

***Allegato B alla delibera n. 83 del 21 luglio 2016***

**Schema di atto di regolazione recante “metodologia per l’individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento, ai sensi dell’articolo 37, comma 3, lettera a), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 e dell’articolo 37, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1”**

**Relazione illustrativa**

## Sommario

Premessa. Oggetto e presupposti normativi del provvedimento .....	3
L'ambito di servizio pubblico – normativa e definizioni .....	4
Sintesi e schema del provvedimento .....	7
Descrizione delle singole misure del provvedimento .....	9
Misura 1 – Definizioni.....	9
Misura 2 – Criteri per l'individuazione della domanda debole.....	10
Misura 3 – Domanda di mobilità potenziale, scelta della modalità di trasporto e obblighi di servizio pubblico .....	12
Misura 4 – Metodologia per la copertura finanziaria degli obblighi di servizio pubblico in un Ambito .....	14
Misura 5 – Criteri e principi per la scelta delle modalità e tipologie di servizi di trasporto in comuni, aree o bacini di utenza a domanda debole.....	19
Misura 6 – Modalità di determinazione delle tariffe negli ambiti del servizio pubblico, condizioni minime di qualità del servizio e diritti dei passeggeri .....	20
Misura 7 – Criteri di identificazione dei lotti di gara – servizi regionali e locali	22
Misura 8 – Finalità .....	27

## **Premessa. Oggetto e presupposti normativi del provvedimento**

Le misure di cui all'Allegato A sono il primo atto del procedimento avviato con delibera 17 giugno 2015, n. 49, la quale dispone all'articolo 2, punto 1, del deliberato l'avvio del procedimento per la definizione della metodologia per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento, ai sensi dell'articolo 37, comma 3, lettera a), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 e dell'articolo 37, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1.

Tale procedimento, come esplicitato nei *considerata* della stessa delibera "è rilevante anche ai fini della determinazione e del dimensionamento dei lotti di gara" e pertanto le misure contengono anche criteri volti alla individuazione dei lotti di gara.

In particolare, le misure definiscono i criteri metodologici per l'individuazione degli ambiti del servizio pubblico (di seguito: Ambiti) sia nel settore ferroviario, sia per tutte le altre modalità di trasporto (automobilistica, auto filoviaria, tramviaria, metropolitana, a fune, lacuale, lagunare, fluviale e marittima), ai sensi delle richiamate disposizioni. I criteri sono orientati al miglior soddisfacimento dei bisogni di mobilità della popolazione, anche in termini di combinazione prezzo/qualità dei servizi di trasporto, e alla ridefinizione del perimetro del servizio pubblico (ovvero dei servizi connotati da *obblighi di servizio pubblico* (di seguito: OSP), attraverso modalità di finanziamento pubblico efficienti, ai sensi dello stesso decreto istitutivo dell'Autorità.

### **Riferimenti normativi e regolatori del potere alla base del provvedimento da adottare**

In materia di ambiti del servizio pubblico, i poteri dell'Autorità differiscono in relazione alla modalità di trasporto cui si riferiscono. Precisamente, per il trasporto ferroviario passeggeri, l'articolo 37, comma 1, del decreto-legge n. 1/2012 assegna all'Autorità il potere di definire, "*sentiti il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, le regioni e gli enti locali interessati, gli ambiti del servizio pubblico sulle tratte e le modalità di finanziamento*". Per le altre modalità di trasporto, l'articolo 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*".

In entrambe le norme citate la nozione "*ambiti del servizio pubblico*" o "*ambiti di servizio pubblico*" è tuttavia la medesima ancorché riferita a modalità di trasporto diverse, ciò costituendo il primo presupposto per l'adozione di principi e criteri metodologici comuni, anche in considerazione delle interdipendenze che sussistono tra reti locali e regionali, da un lato, e reti nazionali dall'altro, oltreché tra diverse reti modali e *piattaforme tecnologiche*; ciò nonostante i poteri dell'Autorità in materia di Ambiti siano differenziati per modalità e, pertanto, nonostante la procedura di adozione debba necessariamente differenziarsi per giungere a provvedimenti distinti. Si osservi infatti che nel caso dell'articolo 37, comma 3, lettera a), del decreto-legge n.

201/2011 l'esito del procedimento si concreta in pareri a singole amministrazioni che l'Autorità può rendere pubblici, laddove si rinvenivano contenuti di carattere generale. Diversamente, nell'ipotesi contemplata dall'articolo 37 del decreto-legge n. 1/2012 l'esito consisterà in uno o più provvedimenti regolatori (in relazione alla segmentazione del mercato/settore ferroviario in trasporto regionale e locale e in trasporto a media e lunga percorrenza). In ogni caso parrebbe corrispondere a criteri di trasparenza e di predicibilità dell'azione regolatoria, predisporre uno schema unico metodologico per l'individuazione degli ambiti ex decreto-legge n. 201/2011, così mettendo a disposizione delle amministrazioni pubbliche una strumentazione metodologica e, se necessario, anche una procedura per l'eventuale richiesta di Pareri, cui adeguarsi *ex ante*.

Deve notarsi peraltro che mentre la norma di cui al decreto-legge n. 1/2012 indica una precisa connotazione modale dell'Ambito (anche con riferimento alle tratte), per quella contenuta nel decreto-legge n. 201/2011 sembrano esservi maggior gradi di libertà nella determinazione della tipologia di modi di servizio da includere nell'Ambito. Di conseguenza, nell'allegato A, sono incluse misure regolatorie da sottoporre a consultazione che riguardano le diverse modalità di trasporto (automobilistica, auto filoviaria, tramviaria, metropolitana, ferroviaria, a fune, lacuale, lagunare, fluviale e marittima) e, in base alle definizioni assunte, anche servizi di diversa tipologia (di linea, non di linea).

Si è ritenuto invece di non considerare nella metodologia i servizi di cabotaggio marittimo di passeggeri (trasporto via mare verso, da e tra isole) di cui al regolamento (CEE) del Consiglio del 7 dicembre 1992 n. 3577, ai quali si applica la delibera CIPE n. 111/2007, in quanto trattasi di un *corpus* normativo che prevede un regime degli obblighi di servizio pubblico con connotazioni in parte diverse da quelle degli altri servizi di trasporto, seppur rispondenti a principi comuni di diritto europeo. Tuttavia, in esito al procedimento avviato con delibera n. 4 del 28 gennaio 2016 sui servizi di trasporto pubblico marittimo di passeggeri da, tra e verso le isole, potranno essere inserite specifiche previsioni per tale settore concernenti anche indirettamente l'ambito del servizio pubblico. Sono stati invece considerati i servizi marittimi di interesse regionale che rientrano nell'ambito di applicazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (di seguito: decreto legislativo n. 422/1997) e le interdipendenze di rete che sussistono tra questi servizi, le infrastrutture portuali e gli altri servizi di trasporto.

### **L'ambito di servizio pubblico – normativa e definizioni**

Ai fini della definizione degli ambiti di servizio pubblico, è necessario preliminarmente ripercorrere brevemente la normativa in materia.

Il termine ambiti di servizio pubblico precedentemente al decreto-legge n. 201/2011 trova la sua origine nelle leggi che disciplinano i "*servizi di trasporto ferroviario di interesse nazionale da sottoporre al regime degli obblighi di servizio pubblico*", mentre non ha un puntuale riferimento nel decreto legislativo n. 422/1997 che disciplina i servizi di trasporto pubblico "non ad interesse nazionale".

## **Gli ambiti del servizio pubblico nel settore ferroviario passeggeri – Lunga e media percorrenza (LMP)**

Nella legislazione vigente, *“i servizi di trasporto ferroviario di interesse nazionale da sottoporre al regime degli obblighi di servizio pubblico sono regolati con contratti di servizio pubblico ...”* (sottolineatura nostra) ai sensi dell’articolo. 38, comma 2, della legge n. 166/2002. Successivamente, con l’art 2, comma 253, della legge n. 244/2007, viene fissata la tempistica e la procedura per la determinazione *“nell’ambito delle relazioni per le quali non e’ possibile raggiungere l’equilibrio economico,”* dei *“servizi di utilità sociale, in termini di frequenza, copertura territoriale, qualità e tariffazione, e che sono mantenuti in esercizio tramite l’affidamento di contratti di servizio pubblico”*. Con tale disposizione, si è per la prima volta individuata nel comparto dei servizi ferroviari a lunga e media percorrenza, la sussistenza generica di un obbligo di servizio per le tratte a media lunga percorrenza non remunerative, facendone poi derivare precisi obblighi contrattuali.

Il citato comma prevedeva anche *“un’indagine conoscitiva sul trasporto ferroviario di viaggiatori e merci sulla media e lunga percorrenza, volta a determinare la possibilità di assicurare l’equilibrio tra costi e ricavi dei servizi, nonché le eventuali azioni di miglioramento dell’efficienza”*. In esito all’effettuazione di tale indagine, con delibera n. 122 del 17 dicembre 2009, il CIPE approvava la proposta di *“perimetro”* dei servizi di utilità sociale con alcune integrazioni, esprimendo, altresì, parere favorevole in ordine allo schema di *Contratto di servizio tra lo Stato e Trenitalia per il servizio di trasporto ferroviario passeggeri di interesse nazionale sottoposti a regime di obbligo di servizio pubblico per il periodo 2009-2014 a lunga e media percorrenza (LMP)*. Tale contratto è stato successivamente rinnovato per l’anno 2015 (mentre per il 2016 non sono state ancora rese pubbliche le relative determinazioni da parte dei competenti Ministeri), risultando attualmente in vigore.

Pertanto, l’ambito del servizio pubblico nel settore del trasporto passeggeri a media e lunga percorrenza (MLP) sottoposto a OSP viene a coincidere, attualmente, con il perimetro del servizio universale (o dei “servizi di utilità sociale”) individuato secondo la procedura prima descritta.

## **Gli ambiti del servizio pubblico nel settore ferroviario passeggeri – servizi regionali**

Nel segmento dei servizi non di interesse nazionale non è possibile rinvenire un riferimento esplicito agli ambiti del servizio pubblico, ma si parla, all’articolo 16 del decreto legislativo n. 422/97, di **servizi minimi** per la cui determinazione, *“le regioni definiscono, d’intesa con gli enti locali, secondo le modalità stabilite dalla legge regionale, e adottando criteri di omogeneità fra regioni, quantità e standard di qualità dei servizi di trasporto pubblico locale, in modo da soddisfare le esigenze essenziali di mobilità dei cittadini, in conformità al regolamento 1191/69/CEE, modificato dal regolamento 1893/91/CEE ...”* (comma 2). Proprio il riferimento ai principi comunitari (i regolamenti citati sono stati ora superati e assorbiti dal Regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 n. 1370/07, di seguito: *“Regolamento (CE) n. 1370/2007”*), per le modalità su ferro e gomma porta a ritenere tale nozione analoga a quella di ambiti del servizio pubblico, almeno dal punto vista della funzionalità a soddisfare esigenze essenziali di mobilità dei cittadini. Dal punto di

vista dell'offerta, a differenza della MLP, non vi sono precisi vincoli legislativi a ritenere che questi servizi debbano essere esclusivamente quelli non remunerativi.

