



Unione europea  
Fondo sociale europeo



MINISTERO DEL LAVORO  
E DELLE POLITICHE SOCIALI



Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento per gli Affari Regionali, il Turismo e lo Sport



**Programma Operativo “Governance e Azioni di Sistema” FSE 2007 – 2013  
Obiettivo 1 – Convergenza  
Asse E “Capacità istituzionale”**

**Progetto di supporto e affiancamento operativo a favore degli Enti Pubblici delle Regioni  
“Obiettivo Convergenza”  
per l’implementazione della riforma del mercato dei  
Servizi Pubblici Locali a rilevanza economica**

# **LINEE GUIDA PER LA DELIMITAZIONE DEGLI AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI NEL SETTORE TRASPORTO PUBBLICO LOCALE E REGIONALE**

**Aprile 2013**

**Convenzione tra Dipartimento Affari Regionali e Invitalia del 20 ottobre 2010**



EXECUTIVE SUMMARY .....	3
1. INQUADRAMENTO DELLA NOZIONE DI AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI NEL QUADRO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA .....	4
2. ARTICOLAZIONE DELLA GOVERNANCE DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE E REGIONALE .....	7
3. AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI NEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE E REGIONALE	9
3.1    Precisazioni preliminari.....	9
3.2    Criteri di perimetrazione.....	10

## EXECUTIVE SUMMARY

Le presenti linee guida hanno l'obiettivo di suggerire un possibile percorso metodologico finalizzato alla delimitazione di Ambiti (o bacini) Territoriali Ottimali (ATO) di trasporto pubblico locale e regionale (TPLR), ai sensi dell'art. 3-bis del D.L. 138/2011, tenuto conto della vigente normativa di settore.

Il processo di delimitazione degli ATO di TPLR è parte integrante della programmazione dei servizi e, come tale, deve tenere conto di molteplici criteri che non attengono solo alla economicità della fornitura dei servizi – presupposto all'ottenimento delle “economie di scala e di differenziazione” di cui all'art. 3-bis, e più propriamente riconducibili alle dimensioni dei lotti di affidamento – ma che abbracciano finalità più ampie: l'efficienza organizzativa e la sostenibilità economica dei servizi, la loro rispondenza alla domanda di mobilità dei cittadini, anche in termini di assolvimento degli obiettivi di universalità, la minimizzazione degli impatti ambientali in termini di priorità modali.

Dopo una sintetica ricognizione dei vincoli e dei margini di elasticità offerti dall'art. 3-bis (sezione 1), e dei criteri che possono essere tratti dalla normativa di settore (sezione 2), il documento richiama (sezione 3.1) l'attenzione sui tre piani di riflessione sottostanti il suo oggetto specifico:

- 1) il profilo dei “contenuti” programmatori dei servizi di TPLR (pianificazione, organizzazione, razionalizzazione, individuazione delle priorità modali e dei servizi minimi, ecc., ponendo l'accento sull'esigenza di orientamento alla (e della) domanda e del conseguente superamento del criterio storico);
- 2) il profilo territoriale (la conseguente definizione geografica degli ATO);
- 3) il rapporto fra ATO e lotti di affidamento;
- 4) la governance dei servizi (ai due livelli di regia - negli ATO e fra gli ATO).

Si argomenta che non vi è necessaria corrispondenza fra ATO e lotti di affidamento, né sul piano normativo, né su quello delle finalità e della convenienza economica è, tanto meno, su quello della promozione della concorrenza.

La sezione 3.2 individua come principali criteri di perimetrazione degli ATO di TPLR (successivamente alla ri-programmazione dei servizi di cui al punto 1) sopra: 1) l'efficienza e l'unitarietà della rete dei servizi ricompresi al loro interno; 2) la domanda attuale e potenziale; 3) aspetti di carattere socio-economico; 4) le relazioni fra dimensioni dei bacini e costi amministrativi. Ai quali vanno aggiunti altri, che tuttavia attengono più propriamente alla definizione dei lotti di affidamento: 5) le relazioni fra economicità della gestione e dimensioni dei bacini; 6) l'impatto concorrenziale; 7) l'inclusione di arre a domanda debole.

