

2 L'AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI TPL: L'ITER • PER LE GARE

La delibera ART n. 48/2017



scuola
di formazione / federMobilità

Avv. Bruno Bitetti



ISFORT si avvale della collaborazione di

Con il patrocinio di

DEPARTMENT OF COMPUTER, CONTROL, AND
MANAGEMENT ENGINEERING ANTONIO RUBERTI



Roma – GG/MM/2020



Indice di trattazione

1. Inquadramento generale
2. Ambito di applicazione
3. Step 1: Bacino di mobilità e definizione della domanda
4. Step 2: Individuazione dei servizi da ricomprendere nell'ambito
5. Step 3: Individuazione degli OSP
6. Step 4: Determinazione delle tariffe
7. Step 5: Identificazione dei lotti

La delibera ART n. 48/2017 – Inquadramento generale

- definisce **la metodologia per l'individuazione degli ambiti** di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento.
- traccia **i criteri che le amministrazioni competenti dovranno utilizzare per l'individuazione di lotti** per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale.
- Le misure in oggetto completano ed integrano quelle sulla redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l'assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale, con cui è stata fornita agli Enti territoriali una cornice di regolazione comune per la preparazione delle procedure di affidamento dei contratti di servizio di trasporto pubblico in esclusiva e per la nomina delle commissioni aggiudicatrici.
- con la delibera 48/2017 l'ART ha inteso, invece, **incidere sui processi che portano a definire l'assetto e la configurazione delle reti di trasporto e la perimetrazione geografica degli affidamenti**, per loro natura suscettibili di influire sull'efficienza e efficacia dei sistemi di trasporto in generale e sull'efficienza di lungo termine delle gestioni.

Ambito di applicazione

- La delibera prevede modalità e termini di applicazione delle misure differenziati a seconda della modalità di trasporto interessata.
- In particolare, per i **servizi di trasporto ferroviario**, le Misure 1, 2, 3 (escluso punto 3.1) e 4, si applicano ai fini della individuazione degli Ambiti dei servizi locali e regionali e, nei servizi a media e lunga percorrenza, in presenza di relazioni deboli. ed hanno effetto sugli atti adottati successivamente alla loro pubblicazione
- Per i servizi di **trasporto pubblico diversi da quello ferroviario**, invece, le Misure 1, 2, 3 (escluso punto 3.2) e 4 costituiscono un supporto metodologico che l'Autorità mette a disposizione delle amministrazioni pubbliche competenti ai fini della individuazione degli ambiti di servizio pubblico e dei metodi più efficienti per finanziarli e **riguardano attività di programmazione successive all'entrata in vigore delle stesse.**
- I criteri per la determinazione e l'aggiornamento delle **tariffe** (Misura 5) e per la determinazione **dei lotti di gara** (Misura 6) si applicano, invece, a **tutte le modalità di trasporto.**

La metodologia operativa

Pianificazione e programmazione : STEP 1

Partendo dagli atti di pianificazione e programmazione dei servizi di trasporto previsti dalla legislazione vigente, l'ART individua sei misure volte ad indirizzare le fasi del processo che il soggetto competente deve seguire – definendo, al contempo, il ruolo e i compiti di quest'ultimo.

- **STEP 1 – Individuazione del Bacino di mobilità**
- Il primo step metodologico prevede la perimetrazione del Bacino di mobilità da parte del soggetto competente.
- Questa prima macrofase del processo si articola in due sotto-fasi, in cui il soggetto competente dovrà individuare rispettivamente **la domanda potenziale e la domanda debole**, sulla base delle prescrizioni contenute nelle Misure 1 e 2

Segue: Pianificazione e programmazione : STEP 1

Definizione della domanda potenziale di mobilità (Misura 1)

- L'amministrazione dovrà, anzitutto, rilevare **l'entità della “domanda”**, ovvero delle effettive esigenze di mobilità dei cittadini interessati, sulla cui base valutare le modalità di trasporto più efficaci a costi efficienti da utilizzare.
- La domanda cui fare riferimento è una **“domanda potenziale” riferita a più modalità e tipologie di trasporto, pubblica e/o privata**, rilevata anche nei suoi aspetti socio-economici, comportamentali e demografici, attraverso specifiche indagini sul campo e non solo sulla base di indicatori di “domanda effettiva”, che pure viene considerata in maniera complementare. Giova evidenziare come l'ART affidi agli stessi soggetti competenti la scelta della metodologia di indagine e/o simulazione da adottare, evidenziando l'opportunità che tale scelta sia condivisa dalle associazioni dei consumatori e tenga opportunamente conto anche di elementi utili alla definizione dell'assetto tariffario.

