

Parere n. 7/2024

Parere reso alla Provincia di Rovigo ai sensi della Misura 4, punto 11 e Misura 6, punto 2 della delibera ART n. 48/2017 del 30 marzo 2017 in merito alla suddivisione in lotti di affidamento del servizio di Trasporto Pubblico Locale su strada.

L'Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta del 22 febbraio 2024

premesso che:

- l'art. 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (di seguito: decreto-legge n. 201 del 2011), che istituisce l'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità), al comma 2, lettera f), come integrato dall'art. 48, comma 6, del decreto-legge del 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, e successive modificazioni, prevede che l'Autorità definisca, *inter alia*, “*i criteri per la determinazione delle eccezioni al principio della minore estensione territoriale dei lotti di gara rispetto ai bacini di pianificazione, tenendo conto della domanda effettiva e di quella potenziale, delle economie di scala e di integrazione tra servizi, di eventuali altri criteri determinati dalla normativa vigente, nonché a definire gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e a stabilire i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici*” nonché, con riferimento al trasporto pubblico locale (di seguito: TPL), “*gli schemi dei contratti di servizio per i servizi esercitati da società in house o con prevalente partecipazione pubblica (...) nonché per quelli affidati direttamente*”;
- l'art. 37, comma 3, lettera a) del decreto-legge n. 201/2011 attribuisce all'Autorità il potere di “*sollecitare e coadiuvare le Amministrazioni pubbliche competenti all'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e dei metodi più efficienti per finanziarli, mediante l'adozione di pareri che può rendere pubblici*”;
- l'art. 48, comma 4, del decreto-legge del 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 (di seguito: decreto-legge n. 50 del 2017), e successive modificazioni dispone che il bacino di mobilità sia articolato in più lotti di affidamento, tenuto conto delle caratteristiche della domanda;
- la Misura 4, punto 11 dell'Allegato alla delibera ART n. 48/2017 del 30 marzo 2017 (di seguito: delibera 48/2017) prevede l'invio all'Autorità di una relazione “*pubblicata sul sito web del soggetto competente e predisposta prima dell'adozione dell'atto amministrativo di individuazione dei lotti da affidare [...], ai fini dell'espressione di un parere da rilasciare entro 45 giorni*”, nella quale si illustrano e motivano le scelte inerenti a “*le opzioni di finanziamento degli obblighi di servizio pubblico*”;
- la Misura 6, punto 2, del summenzionato Allegato alla delibera 48/2017 prevede che nella citata relazione “*il soggetto competente illustra e motiva anche [...] i fattori di mercato considerati ai fini del dimensionamento dei lotti da affidare*”; allo scopo, il punto 1 della medesima Misura 6 specifica che “*il lotto [...] è individuato analizzando la dimensione minima ottimale di produzione del servizio, alla*

quale conseguono economie di scala e di densità da parte degli operatori ed il numero di concorrenti che possono partecipare alle procedure di affidamento dei servizi”;

- la Misura 2, punto 2 dell’Allegato “A” alla delibera ART n. 154/2019 del 28 novembre 2019 (di seguito: delibera 154/2019) prevede che l’ente affidante predisponga “*un’apposita Relazione di Affidamento* (di seguito: *RdA*)” che deve essere “*pubblicata sul sito web istituzionale [...] e contestualmente trasmessa all’Autorità*”;
- la Provincia di Rovigo (di seguito: Provincia) — che ha sottoscritto in data 16 aprile 2014, con il Comune di Rovigo, un’apposita convenzione di delega, assumendo il ruolo di Ente di Governo del bacino di Rovigo (di seguito, per brevità: Ente di Governo), con la funzione di amministrare in modo unitario i servizi pubblici del bacino, anche con riferimento ai servizi di TPL extraurbani provinciali e urbani di Rovigo — con nota del 6 marzo 2023 (prot. ART n. 3564/2023) ha trasmesso all’Autorità la relazione prevista dalla delibera 48/2017 (di seguito: Relazione dei Lotti o *RdL*);
- a seguito di specifiche richieste formulate dagli Uffici dell’Autorità, la Provincia ha riscontrato con note del 3 maggio 2023 (prot. ART n. 13157/2023) e dell’8 gennaio 2024 (prot. ART n. 2799/2024), trasmettendo con quest’ultima la *RdL* aggiornata;

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

La configurazione dei lotti individuata dalla Provincia, in qualità di Ente di Governo del bacino di Rovigo, in esito all’applicazione della metodologia disciplinata dalla delibera 48/2017, prevede un lotto unico per l’affidamento dei servizi di TPL su strada extraurbani afferenti al territorio di competenza provinciale e urbani del Comune di Rovigo, per un ammontare complessivo di circa 5,97 Mvett*km/anno, di cui circa 5 Mvett*km/anno in ambito extraurbano e circa 0,96 Mvett*km/anno in ambito urbano.

