

Parere reso alla Regione Lombardia ai sensi della Misura 4, punto 11 e Misura 6, punto 2 della delibera ART n. 48 del 30 marzo 2017 in merito al lotto di affidamento del servizio di Trasporto Pubblico Ferroviario di competenza regionale.

L' Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta del 18 novembre 2021

premessi che:

- l'art. 37, comma 3, lettera a) del decreto-legge 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 anche: Autorità o ART) 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. 37 del decreto-legge n. 201/2011, al comma 2, lettera f), come integrato dall'art. 48, comma 6, del decreto-legge del 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, e successive modificazioni (di seguito: decreto-legge n. 50 del 2017), prevede che l'Autorità definisca, *inter alia*, *"i criteri per la determinazione delle eccezioni al principio della minore estensione territoriale dei lotti di gara rispetto ai bacini di pianificazione, tenendo conto della domanda effettiva e di quella potenziale, delle economie di scala e di integrazione tra servizi, di eventuali altri criteri determinati dalla normativa vigente, nonché a definire gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e a stabilire i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici"* nonché, con riferimento al trasporto pubblico locale, *"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 del decreto-legge n. 1/2012, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, prevede che l'Autorità definisca *"[...] 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."*;
- la delibera ART n. 48 del 30 marzo 2017 (di seguito: delibera 48/2017), disciplina i *"Criteri per la identificazione dei lotti dei servizi di trasporto da affidare in regime di esclusiva"*, e prevede, in particolare, l'invio all'Autorità della relazione predisposta dal soggetto competente *"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 *"le opzioni di finanziamento degli obblighi di servizio pubblico"* nonché *"i fattori di mercato considerati ai fini del dimensionamento dei lotti da affidare"* (Misura 6, punto 2, e Misura 4, punto 11 dell'Allegato A);
- la Regione Lombardia (di seguito: Regione), con nota del 22 giugno 2021 (prot. ART n. 9839/2021) ha trasmesso all'Autorità la relazione prevista ai sensi del punto 2, Misura 6 della delibera in parola (di seguito: Relazione) che, a seguito di richiesta degli Uffici (prot. ART n. 11950/2021 del 2 agosto 2021), ha provveduto ad integrare con nota del 4 ottobre 2021 (prot. ART n. 15265/2021);

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

Con riguardo ai lotti di affidamento, la configurazione scelta prevede che il Servizio Ferroviario Regionale di competenza della Regione sia ricompreso all'interno di un unico lotto di dimensioni iniziali pari a circa 44,8 mln treni*km annui (di cui al massimo 1,5 mln con servizio automobilistico), che, a fine periodo contrattuale dovrebbero arrivare a 53 mln treni*km, per un corrispettivo iniziale pari a 354,8 mln €/anno. Tale configurazione, come emerge dalla documentazione trasmessa, è strettamente correlata alla scelta di procedere all'affidamento diretto del servizio, modalità consentita dal quadro legislativo, regolatorio e giurisprudenziale eurounitario e nazionale, a Trenord S.r.l., che già attualmente gestisce l'intero servizio ferroviario regionale in virtù dei due CdS vigenti, di cui uno in A.T.I. con A.T.M. Tale scelta, essendosi collocata a monte del processo di individuazione dei lotti, come emerge dalla Relazione e dagli atti amministrativi regionali, ha precluso ogni valutazione sulla definizione di lotti contendibili.

La decisione assunta dalla Regione nel 2012 di procedere con l'affidamento diretto a una *joint venture* tra la propria partecipata e il principale operatore *incumbent* del servizio ferroviario (Trenitalia S.p.A.), trattandosi peraltro di un affidamento dimensionalmente rilevante, ha già contribuito a influenzare in maniera determinante la conformazione del mercato non solo regionale, ma anche nazionale, sottraendo alla competizione una quota significativa dei servizi riferiti allo stesso.

Nella Relazione sono al riguardo individuate alcune specifiche criticità che non renderebbero possibile l'identificazione di più lotti, quali l'attuale collocazione delle infrastrutture di manutenzione e di sosta, non adeguatamente diffuse sul territorio da essere funzionali in caso di individuazione di più lotti, e l'implementazione del sistema tariffario integrato ancora in corso (definizione delle regole a livello di singolo bacino e attivazione dei relativi sistemi STIBM, completamento dell'installazione dei sistemi di validazione), con conseguenti possibili problematiche nella gestione del sistema nel suo complesso (soprattutto in fase di avvio) e del *clearing* degli introiti tariffari in presenza di una pluralità di operatori nel servizio ferroviario regionale. Al riguardo si osserva come, pur prendendo atto delle difficoltà operative sopra esposte, esse non sembrano rappresentare un motivo ostativo all'individuazione di più lotti funzionali, come riscontrabile nel settore dei servizi di trasporto pubblico automobilistici.

