

Il Segretario generale

Spett.le
Provincia Autonoma di Bolzano
Dipartimento infrastrutture e Mobilità
c.a. *Dott. Martin VALLAZZA*
PEC: mobilitaet.mobilita@pec.prov.bz.it

Oggetto: Osservazioni sulla “Relazione di Affidamento”, trasmessa ai sensi della Misura 2, punto 2, dell’Allegato “A” alla delibera ART n. 154/2019 del 28 novembre 2019 e sul Piano Economico Finanziario simulato trasmesso ai sensi della Misura 2, punto 7, dell’allegato “A” alla delibera ART n. 120/2018 (rif. vs prot. n. 685842/2026 del 31 luglio 2026).

Esaminata la “Relazione di Affidamento per l’affidamento con gara dei servizi di trasporto pubblico ferroviario di competenza della Provincia autonoma di Bolzano per 15 anni (2028-2042)” (di seguito: RdA), predisposta ai sensi della Misura 2, punto 2, dell’Allegato “A” alla delibera ART n. 154/2019 del 28 novembre 2019 e successive modificazioni (di seguito: delibera n. 154/2019), unitamente ai relativi allegati e al Piano Economico-Finanziario Simulato (di seguito: PEFS), trasmesso ai sensi della Misura 2, punto 7, dell’Allegato “A” alla delibera ART n. 120/2018 del 29 novembre 2018 (di seguito: delibera n. 120/2018), con la nota in oggetto, acquisita al prot. ART n. 53605/2026 del 31 luglio 2026, si formulano le seguenti osservazioni, che tengono conto degli esiti della discussione tenutasi in occasione della riunione del Consiglio dell’Autorità del 1° ottobre 2026.

La documentazione trasmessa riguarda l’affidamento, mediante procedura aperta e in un unico lotto, dell’intero servizio di trasporto ferroviario di competenza della Provincia autonoma di Bolzano (di seguito: Provincia o PAB), comprensivo dei collegamenti transfrontalieri e dei servizi svolti sulla tratta Bolzano-Trento attribuiti alla competenza provinciale. Il futuro Contratto di Servizio (di seguito: CdS) sarà configurato come appalto in regime *gross cost*, avrà una durata di 15 anni, con avvio previsto il 1° gennaio 2028, e interesserà una produzione programmata pari a 7.046.624 treni-km annui.

Il modello di affidamento prevede che i ricavi tariffari e il relativo rischio commerciale rimangano in capo alla Provincia. Il materiale rotabile e i principali impianti manutentivi saranno messi a disposizione dell’impresa affidataria (di seguito: IA) prevalentemente per il tramite della società *in house* STA S.p.A. (di seguito: STA), mentre gli investimenti direttamente richiesti all’aggiudicatario riguarderanno principalmente le attrezzature delle officine e il materiale rotabile destinato alla manovra e al soccorso ferroviario.

La RdA risulta strutturata, in linea di massima, in modo conforme allo schema-tipo di cui all’Annesso 8a alla delibera n. 154/2019. Il PEFS è sviluppato per tutti i 15 anni dell’affidamento e articolato secondo gli Schemi 1, 2 e 3 dell’Annesso 5a/ferro alla medesima delibera, corredati dal prospetto di dettaglio dei costi e dai KPI. Dall’esame della documentazione sono emersi alcuni profili che richiedono integrazioni, chiarimenti e correzioni, illustrati nel seguito.

1. Sulle tempistiche della procedura.

La RdA prevede la pubblicazione del bando di gara nel mese di settembre 2026, l'aggiudicazione efficace nella primavera del 2027 e l'avvio del servizio il 1° gennaio 2028. Nell'ambito della consultazione la Provincia ha inoltre indicato un intervallo superiore a sei mesi tra l'aggiudicazione e l'avvio del servizio, stimandolo in circa dodici mesi, eventualmente incrementabile ove necessario.

La RdA e la restante documentazione esaminata non indicano, tuttavia, il termine previsto per la presentazione delle offerte. La Misura 23, punto 1, della delibera n. 154/2019 prevede che tale termine non possa essere inferiore a 110 giorni dalla pubblicazione del bando o dall'invio della lettera di invito e debba essere individuato in funzione della complessità dei servizi oggetto di affidamento e della valutazione degli investimenti. Tenuto conto della rilevanza economica e della durata dell'affidamento, dell'ampiezza del programma di esercizio, della presenza di servizi transfrontalieri, della necessità di valutare le condizioni di utilizzo dei beni messi a disposizione da STA e degli adempimenti necessari per l'accesso all'infrastruttura, **la Provincia dovrà indicare nella documentazione di gara un termine per la presentazione delle offerte congruo rispetto alla complessità della procedura e dei servizi oggetto di affidamento e, comunque, non inferiore al limite minimo previsto dalla Misura 23 della delibera n. 154/2019, valutando l'opportunità di riconoscere un termine superiore al predetto limite.** La Provincia dovrà inoltre assicurare che il periodo effettivamente intercorrente tra il termine finale per la presentazione delle offerte, l'aggiudicazione, la stipula del CdS e l'avvio del servizio risulti adeguato rispetto alle attività preparatorie richieste all'aggiudicatario, valutando a tal fine anche le esigenze rappresentate dagli operatori economici nell'ambito della consultazione.

