

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 dell'8 luglio 2026

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 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 e salvo eccezioni motivate da economie di scala proprie di ciascuna modalità e da altre ragioni di efficienza economica;
- la Misura 4, punto 11, dell'Allegato alla delibera ART n. 48/2017 del 30 marzo 2017 recante la definizione della metodologia per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento (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 recante le misure per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l’assegnazione dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri svolti su strada e per ferrovia e per la definizione degli schemi dei contratti di servizio affidati direttamente o esercitati da società in house o con prevalente partecipazione pubblica (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 Provincia autonoma di Bolzano (di seguito: Provincia) – Ente competente della programmazione, affidamento, e gestione dei servizi di trasporto pubblico provinciali – con nota del 16 aprile 2026 (prot. ART n. 27466/2026) 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 12 maggio 2026 (prot. ART n. 33235/2026), ha trasmesso la RdL aggiornata con approfondimenti e chiarimenti;

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

La configurazione dei lotti prospettata prevede un unico lotto dei servizi ferroviari di competenza provinciale, da affidare mediante procedura di gara. Tale configurazione 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 si pone in discontinuità rispetto all’assetto attuale e si colloca nell’ambito di un più ampio progetto di sviluppo del trasporto pubblico, che include interventi infrastrutturali finalizzati al superamento delle criticità esistenti e al potenziamento dell’offerta. In tale contesto, l’obiettivo è quello di incrementare la quota modale del trasporto pubblico, anche ferroviario, riducendo l’utilizzo del mezzo privato e migliorando la connettività transfrontaliera.

Il lotto dei servizi ferroviari individuato è caratterizzato da una limitata estensione della rete e da una dimensione contenuta della produzione, che risultano complessivamente 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. La configurazione a lotto unico consente, inoltre, un risparmio di risorse pubbliche rispetto sia all’assetto attuale sia agli scenari alternativi considerati, nonché una riduzione del fabbisogno di materiale rotabile e una gestione più efficiente del servizio, anche

in relazione alle specificità dei veicoli e delle reti. Il nuovo assetto, basato su una gestione unitaria del servizio, appare inoltre idoneo a superare alcune criticità gestionali rilevate nell'assetto attuale, connesse alla presenza contestuale di più imprese ferroviarie operanti sulle medesime linee.

Con riguardo alla contendibilità del lotto individuato, si ritiene che la sua dimensione, unitamente alle misure adottate dalla Provincia per la riduzione delle barriere all'ingresso – con particolare riferimento alla disponibilità del materiale rotabile e delle rimesse, anche a titolo oneroso – possa favorire un adeguato interesse da parte del mercato. In tale contesto, la configurazione prospettata appare idonea ad attrarre sia operatori di dimensioni significative sia imprese di piccole e medie dimensioni, anche mediante forme di aggregazione tra le stesse. Resta tuttavia opportuno, che nelle successive fasi della procedura, siano maggiormente esplicitati gli effetti attesi della configurazione individuata sulla partecipazione degli operatori alla gara, anche al fine di calibrare i requisiti di partecipazione alla procedura di gara in modo coerente con l'obiettivo di favorire la più ampia partecipazione; pertanto, si rinvia alla Relazione di Affidamento per le valutazioni di dettaglio.

Con riferimento alla domanda effettiva, la Provincia ha condotto analisi articolate, basate su diverse fonti informative (ISTAT 2021, ASTAT 2024, dati di traffico, oblitterazioni dei titoli di viaggio e *big data* di telefonia mobile) e sulla scomposizione della domanda in diverse componenti (sistematica per studio e lavoro, occasionale/turistica). La Provincia dispone, inoltre, di un modello di simulazione trasportistica attraverso il quale sono state elaborate stime di evoluzione della domanda di spostamenti e dello *shift* modale negli scenari 2028 e 2035, caratterizzati da rilevanti modifiche infrastrutturali e conseguenti variazioni dell'offerta di servizi.

In merito alla domanda potenziale, si rileva che, pur a fronte della considerazione di diversi fattori rilevanti (demografici, occupazionali e turistici), tali elementi non risultano accompagnati da stime quantitative puntuali degli incrementi della domanda di mobilità ferroviaria ad essi associabili. Inoltre, non appare pienamente esplicitato se e in quale misura tali dinamiche siano state effettivamente integrate nel modello di simulazione trasportistica. Al riguardo, gli incrementi della domanda ferroviaria stimati nell'ambito del modello sembrano riconducibili prevalentemente a fenomeni di diversione modale, mentre non risulta pienamente evidenziato il contributo della componente di domanda generata, connessa al miglioramento dell'offerta e all'evoluzione dei fattori sopra richiamati.