La scelta del lotto unico, che appare coerente con i principi di economicità e contendibilità definiti nella suddetta delibera, consente il superamento dell’attuale assetto contrattuale caratterizzato da un’elevata frammentazione e un, pur contenuto, risparmio di risorse pubbliche, sia rispetto allo scenario a due lotti ipotizzato in alternativa nello sviluppo delle analisi comparative, sia rispetto alla situazione attuale. Per tali motivi esso può coincidere con il perimetro del bacino di mobilità.

Il lotto unico dei servizi di TPL urbani ed extraurbani è caratterizzato da una produzione chilometrica complessiva contenuta, pari a poco meno di 6 Mvett*km/anno, che risulta in linea con la soglia della dimensione ottima minima di produzione del servizio, pari a 4 Mvett*km, e inferiore alla soglia di 10 Mvett*km oltre la quale le economie di scala risultano esaurirsi, come individuate dalla, pur non conclusiva, letteratura di settore. Inoltre, sempre relativamente all’economicità, la presenza nel lotto di servizi di tipologia diversa (urbani ed extraurbani) consente il perseguimento di economie di scopo/densità e la gestione dei servizi nell’ambito di un unico Contratto di Servizio (di seguito: *CdS*), potendo favorire una maggiore efficacia ed efficienza dell’azione amministrativa, in particolare in confronto alla situazione attuale che prevede sei diversi *CdS*. Al riguardo, si raccomanda alla Provincia, nell’ambito della futura gestione dei servizi tramite un unico *CdS*, di sfrutarne le potenzialità, prevedendo misure di contrasto dell’evasione tariffaria e di miglioramento dell’integrazione tra i servizi urbani ed extraurbani nell’ottica di un progetto di offerta di servizi unitario, al fine di raggiungere obiettivi di incremento della quota modale del TPL e del *coverage ratio*.

Per quanto riguarda la contendibilità della gara, si ritiene che il lotto come definito dalla Provincia, anche in considerazione della limitata dimensione, possa consentire la partecipazione di un ampio numero di operatori, ivi comprese le imprese locali di piccole dimensioni, che potrebbero partecipare in forma singola o attraverso società consortili, e le imprese di maggiori dimensioni operanti nel contesto nazionale.

Relativamente ai beni strumentali necessari per lo svolgimento del servizio, sulla base degli elementi resi disponibili nella RdL, non si ravvisano potenziali barriere all'ingresso per gli operatori potenzialmente interessati a partecipare, né condizioni discriminatorie. Con riferimento, in particolare, alla quota parte (minoritaria) della flotta che dovrà essere resa disponibile dall'impresa aggiudicataria, si suggerisce sin da subito di valutare apposite misure di mitigazione, prevedendo, ad esempio, un tempo congruo tra l'aggiudicazione della gara e l'avvio del servizio, modulando i requisiti richiesti per il materiale rotabile, e valutando di verificare presso operatori di trasporto con autobus la disponibilità a fornire alcuni mezzi in noleggio o *leasing* all'impresa che risulterà aggiudicataria. Con riferimento, invece, ai beni immobili strumentali allo svolgimento del servizio, si ritiene opportuno che sia adeguatamente approfondita la qualificazione dei depositi di proprietà della società *incumbent* "Garbellini S.r.l.", specificando se siano da ritenersi beni "essenziali" o "commerciali", nonché le relative condizioni di messa a disposizione. Tali aspetti potranno essere oggetto di approfondimento/ verifica in sede di consultazione *ex delibera 154/2019*, rendendone conto nell'ambito della Relazione di Affidamento da predisporre e trasmettere all'Autorità per l'espressione delle previste osservazioni.

Con riferimento all'analisi della domanda di mobilità sviluppata dalla Provincia, rilevando positivamente l'utilizzo di diverse fonti di dati (ISTAT, dati da vendita dei titoli di viaggio, indagini di mobilità) per la stima della domanda effettiva, si raccomanda, per il futuro, di migliorare l'analisi della domanda potenziale, in particolare relativa ai servizi extraurbani, ipotizzata nella RdL corrispondere a quella effettiva, dotandosi di strumenti adeguati a svolgere analisi quantitative e qualitative delle diverse componenti della domanda di mobilità (sistematica, occasionale e turistica) anche sfruttando le opportunità derivanti dai *big data* e dalle evoluzioni tecnologiche (ad esempio, dati ricavabili dall'uso degli *smartphone*, *floating car data*, ecc.) e utilizzando appositi modelli trasportistici per la simulazione dell'interazione tra la domanda di mobilità e l'offerta, i cui esiti potranno costituire un utile supporto alle decisioni. Si raccomanda altresì di estendere l'analisi della domanda debole alla componente socio-economica e alla caratterizzazione temporale, con l'invito a trasmettere all'Autorità gli aggiornamenti in merito alle analisi che in futuro saranno effettuate. Inoltre, ai fini della programmazione dei servizi e nell'arco dell'intera durata del CdS di nuova stipula, i dati di domanda dovranno essere oggetto di un monitoraggio continuo da parte del Soggetto Competente, con particolare riferimento ai dati di *modal share*, per meglio analizzare le caratteristiche della domanda potenziale per il TPL, e ai passeggeri trasportati con le diverse modalità di trasporto, disaggregati per categoria di utenza e per tipologia di servizio (di linea e non di linea).