2. Sui beni strumentali e sulle condizioni di messa a disposizione.

La Provincia prevede di mettere a disposizione dell'aggiudicatario, prevalentemente per il tramite di STA, la quasi totalità del materiale rotabile e dei principali impianti manutentivi necessari all'esecuzione del servizio. Tale impostazione è idonea a ridurre gli investimenti richiesti ai concorrenti e le connesse barriere all'ingresso, favorendo la contendibilità della procedura. Il materiale rotabile e gli impianti individuati dalla Provincia assumono, tuttavia, un ruolo determinante nell'organizzazione del servizio e nella formazione dei relativi costi. In particolare, il modello manutentivo contempla:

- la messa a disposizione degli impianti pubblici;
- il subentro dell'aggiudicatario nel contratto di manutenzione *full service* dei convogli Coradia Stream;
- l'esecuzione da parte dell'impresa utilizzatrice della manutenzione di secondo livello dei rotabili FLIRT e GTW, con rimborso dei relativi costi da parte di STA;
- il ricorso al personale interno e a fornitori esterni per le ulteriori attività manutentive;
- l'utilizzo temporaneo di alcuni impianti nella fase iniziale dell'affidamento.

In considerazione di tale articolazione, **si ritiene opportuno che la Provincia descriva in modo univoco nella documentazione di gara le condizioni economiche e operative di utilizzo dei singoli beni, le attività manutentive attribuite rispettivamente a STA, al costruttore e all'IA, nonché il raccordo tra le componenti predefinite o vincolate, quelle rimborsate a consuntivo e quelle effettivamente sottoposte all'autonomia organizzativa e all'efficientamento dell'IA.** Appare inoltre opportuno assicurare la coerenza tra i tempi previsti per l'entrata in esercizio degli impianti, in particolare dell'officina di Bolzano Sud, e le ipotesi economiche e operative utilizzate nel PEFS.

3. Sulla disciplina del personale e clausola sociale.

La RdA prevede il trasferimento senza soluzione di continuità del personale dipendente dai gestori uscenti, con esclusione dei dirigenti, nel rispetto della clausola sociale e della normativa applicabile. La Provincia riferisce che, secondo i dati forniti dai gestori uscenti, il personale ricompreso nel perimetro della clausola sociale è composto da 149 lavoratori di SAD Trasporto Locale S.p.A. e 229 lavoratori di Trenitalia S.p.A. con sede a Bolzano. Con riferimento al personale viaggiante di Trenitalia, è stato utilizzato il *driver* dei treni-km per determinare la quota imputabile al contratto di servizio altoatesino, stimata in 145 lavoratori, di cui 140 con sede a Bolzano e 5 con sede a Trento. Ai fini della determinazione della base di gara, il PEFS assume un fabbisogno pari a 437 addetti complessivi, di cui 375 addetti operativi. Sebbene la RdA fornisca indicazioni sul personale attualmente impiegato dai gestori uscenti e sui criteri utilizzati per l'individuazione del personale viaggiante Trenitalia imputabile al servizio oggetto di affidamento, la documentazione trasmessa non consente di ricostruire in modo univoco il raccordo tra il personale ricompreso nel perimetro della clausola sociale e il fabbisogno di personale assunto nel PEFS. In particolare, non risultano esplicitati gli effetti sul fabbisogno derivanti dall'attribuzione di alcune attività a STA, dall'esternalizzazione di parte delle attività manutentive, nonché i criteri utilizzati per l'imputazione del personale non viaggiante impiegato promiscuamente nei diversi contratti di servizio. Permangono, in particolare, profili di incertezza con riferimento a:

- personale Trenitalia non viaggiante;
- personale impiegato promiscuamente nei servizi di Bolzano e Trento;
- attività che nel nuovo affidamento saranno svolte da STA o da soggetti esterni;
- corrispondenza tra le categorie professionali del personale uscente e quelle utilizzate nel PEFS.

Si ritiene opportuno integrare le informazioni rese nella RdA e nella documentazione a supporto dell'affidamento, esplicitando il raccordo tra il personale ricompreso nel perimetro della clausola sociale e il fabbisogno di personale assunto nel PEFS, distinguendo almeno per gestore uscente, categoria professionale, consistenza espressa in unità e in FTE e modalità di impiego nel servizio oggetto di affidamento. Appare inoltre opportuno fornire maggiori elementi informativi in merito ai criteri applicati per l'individuazione del personale non viaggiante impiegato promiscuamente nei diversi contratti di servizio e alle modalità di trattamento del personale addetto ad attività che, nel nuovo assetto organizzativo, saranno svolte da STA o da altri soggetti esterni al perimetro dell'affidamento. Tali informazioni consentirebbero di verificare la coerenza tra il perimetro del personale interessato dalla clausola sociale, il fabbisogno di personale considerato ai fini della predisposizione del PEFS e le informazioni richieste dalla Tabella 3 dell'Annesso 6 alla delibera n. 154/2019.

