

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

L'Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta del 23 marzo 2023

premesse che:

- l'art. 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (di seguito: decreto-legge n. 201 del 2011), che istituisce l'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità), al comma 2, lettera f), come integrato dall'art. 48, comma 6, del decreto-legge del 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, e successive modificazioni, prevede che l'Autorità definisca, *inter alia*, *"i criteri per la determinazione delle eccezioni al principio della minore estensione territoriale dei lotti di gara rispetto ai bacini di pianificazione, tenendo conto della domanda effettiva e di quella potenziale, delle economie di scala e di integrazione tra servizi, di eventuali altri criteri determinati dalla normativa vigente, nonché a definire gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e a stabilire i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici"* nonché, con riferimento al trasporto pubblico locale (di seguito: TPL), *"gli schemi dei contratti di servizio per i servizi esercitati da società in house o con prevalente partecipazione pubblica (...) nonché per quelli affidati direttamente"*;
- l'art. 37, comma 3, lettera a) del decreto-legge n. 201/2011 attribuisce all'Autorità il potere di *"sollecitare e coadiuvare le Amministrazioni pubbliche competenti all'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e dei metodi più efficienti per finanziarli, mediante l'adozione di pareri che può rendere pubblici"*;
- l'art. 48, comma 4, del decreto-legge del 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 (di seguito: decreto-legge n. 50 del 2017), e successive modificazioni dispone che il bacino di mobilità sia articolato in più lotti di affidamento, tenuto conto delle caratteristiche della domanda;
- la Misura 4, punto 11 dell'Allegato alla delibera ART n. 48/2017 del 30 marzo 2017 (di seguito: delibera 48/2017) prevede l'invio all'Autorità di una relazione *"pubblicata sul sito web del soggetto competente e predisposta prima dell'adozione dell'atto amministrativo di individuazione dei lotti da affidare [...], ai fini dell'espressione di un parere da rilasciare entro 45 giorni"*, nella quale si illustrano e motivano le scelte inerenti a *"le opzioni di finanziamento degli obblighi di servizio pubblico"*;
- la Misura 6, punto 2, del summenzionato Allegato alla delibera 48/2017 prevede che nella citata relazione *"il soggetto competente illustra e motiva anche [...] i fattori di mercato considerati ai fini del dimensionamento dei lotti da affidare"*; allo scopo, il punto 1 della medesima Misura 6 specifica che *"il lotto [...] è individuato analizzando la dimensione minima ottimale di produzione del servizio, alla quale conseguono economie di scala e di densità da parte degli operatori ed il numero di concorrenti che possono partecipare alle procedure di affidamento dei servizi"*;
- la Misura 2, punto 2 dell'Allegato "A" alla delibera ART n. 154/2019 del 28 novembre 2019 (di seguito: delibera 154/2019) prevede che l'ente affidante predisponga *"un'apposita Relazione di Affidamento"*

(di seguito: RdA)” che deve essere “*pubblicata sul sito web istituzionale [...] e contestualmente trasmessa all’Autorità*”;

- l’Agenzia Unica per il trasporto Pubblico Locale Umbria Mobilità - Umbria Mobilità (di seguito: Agenzia), con nota del 29 novembre 2022 (prot. ART n. 25280/2022) 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, l’Agenzia, con nota dell’8 febbraio 2023 (prot. ART n. 1925/2023), ha trasmesso la RdL aggiornata;