Alla luce dei riferimenti comunitari, è possibile sostenere che per l'insieme dei servizi ex Regolamento (CE) n. 1370/07, l'ambito del servizio pubblico viene a coincidere con il perimetro dei servizi oggetto dei contratti di servizio tra le regioni e le imprese ferroviarie.

### **Gli ambiti del servizio pubblico nei settori del trasporto diversi dal ferroviario**

Anche nel caso dei servizi di trasporto cui fa riferimento l'art. 37, comma 3, lett. a), che riguarda tutte le modalità diverse dal ferroviario, inclusa la gomma e il marittimo regionale, l'ambito del servizio pubblico coincide, al momento, con il perimetro dei servizi oggetto dei contratti di servizio affidati. Anche in questo caso, non vi sono specificazioni legislative circa la corrispondenza di tale perimetro ai soli servizi non remunerativi (o non redditivi).

### **Remuneratività e obblighi di servizio pubblico**

La remuneratività dei servizi può essere misurata dal *Coefficiente di copertura dei costi* (*coverage ratio*), calcolato come rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi, al netto dei costi di infrastruttura, che nel caso dei servizi di cui al decreto legislativo n. 422/1997 e s.m.i. deve raggiungere la percentuale minima dello 0,35, ai sensi dell'art. 19, comma 5, dello stesso decreto. In tale dispositivo, il *coverage ratio* è utilizzato nel contesto dei servizi non a rilevanza nazionale, ma può essere assunto a valido criterio per valutare la remuneratività di tutti i servizi, anche quelli nazionali. Valori di tale coefficiente inferiori all'unità possono riflettere contesti territoriali e situazioni gestionali assai diverse, tali da ricomprendere sia casi di cattiva organizzazione e inefficienza del servizio, sia servizi offerti a una domanda talmente esigua da non consentire la copertura dei costi attraverso il gettito tariffario. In quest'ultimo caso, solo laddove le esigenze di mobilità collegate a tale domanda siano ritenute dalla comunità di riferimento essenziali o insopprimibili<sup>1</sup>, ma non suscettibili di essere soddisfatte secondo il criterio dell'investitore privato, che può essere individuato un OSP. Infatti, nell'ordinamento comunitario l'OSP è definito come *"l'obbligo definito o individuato da un'autorità competente al fine di garantire la prestazione di servizi di trasporto pubblico di passeggeri di interesse generale che un operatore economico, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o non si assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni senza compenso"* (art. 2, par. 1, lett. d) del Regolamento (CE) n. 1370/2007).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Il diritto alla mobilità trova ampio riconoscimento nel diritto europeo dove, con il Libro Verde della Commissione del 21 maggio 2003 sui servizi di interesse generale [COM(2003) 270 final [COM(2003) 270 def. - Gazzetta ufficiale C 76 del 25.03.2004], sono stati affermati principi di universalità e accessibilità con riferimento ai servizi di interesse economico generale (SIEG).

<sup>2</sup> Non diversa è la definizione contenuta nell'articolo 4, paragrafo 2 del Regolamento (CEE) n. 3577/92, per quanto attiene il servizio di trasporto pubblico marittimo, in base al quale *"nell'imporre obblighi di servizio pubblico, gli Stati membri si limitano alle esigenze relative ai porti che devono essere serviti, alla regolarità, alla continuità, alla frequenza, alla capacità di fornitura del servizio, alle tariffe richieste ed all'equipaggio della nave"*.

Le misure dell'Allegato 1 muovono da questo presupposto per poi sviluppare una metodologia che si è snodata lungo i seguenti passaggi:

## **Sintesi e schema del provvedimento**

1. **Individuazione di criteri per la definizione della «domanda debole»**, in termini territoriali (aree “a domanda debole”), temporali (ore del giorno, giorni della settimana e periodi dell’anno) e soggettivi (condizioni di disagio fisico e/o economico, reddito e stato di attività). Con riguardo alle aree a domanda debole, che presentano maggiori problemi metodologici di identificazione rispetto agli altri aspetti menzionati della domanda debole, sono state considerate le circostanze oggettive e misurabili del territorio (perifericità, montuosità, inaccessibilità fisica, densità abitativa, ecc.) e socio-demografiche che possono effettivamente generare una domanda “debole”, al tempo stesso meritevole di essere servita. Ciò in base anche al diritto europeo che collega la nozione di domanda debole (e di area a domanda debole) alla fornitura di servizi in regime di OSP. A tale fine si è individuata come indispensabile l’effettuazione di indagini sulla domanda potenziale da condurre nei territori a domanda debole in linea con le migliori tecniche di pianificazione della mobilità. L’onere di effettuare indagini è propedeutico anche all’applicazione di tariffe differenziate.

Ai fini del soddisfacimento delle esigenze di mobilità, individuate anche sulla base delle predette indagini, sono stati individuati i criteri per la scelta delle diverse modalità.

2. **Scelta della modalità di trasporto più adeguata sotto il profilo del servizio e dei costi sostenibili**. Con riguardo alla scelta del modo o della tipologia di trasporto più adeguata, considerando sostituibili le diverse modalità (anche a coppie), si sono forniti criteri per far ricadere la scelta su quella che – a parità di prestazione e di soddisfazione dell’utenza – minimizza o rende non necessario il finanziamento pubblico. Proprio con riferimento alle aree a domanda debole, potrebbe infatti risultare più economico soddisfare le esigenze di mobilità attraverso l’utilizzo di servizi di trasporto a chiamata piuttosto che attraverso quelli di linea, mentre nel caso della domanda di mobilità a lungo raggio, potrebbe risultare adeguato sotto il profilo dell’utenza un servizio automobilistico, anziché ferroviario. I servizi a chiamata potrebbero inoltre non richiedere una compensazione finanziaria, ma solo un diritto di esclusiva o una mera autorizzazione, mentre i servizi automobilistici potrebbero risultare più economici a livello di costo-chilometro dell’alternativa ferroviaria, così ottimizzando in entrambi gli esempi l’entità del finanziamento pubblico richiesto.
3. **Specificazione e modalità di finanziamento degli OSP**. Una volta definita la modalità e la tipologia di trasporto, sono stati individuati i criteri per la specificazione degli OSP che possono essere imposti ai gestori e che sono necessariamente distinti a seconda che si tratti di servizi di linea o di servizi non di linea. Nel primo caso essi possono essere specificati in termini di itinerari,

frequenze, orari, periodicità; nei servizi non di linea, in termini di altre caratteristiche quali-quantitative.

Nel caso in cui la copertura del costo del servizio sia assicurata attraverso la combinazione di servizi di diversa redditività (finanziamento incrociato), sono stati individuati criteri e fattispecie per evitare che tale modalità pregiudichi lo sviluppo della concorrenza (ad es. escludendo da un Ambito i collegamenti diretti con porti o aeroporti) ed abbia pertanto effetti distorsivi sull'efficienza. L'aspetto è stato sviluppato anche con riferimento alla contendibilità dei lotti di gara (v. oltre). L'attenzione agli aspetti che interferiscono con lo sviluppo del mercato deve essere alla base anche della definizione del perimetro del servizio pubblico nel caso di affidamento diretto o *in house*.

4. **Calcolo dei costi dei servizi in ipotesi di costo efficiente e tariffe differenziate.**

Ai fini della scelta della modalità di trasporto più adeguata sotto il profilo economico, è necessario che essa avvenga considerando i costi efficienti e non quelli effettivi, derivanti dai bilanci consuntivi dei gestori *incumbent*. In proposito, si è ritenuto necessario superare alcuni concetti e impostazioni tradizionali, come quella che fa coincidere gli Ambiti con l'insieme dei servizi non remunerativi in base a dati consuntivi di bilancio dell'operatore *incumbent*. Infatti, un servizio potrebbe non essere remunerativo, non solo o non tanto perché la domanda genera volumi modesti o perché non è applicabile una tariffa in grado di coprire i costi, ma in quanto:

- Il servizio è organizzato in maniera subottimale e viene utilizzata una modalità di trasporto non adeguata dal punto di vista dell'utenza e dei costi;
- La gestione è inefficiente anche per la inesistenza di adeguati meccanismi incentivanti nei contratti di servizio;
- Le tariffe non sono fissate al livello massimo in relazione al grado di accessibilità economica (*affordability*) di diverse categorie di utenza.

In queste circostanze, finanziare l'Ambito equivarrebbe a finanziare e coprire disfunzionalità sul lato della programmazione pubblica o inefficienze sul piano della gestione, esiti del tutto contrari agli obiettivi regolatori. In relazione a ciò sono stati sviluppati anche criteri per la definizione delle tariffe.

5. **Criteri di determinazione delle tariffe.** Sono stati individuati criteri generali per la determinazione di tariffe e abbonamenti differenziati in relazione alla categoria di utenza interessata (distinguendo titoli di viaggio tutelati o agevolati *versus* ordinari). Per le categorie di utenza ordinaria, le tariffe sono fissate in funzione della disponibilità a pagare dell'utenza, degli standard di qualità del servizio garantiti superiori a quelli stabiliti dall'Autorità (ex articolo 37, comma 2, lettera d), del decreto-legge n. 201/2011), e di altri fattori, tra i quali, a titolo non esaustivo, la fascia oraria di utilizzo dei mezzi di trasporto, le quantità e modalità di acquisto, la tipologia dei servizi a bordo, i canali di distribuzione, e gli altri parametri di scelta degli utenti, come rilevati dalle indagini sulla domanda di mobilità.



Completa l'atto una misura che disciplina i criteri per l'identificazione dei lotti di gara, nozione connessa, ma non coincidente con quella di Ambito e che riguarda anche l'oggetto dei contratti di servizio pubblico affidati con modalità dirette o *in house*.

### **Finalità/esiti attesi dall'adozione del provvedimento**

La metodologia utilizzata supera impostazioni tradizionali, come quella che fa coincidere gli Ambiti con l'insieme dei soli servizi non remunerativi o che tende a sottoporre a un regime OSP (tramite il contratto di servizio) anche servizi che potrebbero essere gestiti dal mercato a condizioni più soddisfacenti per i viaggiatori.