4. Sui requisiti di partecipazione.

La RdA non ripropone la configurazione dei requisiti tecnico-operativi che ha concorso all'annullamento della precedente procedura avente ad oggetto i medesimi servizi¹; essa prevede il requisito del patrimonio netto pari almeno al 15% del corrispettivo annuo posto a base di gara, in conformità a quanto previsto dall'articolo 48, comma 7, lettera b), del decreto-legge n. 50/2017 e

¹ "cfr. TRGA-Bolzano n. 82/2025; il ricorso in appello interposto dalla Provincia Autonoma di Bolzano e di ACP – Agenzia per i Contratti Pubblici è stato respinto da Cons. di Stato n. 6880/2025.

richiamato dalla Misura 19, punto 2, della delibera n. 154/2019. La disciplina di dettaglio dei requisiti è tuttavia rinviata al disciplinare di gara, che, secondo la RdA, prevale in caso di dubbio. **Si richiama l'attenzione sulla necessità di assicurare la coerenza tra le informazioni contenute nella RdA e quelle riportate nella documentazione di gara. Qualora siano previsti ulteriori requisiti di capacità economico-finanziaria o tecnico-professionale rispetto a quelli illustrati nella Relazione, si ritiene necessario che ne siano adeguatamente esplicitate le relative motivazioni, con particolare riferimento alla loro attinenza e proporzionalità rispetto all'oggetto della gara, nonché all'assenza di effetti discriminatori, in conformità ai principi di cui alla Misura 19 della delibera n. 154/2019, al fine di assicurare la massima partecipazione alla procedura.** In ogni caso, è necessario tenere conto dei principi affermati nelle pronunce relative alla precedente procedura, al fine di evitare che prescrizioni riferite alla fase esecutiva possano produrre effetti sostanzialmente equivalenti a requisiti di partecipazione, limitando le opportunità di accesso al mercato per operatori diversi dai gestori uscenti.

5. Sui criteri di aggiudicazione.

La RdA prevede il ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, con applicazione del metodo del ribasso sul prezzo complessivo. La Relazione indica che la componente economica avrà un peso prevalente e che sarà stabilita una soglia minima di qualità. La documentazione rinvia tuttavia integralmente al documento "Sistema di Valutazione delle Offerte" per la definizione dei criteri di valutazione - che dovrà avvenire nel rispetto dei principi indicati dalla Misura 20 -, dei relativi sistemi di ponderazione e delle modalità di attribuzione dei punteggi. Non è pertanto possibile verificare, sulla base della documentazione trasmessa, la relazione tra i criteri di aggiudicazione e gli obiettivi del nuovo affidamento.

La Misura 20, punto 5, della delibera n. 154/2019 prevede che l'Ente affidante descriva nella RdA i criteri di aggiudicazione, anche in relazione agli obiettivi del nuovo affidamento. Alla luce di tale previsione, **si ritiene necessario integrare la Relazione con una sintetica ma compiuta descrizione dei criteri e degli eventuali sub-criteri di valutazione, dei relativi sistemi di ponderazione e attribuzione dei punteggi, nonché delle modalità con cui gli stessi risultano funzionali al perseguimento degli obiettivi dell'affidamento e coerenti con i principi indicati dalla Misura 20 della delibera n. 154/2019. Tale integrazione consentirebbe di verificare la coerenza tra il sistema di valutazione delle offerte, la struttura dei punteggi e gli obiettivi di efficacia, efficienza e qualità perseguiti dalla procedura, in conformità a quanto previsto dalla Misura 20 della delibera n. 154/2019.**

6. Sugli obiettivi del Contratto di Servizio.

La RdA richiama tutte le tipologie di obiettivi previste dalla Misura 16 della delibera n. 154/2019. Con riferimento alla sostenibilità ambientale e alla digitalizzazione e innovazione tecnologica, sono tuttavia descritti prevalentemente investimenti, interventi e sistemi riconducibili alla Provincia, a STA o ai gestori dell'infrastruttura. Non emerge invece con sufficiente chiarezza il contributo atteso dall'Impresa Affidataria al conseguimento di tali obiettivi, né la relazione tra le prestazioni ad essa richieste, i relativi indicatori di monitoraggio e gli obiettivi perseguiti dall'affidamento; pertanto, **si ritiene necessario integrare la Relazione, esplicitando, per gli obiettivi di sostenibilità ambientale e di digitalizzazione e innovazione tecnologica, le prestazioni richieste all'Impresa Affidataria, i relativi indicatori di monitoraggio e le modalità attraverso cui tali prestazioni concorrono al perseguimento degli obiettivi dell'affidamento, in coerenza con quanto previsto dalla citata Misura 16.** La descrizione dovrebbe inoltre mantenere distinta la rappresentazione degli investimenti e degli interventi realizzati dalla Provincia, da STA o dai gestori dell'infrastruttura rispetto alle prestazioni operative e gestionali riconducibili all'Impresa Affidataria.

7. Sul Piano Economico Finanziario Simulato (PEFS).

Il PEFS è stato sviluppato per tutte le annualità dell'affidamento secondo gli Schemi 1, 2 e 3 dell'Annesso 5a/ferro e risulta, nel complesso, coerentemente collegato al prospetto di dettaglio dei costi e ai KPI. Dall'esame del modello sono tuttavia emerse alcune criticità di carattere tecnico, metodologico e classificatorio che richiedono chiarimenti, integrazioni e, in taluni casi, adeguamenti dei prospetti e delle relative assunzioni. In particolare, **si ritiene necessario assicurare la piena coerenza del PEFS e dei modelli destinati ai partecipanti alla gara con gli Schemi 1, 2 e 3 dell'Annesso 5a e con le indicazioni metodologiche dell'Annesso 5b alla delibera n. 154/2019, nonché la correttezza delle formule, delle classificazioni contabili e dei collegamenti tra i diversi prospetti. Appare inoltre opportuno che le ipotesi utilizzate per la valorizzazione delle singole poste siano adeguatamente illustrate nella documentazione di gara, al fine di consentire ai partecipanti di ricostruire con chiarezza i criteri adottati per la determinazione della base d'asta.** Le specifiche criticità rilevate e le conseguenti richieste di chiarimento, integrazione o adeguamento sono illustrate nei successivi paragrafi.