Ne segue che i criteri 1-4) di delimitazione degli ATO dovranno essere integrati da quelli 5-7) soprattutto ove si intenda optare per la coincidenza fra lotti di affidamento e ATO.

## 1. INQUADRAMENTO DELLA NOZIONE DI AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI NEL QUADRO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA

Allo scopo di individuare i criteri fondamentali per definire il perimetro degli “*ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei*” di cui all’art. 3-*bis* del D.L. 138/2011 e collocare il processo di organizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica ivi previsto nel più generale quadro della programmazione di settore, è opportuno innanzitutto introdurre alcune definizioni riguardanti i diversi livelli territoriali in cui questa si articola, con particolare riguardo ai concetti di “bacino di programmazione”, ambito territoriale ottimale (ATO) e bacino di affidamento.

Il bacino di programmazione identifica il livello territoriale, di norma regionale, per l’esercizio delle funzioni di indirizzo, pianificazione, programmazione e costituisce il punto di riferimento della *governance* dei servizi e dei diversi attori istituzionali e gestionali degli stessi. L’Ambito Territoriale Ottimale (ATO) si colloca in una posizione intermedia tra il livello di programmazione regionale e quello dell’affidamento.

La nozione di ATO per l’organizzazione dei servizi pubblici locali (SPL) fa la sua prima apparizione nel nostro ordinamento nell’ambito della disciplina del settore idrico, prima con la L. 319/1976 (c.d. Legge Merli) e poi con la L. 36/1994 e, qualche anno più tardi, in quella dei rifiuti con il D.Lgs. 22/1997, come soluzione organizzativa per superare la frammentazione sia dell’offerta che della domanda. Imprese molto piccole, incapaci spesso di operare al di fuori dei confini municipali, e un eccessivo numero di enti locali committenti (anche indipendentemente dalla natura dell’affidamento) vengono ritenuti, soprattutto nelle regioni meridionali, entrambi fattori ostativi della crescita industriale del settore. Nel settore del TPL, invece, la nozione di ATO - o più propriamente di bacini ottimali di traffico - non è definita nella normativa di settore (D.Lgs. 422/1997) e tanto meno lo sono i criteri di valutazione di “ottimalità”.

Oltre che dalle norme settoriale richiamate, la materia dell’organizzazione dei SPL in Ambiti Ottimali è trasversalmente affrontata<sup>1</sup> dall’art. 3-*bis* del D.L. 138/2011, su cui è da ultimo intervenuto l’art. 34, comma 23, del D.L. 179/2012.

La *ratio* primaria dell’art. 3-*bis* è il superamento della frammentazione della *governance* e della gestione dei SPL, attraverso la promozione di processi di concentrazione orizzontale a dimensione “*almeno provinciale*”. Al tempo stesso, la delimitazione degli ATO in funzione di “*economie di scala e di differenziazione tali da massimizzare l’efficienza del servizio*” suggerisce l’identificazione fra ATO e bacini di affidamento, condizione non necessariamente coerente con l’obiettivo di efficienza e potenzialmente in conflitto con quello della “*tutela della concorrenza*”, che pure costituisce l’*incipit* della norma e che veniva declinato dall’ormai abrogato art. 4. Ad attenuare la portata applicativa della norma, tuttavia:

- a) in ordine alla dimensione territoriale dell’ATO: (i) al comma 1 si prevede che “*è fatta salva l’organizzazione di servizi pubblici locali di settore in ambiti o bacini territoriali ottimali già prevista in attuazione di specifiche direttive europee nonché ai sensi delle discipline di settore vigenti [...]*”; (ii) la dimensione provinciale può essere inoltre derogata in base a criteri di “*differenziazione territoriale e socio-economica*”, molto vaghi e difficilmente traducibili in prescrizioni operative, i quali in definitiva finiscono per indebolire ulteriormente la portata prescrittiva dell’art. 3-*bis*.

---

<sup>1</sup> Sui settori idrico e dei rifiuti si applica anche un’altra normativa di natura trasversale, l’art. 2, comma 38 della L. 244/2007 (legge finanziaria per il 2008), volta a conseguire risparmi sul costo degli organi di governo degli ATO.