I criteri proposti sono finalizzati a:

- Soddisfare la domanda di mobilità della popolazione, ed in particolare di quella debole, attraverso forme di finanziamento degli OSP più efficienti;
- Utilizzare e combinare le modalità e tipologie di trasporto meno onerose a costi efficienti con una indicazione chiara verso l'utilizzo di servizi non di linea in caso di domanda debole;
- Sollecitare la domanda di mobilità attraverso la leva di tariffe differenziate e l'applicazione del metodo del *price cap*;
- Ampliare le modalità di finanziamento degli OSP (attraverso, ad esempio, ipotesi di tassazione di scopo o il finanziamento diretto dei viaggiatori) e qualificare meglio il finanziamento incrociato, rendendo contendibili servizi ora in regime di contratto di servizio.

L'insieme delle misure proposte è volto a minimizzare la spesa pubblica, aumentare la contendibilità, l'attrattività e l'innovazione dei servizi di trasporto, soddisfacendo al contempo a costi sostenibili le esigenze di mobilità dei territori a domanda debole (o della domanda debole) e del pendolarismo scolastico e lavorativo.

### **Descrizione delle singole misure del provvedimento**

#### **Misura 1 – Definizioni**

La Misura 1 contiene le definizioni applicabili all'atto regolatorio. In primo luogo rileva la definizione fornita di Ambito quale insieme di servizi di trasporto anche di diverse modalità (automobilistica, auto filoviaria, tramviaria, metropolitana, ferroviaria, a fune, lacuale, lagunare; regionale marittimo), tipologie (di linea, non di linea) e redditività, funzionali a soddisfare OSP, con riferimento a un determinato territorio. Per le altre voci, trattasi di definizioni tecniche relative a modalità di trasporto, a concetti di economia e sistemi dei trasporti, anche nell'ambito delle tecniche di pianificazione della mobilità, o a nozioni e grandezze definite nel diritto dell'Unione europea o nazionale funzionali ai criteri per l'individuazione degli ambiti e in parte richiamate nel prosieguo di questa relazione. Sono inoltre fornite le definizioni di lotto di gara, bacino di traffico o di mobilità e di bacino di programmazione in termini analoghi a quelli di cui alla delibera n. 49/2015.

#### **Remuneratività, ambiti del servizio pubblico e domanda debole**

*Allegato B alla Delibera n. 83 del 21 luglio 2016*

## Misura 2 – Criteri per l’individuazione della domanda debole

Le nozioni di **domanda debole** e di **area a domanda debole** sono state tradizionalmente legate alla fornitura di servizi in regime di OSP. La domanda debole si individua in corrispondenza di specifiche caratteristiche, che possono presentarsi in maniera disgiunta, di tipo a) territoriale, parlandosi in tal caso di “aree a domanda debole”, b) temporale, relative alle ore notturne del giorno o ad altri periodi della giornata, ai giorni della settimana festivi e prefestivi e ai periodi dell’anno nei quali il numero di spostamenti è significativamente inferiore a quello delle altre ore del giorno e c) soggettivo, in relazione a misurabili e verificate condizioni di disagio economico, di disabilità e mobilità ridotta, condizione professionale e non professionale (ad esempio, scolari, studenti e disoccupati) dei soggetti che utilizzano i servizi di trasporto pubblico. In particolare, si ritiene, in base alle convenzioni di settore e nazionali che mediamente siano da considerarsi ore di morbida le ore notturne, dalle ore 22 alle ore 6.00, mentre sono festivi e prefestivi i giorni di sabato e domenica di ciascuna settimana e le festività ufficiali. Nel periodo estivo, il mese di agosto e, in particolare, le due settimane centrali del mese sono considerate a domanda debole nei comuni non turistici.

In termini generali, le caratteristiche di un’utenza debole si riscontrano in presenza di circostanze diverse legate sia alla struttura socio-economica e demografica della popolazione o alla corrispondente condizione professionale e non professionale degli individui, sia alla conformazione fisica e socio-economica dei territori, in termini di orografia, distribuzione e densità della popolazione e degli insediamenti abitativi e produttivi, accessibilità fisica. Quando tali fattori assumono una specifica configurazione (in particolare, elevata presenza di popolazione con età elevata, in fascia scolastica o in condizione professionale o non professionale, abitazioni sparse, montuosità, perifericità, assenza di grandi centri produttivi), si determina una bassa potenzialità generativa di spostamenti e l’utenza dei servizi di trasporto è di modesta entità, spazialmente dispersa o rarefatta. Queste stesse caratteristiche generano condizioni di offerta dei servizi di trasporto più onerose, *a fortiori* se accompagnate da montuosità in quanto per raggiungere località o insediamenti dispersi in zone montane si allungano i tempi di percorrenza e aumentano i costi di esercizio, in gran parte indipendentemente dalla modalità e tipologia di trasporto utilizzata. Pertanto, anche qualora – ipoteticamente – l’utenza fosse sostenuta, ancorché dispersa e in località montuose, il gettito tariffario dovrebbe coprire in ogni caso livelli di costo più elevati a parità di servizio.

La presenza di domanda debole rappresenta pertanto una forma di “fallimento di mercato” in quanto nessun operatore economico, *“ove considerasse il proprio interesse commerciale”*, servirebbe tale domanda, senza una qualche forma di intervento pubblico compensativa. A presupposto di un tale intervento deve però esservi la qualificazione dei bisogni di mobilità ancorché deboli come essenziali e insopprimibili, meritevoli di essere soddisfatti tramite l’intervento pubblico.

Con riguardo alle aree a domanda debole, che presentano maggiori difficoltà metodologiche di identificazione rispetto agli altri aspetti menzionati della domanda debole, sono stati forniti criteri per la loro individuazione. Quando si tratti di aree

all'interno del territorio di un Comune, come, ad esempio, una località, frazione o contrada di case disperse o poco accessibili dal centro, indicatori facilmente misurabili sono quelli di densità abitativa o della popolazione, anche in termini differenziali con quelli delle zone centrali, e di distanza chilometrica dal centro o tra le stesse. Nel caso di aree a domanda debole più estese, da rilevare quando si tratti di definire l'Ambito dei servizi a media e lunga percorrenza (MLP), la metodologia è in parte più complessa, ma anche più consolidata in termini scientifici in virtù degli approfonditi studi condotti anche per altre finalità.

Si è così fatto riferimento alla metodologia utilizzata dal gruppo di lavoro La Sapienza e costituito presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sui costi e fabbisogni standard ai fini della individuazione dei fattori di contesto che influenzano i costi standard, che è apparsa sufficientemente rigorosa e già condivisa da diversi *stakeholder*, anche se ne differenzia per il riferimento ulteriore ai sistemi locali del lavoro ISTAT.

La metodologia in parola fa riferimento a caratteristiche orografiche, fisiche, demografiche e socio-economiche che influenzano la potenzialità generativa di spostamenti di un Comune, misurata dai flussi di mobilità in entrata o in uscita. L'unità di rilevazione è infatti il Comune, successivamente aggregato nei sistemi locali del lavoro, come definiti e individuati periodicamente dall'Istat, la cui ultima rilevazione è del 17 dicembre 2014, ed è basata sui dati socio-demografici del Censimento della popolazione e delle abitazioni del 2011 (ISTAT "I sistemi locali del lavoro 2011"). Il sistema locale del lavoro altro non è che una partizione territoriale i cui confini, indipendentemente dall'articolazione amministrativa del territorio, sono definiti utilizzando i flussi degli spostamenti giornalieri casa/lavoro (pendolarismo) rilevati in occasione dei Censimenti generali della popolazione e delle abitazioni. Una volta definiti i comuni a domanda debole secondo i criteri di cui alla misura 2, punti 3-6, è il sistema locale del lavoro a definire un'area o bacino locale di utenza a domanda debole in relazione alla proporzione di comuni che presentano le caratteristiche di domanda di cui sopra.

In relazione alla metodologia specificata, le aree a domanda debole, come definite nella Misura 1, sono partizioni o griglie territoriali, comprensive di comuni o frazioni di comuni (per tale motivo ci si riferisce anche a Comuni e bacini locali di utenza a domanda debole) caratterizzate da una domanda di trasporto di ridotta entità per la dispersione dell'utenza, le caratteristiche socio-economiche e demografiche della popolazione, la conformazione e orografia del territorio, come misurate dagli indicatori di cui alla Misura 2.

Il riferimento ai caratteri socio-demografici dei territori da servire attraverso le diverse modalità di trasporto consente di ancorare la metodologia per l'individuazione degli ambiti a quella per la pianificazione della mobilità, condividendo entrambe come punto di partenza l'analisi della domanda potenziale.

### **Misura 3 – Domanda di mobilità potenziale, scelta della modalità di trasporto e obblighi di servizio pubblico**

La Misura 3 esplicita il nesso tra domanda di mobilità potenziale, scelta della modalità di trasporto e obblighi di servizio pubblico. Ai fini del riconoscimento di un OSP, la Misura individua preventivamente la necessità di rilevare la domanda potenziale, sulla cui base valutare le modalità di trasporto più efficaci a costi efficienti da utilizzare.

La domanda alla quale fare riferimento è una **domanda potenziale** riferita a più modalità e tipologie di trasporto, comprese nella mobilità pubblica o privata, rilevata anche nei suoi aspetti comportamentali attraverso specifiche indagini sul campo e non sulla base di indicatori di domanda effettiva, quali quelli basati sui dati di traffico dei gestori uscenti. Così come nella Misura 9 della delibera n. 49/2015, si afferma qui il principio che, a garanzia della neutralità e esaustività dei dati e delle informazioni, siano gli enti pubblici pianificatori ad averne la titolarità (per poi metterli a disposizione anche degli enti affidanti, qualora gli uffici amministrativi non siano coincidenti). Lo stesso principio garantisce anche la qualità delle decisioni pubbliche (quali quelle relative alla pianificazione delle reti e programmazione dei servizi) che richiedono di essere fondate sulla stessa tipologia di dati.

Le indagini da condurre fanno riferimento a flussi di mobilità rilevati attraverso matrici O/D riferite a diverse forme di mobilità, pubblica e privata, tipologia e modalità di trasporto. Sulla base di tali matrici e, pertanto, dei dati di flusso, sono rilevate le preferenze di viaggio di campioni di popolazione selezionati, ed in particolare le motivazioni di viaggio e la disponibilità a pagare per diverse combinazioni prezzo/modo di trasporto. Particolarmente efficace si rivela a tale scopo la metodologia delle Preferenze dichiarate (*stated preference methods*), che rileva la disponibilità individuale a pagare attraverso le dichiarazioni di soggetti selezionati a campione e intervistati in merito alle loro preferenze circa combinazioni di offerta ipotetiche. In particolare, la preferenza ad utilizzare una modalità e tipologia di trasporto viene stimata in maniera "contingente" rispetto sia a diverse alternative modali, sia a diversi requisiti o caratteristiche di offerta della stessa modalità e tipologia, incluso il prezzo (spesa per l'utente).