Schema 1 e prospetto di dettaglio dei costi:

- nello Schema 1, la formula utilizzata per determinare il totale dei costi operativi somma la voce 3.g, relativa agli incrementi di immobilizzazioni per lavori interni, anziché sottrarla, diversamente da quanto previsto dallo Schema 1 dell'Annesso 5a. L'errore non produce effetti nel PEFS trasmesso, poiché la voce è valorizzata a zero, ma determinerebbe una sovrastima dei costi operativi qualora la posta fosse valorizzata nel PEF di offerta; **si rende pertanto necessario correggere la formula del totale dei costi operativi, prevedendo la sottrazione della voce 3.g, nonché verificare la corretta replicazione della formula in tutte le annualità del PEFS e nei modelli che saranno messi a disposizione dei partecipanti alla procedura di gara;**
- il conguaglio relativo alla locazione del materiale rotabile STA utilizzato in Austria è rappresentato nello Schema 1 come costo negativo tra i servizi di terzi. L'Annesso 5b riconduce, invece, i proventi derivanti da noleggi attivi o da altre forme di messa a disposizione del materiale rotabile impiegato nel servizio alla voce "altri ricavi e proventi"; pertanto, **si ritiene necessario verificare la natura economica del conguaglio in esame e, qualora esso costituisca un provento derivante dalla messa a disposizione o dall'utilizzo del materiale rotabile, procedere alla relativa riclassificazione tra gli altri ricavi dello Schema 1, assicurando il conseguente aggiornamento dello Schema 3 e dei KPI interessati. Qualora, invece, la classificazione adottata trovi giustificazione nella specifica natura economica della posta, appare opportuno che le relative motivazioni siano esplicitate nella documentazione di gara.**

Schema 2, CIN, WACC e utile ragionevole:

- lo Schema 2 include nel capitale investito netto (CIN) i diritti d'uso relativi ai rotabili e agli immobili messi a disposizione da STA, contabilizzati secondo il principio IFRS 16, gli investimenti direttamente posti in capo all'impresa e le componenti del capitale circolante regolatorio. L'inclusione nel CIN dei diritti d'uso derivanti da rapporti di *leasing* o noleggio è prevista dagli Schemi dell'Annesso 5a e dalle indicazioni metodologiche dell'Annesso 5b qualora tali rapporti presentino le caratteristiche sostanziali previste dall'IFRS 16. La documentazione disponibile non consente, tuttavia, di ricostruire analiticamente la valorizzazione dei diritti d'uso, il relativo raccordo con i canoni e il piano di ammortamento. Tale profilo assume particolare rilievo poiché i diritti d'uso sui beni messi a disposizione da STA rappresentano una componente largamente prevalente del CIN e concorrono, pertanto, in misura significativa alla determinazione dell'utile ragionevole riconosciuto all'impresa. **Si ritiene opportuno fornire, nell'ambito della**

documentazione di gara, elementi informativi aggiuntivi che consentano di comprendere la composizione dei diritti d'uso relativi ai rotabili e agli immobili messi a disposizione da STA e il relativo impatto sul CIN regolatorio, anche mediante prospetti riepilogativi per categorie omogenee di beni o altra documentazione equivalente.

- nell'ultima annualità del PEFS i diritti d'uso relativi agli immobili e al materiale rotabile presentano valori residui negativi, seppur di entità marginale; **pertanto, si ritiene opportuno verificare la corretta quadratura dei relativi piani di ammortamento e, ove necessario, correggere le formule di calcolo al fine di assicurare il completo azzeramento dei valori contabili residui a fine periodo di affidamento;**
- con riferimento al capitale circolante, il credito verso l'Ente affidante risulta valorizzato nel PEFS sulla base di una percentuale applicata alla compensazione annua. **Si ritiene necessario raccordare tale valorizzazione alle effettive condizioni contrattuali di fatturazione e pagamento del corrispettivo, fornendo evidenza delle ipotesi adottate e che il valore iscritto corrisponda al credito medio annuo presunto rilevabile nel corso dell'esercizio, in coerenza con le indicazioni metodologiche dell'Annesso 5b;**
- la Provincia ha ipotizzato l'applicazione di un WACC pari al 6,50%, inferiore al valore settoriale del 6,97% pubblicato dall'Autorità con la delibera n. 28/2026, rappresentando che tale valore è stato individuato mediante una riduzione del 20% dell'*Equity beta*. La scelta è motivata con la configurazione *gross cost* dell'affidamento, la permanenza in capo alla Provincia del rischio commerciale, la disponibilità pubblica dei principali beni strumentali e il limitato livello degli investimenti direttamente posti in capo all'IA. La Misura 17, punto 1, lettera b), della delibera n. 154/2019 consente, in caso di appalto caratterizzato da un basso livello di rischio associato agli investimenti assunti dall'IA, di applicare un tasso inferiore al WACC ART, purché non inferiore al *risk free rate* nominale, previa consultazione degli *stakeholder* e adeguata motivazione della scelta. A tal fine, la Provincia ha sottoposto a consultazione la scelta di applicare un WACC diverso da quello pubblicato dall'Autorità, prevedendo nella RdA un termine di 35 giorni per la presentazione di eventuali osservazioni, allo stato decorso; non risultano tuttavia ulteriori comunicazioni in merito agli esiti della consultazione. La riduzione del 20% dell'*Equity beta* determina una diminuzione del WACC dal 6,97% al 6,50%, pari a 47 punti base. Gli elementi rappresentati dalla Provincia appaiono, in linea generale, coerenti con il presupposto previsto dalla citata misura regolatoria, relativo alla presenza di un limitato livello di rischio associato agli investimenti posti in capo all'IA. Le indicazioni metodologiche dell'Annesso 5b precisano, tuttavia, che i parametri che compongono il WACC ART non sono modificabili a posteriori né estrapolabili dalla formula generale al fine di adattarli a casi specifici o situazioni contingenti. **Si ritiene quindi necessario rivedere la metodologia utilizzata per la determinazione del tasso del 6,50%, eliminando il riferimento alla riduzione di un singolo parametro del WACC ART, e integrare la motivazione contenuta nella RdA sulla base dei presupposti previsti dalla Misura 17. La Provincia potrà confermare l'applicazione di un tasso inferiore al WACC ART, purché ne dimostri l'adeguatezza rispetto al livello di rischio associato agli investimenti posti in capo all'IA, alla composizione del CIN e all'effettiva allocazione dei rischi risultante dalla documentazione contrattuale e dalla relativa matrice.**

