

Parere reso alla Provincia autonoma di Bolzano 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 ferroviario.

L’Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta del 3 agosto 2023

premesso 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 sopra citato 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. 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”;
- 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”*;
- la Misura 2, punto 7, dell’Allegato “A” alla delibera ART n. 120/2018 del 29 novembre 2018 (di seguito: delibera 120/2018) prevede che l’ente affidante trasmetta *“il PRO [Piano Raggiungimento Obiettivi regolatori] di cui al punto 4 e/o il PEF di cui ai punti 4 e 5, [...]”*;
- la Provincia autonoma di Bolzano (di seguito: Provincia) – Ente competente della programmazione, affidamento, e gestione dei servizi di trasporto pubblico provinciali – con nota del 24 maggio 2023 (prot. ART n. 17244/2023) 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, la Provincia, da ultimo con nota del 13 luglio 2023 (prot. ART n. 28457/2023), ha trasmesso la RdL aggiornata con approfondimenti e chiarimenti;

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

La configurazione dei lotti prospettata, che prevede un unico lotto dei servizi ferroviari di competenza provinciale, da affidare tramite gara, risulta individuata in coerenza con la metodologia disciplinata dalla delibera 48/2017 ed in particolare con i criteri di economicità e contendibilità ivi definiti. La scelta adottata risulta in discontinuità rispetto all’assetto attuale e si colloca nell’ambito di un progetto di sviluppo del trasporto pubblico più ampio, che prevede interventi infrastrutturali finalizzati a risolvere criticità attuali e a potenziare il servizio, con l’obiettivo di incrementare la quota modale del trasporto pubblico, anche ferroviario, riducendo l’utilizzo del mezzo privato, e di migliorare la connettività transfrontaliera.

Il lotto dei servizi ferroviari individuato è caratterizzato da una limitata estensione della rete e da una dimensione della produzione di servizi ferroviari contenuta, risultante in linea con le soglie individuate dalla letteratura economica di settore in materia di economie di scala, le cui evidenze, seppur non conclusive, individuano la dimensione ottima minima di produzione del servizio ferroviario in un’estensione della rete compresa tra 150 e 1.000 km. Inoltre, il lotto unico dei servizi ferroviari risulta consentire un risparmio di risorse pubbliche sia rispetto all’assetto attuale, sia rispetto agli scenari alternativi considerati per sviluppare le analisi comparative, nonché di contenere la quantità di materiale rotabile necessario e favorire una gestione efficiente del servizio in relazione alle specificità dei veicoli e delle reti. A tal proposito, il nuovo assetto, che condurrà a una gestione unitaria del servizio, parrebbe consentire il superamento di alcune criticità gestionali attualmente rilevate connesse alla presenza contestuale di due imprese ferroviarie che eserciscono il servizio sulle medesime linee.

Con riguardo alla contendibilità del lotto individuato, si ritiene che la sua dimensione e le azioni messe in atto dalla Provincia per ridurre le barriere all'ingresso relativamente alla disponibilità del materiale rotabile e delle rimesse, anche a titolo oneroso e valutando diverse soluzioni alternative con specifico riferimento alla rimessa di Bolzano, possano consentire un adeguato interesse da parte del mercato, sia da parte di operatori di dimensioni significative, sia da parte di imprese di piccole e medie dimensioni, anche tramite opportune forme di aggregazione tra le stesse. Al riguardo, si raccomanda di definire i requisiti di partecipazione alla procedura di gara in modo tale da favorire la più ampia partecipazione alla stessa, rinviando alla RdA per le valutazioni in materia.

In considerazione della dimensione limitata della rete e dei servizi e tenendo conto della connessione con i servizi di competenza della confinante Provincia autonoma di Trento, con particolare riferimento ai servizi ferroviari sulla linea del Brennero nella tratta Trento-Verona, al fine di favorire lo sviluppo di maggiori economie di scala e incrementare l'interesse di operatori del mercato, si raccomanda, per il futuro, di ampliare le valutazioni in merito alla definizione dei lotti, considerando la possibilità di individuare lotti sovraprovinciali, previa intesa con la richiamata Provincia autonoma di Trento e/o altre regioni limitrofe.

