

Parere n. 6/2025

**Parere reso alla Provincia di Verona, 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 di competenza.**

L'Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta del 6 febbraio 2025

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 (di seguito: decreto-legge n. 50 del 2017), 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 del 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 n. 50 del 2017 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 Verona (di seguito: Provincia) – autorizzata in forza della convenzione sottoscritta dalla Provincia stessa con i comuni di Verona e Legnago ad esercitare le funzioni dell'Ente di Governo (di seguito: EdG) del bacino territoriale del trasporto pubblico locale di Verona, e in particolare, ai sensi della DGR n. n. 1360 del 9 ottobre 2015, quelle di "*organizzazione del servizio di trasporto pubblico locale, scelta della forma di gestione, determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, affidamento della gestione e relativo controllo*" – con nota acquisita al prot. ART n. 56676/2024 del 10 giugno 2024 ha trasmesso all'Autorità la relazione prevista dalla delibera 48/2017 (di seguito: Relazione dei Lotti o RdL); a riscontro di specifiche richieste formulate dagli Uffici dell'Autorità, la Provincia, con nota acquisita al prot. ART n. 135215 del 23/12/2024, ha da ultimo trasmesso la RdL aggiornata con approfondimenti e chiarimenti;

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

In esito all'applicazione della metodologia disciplinata dalla delibera 48/2017, la Provincia rappresenta una "*limitata preferibilità*" per la soluzione a lotto unico, pari a circa 19,9 mln vett\*km/anno, rispetto a quella a due lotti, pari a circa 8,1 mln vett\*km/anno (servizi con filobus e con autobus urbano e suburbano di Verona) e 11,8 mln vett\*km/anno (servizi extraurbani e urbani di Legnago), avendo escluso lo scenario a quattro lotti, evidenziando contestualmente che il Comitato di indirizzo dell'Ente di Governo – organismo di cui alla richiamata DGR n. 1360/2015, "*composto dal Presidente della Provincia, dal Sindaco del Comune di Verona e dal Sindaco del Comune di Legnago, con il compito di esprimere gli indirizzi politici generali, di definire i rapporti finanziari tra gli Enti convenzionati [...], ed effettuare il controllo di attività e funzioni svolte dall'Ente di Governo*" – "*ha indicato la configurazione a lotto unico come quella preferibile*" per motivi di migliore integrazione tra i diversi servizi, implementazione di un servizio unitario in termini di livelli di servizio offerti e nell'ottica di un eventuale futuro deposito unico.

La Provincia ha valutato tre scenari alternativi di configurazione dei lotti, che prevedono un lotto unico, due lotti e quattro lotti, sviluppando analisi prevalentemente qualitative per il confronto tra le soluzioni individuate in termini di convenienza economica e ritenendo che nel caso del lotto unico possano realizzarsi economie di integrazione per la presenza di servizi di tipologia diversa (urbani ed extraurbani) ed economie gestionali a livello di impresa, correlate alla possibilità di gestire in maniera unitaria funzioni aziendali centrali non operative. Inoltre, la Provincia ha sviluppato analisi di contendibilità tramite indagini *on desk* finalizzate a stimare il numero di operatori potenzialmente adeguati a partecipare alla procedura di affidamento dei servizi tramite gara. A supporto del lotto unico, nel confronto con gli altri scenari, sono indicate motivazioni prevalentemente riconducibili a economie di gestione amministrativa, quali una più semplice gestione contrattuale e la non necessità di implementare un sistema di *clearing* in caso di introduzione dell'integrazione tariffaria, prevista nei documenti di pianificazione, ma di cui non è programmata l'entrata in vigore.

**La configurazione a lotto unico, indicata come preferita nella RdL, non risulta in linea con il principio, di cui all'art. 48, comma 4, del d.l. n. 50 del 2017, di articolazione del bacino di mobilità in più lotti di affidamento,**

**né risulta adeguatamente supportata tramite evidenze quantitative che ne suggeriscano una maggiore convenienza economica.**