Segue: Pianificazione e programmazione : STEP 1

Definizione della domanda debole (Misura 2)

- Ad integrazione del precedente step, con la misura 2 l'ART individua specifici criteri di carattere “territoriale”, “temporale” e “soggettivi/socio-economici”, che l'amministrazione dovrà utilizzare per identificare all'interno del Bacino la c.d. “domanda debole”.
- Trattasi di specifiche aree condizionate da significative situazioni di mobilità di ridotta/rarefatta entità, che richiedono una qualche forma di intervento pubblico compensativa in quanto nessun operatore economico, “*ove considerasse il proprio interesse commerciale*”, servirebbe tale domanda. La misura individua degli specifici criteri di valutazione (densità della popolazione, grado di urbanizzazione, età della popolazione residente e quota altimetrica), con la precisazione che, laddove lo ritenga opportuno, l'amministrazione potrà identificare e applicare eventuali ulteriori criteri

Pianificazione e programmazione : STEP 2

- **STEP 2 - Individuazione dei servizi di trasporto compresi nell'Ambito (Misura 3)**
- l'amministrazione competente - mediante gli strumenti di pianificazione previsti dalla legislazione vigente (i.e. Piano Regionale dei Trasporti, Documento di programmazione dei servizi minimi, Programma triennale dei servizi, Piani di Bacino, Piani urbani di mobilità) – **deve individuare la configurazione della rete di servizi più idonea al soddisfacimento delle esigenze rilevate, perseguendo la massima efficacia ed efficienza delle scelte trasportistiche e tenendo conto di variabili economiche e tecnico-ambientali.**
- Tali servizi devono essere individuati dall'amministrazione nelle modalità di cui alla misura 3, ossia attraverso l'integrazione delle diverse modalità di trasporto, l'eliminazione delle sovrapposizioni e la riduzione dei tempi di trasbordo da una modalità all'altra e dei tempi di viaggio complessivi, privilegiando l'interconnessione tra sistemi con minore velocità commerciale e sistemi caratterizzati da maggiori prestazioni (e.g. interscambio in ambito urbano tra linee extraurbane su gomma e metropolitana o linee tranviarie, in ambito extraurbano con servizi ferroviari).

Pianificazione e programmazione : STEP 3

• STEP 3 – Individuazione OSP (Misura 4)

- Per ciascuna della modalità/tipologie di servizi di trasporto scelte, il soggetto competente dovrà, poi, individuare i relativi specifici obblighi di servizio pubblico, nonché metodi più efficienti per il loro finanziamento, completando così il processo di definizione dell'Ambito.
- Per ciò che concerne la copertura finanziaria degli OSP individuati, l'Autorità nell'individuare nel finanziamento diretto e in quello incrociato le modalità di finanziamento più diffuse, prevede altre possibili soluzioni di copertura dei costi.
 - a) tasse di scopo;
 - b) prelievi o maggiorazioni di oneri dovuti dagli operatori di servizi di trasporto o servizi ad essi complementari autorizzati in regime di mercato, appositamente previste per trasferire gli effetti finanziari di rete positivi ai servizi gravati da obblighi di servizio pubblico.
- Resta fermo che gli obblighi di servizio pubblico possono essere soddisfatti anche al di fuori dei contratti di servizio, attraverso servizi che non richiedono compensazioni, o anche attraverso la compensazione diretta degli utenti, che può sostituire del tutto la compensazione diretta dell'operatore o essere ad essa complementare.
- La misura prevede, altresì, che quando il soggetto competente motivi adeguatamente di non poter ricorrere alle modalità di finanziamento incrociato e/o alternativo ipotizzate, incluso il riconoscimento del diritto di esclusiva, possono essere inclusi in un contratto di servizio servizi a remuneratività positiva, suscettibili di essere gestiti in regime di libero mercato.