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

Con riferimento alle analisi di domanda effettuate ai fini dell’individuazione degli ambiti di servizio pubblico, come definiti dalla metodologia disciplinata dalla delibera 48/2017, considerate adeguate le valutazioni svolte sulla domanda effettiva e sulla domanda debole, si ritiene opportuno raccomandare un approfondimento sulla domanda potenziale. In particolare, relativamente ai dati di domanda, al fine di stimolare un controllo dinamico del servizio da parte delle imprese affidatarie (IA) e dell’Agenzia, anche ai fini della verifica delle *performance* di efficacia (*infra*) di tutte le linee (non solo di quelle ricadenti nell’ambito delle aree a domanda debole indicate come oggetto di possibile rimodulazione *in-itinere*), si ribadisce la necessità che i prossimi Contratti di Servizio (CdS) prevedano adeguati obblighi di monitoraggio e rendicontazione in capo alle IA dei dati relativi ai passeggeri trasportati e al *load factor* (da valutare per fascia oraria, punta e morbida, periodo dell’anno), nonché dei ricavi per linea e del *coverage ratio* (CR), calcolato secondo le previsioni dell’art. 19, comma 5, del d.lgs. n. 422/1997. Tali dati devono essere resi disponibili per tutte le modalità di trasporto e per tutte le tipologie di servizi (sia urbano che extraurbano) con disaggregazione per linea. Più in generale, al fine di garantire in futuro all’Agenzia un’adeguata disponibilità di dati da utilizzare per le attività di programmazione dei servizi nell’ambito dei successivi affidamenti, è opportuno che gli obblighi informativi delle IA nei confronti dell’ente, da prevedere nei CdS, garantiscano altresì la trasmissione delle informazioni di competenza delle IA relative al “Set informativo minimo” di cui all’Annesso 6 alla delibera 154/2019.

Pare inoltre opportuno che l’Agenzia si doti di strumenti ulteriori – ad esempio svolgendo specifiche indagini sui comportamenti di mobilità dei passeggeri, utilizzando anche i dati derivanti/generati dall’uso degli *smartphone* o di dispositivi digitali su veicoli e infrastrutture (dispositivi per il conteggio passeggeri a bordo dei mezzi pubblici e alle stazioni, *floating car data*, ecc.), dotandosi di modelli trasportistici per la simulazione dell’interazione tra domanda di mobilità e offerta di servizi – al fine di stimare la domanda potenziale di mobilità e quantificare eventuali esigenze inesprese che potrebbero essere soddisfatte con adeguati interventi programmatori sull’offerta, nonché per monitorare l’effetto delle scelte programmatiche adottate attraverso la valutazione della variazione del numero di passeggeri trasportati nel tempo e della quota modale.

Relativamente al nuovo assetto dei servizi, si valuta positivamente l’approccio metodologico illustrato nella RdL e che prevede la definizione di una struttura gerarchica dei servizi e delle linee in considerazione della loro vocazione funzionale (rete portante e di adduzione), con una prima valutazione delle criticità attuali.

Con riferimento alle soluzioni di offerta individuate, rilevano le indicazioni di cui alla l.r. n. 37/1998 che stabiliscono il ricorso a servizi flessibili e/o a domanda per soddisfare le esigenze di mobilità nei comuni caratterizzati da un limitato numero di abitanti definendo altresì le risorse da destinare a tali servizi, approccio in linea con quanto indicato dalla delibera 48/2017.

Sempre nell’ambito della valutazione dell’adeguatezza dei servizi, si rileva positivamente nella RdL la previsione di monitorare in futuro le *performance* delle linee, con particolare riferimento a quelle afferenti alle aree a domanda debole, al fine di valutarne l’efficacia (in termini di *load factor*) e l’efficienza (in termini

di CR) nonché eventuali sovrapposizioni con altri servizi, anche di altre modalità di trasporto, prevedendone l'eventuale sostituzione con servizi maggiormente flessibili.

In tema di flessibilità dell'offerta, preso atto dell'intenzione rappresentata dall'Agenzia nella RdL di introdurre, nei confronti dei comuni interessati, misure incentivanti al fine di stimolare un incremento del CR delle linee potenzialmente critiche grazie anche a un maggior utilizzo dei servizi da parte degli utenti, si ritiene opportuno raccomandare di specificare nelle RdA ex delibera 154/2019, il meccanismo con il quale l'Agenzia intende attuare tali misure incentivanti, non oggetto di descrizione nella RdL, anche in considerazione degli effetti che le misure potrebbero avere sul contenuto del CdS e della citata RdA quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, il piano economico finanziario e suoi criteri di redazione e la matrice dei rischi. Al riguardo si osserva che l'ipotesi di aumento del 50% della domanda attratta dal servizio di TPL in determinati comuni potrebbe risultare particolarmente sfidante, stante l'assenza di stime quantitative a supporto, e in considerazione del fatto che l'attrattività di un servizio (e la sua sostenibilità economica) è conseguenza sia delle scelte programmatiche (tipicamente riconducibili all'ente pubblico competente) sia dell'efficienza ed efficacia della gestione operativa del vettore. Per tale ragione si suggerisce all'Agenzia di adottare, nei limiti previsti dall'ordinamento, un disegno di gara "flessibile", attraverso la definizione di criteri di aggiudicazione che premino i progetti di offerta e qualità dei servizi modulati sulle effettive esigenze della domanda, in considerazione della relativa evoluzione – si dovrà comunque tenere opportunamente in conto della necessità di garantire il soddisfacimento delle esigenze di mobilità degli utenti – al fine di aumentare i passeggeri trasportati e i ricavi da traffico, anche proponendo servizi innovativi (ad esempio, servizi a chiamata su piattaforma) e adottando misure per contrastare elusione ed evasione tariffaria, al fine di realizzare un servizio di maggiore efficacia e qualità.