- b) in ordine al secondo aspetto, la conversione in legge del D.L. 179/2012 sembra aver reso meno cogente il legame fra ATO e bacini di affidamento. Mentre infatti il testo originario dell'art. 34 (comma 13) sanciva che *“le procedure di conferimento della gestione [...] sono effettuate unicamente per ambiti o bacini territoriali omogenei [...]”* (enfasi aggiunta), il testo definitivo dell'art. 34 (comma 23) stabilisce che *“le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo”*. Lo spostamento di enfasi dal parametro territoriale all'ente competente sul territorio appare significativo della volontà del legislatore di rendere maggiormente flessibile il rapporto fra ATO e affidamenti.

In conclusione, le opzioni percorribili in materia di dimensione geografica degli ATO possono essere così classificate:

- 1) dimensioni provinciali;
- 2) dimensioni sovra-provinciali;
- 3) dimensioni inferiori a quelle provinciali, formulate:
  - a) con il ricorso ai motivi di deroga ammessi dall'art. 3-bis, comma 1, in funzione di criteri di *“differenziazione territoriale e socio-economica”*;
  - b) in conformità con le norme settoriali;
  - c) in difformità rispetto ai criteri settoriali di cui al punto b) e senza ricorrere ai motivi di deroga di cui al punto a).

Tanto più nei casi in cui non vi sia coerenza fra i criteri seguiti e le indicazioni di legge – ma auspicabilmente anche se tale coerenza formale sussiste – è necessario rendere trasparenti le motivazioni delle scelte e le procedure seguite, portando evidenza dei vantaggi conseguibili in termini di efficienza, efficacia, economicità, sostenibilità ambientale, tutela della concorrenza, ecc., come richiamati nelle leggi stesse.

A questo fine, è opportuno sottoporre a separata analisi la dimensione organizzativa ottimale e quella gestionale, posto che la prima non necessariamente coincide con il più efficiente assetto produttivo. Infatti la definizione degli ATO e quella degli ambiti di affidamento rispondono a obiettivi in larga parte distinti: la delimitazione degli ATO da parte delle regioni va fondata su strategie di carattere ambientale, sociale, di sviluppo territoriale, di efficienza ed efficacia del servizio; quella degli ambiti di affidamento deriva da esigenze più specificamente gestionali e dunque dalla necessità di assetti produttivi efficienti in grado di sfruttare economie di scala e di densità, nonché di promuovere la concorrenza possibile.

Ne segue che la dimensione dell'ATO e la dimensione degli ambiti di affidamento possano essere diversi e che dunque all'interno di uno stesso ATO le dimensioni produttive ottimali possano conseguirsi mediante la presenza di gestori. Il ricorso a una pluralità di operatori, corrispondenti ad altrettanti ambiti di affidamento, all'interno di uno stesso ATO favorisce inoltre forme di

concorrenza comparativa tra *performance* di diversi gestori, anche – e tanto più - in presenza di affidamenti *in house*, dove manca un riscontro diretto di mercato.

La definizione degli ambito di affidamento è materia trattata dalle linee guida sugli affidamenti, alle quali si fa rinvio. In quanto segue si focalizzerà l'attenzione sui criteri di perimetrazione degli ATO, con specifico riferimento al trasporto pubblico locale e regionale (TPLR).

## 2. ARTICOLAZIONE DELLA GOVERNANCE DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE E REGIONALE

L'articolazione delle competenze in materia di TPLR è stabilita dal D.Lgs. 422/1997, il quale:

- a) attribuisce alle regioni le funzioni di indirizzo, pianificazione, programmazione, finanziamento e regolazione dei servizi di TPLR (inclusa la determinazione dei livelli minimi di servizio), che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale<sup>2</sup>, e via via giù per li rami alle province e ai comuni, nel rispetto dei principi di “*sussidiarietà, economicità, efficienza, economicità, responsabilità, unicità e omogeneità dell'amministrazione*”<sup>3</sup>. In parte tali funzioni sono nella competenza esclusiva delle regioni in parte in quella concorrente con altri livelli territoriali. Spetta alle regioni l'elaborazione dei Piani regionali di trasporto, tenendo conto della programmazione predisposta dagli enti locali sulla base degli indirizzi regionali;
- b) stabilisce che i piani di bacino siano definiti dalle province e dalle città metropolitane tenendo conto degli indirizzi indicati dalle regioni<sup>4</sup>;
- c) nulla indica invece riguardo ai criteri di perimetrazione dei bacini (tanto meno è citata la nozione di bacino ottimale), implicitamente assumendo che questi coincidano con i confini amministrativi (e che dunque i criteri che sovrintendono alla delega siano coerenti con i requisiti di efficienza, efficacia ed economicità dei relativi ambiti); va peraltro precisato che non è espressamente escluso che gli enti territoriali possano individuare più ambiti al loro interno, oppure che si abbiano bacini inter-provinciali;
- d) le poche indicazioni che offre riguardano piuttosto i contenuti dei Piani di bacino, i quali vanno redatti “*in connessione con le previsioni di assetto territoriale e di sviluppo economico e con il fine di assicurare una rete di trasporto che privilegi le integrazioni tra le varie modalità favorendo in particolar modo quelle a minore impatto sotto il profilo ambientale*”. Sebbene queste indicazioni si riferiscano al livello organizzativo e di pianificazione dei servizi negli “ATO”, esse tornano utili anche come criteri di perimetrazione degli ATO, intesi come entità caratterizzate da esigenze trasporti che omogenee da coordinare in modo unitario;
- e) l'obiettivo del superamento della frammentarietà delle gestioni non è esplicitato nel D.Lgs. 422/97<sup>5</sup>, sebbene non sia in contraddizione con esso; di conseguenza non vengono fornite indicazioni

<sup>2</sup> “Le regioni, in conformità ai singoli ordinamenti regionali e sentite le rappresentanze degli enti e delle autonomie locali, conferiscono alle province, ai comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni e i compiti regionali in materia di trasporto pubblico locale ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale” (art. 7, comma 1).

<sup>3</sup> “I conferimenti delle funzioni e dei compiti di cui al comma 1 sono attuati tenendo conto delle dimensioni territoriali, associative e organizzative degli enti, nonché nel rispetto dei principi di cui all'articolo 4, comma 3, della L. 59/1997, e particolarmente di quelli di sussidiarietà, economicità, efficienza [ed economicità (L. 59/1997, art. 4, comma 3, lettera c)], responsabilità, unicità e omogeneità dell'amministrazione, nonché di copertura finanziaria, con esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime” (art. 7, comma 2).

<sup>4</sup> “Nell'esercizio dei compiti di programmazione, le regioni: (a) definiscono gli indirizzi per la pianificazione dei trasporti locali ed in particolare per i piani di bacino; (b) redigono i piani regionali dei trasporti e loro aggiornamenti tenendo conto della programmazione degli enti locali ed in particolare dei piani di bacino predisposti dalle province e, ove esistenti, dalle città metropolitane, in connessione con le previsioni di assetto territoriale e di sviluppo economico e con il fine di assicurare una rete di trasporto che privilegi le integrazioni tra le varie modalità favorendo in particolar modo quelle a minore impatto sotto il profilo ambientale” (art. 14, comma 2). Nessuna altra menzione è dedicata, nell'intera legge, alla nozione di bacino di traffico.

specifiche relative alla dimensione degli affidamenti, se non che questi debbono rispettare criteri di “economicità e di efficienza” (artt. 10, comma 2, e 18, comma 1).

In conclusione:

- 1) la vigente normativa di settore non offre indicazioni specifiche per l’analisi economica della dimensione geografica dei bacini ottimali di traffico (e degli affidamenti), se non attraverso un generico richiamo ai principi efficienza, efficacia ed economicità che sottostanno all’intera impalcatura della legge;
- 2) pragmaticamente gli enti territoriali si sono in larga prevalenza risolti per una doppia identità: (i) fra bacini di traffico e aree territoriali di propria competenza – dunque, bacini di traffico regionale per le ferrovie, bacini provinciali per il trasporto extraurbano su gomma, bacini metropolitani o comunali per il trasporto urbano; (ii) non infrequentemente fra bacini e lotti di affidamento;
- 3) l’art. 3-bis non fornisce reali elementi aggiuntivi rispetto alla norma di settore, alla quale permette di fare rinvio; le due norme condividono peraltro come filosofia di fondo il superamento della frammentazione delle gestioni.