Sul tema si evidenzia come, in sede di Consiglio dell'Unione Europea nell'allegato alla "*Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*", sia stata espressa preoccupazione per l'assetto concorrenziale del mercato ferroviario regionale italiano, sottolineando, nell'ambito delle riforme in materia di concorrenza previste dal PNRR, l'importanza di incentivare l'adozione di procedure competitive per gli affidamenti del trasporto pubblico ferroviario, circoscrivendo il ricorso alla modalità *in house*, anche in merito alla relativa durata contrattuale.

Alla luce dei nuovi orientamenti normativi europei e della conseguente evoluzione normativa in corso, si suggerisce di considerarne le relative conseguenze sulla perimetrazione dei lotti, venendo peraltro in rilievo che la Regione stessa non ha escluso la possibilità di individuare più lotti in futuro.

In merito alla difficoltà di applicare una politica di differenziazione delle tariffe legata alla disponibilità a pagare, si osserva come la natura dei servizi di trasporto pubblico non osti, come meglio argomentato nella Relazione istruttoria della delibera 48/2017, all'adozione di ulteriori criteri, basati sull'analisi sia di fattori di costo (e.g. distanza chilometrica, velocità commerciale e correlati tempi di percorrenza), sia delle motivazioni di viaggio e delle quantità di spostamenti effettuati in un determinato periodo di tempo e/o fascia oraria, sia dei livelli di qualità del servizio garantiti e della tipologia dei servizi goduti a bordo, nonché della possibilità di utilizzo di diversi canali di vendita (e.g. acquisto *on-line*).

Fermo restando quanto sopra rappresentato, sotto il profilo delle analisi previste dalla delibera 48/2017, non si hanno osservazioni.

Infatti, la Regione, confermando un approccio basato sul costante utilizzo di molteplici fonti dati (anche *big data*) per le analisi della domanda, prevede di introdurre nel Contratto di Servizio (di seguito: CdS) un meccanismo flessibile per la revisione del programma di esercizio in base alla domanda effettiva, anche in considerazione degli effetti di medio termine della pandemia e dei possibili cambiamenti nei comportamenti degli utenti.

In ogni caso, al fine di rendere possibili più compiute valutazioni in futuro e di favorire un ampliamento del quadro conoscitivo del servizio, si ritiene opportuno che la Regione prosegua nella direzione già intrapresa di basare le proprie decisioni sull'analisi dei dati (approccio *data-driven*), anche continuando a utilizzare i *big data* e implementando appositi sistemi tecnologici a bordo dei mezzi (contapasseggeri, rilevazione dispositivi telefonici), a integrazione di fonti di dati più tradizionali (conteggi, indagini) e che, tra le analisi delle preferenze degli utenti, siano incluse quelle sulla disponibilità a pagare (valutabile anche tramite indicatori semplificati), in quanto si ritiene che possano completare il quadro conoscitivo dell'utenza dei servizi di trasporto. A tal proposito, nell'ambito del sistema di monitoraggio da definire nel futuro CdS, occorre prevedere specifici obblighi di trasmissione in capo all'impresa affidataria di tutti i dati utili anche ai fini della definizione del perimetro del nuovo futuro affidamento come, ad esempio, quelli relativi ai passeggeri trasportati (totali e per tipologia tariffaria), al grado di riempimento dei mezzi nelle fasce orarie di punta e di morbida e alla redditività delle singole linee. L'impiego sistematico di strumenti di analisi della domanda di mobilità (effettiva, potenziale e debole) e dell'utilizzo dell'offerta integrata di trasporto consentiranno di aggiornare i documenti di pianificazione e programmazione dei servizi, nonché di rimodulare l'offerta di servizi, anche automobilistici di competenza delle Agenzie, durante il periodo di durata contrattuale, come già risulta negli intendimenti espressi dalla Regione, affinché i servizi possano rispondere efficacemente alle eventuali nuove/diverse esigenze di mobilità rilevate.