Accanto a tale tecnica possono utilizzarsi anche i dati sulle preferenze rivelate, da raccogliere in maniera sistematica attraverso appositi monitoraggi della mobilità (inclusa l'analisi dei c.d. *big data*).

Sulla base delle specifiche caratteristiche socio-demografiche e comportamentali della domanda potenziale e della struttura territoriale (orografica) del bacino di mobilità servito dai servizi inclusi nell'Ambito vengono definiti nel dettaglio gli obblighi di servizio pubblico in termini di itinerari, frequenze, orari, periodicità, disponibilità di posti a sedere per selezionate categorie di utenza, a dati livelli minimi del servizio, garanzie dei diritti dei passeggeri e entro livelli massimi delle tariffe.

Vale peraltro sottolineare che l'identificazione degli OSP assume un carattere dinamico sia in relazione a fattori di domanda, quali la variazione delle esigenze dei viaggiatori e della loro capacità di spesa, sia in relazione a fattori di offerta, quali l'innovazione

tecnologica e dei modelli di business che può portare ad offrire servizi remunerativi anche per fasce deboli della popolazione o in contesti “a domanda debole”.

Dal punto di vista dei fattori di offerta, anche in presenza di caratteristiche socio-demografiche che non favoriscano una domanda sostenuta, si ritiene in ogni caso che una modulazione dell’offerta e una differenziazione tariffaria (di cui alla Misura 6) possano comunque far emergere una domanda relativamente più elevata. Si tratta di un’ottica rovesciata rispetto a quella che fa riferimento a indicatori di offerta effettiva per definire le aree a domanda debole e gli ambiti, quali, ad esempio, il *load factor*, in quanto questi hanno una natura endogena che riflette l’organizzazione esistente dei servizi, senza lasciare spazio all’innovazione di modelli di offerta diversi in grado anche di sollecitare una domanda maggiore. Ciò non esclude che, in sede di programmazione dei servizi o di loro revisione, non sia opportuno riferirsi a tale fattore, quale indicatore di verifica *ex post* della bontà della metodologia seguita, andando poi a sostituire quei servizi che non raggiungano almeno una soglia minima di coefficiente di riempimento. È del tutto auspicabile che le scelte di pianificazione degli enti siano sottoposte a revisione periodica in ragione dei risultati monitorati e per tenere conto dell’evoluzione sul lato della domanda di mobilità e sul lato dell’offerta (in termini, ad esempio, di modelli di business).

Il punto 3 della misura 3 declina nel dettaglio gli obblighi di servizio pubblico in termini di itinerari e altre caratteristiche quali-quantitative specifiche alle modalità di erogazione del modo di trasporto utilizzato. Il modello di offerta utilizzato in ciascun Ambito sarà influenzato e si adatterà alle specifiche caratteristiche socio-economiche, demografiche e comportamentali della sua domanda potenziale e struttura territoriale (orografica). Indipendentemente dalla modalità e tipologia di trasporto utilizzata, si stabilisce inoltre un obbligo di fornitura del servizio nelle fasce di maggior frequenza, corrispondenti in genere alle fasce orarie mattutine e serali per i periodi dell’anno non festivi, lavorativi o scolastici. Più precisamente, si stabilisce che l’offerta debba essere adeguata (anche rafforzata) in tali fasce orarie. Questi stessi servizi devono essere erogati almeno rispettando gli standard di qualità minimi del servizio come stabiliti dall’Autorità nell’ambito dell’esercizio delle funzioni di cui all’art. 37, comma 2, lettera d), del decreto-legge n. 201/2011, e entro livelli massimi delle tariffe. Come esplicitamente indicato nella Misura 4, a tutti i viaggiatori, indipendentemente dal regime OSP di appartenenza o delle tariffe applicate, è garantito anche il contenuto minimo dei diritti di cui alla lettera e) del medesimo comma prima citato. Invece, specificamente per i servizi di linea gli obblighi di servizio pubblico si definiscono anche in termini di relazioni da servire, frequenze, orari, periodicità e disponibilità di posti a sedere per selezionate categorie di utenza, oltre a quanto previsto nello stesso punto 3.

Si ritiene che tali variabili di programmazione del servizio costituiscano elementi fondamentali e sufficientemente dettagliati per qualificare un OSP, così come la garanzia del servizio negli orari dove maggiormente si concentra l’utenza che si sposta per ragioni di lavoro o di studio. In quest’ultimo caso, infatti, si garantisce l’accesso della popolazione, anche di quella localizzata in aree poco raggiungibili, a diritti fondamentali quali il lavoro e l’educazione secondo un principio di universalità

affermato anche a livello europeo. Tale nozione è inoltre integrata dalla determinazione di standard qualitativi del servizio minimi (oltre a quelli desumibili dalle frequenze e dagli orari) e da tariffe massime. Ciò è peraltro conforme a quanto indica la comunicazione interpretativa del Regolamento (CE) n. 1370/07, *“In generale, ma non in assoluto, gli obblighi di servizio pubblico possono fare riferimento a requisiti specifici prescritti imposti all’operatore di un servizio pubblico per quanto riguarda, ad esempio, la frequenza dei servizi, la qualità dei servizi, la fornitura di servizi, in particolare nelle stazioni intermedie che possono non risultare interessanti dal punto di vista commerciale, e la garanzia di collegamenti ferroviari di prima mattina e a tarda sera. A titolo esemplificativo, la Commissione ritiene che i servizi da classificare come servizi pubblici devono essere destinati ai cittadini o essere nell’interesse della società nel suo complesso”*.

#### **Misura 4 – Metodologia per la copertura finanziaria degli obblighi di servizio pubblico in un Ambito**

La combinazione delle diverse modalità e tipologie di servizi di trasporto, anche secondo i criteri della Misura 5, assume, quale ipotesi regolatoria di base, che i costi siano “efficienti”, proceduralmente quindi richiedendosi che il calcolo della remuneratività dei diversi servizi venga svolto iterativamente (attraverso procedure di simulazione) in questa fase, ossia dopo aver individuato le caratteristiche della domanda di riferimento (punto 1). Poiché inoltre l’efficienza può essere più realisticamente conseguita in un periodo di tempo pluriennale, si è previsto che i costi dei servizi affidati nell’ambito di contratti di servizio siano sottoposti a un regime di progressivo recupero di efficienza secondo obiettivi quantitativi determinati *ex ante*, prima dell’affidamento, riferiti a appropriati *benchmark* nazionali e internazionali. L’Autorità, in base agli obiettivi generali da essa perseguiti, come anche declinati nell’art. 1 della legge 14 novembre 1995, n. 481, è chiamata ad effettuare valutazioni comparative dell’efficienza stessa e degli altri fattori che influiscono sulla stessa e sulla qualità del servizio. In aggiunta, l’art. 17, co. 1 lett. b) dello schema di decreto legislativo recante *“Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale, di cui agli articoli 16 e 19 della legge 7 agosto 2015, n. 124”* (TUSPL), il cui iter di approvazione è ancora in corso, specifica la funzione dell’Autorità di determinare gli obiettivi di recupero efficienza e di equilibrio finanziario sia per i contratti di servizio *in house* che per quelli affidati tramite gara.

Sempre per i servizi affidati nell’ambito di contratti di servizio, qualora il gettito tariffario ottenuto applicando tariffe determinate in base ai criteri della Misura 6 non assicuri la totale copertura dei costi efficienti riferiti alla combinazione dei servizi di cui alla precedente Misura 3 e di un margine di utile ragionevole, fermo restando il raggiungimento almeno della soglia minima di legge di cui all’art. 19, comma 5, del decreto legislativo n. 422/1997 e s.m.i., per i servizi rientranti nel suo ambito applicativo, è riconosciuta al gestore una **compensazione finanziaria**.

Tale compensazione, come richiamato nello stesso punto 2, deve essere calcolata in base alle norme del diritto europeo, in modo da evitare compensazioni eccessive e da garantire una compensazione adeguata, come stabilito nelle Misure 12, 13 e 14 della

Delibera n. 49/2015. Le compensazioni non possono eccedere quanto necessario per coprire i costi netti originati dall'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei ricavi generati da tali obblighi, nonché di un congruo utile. In particolare, per la modalità ferro e gomma, deve tenersi conto del Regolamento (CE) n. 1370/2007, art. 4, comma 1, lettera b), e Allegato, oltre che della comunicazione interpretativa. Per le compensazioni a base d'asta negli affidamenti con procedure ad evidenza pubblica, deve tenersi conto anche dell'articolo 17, comma 1, del decreto legislativo n. 422/1997 e s.m.i..

Come si è visto nella breve rassegna normativa prima illustrata sui contratti di servizio nel settore del TPL e della MLP, è implicito nelle disposizioni di legge nazionali il riferimento a un principio di **finanziamento incrociato** o di mutualità (o, nel linguaggio economico, di "sussidiazione incrociata"), proprio laddove si fa riferimento al contratto di servizio come insieme di servizi a diversa remunerativà. Tale principio trova nella normativa comunitaria una declinazione più esplicita, laddove nella Comunicazione interpretativa del Regolamento (CE) n. 1370/07, al paragrafo 2.2.5, si citano i cd. "effetti di rete".<sup>3</sup> Ivi si fa riferimento al "*finanziamento incrociato tra i servizi che garantiscono ricavi superiori ai costi sostenuti e quelli che invece non riescono a coprire tali costi*" al fine di consentire una fornitura dei servizi di trasporto "*efficiente sotto il profilo dei costi*" e, dunque, autorizza l'inclusione in un contratto di servizio anche di servizi a remunerazione positiva.

D'altra parte, ciò è quanto corrisponde alla situazione attuale nel servizio di trasporto regionale e locale, dove il perimetro dei servizi oggetto dei contratti affidati include sia servizi remunerativi ( $cr > 1$ ), sia servizi non remunerativi ( $cr < 1$ ), in entrambi i casi tale da rendere un coefficiente di redditività media almeno pari a quello minimo obiettivo (sia questo pari a quello fissato nel decreto legislativo n. 422/1997 e s.m.i. o ad altra soglia stabilita, anche per servizi diversi da quelli ad interesse non nazionale, dal titolare del servizio).