Per quanto riguarda i lotti di gara, è prevista una procedura ristretta con preselezione. La configurazione scelta dall'Agenzia prevede l'articolazione del bacino unico di mobilità in 4 lotti, comprendenti i servizi su strada e il servizio lacuale, così definiti: il lotto 1 relativo ai servizi urbani e suburbani di Perugia, per un ammontare complessivo di ca. 7,5 Mvett*km/anno, e al servizio lacuale sul lago di Trasimeno (*infra*); il lotto 2 relativo ai servizi extraurbani della Provincia di Perugia per circa 6,3 Mvett*km/anno; il lotto 3 relativo ai servizi afferenti all'area di Spoleto per circa 5 Mvett*km/anno; il lotto 4 relativo ai servizi dell'area di Terni per circa 7,3 Mvett*km/anno. Lo scenario a quattro lotti è risultato il più efficiente in esito al confronto effettuato con un altro scenario alternativo a due lotti, sviluppato attraverso l'applicazione del modello del "costo standard", di cui al decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 157/2018, preso a riferimento tenendo conto delle specificità locali dei servizi. Il costo unitario per vettura/km nello scenario a 4 lotti risulta infatti inferiore di 0,51 euro rispetto a quello a 2 lotti. La configurazione dei lotti scelta consente il superamento dell'assetto attuale, caratterizzato da 8 CdS dei servizi di TPL e un CdS per i servizi lacuali, per addivenire ad uno scenario con 4 CdS, consentendo all'Agenzia di confrontare tra loro le future gestioni secondo un modello virtuoso di concorrenza comparativa. Si osserva, inoltre, come gli attuali fondi utilizzati per la copertura del servizio siano pari a circa 68,5 M€/anno + iva per 26,6 Mvett*km/anno, mentre lo scenario a 4 lotti prevede un impiego di risorse per un ammontare complessivo di 67,9 M€/anno (senza iva, non più dovuta) per circa 26,1 Mvett*km/anno. In termini di *governance*, le scelte adottate portano ad individuare l'Agenzia come l'unico Ente Affidante, per tutti i CdS, concentrando in essa gli *asset* (materiale rotabile e immobili) da mettere a disposizione nell'ambito della procedura di gara, nonché la gestione e l'attuazione degli investimenti, con conseguente riduzione degli impegni in tal senso in capo agli offerenti. Tale scelta favorisce l'ottimizzazione dell'azione amministrativa con particolare riferimento alle funzioni di controllo ed indirizzo. Risulta inoltre come il trasferimento all'Agenzia della titolarità dei CdS comporti anche una diversa tassazione dell'iva, non più applicabile nello scenario futuro, che contribuisce a spiegare i minori costi complessivi stimati. I quattro lotti sono caratterizzati, mediamente, da un corrispettivo unitario pari a 2,60 €/km. Nel lotto 1 sarà altresì incluso il servizio di trasporto pubblico sul lago di Trasimeno, configurando il lotto come multimodale. Tale scelta è stata adottata al fine di beneficiare delle economie di densità che potranno generarsi in considerazione della stagionalità del servizio lacuale, caratterizzato da un'offerta di