Va precisato tuttavia che l’istituzione degli enti di governo degli ATO di cui all’art. 3-bis, comma 1 (tanto più integrata dal comma 1-bis introdotto dal comma 23 dell’art. 34) introduce un livello di governo del TPL che, sostituendosi a quello provinciale e metropolitano, attribuisce maggiore elasticità alla delimitazione degli ATO.

---

<sup>5</sup> L’unica previsione relativa al riassetto organizzativo è che: “Le regioni e gli enti locali, nelle rispettive competenze, incentivano il riassetto organizzativo e attuano, entro e non oltre il 31 dicembre 2000, la trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi, anche con le procedure di cui all’articolo 17, commi 51 e seguenti, della legge 15 maggio 1997, n. 127, in società di capitali, ovvero in cooperative a responsabilità limitata, anche tra i dipendenti, o l’eventuale frazionamento societario derivante da esigenze funzionali o di gestione.”(art. 18, comma 3).

### 3. AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI NEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE E REGIONALE

#### 3.1 Precisazioni preliminari

L'individuazione dei bacini ottimali di traffico deve dunque confrontarsi con una normativa settoriale che non fissa a livello generale criteri di delimitazione degli stessi e con una normativa trasversale i cui limiti di applicazione sono stati già evidenziati.

Prima di delineare una possibile metodologia per l'individuazione degli ATO di TPLR è opportuno richiamare l'attenzione su almeno tre piani di riflessione che, in sequenza logica, sono:

- 1) quello dei “contenuti” – la pianificazione, l'organizzazione, la razionalizzazione, l'individuazione delle priorità modali, ecc. dei servizi; in sintesi, l'efficienza e l'efficacia dell'offerta rispetto alla domanda attuale e potenziale;
- 2) quello territoriale – la conseguente definizione geografica degli ATO;
- 3) quello del rapporto fra ATO e lotti di affidamento.

Ad essi si aggiunge l'ulteriore questione della governance dei servizi, che andrebbe vista ai due livelli di regia: negli ATO e fra gli ATO.

Sul primo punto, ai sensi dell'art. 4 della L. 59/1997 sono riservate alle regioni le competenze che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale. In materia di TPLR, il D.Lgs. 422/1997 attribuisce loro funzioni di programmazione generale e di indirizzo delle programmazioni di secondo livello, oltre a più specifici compiti in materia di livelli minimi di servizi, di investimenti infrastrutturali e alla titolarità dei servizi ferroviari. Si è già ricordato che il primo livello di programmazione si attua con il Piano regionale dei trasporti, anche sulla base dei piani di bacino che a loro volta sono redatti tenendo conto degli indirizzi regionali.

Le indagini indicano la presenza in Italia di rilevanti squilibri fra domanda e offerta di servizi di TPLR, in gran parte derivanti dalla perpetuazione dei livelli storici di servizi:

- a) l'offerta di servizi, misurata in posti-km offerti, è in media più elevata che in altri paesi comunitari;
- b) all'opposto, la domanda di servizi di trasporto, misurata in passeggeri-km (o in passeggeri totali) è in media più bassa;
- c) quanto sopra si riferisce a valori medi, ciò che dunque non impedisce che in alcune direttrici o fasce orarie l'offerta sia fortemente inadeguata rispetto alla domanda;
- d) i finanziamenti pubblici in Italia sono fra i più bassi se misurati in relazione all'offerta, mentre sono elevati se misurati in rapporto alla domanda.

Dal momento che quanto al punto a) è il driver dei costi totali e quanto al punto b) a parità di tariffe, è quello dei ricavi totali, ne seguono come conseguenze: (i) il basso grado di copertura dei costi con i ricavi e (ii) l'insufficienza delle risorse pubbliche. A cui si aggiunge (punto c) la bassa qualità dei servizi per l'utenza.