Con riferimento all'offerta di servizi, e nello specifico alla quota parte attribuita alla modalità automobilistica, si raccomanda di esplicitare, nella documentazione sottesa alla Relazione di Affidamento *ex delibera* ART n. 154/2019 di prossima predisposizione, le modalità con le quali ritiene di rendere effettivo il rispetto di quanto previsto dall'art. 34-*octies* del d.l. n.179 del 18 ottobre 2012. Inoltre, considerato che durante il periodo pandemico è emersa la necessità di assicurare soluzioni di trasporto multimodale, in particolare per gli utenti che utilizzano la combinazione treno + bicicletta, si raccomanda alla Regione di sviluppare opportuni approfondimenti al riguardo, al fine di acquisire gli elementi conoscitivi necessari per valutare l'adeguatezza dell'offerta in termini di materiale rotabile e/o misure atte ad integrare le necessità manifestate degli utenti (ad esempio prevedendo ulteriori depositi biciclette in stazione al fine di ridurre la necessità del loro trasporto, laddove applicabile). Al fine poi di individuare misure incentivanti per l'impresa affidataria che possano conciliarsi con uno scenario di affidamento dei servizi attraverso procedure competitive, pare utile valutare l'opportunità di individuare, all'interno del futuro CdS e comunque nei limiti consentiti dall'ordinamento, meccanismi per prevedere la sottrazione, anche a fronte di non adeguate performance dell'impresa ferroviaria, e comunque prima della scadenza naturale del CdS, di una percentuale dei servizi (magari individuando *ex ante* un perimetro adeguato a costituire un lotto contendibile) da affidare con procedura di gara/assegnare al mercato (*infra*) in funzione, a titolo esemplificativo, del *coverage ratio* delle singole linee/direttrici, delle caratteristiche dell'utenza (ad esempio, *willingness to pay*), dell'infrastruttura e del materiale rotabile.

Con particolare riferimento alla copertura finanziaria del servizio, in vista di una futura diversa perimetrazione dei lotti e di un futuro affidamento tramite gara, anche al fine di valutare l'eventuale espunzione dei servizi più remunerativi dal perimetro di affidamento e l'introduzione di meccanismi di finanziamento incrociato tra servizi a mercato e servizi soggetti a Obblighi di Servizio Pubblico, oltre a tenere in considerazione eventuali ulteriori fonti di finanziamento alternative (punto 8, Misura 4, delibera 48/2017), si raccomanda di monitorare, nell'ambito del periodo di durata contrattuale, le prestazioni, in termini ad esempio di costi e *performance* generali, e la redditività delle singole linee ferroviarie e di quelle automobilistiche a mercato, prevedendo un dettagliato sistema di monitoraggio del servizio nell'ambito del CdS di prossima stipula e nel rilascio delle autorizzazioni per i predetti servizi automobilistici, anche in considerazione dell'ipotesi di un futuro utilizzo di treni a idrogeno su alcune linee, al fine di consentire alla Regione di condurre valutazioni in merito all'impiego di soluzioni tecnologiche innovative.

Considerato il quadro legislativo eurounitario e nazionale in evoluzione, pare opportuna una riconsiderazione della durata del prossimo affidamento, che potrebbe essere ridotta rispetto al limite massimo ammesso, in modo tale che sia commisurata al tempo necessario per l'adeguata risoluzione delle criticità evidenziate, relativamente agli aspetti infrastrutturali e al sistema tariffario, al fine di rimuovere gli ostacoli attualmente

rilevati e consentire alla Regione di ampliare le proprie valutazioni in futuro sia in merito alla perimetrazione dei lotti che alla modalità di affidamento.

La Relazione ex delibera 48/2017 dovrà essere pubblicata sul *sito web* istituzionale della Regione, come previsto dalla Misura 4 punto 11 della richiamata delibera.

Infine, considerato che la procedura rientra nell'ambito applicativo delle delibere ART n. 120/2018, n. 154/2019 e n. 16/2018, gli aspetti di efficientamento e di qualità del servizio dovranno trovare adeguata trattazione nell'ambito delle correlate relazioni (PEF e PRO, Relazione di Affidamento) da trasmettere all'Autorità per l'espressione delle previste osservazioni da parte della stessa.

Il presente parere, reso, sulla base degli elementi contenuti nella Relazione, nel senso sopra indicato e con l'invito a dare seguito alle valutazioni espresse, è trasmesso alla Regione Lombardia e pubblicato sul *sito web* istituzionale dell'Autorità.

Torino, 18 novembre 2021

Il Presidente

Nicola Zaccheo

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