Schema 3 e metodo alternativo basato sull'EBIT margin:

- la Provincia ha effettuato la verifica prevista dalla Misura 17 della delibera n. 154/2019 in merito all'applicabilità della modalità alternativa di determinazione dell'utile ragionevole basata sull'*EBIT margin*, assumendo il tasso di riferimento del mercato pubblicato dall'Autorità e la percentuale del 50% prevista per gli affidamenti nella forma dell'appalto. La RdA indica che la condizione relativa all'impiego limitato o nullo di capitale si verifica dall'anno 11 all'anno 15. Dall'esame dello Schema 3 emerge, tuttavia, che la formula restituisce esito positivo già nell'annualità precedente, in ragione dello scostamento marginale tra il rapporto calcolato secondo il metodo ordinario e il valore di riferimento della modalità alternativa. Di qui la corretta applicazione della metodologia WACC alla procedura in oggetto. In proposito, **si ritiene tuttavia necessario coordinare l'indicazione contenuta nella RdA con le risultanze del PEFS, precisando le annualità interessate e illustrando l'eventuale criterio di arrotondamento applicato, che dovrà essere utilizzato in modo uniforme nei relativi calcoli;**
- nella formula utilizzata per calcolare la compensazione secondo il metodo alternativo, il termine corrispondente a $U \times C$ è sottratto, mentre lo Schema 3 dell'Annesso 5a ne prevede la somma. L'anomalia non produce effetti sui valori attualmente calcolati, poiché i ricavi generati dagli OSP e gli effetti positivi di rete sono valorizzati a zero. La formula determinerebbe tuttavia risultati differenti qualora tali componenti fossero valorizzate, anche in conseguenza dell'eventuale riclassificazione di altre poste economiche del PEFS; pertanto, **si ritiene necessario correggere la formula della compensazione alternativa in conformità allo Schema 3 dell'Annesso 5a e verificarne la corretta replicazione in tutte le annualità del modello e nei prospetti che saranno messi a disposizione dei partecipanti alla procedura di gara.**

Obiettivi di efficientamento e KPI.

- con nota prot. ART n. 98819/2025 dell'11 dicembre 2025, l'Autorità ha comunicato alla Provincia un valore di recupero dell'efficienza del costo operativo pari al 2,49% per il primo periodo regolatorio quinquennale, corrispondente a un tasso annuo costante dello 0,50%. La RdA indica che il PEFS è stato elaborato applicando tale tasso per l'intera durata dell'affidamento al costo operativo al netto dell'energia. Dall'esame del PEFS, l'obiettivo comunicato dall'Autorità risulta conseguito nel primo periodo regolatorio; tuttavia, la riduzione del relativo KPI non appare integralmente riconducibile al recupero di efficienza gestionale attribuibile all'IA, in quanto incorpora anche gli effetti di discontinuità tecniche e organizzative assunte nel modello, connesse, tra l'altro, all'evoluzione della flotta, del modello manutentivo e di alcuni costi transitori. **Si ritiene quindi necessario integrare la descrizione della metodologia adottata nella RdA, chiarendo in quale misura il miglioramento del KPI sia riconducibile a recuperi di efficienza gestionale attribuibili all'IA e in quale misura derivi, invece, dalle discontinuità tecniche e organizzative incorporate nel PEFS.**

8. Sulle condizioni minime di qualità (CMQ).

Le condizioni minime di qualità trovano descrizione nel capitolo 7 della RdA e nel relativo Allegato 4 e sono coerenti, sostanzialmente, con quanto previsto dalla delibera 16/2018. Tuttavia, emergono aspetti apparentemente incoerenti con le ipotesi contrattuali e che pertanto andrebbero rettificati, oltre ad elementi da meglio chiarire in sede di CdS e di documentazione di gara, come di seguito illustrato:

- a. relativamente al **sistema premiante** richiamato dalla RdA (pag. 33 del documento, la cui formulazione è ripresa anche a pag. 57 dell'Allegato 4) è indicato che i premi annuali, fissati dall'EA, sono relativi: *“ad aspetti qualitativi (diversi da quelli già indicati nel Contratto di servizio,*

inclusa l'offerta tecnica), nonché alla *"collaborazione dell'affidataria"*, per la valutazione della quale sono riportati a titolo esemplificativo alcuni indicatori. Nell'osservare come tutti gli aspetti qualitativi debbano trovare declinazione nel CdS e nei suoi allegati, si evidenzia la genericità del richiamo agli *"aspetti qualitativi"* non inerenti alla collaborazione dell'affidataria, che non consente di individuare il perimetro di applicazione del sistema premiante. È quindi necessario che nella documentazione di gara siano chiaramente esplicitati tutti gli aspetti qualitativi che saranno previsti nel CdS e il loro ruolo nel sistema premiante;

- b. relativamente ai **livelli minimi degli indicatori di qualità**, gli stessi risultano individuati solamente per il primo anno di vigenza contrattuale; al riguardo è necessario che gli stessi siano definiti in maniera preventiva e per ogni anno di durata contrattuale; inoltre, non è ritenuto adeguato ed efficiente il sistema descritto nella documentazione attraverso il quale l'incremento del livello minimo dell'anno successivo è subordinato al raggiungimento del target nell'anno precedente che andrà quindi rettificato prevedendo un incremento dei target a prescindere dai risultati ottenuti. In tale ambito la documentazione di gara dovrà altresì chiarire la possibilità per i partecipanti di proporre offerte migliorative (anche in termini di target degli indicatori) da considerare in sede di valutazione delle offerte. Inoltre, seppur nella Tabella 1 dell'Allegato 4 è ripotata la classificazione delle linee, nella descrizione degli indicatori e dei livelli minimi non vi è evidenza dell'effetto di tale classificazione sulla declinazione dei livelli minimi e/o delle penali. Si invita pertanto l'EA a meglio articolare gli obiettivi contrattuali attraverso la classificazione delle linee anche al fine superare i risultati poco soddisfacenti illustrati nella RdA, su alcune linee, e derivanti dalla gestione precedente;
- c. relativamente ai **servizi che presentano carattere transfrontaliero** è indicato che il CdS e i relativi OSP risultano circoscritti alla quota parte dei servizi ricadente nel territorio nazionale. In considerazione del fatto che eventuali disservizi sulla rete austriaca potrebbero avere conseguenze sulla qualità e il proseguimento delle corse sul territorio italiano (e viceversa), andrebbero meglio chiariti gli OSP in termini di informazioni all'utenza prima e durante il viaggio relativi ai servizi transfrontalieri e le modalità con le quali tali informazioni saranno scambiate tra i due operatori (per la quota italiana e quella austriaca) che risulteranno gestori del servizio;
- d. relativamente all'**indicatore di regolarità**, rileva come per il calcolo siano utilizzate unità di misura espresse in treni-km invece che la numerosità dei treni; tale nuova formulazione (diversa da quelle prevista dalla regolazione) non trova giustificazione nella RdA che non dimostra, quindi, un inasprimento della CMQ; pertanto, è necessario che il calcolo sia ricondotto alla numerosità dei treni come da Misura 7 della delibera 16/2018;
- e. per quanto riguarda l'**indicatore di puntualità**, è necessario che, in coerenza con la Misura 7 della delibera 16/2018, lo stesso sia calcolato con riferimento al servizio relativo a domanda di trasporto rilevante e non rilevante individuando quindi un sistema maggiormente incentivante che potrà prevedere (anche congiuntamente) livelli minimi e penali unitarie differenziate;
- f. relativamente ai **livelli minimi in termini di accessibilità commerciale** rileva la competenza attribuita a STA (società *in house* dell'EA) in merito alla vendita dei titoli di viaggio e la gestione dei canali commerciali (*infra*), da cui parrebbe conseguire che per i seguenti indicatori non sono previsti livelli minimi e penali in capo all'IA: dotazione adeguata di canali di vendita su tutta la rete (%ACV); disponibilità/funzionamento di SBT - sistemi di biglietteria telematica (%BTCL); funzionamento delle BSS full (rilevanti ai sensi della Delibera ART 16/2018) - biglietterie automatiche (%BAUT); funzionamento delle validatrici (%VAL). Al riguardo si osserva che, l'assenza in capo all'IA di OSP relativi a tali indicatori non fa venir meno la necessità di monitorare gli stessi garantendo l'informazione agli utenti. Pertanto, ferma restando la necessità che siano garantiti agli utenti e ai cittadini il raggiungimento dei livelli qualitativi minimi del servizio a

prescindere dal soggetto incaricato delle attività, risulta necessario che l'EA disciplini nei rapporti contrattuali con STA gli aspetti qualitativi di sua competenza; in tale ambito, è opportuno che il monitoraggio annuale degli indicatori sopra richiamati sia conferito alle responsabilità di STA e, per facilitare l'accesso a tali informazioni da parte degli utenti, andranno integrati nella Carta della qualità dell'IA dando evidenza dell'assenza di obblighi in capo all'IA e specificando le competenze in materia a STA;