In base alla nuova definizione di Ambito proposta nella Misura 1, si intende ora che la coincidenza tra l'insieme dei servizi che soddisfano OSP e l'oggetto dei contratti di servizio non è sempre verificata, potendosi anche utilizzare servizi non forniti nell'ambito di contratti di servizio.

Tuttavia, per i contratti di servizio affidati, la remuneratività media dei servizi inclusi nel loro oggetto deve essere almeno pari al *coverage ratio* (*cr*) obiettivo, al fine di procedere all'affidamento. In tali casi l'Ambito può coincidere con il lotto di gara, ma la corrispondenza non è biunivoca, come sarà più chiaro dalla Misura 7. Potrebbero essere inclusi servizi di una tipologia tale non configurare un lotto contendibile nel

---

<sup>3</sup>La portata geografica dei contratti di servizio pubblico deve essere tale da permettere alle autorità di gestire nel modo più economicamente vantaggioso i trasporti effettuati sotto la loro responsabilità, compresi gli effetti a livello di rete locale, regionale e sub-nazionale. La valorizzazione degli effetti di rete consente una fornitura di servizi di trasporto pubblico efficiente sotto il profilo dei costi grazie al finanziamento incrociato tra i servizi che garantiscono ricavi superiori ai costi sostenuti e quelli che invece non riescono a coprire tali costi. Ciò, a sua volta, dovrebbe consentire alle autorità di raggiungere gli obiettivi stabiliti nella politica dei trasporti, garantendo al contempo — se del caso — le condizioni per una concorrenza efficace ed equa sulla rete, soprattutto nel settore dei servizi ferroviari ad alta velocità. Cfr. Commissione europea, Comunicazione sugli orientamenti interpretativi concernenti il regolamento (CE) n. 1370/2007, 2014/C 92/01, pubblicata su Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 29 marzo 2014.

senso precisato di seguito o servizi non assoggettabili a un regime di contratto di servizio.

Peraltro, il finanziamento incrociato che assicura la sostenibilità economica dei contratti di servizio nel trasporto pubblico regionale e locale non costituisce l'unica modalità di copertura dei costi del servizio pubblico rinvenibile nel nostro ordinamento, tanto più considerando che essa può comportare effetti negativi per l'efficienza dinamica del sistema dei trasporti, aspetto al quale l'Autorità è tenuta a prestare attenzione, al pari dell'efficienza statica. Infatti, l'inclusione cumulativa di servizi a redditività differenziata pregiudica la possibilità di una gestione commerciale di quelli a redditività positiva ( $cr > 1$ ) e, in generale, lo sviluppo di modalità di gestione e affidamento differenziate tra loro. La pluralità di modelli gestionali diversi può permettere il confronto e la convergenza naturale verso i modelli preferibili da un punto di vista dell'interesse collettivo, obiettivo al quale possono contribuire anche forme di regolazione comparativa.

Proprio in questi casi, quando il soddisfacimento degli OSP possa avvenire attraverso servizi non di linea o servizi commerciali o quando il finanziamento incrociato non sia sufficiente per il raggiungimento almeno della soglia di *coverage ratio* obiettivo, possono aprirsi almeno altre tre possibili strade ai fini del finanziamento:

- a) Compensazione diretta delle diverse linee o tratte;
- b) Proventi rinvenienti dall'applicazione di tasse di scopo o altri tributi, incluse le maggiorazioni di oneri dovuti dai gestori dei servizi a mercato (es. il sovrapprezzo al canone per l'esercizio dei servizi di trasporto ferroviario di passeggeri a MLP);
- c) sussidi diretti agli utenti in caso di acquisto del servizio a costo pieno.

Il primo caso prevede il riconoscimento di una compensazione diretta su singole linee o tratte o in determinate fasce orarie o periodi dell'anno/settimana, escludendo pertanto un meccanismo di finanziamento incrociato. Il secondo caso si riferisce all'utilizzo dei proventi rinvenienti dall'applicazione di tasse di scopo, tributi o contributi richiesti a soggetti (operatori o utenti finali di servizi e infrastrutture) che indirettamente beneficiano della fornitura dei servizi soggetti a OSP, ai fini della copertura finanziaria della compensazione corrisposta da parte dell'ente titolare del servizio, anche in virtù dei menzionati effetti di rete. Le tasse di scopo, come peraltro applicate in alcuni paesi europei (ad esempio, in Francia, il *Versement Transports*, che grava sulle imprese pubbliche e private con più di 9 dipendenti nelle aree urbane ed è applicato sul monte salari delle aziende), rientrano in questa seconda modalità di finanziamento così come il *road pricing* e *congestion charging* che possono perseguire anche obiettivi più ampi nel contesto di politiche della mobilità, oltre quella di assicurare un gettito ai servizi in regime di OSP.

L'opzione della maggiorazione di oneri dovuti è stata già introdotta nel nostro ordinamento con l'art. 12, comma 12, del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112 che stabilisce un sovrapprezzo per il canone dovuto per l'esercizio dei servizi di trasporto di passeggeri a media e a lunga percorrenza, non forniti nell'ambito di contratti di servizio pubblico. I proventi ottenuti dal sovrapprezzo possono essere utilizzati in



misura non eccedente ai costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, per i servizi universali di trasporto ferroviario di interesse nazionale soggetti a OSP tenendo conto degli introiti relativi agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi, come stabilito al successivo comma 13, dell'art. 12 dello stesso decreto legislativo. In effetti, il sovrapprezzo al canone d'accesso che era già previsto dall'art. 21 del decreto legge n. 98/2011, ma non è mai stato applicato stante la mancata emanazione del previsto decreto attuativo.

Sul lato della domanda, possono invece essere previste compensazioni dirette agli utenti date dalla differenza tra il servizio a costo pieno e la tariffa o abbonamento agevolato riconosciuto in relazione a predeterminate condizioni di reddito (ad esempio, in Brasile è riconosciuto un *voucher* ovvero un contributo al dipendente da parte dell'azienda per l'utilizzo del trasporto pubblico a copertura degli extra costi che viene erogato se il prezzo dell'abbonamento supera il 6% del suo salario), condizione professionale (es. disoccupati) o non professionale (es. studenti) o di disabilità.

Ciò non esclude che gli OSP possano essere estesi anche a servizi commerciali o non assoggettabili a un contratto di servizio senza che debba essere riconosciuta una compensazione degli oneri imposti al gestore del servizio, in quanto i servizi sarebbero pagati al costo pieno, mentre alle categorie di utenza individuate come meritevoli di tutela verrebbero riconosciuti rimborsi o contributi rispetto al costo pieno o rilasciati *voucher*. Quando invece questa modalità non sia percorribile, è possibile compensare i gestori dei maggiori oneri anche al di fuori di un contratto di servizio, così come anche previsto nel caso a). Più nel dettaglio, del tutto in linea con i principi dell'ordinamento nazionale e comunitario, oltre che con quanto già avviene in altri paesi europei, si potrebbero assoggettare a OSP specifiche tratte dei servizi commerciali (ad esempio, i servizi ferroviari AV), per determinate fasce orarie, periodi della settimana o dell'anno. Tali obblighi possono consistere nel garantire la disponibilità del servizio in determinati orari o frequenze, con annessa la disponibilità di posti a sedere per le categorie di utenza selezionate. Tale disponibilità potrebbe essere funzionale a tutelare i diritti di mobilità di viaggiatori che si spostano per ragioni di lavoro o per accedere a altri servizi primari, ma con disponibilità a pagare maggiore della media, anche in relazione a un'offerta di servizi più qualificata.

In relazione a tali problematiche, nell'allegato A sono stati inseriti quesiti volti a sollecitare dai diversi *stakeholder* del settore l'individuazione e la discussione di modalità di finanziamento degli OSP e, in generale, del TPL alternative a quelle già ricorrenti nel caso del trasporto pubblico regionale e locale (finanziamento incrociato), anche in relazione agli effetti di ingessamento del mercato che comporta.

La scelta della modalità di finanziamento, in base all'articolo 37, comma 3, lettera a), del citato decreto istitutivo dell'Autorità, deve essere effettuata privilegiando quella più "efficiente". Si ritiene che tale finalità possa essere perseguita ponendo un limite a quegli effetti di restrizione della concorrenza o di compressione dello sviluppo del mercato che la determinazione di un Ambito comporta sia quando vengono aggregati in un contratto di servizio più ambiti di servizi a redditività diversa, non necessariamente positiva, sia quando vengano sottoposti a un regime di OSP anche servizi che, gestiti invece in regime di libera concorrenza, potrebbero assicurare

un'efficienza allocativa superiore. Tali ragioni sono richiamate al punto 3, sia per gli affidamenti con gara, sia per quelli *in house* o diretti. Al punto 4 della Misura 4 si è inoltre introdotto un principio che limita l'inclusione nell'Ambito di servizi a remuneratività positiva tra loro contigui e interconnessi, qualora questi siano suscettibili di essere gestiti con benefici per la collettività in regime di mercato. Il principio rimanda a livello teorico al confronto che può effettuarsi tra il *surplus* o beneficio netto del consumatore in regime di concorrenza e il *surplus* in regime regolato sottoposto a OSP (e ai relativi vincoli). Poiché l'individuazione di tali benefici netti non è affatto agevole, soprattutto se la loro valutazione deve essere condotta *ex ante*, in termini ipotetici, al successivo punto 5 sono stati indicati i servizi non rivolti a un'utenza pendolare o alla quale non occorre garantire condizioni di *affordability* delle tariffe che ben possono essere sottoposti a un regime di mercato. Trattasi infatti dei servizi diretti che collegano i centri urbani con una o più infrastrutture di trasporto connessa o facente parte di una rete di rilevanza nazionale (autorità portuali di sistema<sup>4</sup>, aeroporti di interesse nazionale<sup>5</sup> e stazioni ferroviarie di tipo *platinum, gold e silver*<sup>6</sup>) che si prestano ad essere offerti a prezzi di mercato in regime di concorrenza. Peraltro, per i servizi di trasporto di linea di passeggeri accessibile al pubblico, in ambito comunale e intercomunale, i Comuni possono permettere che esso sia svolto, in tutto il territorio o in tratte e per tempi predeterminati, anche da soggetti in possesso dei necessari requisiti tecnico-professionali e, pertanto, non in regime di esclusiva, ai sensi dell'articolo 12, comma 1 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, richiamato nella stessa Misura. L'esclusione dei predetti servizi dall'oggetto del contratto di servizio non pregiudica la possibilità di assoggettare gli stessi a forme di contribuzione o di prelievo volte al finanziamento di almeno parte degli obblighi di servizio pubblico. In ogni caso, l'inclusione dei servizi a remuneratività positiva in un contratto di servizi ai fini del contenimento del finanziamento pubblico deve contemperarsi con l'esigenza di contendibilità del corrispondente lotto di gara di cui alla Misura 7 e, in generale, deve evitarsi che anche in caso di affidamento in forma diretta o *in house*, l'inclusione di più servizi all'interno di uno stesso contratto di servizio ad un singolo operatore pregiudichi lo sviluppo di nuovi operatori, mentre occorre salvaguardare la possibilità di affidamenti con gara o di gestioni in regime di libero mercato per porzioni di rete caratterizzate da omogeneità funzionale o modale.