Con riferimento alla domanda effettiva, la Provincia ha condotto analisi approfondite, utilizzando molteplici fonti di dati (ISTAT 2011, dati da flussi di traffico registrati, obliterazioni dei titoli di viaggio) e stimando diverse componenti della domanda (sistematica per studio e lavoro, occasione/turistica), oltre a disporre di un modello di simulazione trasportistica tramite il quale sono state calcolate stime di evoluzione della domanda di spostamenti e dello *shift* modale negli scenari 2026 e 2035, caratterizzati da significative modifiche infrastrutturali e, conseguentemente, sui servizi programmati.

Considerato che l'istruttoria condotta è correttamente basata su evidenze quantitative, si raccomanda di proseguire anche nelle fasi successive della procedura di affidamento avviata inserendo nello schema di contratto di servizio di prossima definizione appositi obblighi in capo all'impresa affidataria di periodica e sistematica rilevazione e trasmissione alla Provincia dei dati, per linea, relativi ai passeggeri trasportati, al *load factor* (da valutare per fascia oraria, punta e morbida, periodo dell'anno), ai ricavi e al *coverage ratio*, calcolato come previsto dall'art. 19, comma 5, del d.lgs. n. 422/1997. Tali dati, unitamente a quelli che già la Provincia rileva nell'ambito dei propri sistemi di monitoraggio, costituiranno la base di riferimento per un'eventuale rimodulazione dell'offerta di servizi ferroviari nell'ambito del contratto da stipulare a seguito dell'affidamento con gara, nei limiti previsti dall'ordinamento e da eventuali clausole contrattuali di flessibilità, in relazione all'effettiva evoluzione della domanda di spostamenti rispetto alle stime prospettate.

Si raccomanda inoltre di monitorare la redditività delle singole linee ferroviarie, adottando un adeguato sistema di monitoraggio, da disciplinare nell'ambito del nuovo contratto (*supra*), anche al fine di valutare le specifiche esigenze di mobilità soddisfatte dalle stesse (sistematica/pendolare per studio/lavoro, occasionale/turistica), con le opportune differenziazioni nei diversi periodi dell'anno (alta/bassa stagione, periodo invernale/estivo) e giorni della settimana (feriale/festivo); i dati di redditività delle linee potranno essere impiegati per valutare, in futuro, se sussistano o meno i presupposti per la loro permanenza nel perimetro dei servizi soggetti a OSP o se le tariffe applicate possano essere rimodulate, riducendo le risorse pubbliche necessarie per la relativa copertura.

Con riferimento alla domanda debole, si raccomanda per il futuro di individuare con precisione le aree interessate, quantificando la relativa domanda espressa e analizzandone le caratteristiche (motivi e frequenze degli spostamenti, incidenza della mobilità turistica), al fine di individuare un'offerta di servizi, con

tutte le modalità, che soddisfi efficacemente le esigenze rilevate. Si raccomanda, inoltre, di analizzare la componente temporale (anche con riferimento a fasce orarie serali e specifici periodi dell'anno) e socio-economica della domanda debole.

Si rimane in attesa di ricevere il PEFS *ex delibera* 120/2018 che potrà essere incluso nella Relazione di Affidamento *ex delibera* 154/2019 unitamente ai criteri per la redazione del PEFS stesso, dove, sulla base di quanto prospettato dalla Provincia, potranno essere sviluppati gli opportuni approfondimenti sulle stime dei costi, dei corrispettivi e dei ricavi. Inoltre, con riguardo all'aggiornamento delle tariffe e all'applicazione del metodo del *price-cap*, stante quanto rappresentato dalla Provincia in merito all'obiettivo di favorire un'ampia accessibilità economica dei servizi di trasporto pubblico, limitando l'uso del mezzo privato, anche tramite l'individuazione di tariffe sociali, si raccomanda, in sede di definizione del prossimo contratto, di adottare meccanismi di incentivazione degli operatori che, pur non incidendo sulle tariffe, promuovano il miglioramento della qualità.

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 è reso, sulla base degli elementi contenuti nella Relazione dei Lotti, nel senso sopra indicato con l'invito a dare seguito alle osservazioni espresse, ed è trasmesso alla Provincia e pubblicato sul *sito web* istituzionale dell'Autorità.

Torino, 3 agosto 2023

Il Presidente
Nicola Zaccheo

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