- g. sempre in tema di **vendita titoli di viaggio**, la RdA identifica in capo a STA le competenze sui canali commerciali a terra e telematici, mentre all'IA parrebbero attribuite solo responsabilità sulla vendita a bordo treno, attività rispetto alla quale STA metterà a *“disposizione dell'affidataria un'interfaccia API per la generazione di titoli di viaggio. Dopo aver inserito le informazioni di base necessarie (percorso, numero di passeggeri, numero di biciclette, di animali etc.), tutti gli attributi necessari all'emissione del titolo di viaggio vengono trasferiti tramite questa interfaccia al sistema di ticketing della STA”* (pag. 39 della RdA). A fronte di tale scenario, pare incoerente e non giustificata la previsione in capo all'IA degli obblighi, a proprie spese, della *“vendita di biglietti di altre reti nazionali e internazionali”* (punto 3, art. 13, Allegato 4) non essendo stato attribuito all'impresa nessun obbligo (né stimati nel PEFS i relativi costi) in termini di dotazione di canali commerciali. Quanto richiesto dall'EA è invece da attribuire più correttamente in capo a STA, proprietario dei relativi asset e gestore della relativa attività di vendita, che potrà strutturare i propri strumenti (punti vendita, biglietterie automatiche, app e validatrici) per tali scopi;
- h. in tema di **diffusione della vendita dei titoli di viaggio dei servizi di cui al CdS**, al medesimo punto 3 dell'art. 13 sono previsti obblighi in capo all'IA relativamente alla trasmissione, gestione e relative incombenze, dei dati alla piattaforma PICO di Trenitalia e alla piattaforma internazionale “Merits” affinché le stesse possano vendere i titoli di viaggio di cui al CdS. Innanzi tutto, rileva come, al fine di garantire la massima accessibilità al servizio, la vendita dei titoli di viaggio dei servizi OSP dovrebbe essere garantita a qualsiasi operatore e piattaforma che ne faccia richiesta e non solo ai due menzionati. Ad ogni modo, come richiamato nella RdA e precedentemente illustrato, risultano già in capo a STA il possesso dei dati e degli strumenti (API) per consentire a soggetti terzi la vendita dei titoli di viaggio di cui al CdS. Pertanto, è opportuno che siano disciplinati in capo a STA tali obblighi, di tale evenienza va data esplicita descrizione anche in sede di PAD illustrando le modalità con le quali soggetti terzi possono richiedere a STA accesso ai sistemi per la vendita dei titoli di viaggio;
- i. in merito al **Piano operativo per la sicurezza**, lo stesso è descritto all'art. 17 dell'Allegato 4, dove è indicato che il Piano dovrà contenere un'attività di controllo biglietti che garantisca la consuntivazione di un viaggiatore controllato, rispettivamente, ogni 120 secondi (per treni ad alta frequentazione) e 180 secondi (per gli altri treni). Al riguardo è necessario che il testo sia integrato indicando la base di calcolo rilevante per tale frequenza di rilevazione (ad es. l'orario di servizio della singola linea);
- j. in merito all'**indicatore aggiunto “P_SEC_ASS” relativo al presidio della sicurezza** (art. 17, co. 2 dell'Allegato 4) lo stesso ha l'obiettivo di misurare la percentuale di ore di presidio svolte rispetto ad un valore minimo di 10.000 ore anno; al riguardo è anche prevista una CMQ per l'indicatore pari al 95% che, nel caso non traguadata, prevede una penale *“per ogni ora di presidio non effettuata rispetto alla soglia minima”*. La formulazione dell'indicatore presenta alcuni refusi ed elementi non chiari, rispetto ai quali si propone una revisione. In primo luogo, rileva un refuso nella formulazione matematica che riporta il rapporto *“10.000/ ore di servizio effettivamente svolte”* che andrebbe evidentemente invertita. In secondo luogo, non è chiaro il meccanismo delle penali e quale sia “la soglia minima” di riferimento. Infatti, avendo posto una CMQ pari al 95%, questa corrisponde a 9.500 ore di servizio svolte, con la conseguenza che, nel caso di

consuntivazione di una percentuale minore al 95%, non è chiaro se l'ammontare delle ore oggetto di penale sia da calcolare come differenza rispetto alle 10.000 ore o rispetto alle 9.500. Vista la struttura della penale unitaria, al fine di semplificare la misurazione della specifica prestazione e preservare gli obiettivi da raggiungere, si suggerisce di modificare l'indicatore inserendo semplicemente il livello minimo delle ore di presidio da effettuare che saranno poi da confrontare con quelle consuntivate. Nel caso in cui quest'ultime siano inferiori alla soglia minima, la penale potrà essere applicata alla differenza dei due valori;

- k. relativamente alle **“Linee guida per la redazione del Piano di intervento”** (parte B dell'Allegato 4), è necessario che le stesse garantiscano anche per i servizi sostitutivi l'accessibilità alle PMR compresa la relativa assistenza (ad esempio per lo spostamento dalla stazione ferroviaria al punto di imbarco del mezzo sostitutivo, la salita e la discesa da questo, ecc.); inoltre, il piano dovrà indicare i tempi entro i quali devono essere attivati i servizi sostitutivi in coerenza con criteri esposti al punto 8 della Misura 7. L'EA potrà individuare criteri maggiormente stringenti e allo stesso modo le IF potranno proporre, in sede di offerta, soluzioni migliorative ai livelli minimi.