Sulla base dei criteri sopra esposti si ritiene che la procedura fin qui descritta assicuri la minimizzazione del finanziamento pubblico necessario alla compensazione finanziaria degli obblighi di servizio pubblico, garantendo al contempo l'**ottimizzazione** dell'offerta di servizi al pubblico, secondo modalità specificate più dettagliatamente nella Misura 5.

---

<sup>4</sup> Con lo Schema di decreto-legislativo recante "riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84" (Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 303/2016) sono state individuate 15 autorità portuali di sistema, ved. elenco reperibile al seguente indirizzo: [http://www.mit.gov.it/mit/mop\\_all.php?p\\_id=26040](http://www.mit.gov.it/mit/mop_all.php?p_id=26040).

<sup>5</sup> Di cui al Decreto Del Presidente Della Repubblica 17 settembre 2015, n. 201 recante "Regolamento recante l'individuazione degli aeroporti di interesse nazionale, a norma dell'articolo 698 del codice della navigazione. (15G00213)".

<sup>6</sup> Secondo la classificazione RFI reperibile al seguente link: <http://www.rfi.it/rfi/LINEE-STAZIONI-TERRITORIO/Le-stazioni/Vivibilit%C3%A0-e-fruibilit%C3%A0/La-classificazione-delle-stazioni-ferroviarie> e contenuta nel Prospetto Informativo della Rete (PIR).

## **Misura 5 – Criteri e principi per la scelta delle modalità e tipologie di servizi di trasporto in comuni, aree o bacini di utenza a domanda debole**

La Misura 5 rende più specifico il principio enunciato al precedente punto 3.2, indicando la modalità e tipologia di servizio da utilizzare di norma (salvo eccezioni motivabili), in funzione delle caratteristiche della domanda di mobilità in termini di numero e distanza delle destinazioni, di capillarità e sua periodicità o dell'offerta già esistente. Per tutti i principi e criteri enunciati si fa riferimento a servizi che soddisfano una domanda che origina da comuni, aree o bacini locali di utenza a domanda debole.

Nel caso di domanda di mobilità a carattere debole per spostamenti a corto raggio/di breve distanza, i servizi di trasporto volti a soddisfare una tale tipologia di domanda sono: servizi di trasporto non di linea o servizi di mobilità condivisa come: *car-sharing*, *car-pooling*, taxi collettivi, trasporto su richiesta o *Demand-responsive transport* (DRT), sistemi di trasporto flessibili o *Flexible transport services* (FTS), anche in relazione al minor onere per la collettività. Dove necessario, in relazione alle motivazioni di viaggio dell'utenza, tali sistemi devono garantire la connettività alle reti di trasporto pubblico di linea. È evidente che l'attrattività di tali servizi, così come in generale per tutte le tipologie, è maggiore in presenza di una effettività integrazione con le altre modalità di trasporto.

Per i servizi di media e lunga distanza, quando servono comuni, aree o bacini di utenza a domanda debole, il principio di riferimento è che il servizio di trasporto con autobus, attraverso collegamenti diretti, vada utilizzato preferenzialmente quando la domanda è polarizzata ("one to one") o sia distribuita su più origini, ma verso una o poche destinazioni ("many to one"), e non significativamente lungo il percorso.

Si ritiene che uno dei principali vantaggi consentito dall'uso di autobus sia rappresentato dalla maggiore modularità che permette nel disegno dell'offerta e che si traduce nella possibilità di ridurre il numero di posti nei periodi di domanda debole e servizi rafforzati nelle ore di punta senza le complessità di organizzazione del servizio che si avrebbero nel caso ferroviario per la rigidità intrinseca del sistema.

In presenza di domanda debole o distribuita principalmente tra i nodi estremi di una tratta, il servizio con autobus consentirebbe di garantire un livello di mobilità adeguato con servizi diretti aumentando, se necessario, la frequenza e/o utilizzando autobus a maggiore capacità (es. a due piani) laddove la domanda dovesse renderlo necessario.

Altra caratteristica di vantaggio della modalità con autobus è rappresentato dalla funzionalità a garantire una maggiore capillarità sul territorio che consente di ampliare il numero di località collegate da servizi di lunga percorrenza, includendo pertanto non solo i centri principali.

Starà poi alle amministrazioni responsabili contemperare tali vantaggi con gli eventuali svantaggi dal punto di vista dell'utenza nell'utilizzo dell'autobus, legati sia alle minori velocità commerciali rispetto ai treni, sia alla minor mobilità consentita a bordo per l'utenza che allunga i tempi di percorrenza (incidendo negativamente sulla velocità commerciale).

Altro principio generale riguarda la corrispondenza da stabilirsi tra distribuzione della domanda, quando essa è concentrata solo in determinati periodi dell'anno o della settimana, e organizzazione, periodicità dei servizi.

In generale, i criteri della misura, ancorché molto generali, sono orientati a scelte modali efficienti che assicurino la massima soddisfazione dell'utenza a minori costi per la collettività, evitando sovrapposizioni funzionali tra modalità o tra servizi regionali e servizi nazionali, garantendo l'integrazione intermodale, così come viene declinato nel punto 6.

Nei quesiti per la consultazione si sollecitano gli *stakeholders* ad esprimersi sulla esaustività e corretta formulazione dei criteri di cui sopra, anche al fine di valutare l'opportunità di prevedere criteri più dettagliati e stringenti e con connessi meccanismi e strumenti di verifica della loro adozione e dei loro effetti sulla finanza pubblica e sugli utenti.

### **Misura 6 – Modalità di determinazione delle tariffe negli ambiti del servizio pubblico, condizioni minime di qualità del servizio e diritti dei passeggeri**

La misura introduce principi generali in materia di determinazione delle tariffe all'utenza dei servizi di trasporto soggetti a obblighi di servizio pubblico che valgono per tutte le modalità di trasporto.

Come primo passaggio procedurale, la misura assegna agli enti responsabili del servizio o suoi enti strumentali l'onere di effettuare apposite **rilevazioni** (ma sono da intendersi anche verifiche di quelle prodotte da soggetti terzi) **sulle caratteristiche temporali e le motivazioni di viaggio della domanda potenziale, oltre che sulla disponibilità a pagare della relativa utenza**. Trattasi di un onere del tutto funzionale all'espletamento delle funzioni istituzionali di pianificazione del servizio e alla potestà tariffaria affidata alle Regioni e alle province autonome. Solo attraverso questi dati e informazioni – si ritiene – è possibile fissare tariffe che, a un tempo tengano conto degli OSP soddisfacendo i bisogni di mobilità effettivi e, dall'altro, massimizzino i ricavi, mentre i dati derivanti dall'osservazione delle serie storiche sui biglietti venduti e sui relativi ricavi sulle tratte inserite nei vigenti contratti di servizio potrebbero fornire solo informazioni di tipo statico. Questi ultimi possono infatti fornire un'indicazione della domanda effettiva sulla base dell'offerta presente, ma non di quella potenziale che magari si rivolge ad altre modalità di trasporto, pubbliche, private o collettive o rinuncia a muoversi, non soddisfacendo appieno le esigenze delle popolazioni e sottraendo possibili fonti di finanziamento per i servizi OSP.

Per tale motivo, la misura pur prevedendo un onere economico e procedurale in capo agli enti competenti, assume un effetto economico netto di segno positivo dall'effettuazione delle indagini o rilevazioni in parola. Allo stesso tempo, qualora la modalità di affidamento prevista per uno o più ambiti del servizio pubblico sia di tipo *net cost* e consenta margini di flessibilità nella determinazione di diverse opzioni tariffarie da parte dei gestori, l'onere delle rilevazioni potrebbe essere limitato.

Una chiarificazione merita il concetto di disponibilità a pagare (*willingness to pay*). Questa può definirsi (v. anche Misura 1, punto 12) come l'importo massimo che un

consumatore (viaggiatore) è disposto a pagare per ottenere un bene o servizio che non possiede. Essa è influenzata dall'elasticità del consumatore al prezzo, dall'elasticità alla qualità o a combinazioni prezzo/qualità e dall'elasticità al servizio offerto (in termini di offerta oraria) rispetto a modalità alternative (elasticità di sostituzione). Poiché la differenza fra la disponibilità a pagare e le tariffe effettivamente applicate nel settore dei trasporti genera un surplus del consumatore, il criterio tariffario proposto nella misura intende proprio ridurre tale surplus a vantaggio della più ampia collettività dei contribuenti riducendo il contributo pubblico, e rendendo più efficiente il meccanismo di finanziamento degli Ambiti, così come chiede il decreto istitutivo dell'Autorità. Si noti, infatti, che una tariffa unica non differenziata per la disponibilità a pagare potrebbe generare effetti redistributivi negativi, trasferendo il surplus da fasce di viaggiatori a basso reddito e capacità contributiva a fasce con maggiore capienza. Nello stesso perimetro del servizio pubblico, infatti, potrebbero essere inclusi servizi che pur se connotati da OSP, sono utilizzati anche da un'utenza con maggiore *willingness to pay* in relazione a livelli di reddito più elevati, in alcuni casi anche disponibile a viaggiare in orari diversi da quelli delle fasce pendolari. Pertanto, a tale utenza dovrebbe essere possibile applicare tariffe più elevate o offrire tipologie di titoli di viaggio diverse da quelle dei pendolari e differenziate.

La misura è dunque volta a massimizzazione gli introiti tariffari, date le condizioni minime di qualità dei servizi fissate dall'Autorità e la tutela dei diritti dei passeggeri, posto che già con le misure precedenti si sono dati criteri per ottimizzare l'offerta di servizi. In tal modo gli enti titolari del servizio sono posti nella condizione di agire sulla doppia leva dell'offerta adeguata, peraltro non tutta ricadente nel perimetro del servizio pubblico, e delle tariffe.