Pianificazione e programmazione : STEP 3

- I servizi a vocazione commerciale dovrebbero essere inclusi nei contratti di servizio per le finalità prima esplicitate connesse all'efficienza allocativa solo se opportunamente motivati.
- Autorità competente illustra le diverse opzioni considerate (a livello di finanziamento complessivo e di eventuale compensazione del gestore) e le relative motivazioni, mediante la formalizzazione di **un'apposita relazione**, da predisporre prima dell'adozione dell'atto amministrativo di individuazione dei lotti o dell'avvio delle procedure di affidamento e pubblicata sul sito web dell'Ente. Tale relazione è inviata all'Autorità, ai fini dell'espressione di un parere da rilasciare entro 45 giorni decorsi i quali, in caso di sua mancata emissione, l'atto può procedere il suo iter.
- In merito, l'Autorità nella Relazione illustrativa ha precisato che l'invio della Relazione è una procedura che può valere **solo nel caso di servizi ferroviari** per i quali è applicabile l'art. 37, comma 1, del decreto legge 1/2012, che conferisce all'Autorità un potere più cogente in materia di Ambiti e di modalità di loro finanziamento.
- **Non è richiesta, invece, nel caso delle altre modalità di trasporto** per le quali vale l'art. 37, c. 3, del decreto legge 201/2011 in base al quale sono le Amministrazioni competenti ad avere la facoltà e non l'obbligo di chiedere un parere all'ART.

STEP 4 - Determinazione e aggiornamento delle tariffe (Misura 5)

- i soggetti competenti sono tenuti a **determinare il sistema tariffario dei servizi correlati all'Ambito, comprensivo delle possibili integrazioni tra più operatori e delle agevolazioni e/o esenzioni previste per determinate categorie di utenti.**
- Come primo passaggio procedurale, la misura 5 richiama la necessità di disporre, ai fini della determinazione delle tariffe all'utenza, di adeguate informazioni relative alla domanda di mobilità, già disciplinate dalla Misura 1.

STEP 5 - Identificazione dei lotti da affidare (Misura 6)

- L'ultimo step consiste nell'individuazione da parte dell'amministrazione del **dimensionamento dell'oggetto degli affidamenti**.
- Ai fini della scelta delimitativa dei lotti la misura 6 prevede che l'amministrazione tenga conto di **due elementi: “dimensione ottima minima” e “contendibilità dell'offerta”**.
- La prima condizione è volta a verificare o a consentire che i futuri gestori possano operare in condizioni di efficienza (di lungo periodo), anche grazie al conseguimento di economie di scala e di densità, mentre la seconda è connessa al numero di potenziali partecipanti alla procedura di affidamento, che più sono numerosi, più possono assicurarne un buon esito.
- In relazione alla seconda condizione l'amministrazione dovrà procedere ad una verifica “ex ante” del mercato potenziale, sì da scongiurare il rischio che la gara venga aggiudicata in presenza di una sola offerta. Tale verifica dovrebbe svolgersi anche attraverso indagini di mercato

Segue: STEP 5 - Identificazione dei lotti da affidare (Misura 6)

- se le esigenze essenziali di mobilità devono essere soddisfatte mediante l'implementazione di **soluzioni trasportistiche afferenti a diverse modalità** (con particolare riferimento alla compresenza di sistemi di linea su “gomma” e su “ferro”), la relativa procedura di affidamento in esclusiva, mediante contratti di servizio, **dovrà individuare più lotti “modali”** (per ciascun sistema previsto).
- È previsto, inoltre, che il bando o la lettera di invito contemplino la possibilità che **i soggetti competenti rivalutino in autotutela la scelta in merito alla definizione dei lotti, nel caso in cui vengano presentate un'unica offerta o manifestazione di interesse valide.**
- Con la precisazione che, in tale ipotesi, l'eventuale esercizio dei poteri in autotutela può avere luogo entro e non oltre l'apertura delle offerte.

Segue: STEP 5 - Identificazione dei lotti da affidare (Misura 6)

- Da ultimo, per la stessa ragione di contendibilità, al punto 5 della Misura in parola, è stabilito che il perimetro geografico del lotto 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