L'assetto della rete dei servizi condiziona le convenienze relative dei diversi soggetti gestori pubblici o privati, le opportunità di integrazione operativa e le esigenze di coordinamento, gli oneri in capo alla finanza pubblica. Una corretta pianificazione della rete di TPLR può conseguire rilevanti risparmi di costo, accrescere la domanda e aumentarne la soddisfazione puntando su priorità ambientalmente e finanziariamente sostenibili, e sull'integrazione delle diverse modalità di trasporto.

È pertanto essenziale e propedeutico a ogni altro adempimento procedere a una riprogrammazione dell'offerta di servizi che superi il mantenimento dei livelli storici è che invece punti sull'analisi della domanda, anche prospettica, tenendo conto di priorità modali basate su criteri di sostenibilità economica e ambientale. Una riprogrammazione, peraltro incentivata dall'art. 1, comma 301, punti 3-4, della L. 228/2012 (legge di stabilità per il 2013), che ovviamente dovrà essere effettuata negli ATO e fra gli ATO con il concorso dei diversi livelli di governo territoriale.

Il preliminare assolvimento di questa fase, almeno in termini di ridefinizione dei servizi minimi è essenziale ai fini della determinazione dell'oggetto degli affidamenti (si vedano le linee guida al riguardo). Per la perimetrazione degli ATO, anche tenuto conto della ristrettezza dei tempi, può non essere essenziale la predisposizione di piani dettagliati di bacino, mentre lo è una programmazione di massima, si da rendere coerente gli ATO con l'"assetto a tendere" dei servizi.

### 3.2 Criteri di perimetrazione

Il processo di delimitazione degli ATO di TPLR è dunque parte integrante della programmazione dei servizi e dovrebbe tenere conto di una molteplicità di criteri che non attengono solo alla economicità della fornitura dei servizi – presupposto all'ottenimento delle "economie di scala e di differenziazione" di cui all'art. 3-bis, e più propriamente riconducibili alle dimensioni dei lotti di affidamento – ma che abbracciano finalità più ampie, riconducibili in particolare alla efficienza organizzativa e alla sostenibilità economica e finanziaria dei servizi, alla loro rispondenza alla domanda di mobilità (nella sua dimensione spaziale e temporale) dei cittadini, anche in termini di assolvimento degli obiettivi di universalità, e alla minimizzazione degli impatti ambientali in termini di priorità modali.

Il raggiungimento degli obiettivi indicati sopra richiede da parte delle amministrazioni il ricorso a un'ampia batteria di strumenti riconducibili a funzioni di pianificazione, controllo e regolazione, i quali coinvolgono diversi attori: dai diversi enti territoriali alle agenzie regionali ambientali o della mobilità, ai soggetti proprietari di asset fissi, alle stesse imprese affidatarie, ecc.

Proprio in virtù della molteplicità e della specificità di obiettivi cui è finalizzato, la nozione di ATO va tenuta concettualmente distinta da quella di ambito di affidamento: la delimitazione degli ATO da parte delle Regioni è fondata sulle strategie anzidette di carattere ambientale, sociale, di sviluppo territoriale e di efficienza ed efficacia del servizio; quella degli ambiti di affidamento su esigenze più specificamente gestionali e dunque sulla necessità di assetti produttivi efficienti in grado di sfruttare economie di scala e di densità e di promuovere la concorrenza possibile.

Come si è argomentato nella sezione 1, il “divorzio” fra ATO e lotti di affidamento è non solo legittimo ma in linea di principio opportuno sia sotto il profilo della razionalità economica che sotto quello della concorrenza. In quanto segue si forniscono pertanto indicazioni in ordine ai criteri di delimitazione dei bacini ottimali, assumendo che non coincidano con i lotti di affidamento. Qualora invece vi fosse sovrapposizione fra i due ambiti, i criteri dovrebbero cumulativamente rispettare sia quelli di seguito indicati sia quelli relativi alla definizione dell’oggetto degli affidamenti, per i quali si fa rinvio alla sezione 4 delle relative linee guida.