Considerati gli elementi resi disponibili e le carenze nelle stime degli indicatori tecnico-economici per il confronto degli scenari, si ritiene che nella scelta della configurazione dei lotti per il bacino di competenza della Provincia di Verona debba prevalere il criterio di contendibilità che risulta maggiormente garantito con la soluzione a due lotti, la cui minor dimensione rispetto al lotto unico può favorire una più ampia partecipazione alla procedura di affidamento. In aggiunta, la prossima procedura di affidamento ricomprende anche il nuovo servizio filoviario, di cui è previsto l'avvio con i nuovi CdS; gli operatori interessati a formulare un'offerta dovranno, tuttavia, confrontarsi con alcuni aspetti di incertezza – che potrebbero amplificare gli effetti restrittivi sulla partecipazione alla procedura connessi alla scelta del lotto unico – sia per quanto riguarda gli eventuali ritardi nell'effettivo inizio del servizio in questione – anche alla luce dei pregressi differimenti al riguardo – e l'eventuale necessità di un periodo transitorio, in cui esso potrebbe essere esercito con altre modalità, sia per quanto riguarda le stime della domanda relativa al filobus, che non risultano essere state aggiornate al contesto post-pandemico. Nel caso di un lotto unico di affidamento, nonostante la possibilità dell'avvalimento e i requisiti di partecipazione non particolarmente stringenti che la Provincia intende stabilire, la partecipazione di alcune imprese potrebbe essere scoraggiata dalla combinazione del carattere multimodale del lotto e delle sue dimensioni. Per quanto riguarda i requisiti di partecipazione, che saranno oggetto di specifica trattazione in ambito di RdA ex delibera n. 154/2019, si ritiene opportuno rammentare che, nel definirli, la Provincia dovrà tener conto anche del principio di *"attinenza e proporzionalità rispetto all'oggetto della gara"* indicato al punto 3, lett. a), della Misura 19 della delibera richiamata. Nel caso di due lotti di affidamento, sarebbe comunque possibile attrarre anche imprese di grandi dimensioni consentendo al medesimo operatore di formulare un'offerta e aggiudicarsi entrambi i lotti, senza porre vincoli sul numero di lotti aggiudicabili al medesimo operatore, in modo tale che eventuali economie gestionali a livello di impresa emergano dal mercato. Inoltre, si ritiene che i vantaggi ottenibili da una procedura di gara con un più ampio numero di partecipanti potenziali, che caratterizza lo scenario a due lotti, superino, almeno su un piano di analisi qualitativa, i vantaggi che potrebbero derivare dal realizzarsi di economie di integrazione per l'inclusione di servizi diversi (urbani ed extraurbani) nel medesimo lotto (scenario del lotto unico).

Peraltro, la soluzione a due lotti risulta preferibile anche sotto il profilo delle economie di scala in termini di produzione del servizio, in quanto ognuno dei lotti in questione avrebbe una dimensione paragonabile alla soglia di 10 mln vett\*km/anno, oltre la quale, sulla base della, pur non conclusiva, letteratura di settore si generano diseconomie. Per quanto riguarda le economie di integrazione, derivanti dall'erogazione di servizi di tipo diverso, anche la soluzione a due lotti potrebbe consentirne la realizzazione, in quanto il lotto "urbano" prevede servizi filobus e servizi con autobus urbani e suburbani, mentre il lotto "extraurbano" contiene anche il servizio urbano di Legnago, seppur di piccole dimensioni; in merito al lotto "extraurbano" si ritiene auspicabile che la Provincia preveda, anche tramite l'offerta in sede di gara, servizi flessibili (e.g. a chiamata) per soddisfare le esigenze delle aree a domanda debole.

In merito alle economie di gestione amministrativa indicate a supporto del lotto unico, si invita la Provincia a valutare la prospettata maggiore facilità di gestione contrattuale in relazione alle potenziali criticità derivanti dall'affidamento di tutto il servizio a un unico operatore (e.g. potere negoziale, messa a disposizione di dati sul servizio e sui beni strumentali, pianificazione ed esecuzione del servizio), con il rischio che si manifesti un inauspicato fenomeno di "cattura" da parte dell'impresa affidataria (unica) nei confronti dell'Ente

Affidante/Soggetto Competente. Per contro, la presenza di più operatori affidatari di servizi sullo stesso bacino di mobilità potrebbe favorire lo sviluppo di meccanismi virtuosi di “competizione” tra gli operatori, con un miglioramento dei livelli qualitativi del servizio erogato, e consentire al Soggetto Competente di confrontare l’efficienza delle diverse gestioni, pur con i necessari distinguo correlati alle specificità delle diverse tipologie di servizi erogati dai singoli operatori.

Infine, per quanto riguarda la prospettiva del deposito unico, richiamata sia nell’analisi tecnica che nell’indicazione del Comitato di indirizzo a supporto del lotto unico, sulla base degli elementi resi disponibili, si ritiene che l’orizzonte temporale della sua realizzazione non sia compatibile con quello della prossima procedura di affidamento e che occorrano ulteriori valutazioni sull’effettiva convenienza della suddetta ipotesi, anche in considerazione dell’aumento prospettato di corse tecniche e conseguentemente dei costi di produzione del servizio, in un contesto in cui peraltro non pare possibile, in base a quanto rappresentato nella RdL, disporre di fonti di finanziamento alternative/aggiuntive rispetto a quanto derivante dal Fondo Nazionale dei Trasporti.