Al punto 3 si è inoltre introdotto un criterio di differenziazione delle tariffe in funzione sia dei fattori di costo (distanza chilometrica e velocità commerciale in quanto legata ai tempi di percorrenza), sia delle modalità e della fascia oraria di utilizzo dei mezzi di trasporto e dei livelli di qualità del servizio garantiti anche per tener conto delle diverse motivazioni di viaggio. Nella fascia mattutina e serale, infatti, l'utenza è prevalentemente di tipo pendolare ed è spiegata da ragioni di studio e di lavoro per la quale vanno tutelate le condizioni di accessibilità attraverso tariffe sostenibili o "abbordabili" per l'utenza. In relazione alla ripetitività e prevedibilità di tali spostamenti, a tale tipologia di utenza sono in genere offerti abbonamenti.

Si intende che le compensazioni sono calcolate solo a copertura del mancato introito da parte del gestore dovuto all'applicazione delle diverse tipologie di tariffa agevolata rispetto a quella ordinaria (ma sempre in regime di OSP). Per le modalità di calcolo delle compensazioni, si rinvia alla misura 4, punto 1. Pertanto la compensazione per le tariffe inferiori a quelle ordinarie è data dalla differenza tra la tariffa ordinaria e quella agevolata moltiplicata per il numero dei titoli di viaggio venduti in regime tariffario agevolato. I ricavi da traffico ordinari derivano dal prodotto della tariffa ordinaria in regime di OSP (anche più tipologie di titoli: abbonamenti, biglietti singoli, carnet, ecc.) per il numero dei titoli di viaggio ordinari venduti per ciascuna tipologia di tariffa ordinaria.

Si stabilisce inoltre che il calcolo del mancato introito in relazione al numero dei titoli di viaggio consuntivati che rientrano nelle tipologie per le categorie di utenza disagiata e agevolata alla fine di ciascun anno, faccia riferimento ad apposite procedure di verifica definite in sede di contratto di servizio, anche al fine di ridurre il rischio di contenzioso e il rischio contrattuale (nei contratti *net cost*, dove il rischio commerciale si trasferisce al gestore).

Gli standard di qualità del servizio (v. Definizione) contenuti nei contratti dei servizi, in tutte le opzioni offerte agli utenti devono essere almeno pari alle condizioni minime di qualità stabilite dall'Autorità, ai sensi del citato art. 37, comma 2, lett. d) del decreto-legge n. 201/2011. Allo stesso modo, deve essere garantito anche il contenuto minimo dei diritti degli utenti di cui al medesimo comma, lettera e). In relazione a standard di qualità del servizio superiori a quelli minimi fissati dall'Autorità in base alle proprie funzioni e/o a un contenuto minimo dei diritti degli utenti più elevato di quello definito dall'Autorità, sempre in base alle proprie competenze, possono corrispondere tariffe più elevate. Infatti in tale caso la qualità entra a far parte della strategia di marketing delle imprese. Indipendentemente dalla modalità e tipologia di servizio assicurato, anche se non assoggettati a OSP all'interno di un contratto di servizio, per tutti i servizi vanno tutelati i diritti dei passeggeri la tutela dei diritti dei passeggeri nei diversi modi del trasporto utilizzati, come disciplinata dai Regolamenti europei e dalle corrispondenti norme nazionali, ed in particolare, per i diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario, dal Regolamento comunitario (CE) n. 1371/2007 e dal decreto legislativo 17 aprile 2014, n. 70; per i passeggeri nel trasporto con autobus, dal Regolamento (UE) n. 181/2011 e dal decreto legislativo 4 novembre 2014, n. 169; per i passeggeri via mare e per vie navigabili interne, dal Regolamento (UE) n. 1177/2010 e dal decreto legislativo 29 luglio 2015, n. 129.

Almeno per i servizi non di interesse nazionale, il livello di copertura dei costi assicurato dal gettito tariffario deve coprire almeno il 35% dei relativi costi (*coverage ratio*) o altra soglia minima individuata nella legislazione nazionale.

Oltre ai criteri per la determinazione dei livelli tariffari, si è generalizzato il principio del *price cap* di cui alla Misura 19 della delibera n. 49/2015 a tutti i servizi di trasporto oggetto delle Misure di cui all'Allegato A e, dunque, anche ai servizi ferroviari passeggeri a MLP e ai servizi regionali marittimi.

### **Misura 7 – Criteri di identificazione dei lotti di gara – servizi regionali e locali**

Dagli ambiti del servizio pubblico è possibile procedere all'individuazione dei lotti di gara, ai cui fini rileva parimenti il parametro della copertura dei costi con i ricavi almeno per i servizi regionali e locali di cui al decreto legislativo n. 422/1997. Per questi servizi, come si è detto, poiché il *coverage ratio* deve essere pari ad almeno il 35%, qualora un singolo ambito non soddisfi tale condizione, lo stesso deve essere aggregato con altri ambiti. Tuttavia, la delimitazione del lotto di gara, se non anche di quella del lotto di affidamento, deve prestare attenzione anche ad aspetti di contendibilità dell'offerta del mercato, ai fini del buon esito del processo di selezione competitiva. Si è così stabilito che il lotto di gara debba essere individuato

considerando 1) sia la soglia minima di produzione del servizio alla quale si conseguono economie di scala (dimensione ottima minima o efficiente) e di integrazione da parte degli operatori, 2) sia il grado di concorrenza potenziale. Il lotto di gara non può essere inferiore alla dimensione ottima minima di produzione del servizio<sup>7</sup>, tenendo conto della legislazione nazionale laddove questa disponga in proposito, e con riguardo agli investimenti richiesti nel bando, deve consentire la partecipazione di almeno due operatori che presentino i requisiti minimi previsti nel bando. Per la prima categoria di fattori, il dimensionamento dell'area e l'assetto della rete deve consentire, almeno ad una singola impresa, di conseguire economie di scala e di integrazione (ved. Definizioni).

La misura muove dal presupposto che le economie di scala siano una condizione necessaria, ma non sufficiente ai fini della perimetrazione dei lotti di gara, in quanto rileva anche l'insieme dei fattori che incidono sulla contendibilità della gara, condizione questa sì essenziale e, dunque, necessaria e sufficiente, ai fini del buon esito della stessa, in termini di efficienza ed efficacia. Certamente una dimensione "efficiente" del lotto di gara agevola la partecipazione di operatori in grado di formulare offerte sostenibili (operatori "sotto-scala" sosterebbero costi di produzione o amministrativi più elevati), ma il loro numero deve essere elevato, in quanto minore il numero dei concorrenti, maggiori i rischi di comportamenti collusivi e

---

<sup>7</sup> Con riguardo all'individuazione della dimensione ottima minima di produzione, gli studi economici sul trasporto su gomma, urbano e extraurbano, nel contesto italiano e internazionale, convergono nel rilevare la insussistenza di economie di scala di lungo periodo le quali tenderebbero ad esaurirsi con dimensioni modeste. Le evidenze sono meno conclusive con riguardo alla soglia oltre la quale le economie di scala iniziano ad esaurirsi, in alcuni studi stimate pari ai 4 milioni di km annui e in altri corrispondenti a bacini di città piccole e medie, che suggeriscono l'opportunità di lotti provinciali che integrino TPL urbano e interurbano (in proposito, si vedano, fra gli altri, Lem-Reply (2011), "Gare regionali e gestori unici: una scelta efficiente?", Boitani A., Nicolini M., Scarpa C. (2013), Do competition and ownership matter? Evidence from local public transport in Europe, *Applied Economics*, 45(11), 1419-1434) e lo studio recente di Avenali A., Boitani A., Catalano G. "Un modello per la determinazione del costo standard nei servizi di trasporto pubblico locale su autobus in Italia", *Economia e Politica Industriale* (2014). Per contro, e per completezza, altri studi che includono anche le imprese delle città italiane di grandi dimensioni tenderebbero invece a individuare rilevanti economie di scala e di integrazione sia per le imprese medie, sia per quelle grandi, indipendentemente dal tipo di servizio offerto (urbano, extraurbano e misto), suggerendo anche l'opportunità di integrare servizi urbani e extraurbani per le città medie. (In proposito si veda, in particolare, C. Cambini, I. Paniccia, M. Piacenza e D. Vannoni (2007), "Struttura di costo e rendimenti di scala nelle imprese di trasporto pubblico locale di grandi dimensioni", *Rivista Italiana degli Economisti*, vol. XII).

Con riguardo all'individuazione della dimensione ottima minima nel settore ferroviario, sono disponibili studi a livello europeo che indicano una dimensione compresa tra 150 e 1.000 km di rete (J. Lévêque "Allotissement et rendements d'échelle ferroviaires – application aux réseaux de transport ferroviaire", *Économie et prévision*, 2007, disponibile su: <http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/10/56/08/PDF/rts4.pdf>). Per l'Italia, uno studio condotto per il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ai fini della stima del costo standard, indicherebbe la presenza di economie di scala in corrispondenza di una produzione di circa 40 milioni di treni km, dovute principalmente alla possibilità di un uso più intensivo del materiale rotabile all'aumentare delle dimensioni e del grado di interconnessione della rete sottostante.. (Fonte: Boitani A. Intervento al Convegno SIPOTRA "Riorganizzare le ferrovie italiane verso la quotazione in borsa: opinioni e modelli a confronto", Roma 22 gennaio 2016).

In tutti gli studi citati, vale tuttavia rimarcare che essi sono circoscritti ai soli costi di produzione e pertanto nulla possono dire sulle economie a livello di impresa o gruppo legate ai costi di natura amministrativa, commerciale e finanziaria. Essi inoltre sono basati sullo studio econometrico di funzioni di costo e non su metodologie di tipo ingegneristico che potrebbero, ad esempio, tener meglio conto anche di aspetti logistici come la distribuzione territoriale delle infrastrutture strumentali al servizio (depositi, rimesse, officine di manutenzione, ecc.) in un assetto teorico, ma realizzabile, non necessariamente corrispondente a quello esistente, in tal modo conducendo a risultati possibilmente difforni. Quanto precede sconsiglia di assumere a obiettivo un unico valore dimensionale come ottimale, mentre è opportuno fissare anche a livello normativo un principio di non corrispondenza tra lotti di gara e bacini di mobilità.