Fatte salve le precisazioni di cui sopra – e assumendo che la dimensione degli ATO sia non inferiore a quella degli affidamenti – possiamo individuare quattro principali set per la perimetrazione dei bacini ottimali:

- 1) l’efficienza e l’unitarietà della rete dei servizi ricompresi al loro interno;
- 2) indicatori di domanda attuale e programmata;
- 3) indicatori di carattere socio-economico;
- 4) le relazioni fra dimensioni dei bacini e costi amministrativi (di programmazione, di coordinamento, di controllo, ecc.) sostenuti complessivamente dagli enti di governo all’interno di ciascuna regione.

Ai quali se ne possono aggiungere altri, che tuttavia attengono più propriamente alla definizione dei lotti di affidamento:

- 1) le relazioni fra economicità della gestione e dimensioni dei bacini;
- 2) l’impatto concorrenziale;
- 3) l’inclusione di aree a domanda debole.

posto che: (i) le economie di scala sono riferibili alla dimensione delle imprese affidatarie; (ii) l’ampiezza di un bacino non comporta handicap in ordine alla concorrenza (per comparazione) se si procede a lotti plurimi di affidamento al suo interno; (iii) anche l’inclusione di aree a domanda debole (dunque l’uniformità della quota di copertura dei costi con corrispettivi pubblici) sembra più appropriato siano trattate in relazione alla dimensione dei lotti.

Ne segue che i primi quattro set andranno comunque analizzati ai fini della perimetrazione del bacino ottimale, mentre gli altri saranno utili come criteri supplementari soprattutto nel caso in cui si intenda affidare l’intero bacino ottimale a un unico gestore.

Il primo set – razionalità ed efficienza della rete dei servizi – dovrebbe poter considerare i seguenti parametri:

- a) l’inclusione in uno stesso bacino della quota “prevalente” di servizi che si esauriscono al suo interno;
- b) la dotazione di reti e di asset strumentali fissi;
- c) il grado di sostituibilità fra servizi (modali e intermodali);
- d) l’integrazione della rete modale e intermodale.

Sul primo criterio, nei servizi di trasporto il mercato rilevante di ciascun servizio, sotto il profilo geografico, è individuato dall'origine-destinazione (O/D) del traffico, distinto per modalità. L'inclusione dei servizi per O/D, andrebbe affrontata separatamente sotto il profilo della domanda e sotto quello dell'offerta:

- a) la domanda effettiva, misurata come quota storica (o, auspicabilmente, programmata) dei passeggeri (degli spostamenti) con O/D interne al bacino rispetto al totale;
- b) l'offerta esistente (o, auspicabilmente, programmata), in termini di quota del numero di corse che si esauriscono all'interno del bacino<sup>6</sup>.

Sotto il profilo del prodotto, invece, il mercato rilevante è costituito dall'insieme dei servizi che presentano un elevato grado di sostituibilità, in primo luogo, da parte della domanda. Questa impostazione è certamente essenziale per programmare un'offerta attenta a evitare duplicazioni e per optare per modalità socialmente e ambientalmente più sostenibili. Meno prioritario sembra invece questo approccio in relazione alla delimitazione degli ambiti; infatti, seppure estesa a servizi concorrenti nella stessa modalità o appartenenti a modalità diverse, questa analisi comunque andrebbe realizzata per O/D e dunque comporterebbe una ripetizione di quella precedente<sup>7</sup>.

La localizzazione di reti e di asset strumentali fissi deve essere coerente con il criterio precedente della internalizzazione dei flussi O/D (punto (b)). Se misurata sulla base degli attuali flussi di domanda e di offerta, (diversamente da altri settori, quali i rifiuti) non sembra richieda particolari approfondimenti di analisi. Infatti, nel TPLR tali asset per una parte sono "internalizzati" negli indicatori di O/D (reti, stazioni, terminal, nodi di scambio, depositi, parcheggi), e per altra parte (officine di manutenzione ordinaria, ecc.) in linea di principio non richiedono dimensioni da precluderne una localizzazione diffusa. Al contrario, nell'ottica di una nuova programmazione dei servizi all'interno di ciascun ATO e fra ATO diversi, la dotazione di asset potrebbe rivelarsi un elemento cruciale nel riparametrare l'offerta.