In relazione all'offerta programmata, si rileva che l'impostazione adottata dalla Provincia appare complessivamente coerente, in quanto integra gli interventi infrastrutturali, il potenziamento dei servizi e il rinnovo del materiale rotabile in un unico quadro di riferimento. Permangono, tuttavia, alcuni elementi di attenzione connessi, da un lato, alla dipendenza degli scenari prospettati dall'effettiva realizzazione degli interventi infrastrutturali previsti, anche di competenza di soggetti terzi, e, dall'altro, alla necessità di esplicitare in modo più puntuale i meccanismi di adeguamento dell'offerta in relazione agli eventuali scostamenti tra domanda attesa e domanda effettiva.

Alla luce di quanto sopra, si ritiene opportuno raccomandare un ulteriore affinamento delle analisi della domanda potenziale, mediante una più esplicita quantificazione delle diverse componenti di crescita della domanda (diversione modale e domanda generata), nonché l'introduzione di strumenti di monitoraggio e di adeguamento progressivo dell'offerta, anche sulla base dei livelli di utilizzo dei servizi.

Fermo restando quanto sopra, le analisi svolte risultano complessivamente basate su evidenze quantitative. In tale contesto, appare opportuno proseguire, nelle successive fasi della procedura di affidamento, nello sviluppo di adeguati strumenti di monitoraggio, prevedendo, nell'ambito del contratto di servizio, obblighi in capo all'impresa affidataria di periodica e sistematica rilevazione e trasmissione dei dati, per linea, relativi ai passeggeri trasportati, al *load factor*, ai ricavi e al *coverage ratio*, calcolato come previsto dall'art. 19, comma 5, del d.lgs. n. 422/1997. Tali informazioni, unitamente ai dati già disponibili presso la Provincia, potranno costituire la base per eventuali rimodulazioni dell'offerta, in relazione all'effettiva evoluzione della domanda rispetto alle stime prospettate.

Si raccomanda inoltre di monitorare la redditività delle linee ferroviarie, mediante un adeguato sistema di monitoraggio, da disciplinare nell'ambito del nuovo contratto. In particolare, tale analisi dovrebbe tenere conto delle diverse tipologie di domanda soddisfatta (sistematica/pendolare e occasionale/turistica), nonché delle relative variazioni temporali, anche in relazione ai diversi periodi dell'anno e ai giorni della settimana. Le informazioni così acquisite potranno essere utilmente impiegate per valutare, nel tempo, la permanenza dei servizi nel perimetro dei servizi soggetti a OSP, nonché eventuali interventi sulle tariffe, al fine di contenere il fabbisogno di risorse pubbliche.

Con riferimento alla domanda debole, si raccomanda, in prospettiva, di rafforzarne l'individuazione, mediante una più puntuale definizione delle aree interessate e la quantificazione della relativa domanda, indipendentemente dalla modalità di trasporto attualmente utilizzata o dalla presenza di servizi ferroviari, nonché l'analisi delle principali caratteristiche, anche in relazione ai motivi e alla frequenza degli spostamenti e all'incidenza della mobilità turistica. Si raccomanda, inoltre, di approfondire le componenti temporali e socio-economiche della domanda debole, anche al fine di orientare l'individuazione di un'offerta di servizi più adeguata alle esigenze rilevate.

Con riguardo all'aggiornamento delle tariffe, anche alla luce del quadro regolatorio vigente, inclusa l'applicazione del metodo del *price-cap*, si prende atto di quanto rappresentato dalla Provincia in merito all'obiettivo di favorire un'ampia accessibilità economica dei servizi di trasporto pubblico. In tale contesto, considerati i limitati margini di utilizzo della leva tariffaria e il conseguente rilievo della contribuzione pubblica nella copertura degli OSP, si raccomanda, in sede di definizione della documentazione di gara e del contratto di servizio, di prevedere adeguati obiettivi di efficientamento e meccanismi di incentivazione degli operatori, anche con riferimento al miglioramento della qualità del servizio.

Si rimane in attesa della predisposizione del PEFS ai sensi della delibera 120/2018, da includere nell'ambito della Relazione di Affidamento ex delibera 154/2019 unitamente ai relativi criteri di redazione, sulla base del quale potranno essere sviluppati, con riferimento alla configurazione prescelta, gli opportuni approfondimenti in merito alle stime dei costi, dei corrispettivi e dei ricavi.

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 della Provincia, 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, 8 luglio 2026

Il Presidente
Nicola Zaccheo

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