In merito all'offerta programmata, considerato che per il nuovo affidamento è prevista una produzione di servizi ridotta rispetto alla situazione attuale in considerazione dei costi di produzione dei servizi e delle risorse economiche disponibili, si raccomanda di prevedere nel CdS da affidare opportune clausole di flessibilità, nei limiti consentiti dall'ordinamento, al fine di poter eventualmente incrementare i servizi in coerenza con gli scenari previsti dal Piano di Bacino, nel caso in cui dovessero risultare disponibili maggiori risorse, nonché al fine di poter modulare la programmazione dei servizi sulla base dell'evoluzione della domanda di mobilità e dei risultati effettivamente raggiunti in termini di *modal shift* e di *coverage ratio*. Peraltro, la gestione di un unico CdS dovrebbe favorire, ove necessario, una più efficace rimodulazione

dell'offerta di servizi anche con riferimento all'implementazione di servizi a chiamata, eventualmente ulteriori rispetto a quelli già previsti nell'offerta programmata per il nuovo affidamento, anche ai fini di un adeguato soddisfacimento delle esigenze di domanda debole. Al riguardo, si ritiene opportuno richiamare l'attenzione sul regime di erogazione dei c.d. "servizi flessibili", quali quelli a chiamata previsti, che non necessariamente ricadono in regime di Obblighi di Servizio Pubblico (di seguito: OSP) da assegnare a un solo operatore, ma richiedono, ai sensi degli artt. 10-13 del d.lgs. 201/2022, di essere sottoposti a una preventiva verifica di mercato, ai fini della valutazione della modalità di istituzione dei servizi più adeguata, tra le quali è compreso anche l'assoggettamento ad OSP di più operatori di mercato già presenti.

Pertanto, si raccomanda di implementare un adeguato sistema di monitoraggio dei futuri servizi, anche attraverso la previsione nel CdS di specifici obblighi in capo all'Impresa Affidataria relativamente alla trasmissione all'Ente Affidante di dati sui passeggeri trasportati (totali e per tipologia tariffaria), sul riempimento dei mezzi (*load factor*) per fascia oraria/giorno della settimana/periodo dell'anno (punta e morbida), per linea e anche in riferimento ai servizi a chiamata), sulla redditività delle linee (ricavi da traffico, *coverage ratio* per linea calcolato come previsto dall'art. 19, comma 5, del d.lgs. n. 422/1997) e delle *performance* qualitative raggiunte; tale monitoraggio dei servizi dovrà consentire sia di misurare gli impatti e valutare l'adeguatezza della configurazione dei lotti scelta, sia di verificare i miglioramenti in efficienza e qualità attesi, attraverso l'utilizzo di specifici indicatori di *performance*. I dati raccolti consentiranno anche di verificare che la rimodulazione dei servizi programmata sia coerente con quanto previsto dalla l.r. n. 25/1998 in termini di incremento del *coverage ratio*, nonché di effettuare più ampie valutazioni in futuro relativamente al ricorso a fonti e/o modalità alternative di finanziamento (ad esempio, finanziamento incrociato, tasse di scopo, ecc.), anche in considerazione dell'attuale limitata disponibilità di risorse economiche per il sovvenzionamento dei servizi evidenziata nella RdL.

Con riferimento al sistema tariffario, in virtù del ruolo svolto dalla Provincia e della gestione dei servizi tramite il lotto unico, contestualmente all'avvio del nuovo affidamento, si raccomanda di prevedere un sistema tariffario integrato per i servizi urbani ed extraurbani, valutando anche la possibilità di estendere l'integrazione ai servizi ferroviari regionali afferenti al territorio provinciale, al fine di favorire l'interscambio tra le differenti tipologie di servizio e, conseguentemente, rendere maggiormente attrattivi i servizi di TPL sul territorio. Nell'ambito dell'aggiornamento delle tariffe, si raccomanda di applicare il metodo del *price-cap*, peraltro richiamato nel Piano di Bacino del TPL della Provincia di Rovigo, e di tener conto della disponibilità a pagare degli utenti, da rilevare attraverso indagini di mobilità (*supra*) e altri strumenti modellistici.

Infine, si rammenta che la procedura di affidamento dei servizi di competenza della Provincia, ai sensi dell'art. 9, comma 1 della legge 5 agosto 2022, n. 118 ("Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021"), sarà oggetto di attestazione al Ministero da parte della Regione del Veneto e conseguentemente sottoposta alle verifiche dell'Autorità disciplinante dal Regolamento attuativo adottato con la delibera n. 243/2022 del 14 dicembre 2022, che individua le modalità operative per la verifica dell'ottemperanza alla regolazione, ivi compresa la delibera 48/2017, delle procedure di affidamento mediante gara.

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

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

Torino, 22 febbraio 2024

Il Presidente
Nicola Zaccheo

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