I criteri 2) e 3) indicati sopra – rispettivamente: (2) i livelli di domanda attuale, in assoluto e in termini di densità, le motivazioni e l'analisi temporale degli spostamenti; (3) la popolazione (in assoluto e per densità abitativa) e la dinamica demografica, la struttura produttiva e l'analisi della attrattività territoriale, il reddito pro-capite, ecc. che più propriamente sono indicatori utili per stimare la domanda potenziale di TPL – sono certamente rilevanti nella definizione degli ATO, sia in ordine alla sostenibilità economico-finanziaria dei lotti di affidamento al loro interno, sia per garantire una relativa omogeneità nella allocazione degli oneri amministrativi di cui al criterio che segue.

Infine, il quarto criterio riguarda la relazione fra la dimensione dei bacini e i costi amministrativi sostenuti dagli enti di governo per l'organizzazione e la regolazione dei servizi. Vi sono a questo riguardo considerazioni contrastanti.

Per un verso, quanto maggiore è la dimensione del bacino tanto meno numerosi sono gli enti di governo e i relativi costi amministrativi<sup>8</sup>, tanto minore è la complessità del coordinamento fra bacini ed enti di governo

---

<sup>6</sup> Il ricorso a indicatori più analitici, quali i passeggeri-km e i posti-km offerti, è utile per la programmazione dei servizi – per modalità e fra modalità – e permetterebbe di valutare il *load factor*, ossia l'adeguatezza dell'offerta rispetto alla domanda, i livelli minimi di servizi, ecc.

<sup>7</sup> Poco significativa, nel contesto qui considerato, l'analisi del mercato rilevante dal punto di vista dell'offerta, ossia della possibilità di accesso ai servizi considerati, senza eccessivi costi di riconversione produttiva, da parte di imprese che operano su mercati contigui (geografici o del prodotto). Essa rileva infatti per verificare le potenzialità di "ricorso al mercato" qualora venissero abbattute le barriere regolamentari alla concorrenza nel o per il mercato.

<sup>8</sup> Infatti, quanto meno numerosi sono gli enti che svolgono funzioni di stazioni appaltante o di controllo in generale, tanto minore sono, nel loro insieme, i costi che il complesso delle strutture amministrative sopportano in termini di reperimento di competenze professionali, approntamento di strutture di controllo, stesura dei contratti di servizio,

diversi (da aggiungere: tanto più è elevata la quota dei servizi che si esauriscono al suo interno). Seguendo all'estremo questa linea di ragionamento, il bacino che minimizza i costi amministrativi dovrebbe avere dimensione regionale. Tuttavia, un'organizzazione decentrata dei servizi per bacini sub regionali, oltre a corrispondere a quanto previsto dalla norma di settore, è probabilmente più attenta ed efficiente nell'ottica del principio di sussidiarietà; non è da escludere inoltre che gli stessi costi amministrativi possano complessivamente crescere con l'allontanarsi dell'ente di governo dalla periferia. Una possibile soluzione al riguardo potrebbe consistere nel ricorso a organismi regionali di regolazione o a agenzie della mobilità, verificando da un lato l'opportunità di estenderne o semplificarne le funzioni e dall'altro di integrarle con le funzioni di programmazione, regolazione e controllo. Si fa al riguardo rinvio alle Linee Guida sugli assetti istituzionali per un approfondimento della materia.

Infine, se vale l'abbinamento bacino = lotto di affidamento, i criteri indicati andrebbero completati con quelli relativi alla dimensione "ottima" degli affidamenti, per i quali si rinvia alla sezione 4 delle pertinenti linee guida.

---

organizzazione delle gare, ecc., e tanto maggiore è la possibilità di fare massa critica per ottimizzare le competenze. Va aggiunto che l'attribuzione delle funzioni di stazioni appaltanti e di controllo a entità diverse da quelle che detengono la proprietà delle aziende, diluisce il potenziale conflitto di interesse, assicura maggiore trasparenza nelle relazioni e, nel caso di gare, imparzialità di valutazione: elementi tutti che costituiscono presupposti essenziali per il buon esito delle gare e, comunque, per il controllo delle gestioni.