servizi più ampia nel periodo estivo e quindi dalla necessità di un maggiore impiego di risorse umane, con la possibilità di utilizzo promiscuo, tra il servizio su strada e il servizio lacuale, di parte del personale. Analogamente, la previsione di mantenere in alcuni lotti le vigenti linee interregionali, che attualmente risultano a redditività più elevata, potrà consentire una riduzione in termini di costi generali dei lotti a cui tali servizi sono afferenti sfruttando il meccanismo della compensazione incrociata. Pare al riguardo opportuno ribadire la necessità di un monitoraggio puntuale nel tempo della redditività di tali linee al fine di valutarne il mantenimento tra i servizi oggetto di obbligo di servizio pubblico e modalità alternative di contribuzione finanziaria ai servizi soggetti a tali obblighi.

Tenuto conto degli elementi contenuti nella RdL e nella documentazione ad essa correlata, l'articolazione dei lotti individuata dall'Agenzia risulta conforme a principi e criteri della Misura 6 della delibera 48/2017 e in linea con il principio di cui al sopracitato art. 48, comma 4, del decreto-legge n. 50 del 2017, di suddivisione del bacino di mobilità in più lotti di affidamento. In particolare, la dimensione dei lotti individuati appare idonea al perseguimento di economie di scala in base alle soglie di economicità individuate dalla letteratura in materia, seppur non conclusiva, e l'inclusione di diverse tipologie di servizi (urbani, extraurbani, lacuali) favorisce il raggiungimento di economie di densità, oltre a favorire un risparmio di risorse pubbliche rispetto allo scenario alternativo considerato; inoltre, il trasferimento delle competenze in capo all'Agenzia consente lo sviluppo di economie di gestione amministrativa.

In tema di analisi di contendibilità, la configurazione a 4 lotti risulta adeguata a consentire la partecipazione sia di imprese di piccole e medie dimensioni, anche tramite aggregazioni, sia di imprese di dimensioni maggiori, in particolare in assenza di vincoli per l'assegnazione di più lotti a un medesimo offerente: in tal caso, possono essere altresì conseguite economie di scala a livello di organizzazione di impresa.

Ad ogni modo, si formulano di seguito alcune raccomandazioni che riguardano la fase (o che potranno essere recepite in fase) di definizione della documentazione di affidamento, in ogni caso oggetto di regolazione.

In tema di contendibilità, in merito alla scelta di includere in un lotto stradale anche i servizi lacuali, e in considerazione della volontà espressa nell'avviso di preinformazione di ricorrere ad una procedura ristretta con preselezione, nell'osservare come la RdL non sembri soffermarsi su aziende di trasporto presenti nel mercato capaci di esercire un servizio multimodale come ipotizzato, è opportuno che sia valutata la previsione di un'ampia possibilità di ricorrere alle forme di cooperazione tra imprese nelle varie forme ammesse dall'ordinamento (R.T.I., avvalimento, subappalto) e si raccomanda di prevedere nel futuro bando di gara requisiti di partecipazione che assicurino un'ampia platea di operatori interessati, anche concedendo un tempo congruo tra l'aggiudicazione della gara e l'avvio del servizio al fine di consentire l'acquisizione di eventuali permessi, la formazione del personale e qualunque altro adempimento che dovesse risultare necessario. Inoltre, si raccomanda la definizione di un disegno di gara che, attraverso le proposte degli offerenti, consenta di ottenere maggiori *performance* del servizio di trasporto premiando le soluzioni che prevedono un miglioramento della qualità.

In merito al sistema tariffario e al suo aggiornamento si prende atto positivamente della realizzazione del nuovo sistema di tariffazione integrata che prenderà avvio con i nuovi CdS e che riguarderà tutti i servizi del bacino regionale, consentendo di superare le criticità derivanti dai numerosi sistemi vigenti e di rendere interoperabili i titoli di viaggio, fornendo un servizio più attrattivo per gli utenti. Inoltre, nell'ambito della predisposizione della Relazione di Affidamento di cui all'Allegato "A" alla delibera 154/2019 si raccomanda di prevedere, per l'aggiornamento delle tariffe, l'applicazione del metodo del *price-cap*, come previsto dalla Misura 27 di cui alla medesima delibera.

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

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

Torino, 23 marzo 2023

Il Presidente
Nicola Zaccheo

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