In merito all’obiettivo, indicato a supporto della scelta del lotto unico, di realizzare una migliore integrazione operativa tra i diversi servizi e di sviluppare un servizio unitario anche sotto il profilo dei livelli di servizio, si ritiene che esso possa essere perseguito anche implementando specifiche azioni di coordinamento degli orari, come già risulta dal progetto di offerta di servizi rappresentato nella RdL (ad esempio, tramite l’attestamento dei servizi extraurbani ai capolinea della linea filoviaria), la prosecuzione della sperimentazione dei servizi a chiamata a parziale sostituzione del servizio serale, l’introduzione dell’integrazione tariffaria, nonché tramite l’applicazione delle regolazione di settore in materia di condizioni minime di qualità dei servizi di cui alla delibera ART n. 53/2024.

Considerate le carenze di dati rilevate nella RdL, si raccomanda di prevedere nei CdS di prossima stipula appositi obblighi, in capo alle imprese affidatarie, per la rilevazione e trasmissione, con periodicità predefinita, dei dati relativi, almeno, ai passeggeri trasportati, al *load factor* (da valutare per fascia oraria, punta e morbida, periodo dell’anno), ai ricavi e al *coverage ratio* (calcolato come previsto dall’art. 19, comma 5, del d.lgs. n. 422/1997), da rendere disponibili per tutte le modalità di trasporto e tipologie di servizi (filobus, bus urbani, suburbani ed extraurbani), con disaggregazione per linea. Inoltre, si raccomanda di monitorare la ripartizione modale e di approfondire l’analisi della componente di domanda occasionale, ponendo specifica attenzione alla quota parte di natura turistica.

Per quanto riguarda la domanda potenziale, considerato che non sono state rese disponibili stime quantitative, né sono state aggiornate le proiezioni relative alle frequentazioni del filobus, si raccomanda a codesta Provincia di dotarsi di strumenti adeguati a svolgere analisi quantitative della domanda in questione (anche per la componente di domanda occasionale di natura turistica), sfruttando le opportunità derivanti dalle evoluzioni tecnologiche che consentono di estrarre significativi quantitativi di dati (ad esempio derivanti dall’uso degli *smartphone*, *floating car data*, dispositivi per il conteggio dei passeggeri a bordo dei mezzi pubblici e alle stazioni, ecc.) e utilizzando i modelli di simulazione trasportistica per valutare l’interazione tra domanda di mobilità e offerta dei servizi. Anche per quanto riguarda l’analisi della domanda debole, si raccomanda di provvedere alla quantificazione della domanda di spostamenti, in particolare con il TPL, espressa dalle aree a domanda debole, anche tramite il monitoraggio delle frequentazioni dei servizi flessibili, che potrebbero essere implementati per rispondere alle esigenze di mobilità delle aree individuate.

Si raccomanda altresì l'analisi delle caratteristiche temporali e socio-economiche della domanda debole, integrando i dati resi disponibili dal monitoraggio delle frequentazioni dei servizi a chiamata implementati a Legnago nelle fasce di morbida e a Verona in orario serale.

In merito all'offerta programmata, come anticipato, si raccomanda di porre particolare attenzione alla progettazione dei servizi a chiamata per le aree a domanda debole, prevedendo apposite clausole di flessibilità contrattuale, nei limiti consentiti dall'ordinamento, anche al fine di adeguare l'offerta di servizi complessiva alle evoluzioni della domanda, verificando l'efficacia delle modifiche apportate all'offerta programmata rispetto a quella attuale, in particolare nella fase di attivazione dei nuovi servizi filoviari.

Per quanto attiene alla definizione del perimetro dei servizi OSP, si raccomanda di effettuare un puntuale monitoraggio della redditività delle linee, al fine di disporre di adeguati elementi per valutare in futuro la possibile sottrazione al regime di obblighi di servizio pubblico di alcune linee, anche in considerazione dei cambiamenti che saranno determinati dall'introduzione del filobus; per quanto attiene ulteriori elementi sui ricavi e sulle stime di costi e corrispettivi standard preventivabili per lo scenario di affidamento, non forniti nella RdL, se ne richiede la trattazione nell'ambito della stesura dei PEFS e della RdA, che dovrà contenere anche gli approfondimenti relativi alla disponibilità dei beni strumentali all'effettuazione del servizio e relative condizioni di messa a disposizione.

Si evidenzia infine che, ai sensi della citata Misura 4, punto 11, della delibera 48/2017, la Relazione dei Lotti aggiornata dovrà essere pubblicata sul *sito web* istituzionale 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, 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, 6 febbraio 2025

Il Presidente  
Nicola Zaccheo