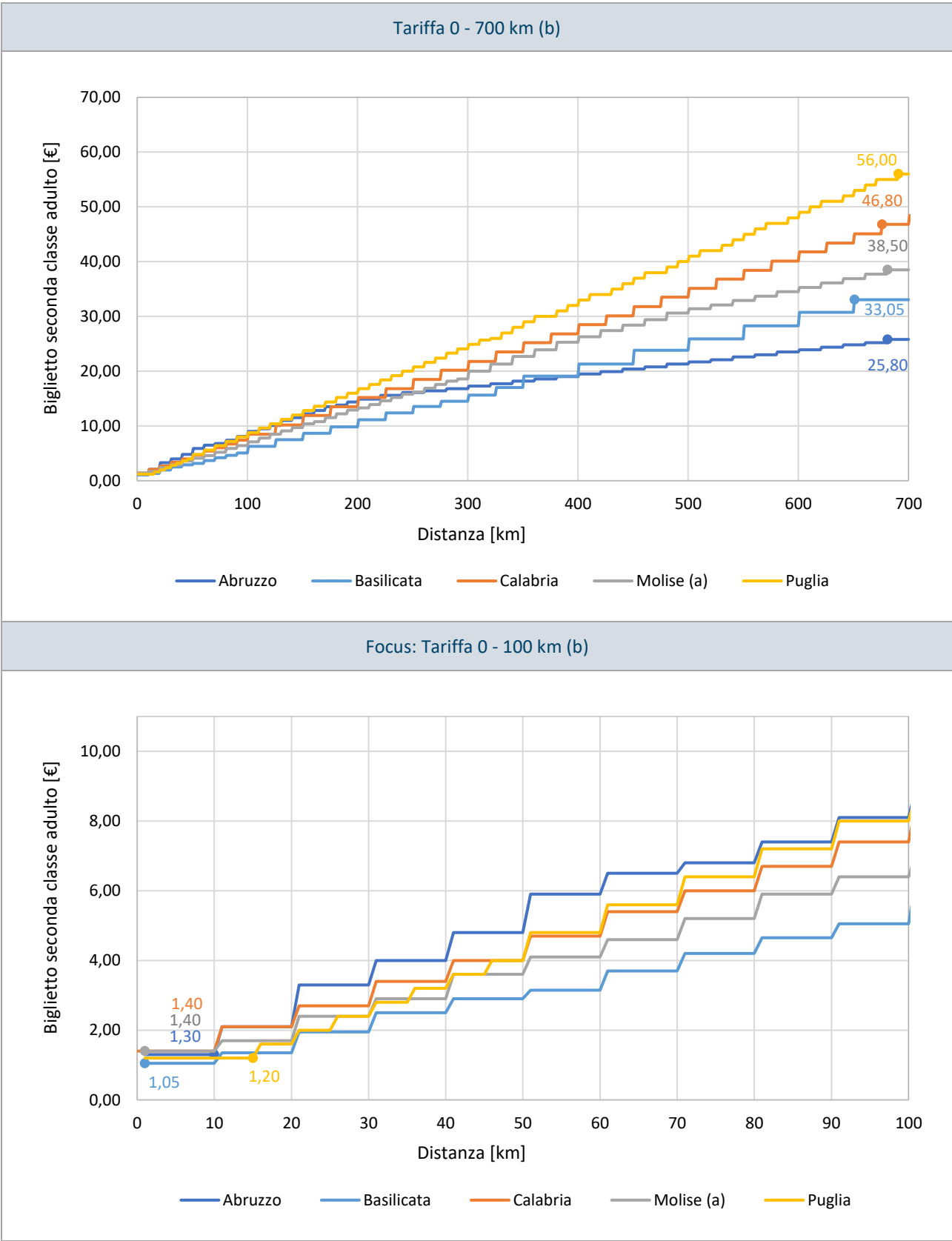
Anno 2023



Fonte: elaborazione ART su dati Trenitalia S.p.a. presenti sul proprio sito web

Figura A 4. Costo biglietto seconda classe adulto nelle regioni del Sud

Anno 2023



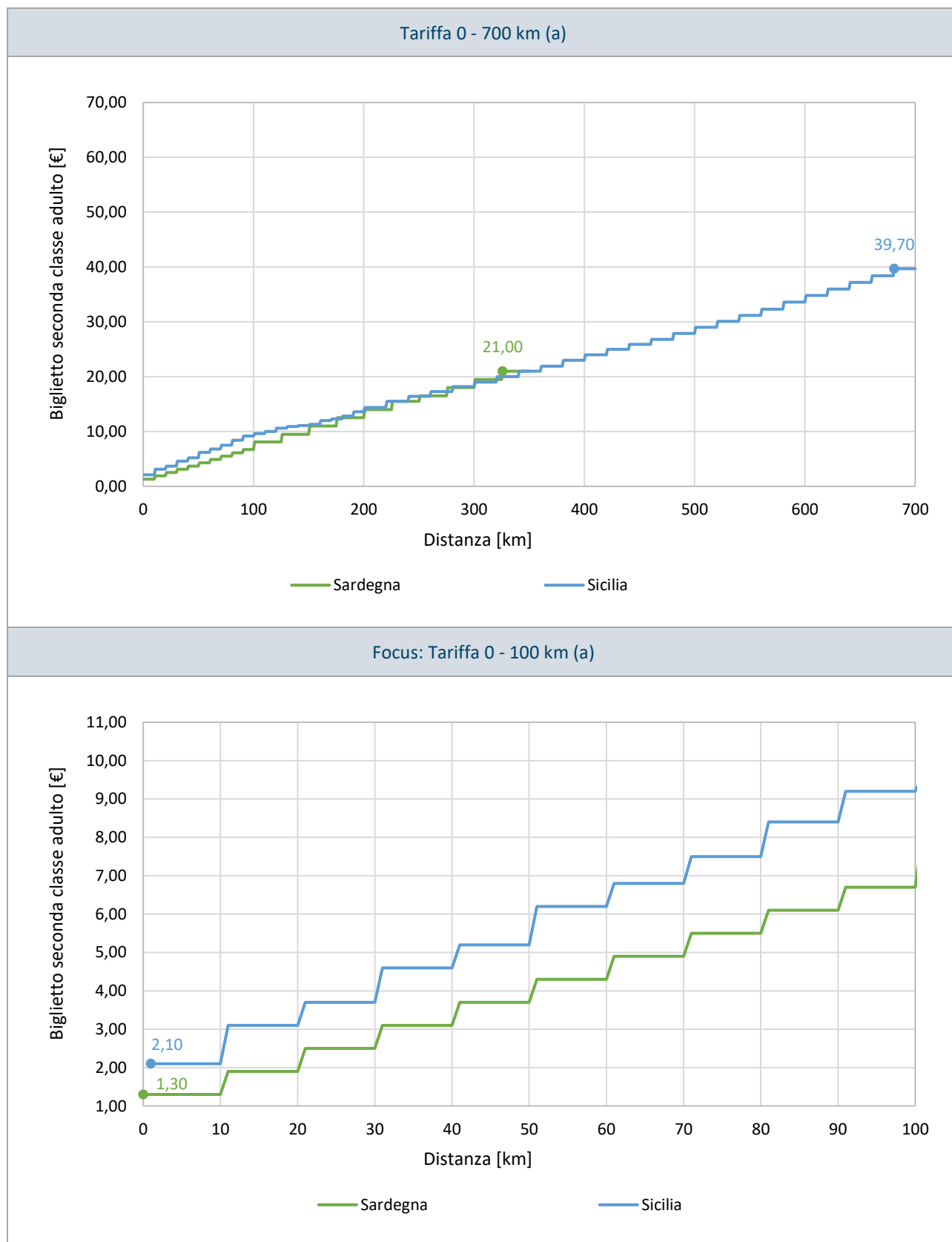
Fonte: elaborazione ART su dati Trenitalia S.p.a. presenti sul proprio sito web

(a) Tariffa valida dal 2022.

(b) L'analisi non include la Regione Campania.

Figura A 5. Costo biglietto seconda classe adulto nelle regioni delle Isole

Anno 2023



Fonte: elaborazione ART su dati Trenitalia S.p.a. presenti sul proprio sito web

(a) La tariffa di viaggio è prevista fino a 350 km.



Via Nizza 230 – 10126 Torino
www.autorita-trasporti.it