“opportunistici” (in senso economico), con il risultato che le offerte non rifletteranno correttamente i costi. La mancanza di concorrenza potenziale, rendendo peraltro non verificabile la possibilità di sostituire l’impresa in caso di inadempienza, farebbe venire meno un’altra delle condizioni per il funzionamento ottimale delle gare secondo la teoria economica. Nella tornata di gara successiva, se il mercato potenziale non si è sviluppato nel territorio di riferimento del lotto, a vincere sarebbe ancora una volta l’*incumbent* che non avrebbe incentivi a conseguire le efficienze che la configurazione ottimale del lotto pure consentirebbe mentre, in ogni caso, diventa difficile rimpiazzare l’affidatario della gara anche in caso di fallimento o di inadempienza dello stesso (effetto *lock-in*). L’affidamento a pochi grandi operatori per periodi lunghi (anche in caso di affidamento diretto o *in house*) su un intero bacino di mobilità può definitivamente far uscire dal mercato operatori di dimensioni più contenute, ma ugualmente efficienti e con potenzialità di crescita in grado di competere alla tornata successiva. Per tale motivo, il lotto di gara è stato definito come l’ambito o, più tecnicamente, il disegno del servizio di tipo geografico e/o modale che ottimizza – a parità di condizioni di gara (quali quelle definite dai contenuti del bando di gara) – il numero di partecipanti alla gara (la contendibilità della gara), garantendo l’efficienza e l’efficacia del servizio in relazione alla sussistenza di economie di scala, di densità e di complementarità o di ampiezza. In particolare, si è individuato in almeno due il numero dei partecipanti alla gara per garantire condizioni di contendibilità minime, in relazione anche al grado di sviluppo del mercato attuale dei servizi di trasporto. Ciò rileva anche con riferimento alle economie di integrazione, quali in particolare quelle connesse alla gestione congiunta di sistemi di trasporto su gomma e su ferro. La verifica della sussistenza di tali economie non può prevalere sulla necessità di valutare la presenza nel mercato potenziale di imprese in grado di presentare offerte per entrambi i servizi. Se, ad esempio, in un bacino di gara corrispondente ad un’area metropolitana molto estesa, l’offerta è rappresentata sia da servizi gomma, sia da servizi su ferro, il combinato disposto delle grandi dimensioni e della plurimodalità potrebbe scoraggiare la partecipazione di più di un operatore presente nel mercato di riferimento (nazionale).

Per tali considerazioni si è previsto nella Misura, al punto 1, che gli enti affidanti effettuino un’analisi del mercato potenziale. Questa deve valutare – per diverse ipotesi di configurazione del lotto di gara e di disegno/progetto di gara – il numero di imprese che presentano i requisiti di gara previsti e che siano nelle condizioni di presentare un’offerta, con riferimento, in particolare, alla proprietà e disponibilità di materiale rotabile e di infrastrutture strumentali all’effettuazione del servizio da richiedere nello stesso bando di gara.

Le informazioni sul mercato potenziale possono derivare da studi *on desk* del mercato rilevante o del settore.

Da notare che una verifica *ex ante* del mercato potenziale consente di scongiurare il rischio che la gara venga aggiudicata in presenza di una sola offerta. In proposito, il già citato TUSPL prevede (articolo 14, comma 4, ultimo capoverso) che, con riferimento a lotti di gara per l’aggiudicazione dei servizi di TPL comprendenti un’utenza maggiore di 350.000 abitanti e riguardanti il trasporto su gomma, l’aggiudicazione dei servizi possa



avvenire solo in presenza di almeno due offerte valide e che, nel caso venga presentata una sola offerta, l'aggiudicazione potrebbe avvenire solo ove sussistano motivi di necessità ed urgenza e comunque per un periodo non superiore a tre anni. Si ritiene che, attraverso una misura come quella in parola, l'eventualità della presentazione di una sola offerta possa essere prevenuta, mentre ove comunque essa dovesse verificarsi, sarebbero disponibili elementi istruttori utili a comprenderne le ragioni e a valutare le decisioni da assumere.

Normalmente, l'Avviso di pre-informazione da pubblicare sulla GUCE per l'affidamento del servizio fornisce informazioni anche sul numero dei lotti messi a gara, costituendo peraltro l'individuazione dei lotti un atto logicamente propedeutico alla definizione di tutta la procedura di gara. In alcuni casi tali informazioni sono fornite successivamente o modificate, proprio in relazione ai lotti di gara<sup>8</sup>. Tuttavia, gli enti affidanti potrebbero ricorrere, in alternativa alla gara per l'affidamento del servizio, da qualificarsi in ogni caso come una concessione di servizio, ad una delle procedure aperte previste dal c.d. nuovo codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50<sup>9</sup>), quali la "procedura competitiva con negoziazione" o il "dialogo competitivo", di cui rispettivamente all'articolo 62 e 64 del citato Codice. Entrambe le procedure, che si adattano a una gara flessibile, ove cioè i concorrenti sono chiamati a presentare un progetto di assetto e sviluppo della rete del servizio, permettono di sondare il mercato e di definire nel dettaglio il disegno di gara grazie ad una interlocuzione con gli operatori che presentano una manifestazione d'interesse. Uno dei primi aspetti che dovrebbero essere valutati è proprio quello dell'estensione dei lotti di gara, accanto a quello dei requisiti di ammissione, degli obblighi di servizio pubblico imposti (tipologia e compensazione) e dei beni essenziali e indispensabili. A ben vedere, questa fase di dialogo con gli operatori ha gli stessi contenuti della consultazione prevista dalla Misura 2.5 della delibera n. 49/2015, anche se questa è suscettibile di essere estesa a un gruppo di *stakeholders* più numeroso, aspetto – questo – che può ben essere integrato. L'Ente affidante si impegnerebbe a fornire tutte le informazioni necessarie per i partecipanti a presentare un'offerta e strettamente funzionali ad essa, in esito alle consultazioni effettuate.

La valutazione della contendibilità del servizio da mettere a gara, oltre che da valutazioni sulla "capacità teorica" degli operatori di partecipare non può ignorare il momento temporale in cui la gara avrebbe corso in relazione ad altre gare concomitanti nello stesso bacino di programmazione o in bacini contigui (o a scala nazionale). Esiste, per ciascuna scala dimensionale degli operatori, un limite di capacità amministrativa e organizzativa in relazione al numero di procedure che uno stesso operatore può seguire. Anche di ciò occorre tener conto, fermo restando che sarebbe auspicabile per gli enti affidanti trovare forme di coordinamento tra loro per evitare la

---

<sup>8</sup> In tali casi è però necessario che il perimetro quantitativo del servizio oggetto di affidamento rimanga lo stesso, ove non si intendano riaprire i termini del preavviso.

<sup>9</sup> Recante: "Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture" (G.U. n. 91 del 19 aprile 2016).

concentrazione di più procedure di gara in uno stesso periodo, o anche per scambiare buone pratiche e competenze.

Per la stessa ragione di contendibilità, il perimetro geografico del lotto di gara deve comprendere tutti i beni strumentali per l'effettuazione del servizio che rivestono carattere di essenzialità o indispensabilità o localizzazioni adeguate per la costruzione degli stessi, come individuati rispettivamente in base ai criteri di cui alle Misure 2 e 4 della delibera n. 49/2015 dell'Autorità (e alle condizioni tecnico-economiche del bando di gara). L'accesso a tali beni o spazi idonei, come rilevato anche nel corso delle consultazioni che hanno preceduto l'adozione della citata delibera n. 49/2015 e nell'osservazione delle gare effettuate o in corso, costituisce uno dei principali ostacoli all'entrata di nuovi operatori, soprattutto nei mercati ferroviari. È pertanto rilevante che tali beni siano compresi nel perimetro del lotto di gara e non, ad esempio, in un lotto contiguo, nel quale i predetti beni non siano accessibili (ad esempio in base alle previsioni contenute nel contratto di servizio già affidato).

Le considerazioni sul lotto di gara, che riguardano il lato dell'offerta di mercato, dei costi dell'impresa e del grado di concorrenza, vanno tenute distinte da quelle relative alla domanda di servizi di TPL, come è ben evidente dalle misure precedenti, ma anche dal livello organizzativo al quale la domanda si esprime ovvero del livello amministrativo efficiente al quale si esercitano le funzioni di pianificazione della rete, di stazione appaltante e di controllo e monitoraggio del servizio. Tale livello è stato identificato con il bacino o livello di programmazione (v. Definizioni) rispetto al quale possono più efficacemente gestirsi i processi di integrazione tariffaria, di coordinamento di affidamenti diversi, anche rispetto alle procedure utilizzate, sia nella loro fase di progettazione che in quella di gestione della gara e, successivamente, del contratto di servizio e del monitoraggio. L'efficienza di tale livello ha a che fare con le competenze tecnico-amministrative e la capacità di gestire procedure complesse degli Enti preposti e, anche in questo caso, è legata, almeno in buona parte, alla dimensione organizzativa dell'ente e presenta una dimensione dinamica oltre che statica. Maggiore e scaglionato nel tempo il numero di affidamenti di cui è titolare l'Ente nel settore di cui trattasi, maggiore la capacità di loro gestione, grazie al manifestarsi di economie di apprendimento. Pertanto, anche valutando il livello amministrativo, si ha la conferma che i lotti di gara più piccoli e ripetuti nel tempo sono maggiormente in linea con i fondamentali economici e organizzativi del settore.

Gli elementi di cui tener conto per l'identificazione del lotto di gara potrebbero entrare in conflitto con le finalità della pianificazione di rete e di delimitazione degli ambiti del servizio pubblico. I lotti potrebbero presentare dimensioni tali da non internalizzare una quota elevata di servizi per O/D volti a soddisfare la domanda autocontenuta nel bacino di mobilità, inclusa quella debole, con conseguente perdita di efficienza nel disegno di rete. In effetti ciò non dovrebbe accadere, proprio per la possibilità di combinare in un ambito ovvero di soddisfare le esigenze di mobilità meritevoli di tutela attraverso diverse tipologie e modalità di trasporto. In ogni caso, emerge come la pianificazione della rete debba sempre precedere la definizione dei bacini di gara. Infatti, una corretta pianificazione della rete di trasporto pubblico può conseguire, già di per sé, rilevanti risparmi di costo e aumentare la soddisfazione della domanda

attraverso l'integrazione delle diverse modalità di trasporto, l'eliminazione delle sovrapposizioni e la riduzione dei tempi di trasbordo da una modalità all'altra.

### **Misura 8 – Finalità**

Il provvedimento si chiude con una disposizione finale che ne specifica l'ambito applicativo con riferimento a tutti i servizi di trasporto in esclusiva per i quali le Misure prima illustrate identificano l'oggetto dei servizi affidati. In proposito, viene precisato, ribadendo quanto già prima previsto, che la domanda debole può essere soddisfatta anche al di fuori dei contratti di servizio, come nel caso dei servizi a chiamata, che sono eserciti in regime di mera autorizzazione.

Infine è inserito a chiusura del provvedimento un quesito per la consultazione di carattere generale che sollecita gli *stakeholders* a avanzare ipotesi o a fornire elementi ulteriori per rivedere la metodologia contenuta nelle misure prima descritte.