9. Sul Piano di Accesso al Dato (PAD).

In relazione al PAD, è necessario che per tutti gli indicatori di qualità del CdS sia prevista la pubblicazione dei risultati nella Carta della qualità. In merito alla vendita dei titoli di viaggio, in considerazione del trasferimento a STA di tutti gli obblighi in materia, è necessario che il PAD sia integrato specificando le modalità con le quali soggetti terzi possono richiedere a STA accesso ai sistemi per la vendita dei titoli di viaggio. Il PAD indica che l'accesso ai dati in *real time* sulla circolazione dei treni è reso disponibile sul portale [“altoadigemobilità.info”](http://altoadigemobilità.info) in maniera gratuita entro certi limiti di utilizzo (in termini di interrogazione e scarico dei dati); al riguardo **è necessario che il documento sia integrato esplicitando anche le modalità con le quali un soggetto può avere accesso al portale “altoadigemobilità.info” oltre ai limiti indicati.**

10. Sui costi predefiniti e i meccanismi di conguaglio.

Il PEFS distingue tra una quota della compensazione soggetta a ribasso e una quota non soggetta a ribasso. Quest'ultima è riferita principalmente a costi predefiniti o esogeni, tra cui l'accesso all'infrastruttura, l'energia e il gasolio di trazione, i costi di utilizzo dei beni messi a disposizione da STA e altre componenti individuate dalla Provincia. La distinzione appare funzionale a isolare le voci il cui valore dipende prevalentemente da determinazioni esterne all'IA o da soggetti terzi. Sebbene la documentazione disciplini i meccanismi di indicizzazione, conguaglio, revisione contrattuale e allocazione dei rischi, non risulta tuttavia immediatamente individuabile, per le principali componenti economiche del PEFS, il relativo trattamento ai fini del ribasso, dell'efficientamento e dei conguagli previsti per le componenti vincolate in base d'asta; **pertanto, si ritiene necessario che la documentazione di affidamento consenta di ricostruire in modo univoco, per le principali componenti predefinite o soggette a conguaglio, quali componenti siano soggette a ribasso, quali siano assoggettate agli obiettivi di efficientamento, quali siano oggetto di indicizzazione o conguaglio e a quale parte sia attribuito il relativo rischio economico.** Inoltre, poiché il PEFS assume l'utilizzo del materiale rotabile e degli impianti messi a disposizione da STA e valorizza i relativi costi mediante componenti predefinite, **si ritiene di dover precisare se tale assetto costituisca il modello organizzativo necessariamente applicabile dall'impresa affidataria ovvero un'ipotesi di riferimento adottata ai fini della costruzione del PEFS, specificando in quest'ultimo caso le eventuali condizioni e modalità di utilizzo di beni alternativi nella disponibilità dell'operatore economico.**

Con riferimento ai costi dell'energia di trazione, il prezzo unitario presenta caratteristiche largamente esogene, mentre i consumi possono dipendere almeno in parte dall'organizzazione dell'esercizio, dall'impiego della flotta e dalle modalità di conduzione del servizio; **pertanto, si ritiene necessario**

chiarire se i meccanismi di conguaglio previsti neutralizzino esclusivamente le variazioni di prezzo oppure anche gli scostamenti delle quantità consumate e, in tale seconda ipotesi, se e come siano preservati gli incentivi dell'IA al contenimento dei consumi influenzabili attraverso la gestione del servizio.

11. Sul monitoraggio e la verifica dell'equilibrio economico-finanziario.

La documentazione prevede l'aggiornamento annuale delle componenti economiche, l'applicazione dei conguagli e della Matrice dei rischi e, al termine di ciascun periodo regolatorio quinquennale, il confronto tra il PEF contrattuale e il PEF consuntivo. La disciplina della verifica periodica dell'equilibrio economico-finanziario e della revisione del PEF prevede l'attivazione di specifici meccanismi al verificarsi di uno scostamento superiore al 30% rispetto all'utile ragionevole programmato. In proposito, **si ritiene necessario chiarire in modo più puntuale, nella documentazione di gara, la base di calcolo di tale soglia, il periodo temporale di riferimento e il raccordo con il PEF consuntivo elaborato ai sensi della Misura 28 della delibera n. 154/2019. Dovrà inoltre essere chiarito il coordinamento tra tale meccanismo e quello previsto per la prevenzione delle eventuali sovracompenzazioni, specificando se la soglia del 30% operi esclusivamente ai fini della sotto-compensazione ovvero rilevi anche nell'ambito delle verifiche relative alla sovracompenzazione.**

12. Sull'allocazione dei rischi.

La Matrice dei rischi è stata predisposta secondo lo schema dell'Annesso 4 alla delibera n. 154/2019 e individua i principali rischi allocati alle Parti, rinviando, per taluni profili, alle disposizioni contenute nella restante documentazione di affidamento. Si rileva, tuttavia, un disallineamento in merito al criterio di prevalenza documentale. La Matrice dei rischi prevede infatti che, in caso di conflitto o disallineamento tra le proprie disposizioni e quelle contenute nella documentazione di gara, prevalga quest'ultima, mentre la RdA richiama la prevalenza della Matrice dei rischi; pertanto, **si ritiene necessario coordinare le relative disposizioni, individuando in modo espresso e univoco la gerarchia applicabile in caso di contrasto tra RdA, Matrice dei rischi, contratto di servizio e restante documentazione di gara.**

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, sono rese le osservazioni di cui alla delibera n. 154/2019 e alla delibera n. 120/2018, con l'invito a dare seguito a quanto espresso, integrando opportunamente e correggendo, secondo quanto indicato, la RdA, il PEFS e la documentazione che disciplinerà la procedura di affidamento.

Si rammenta che, ai sensi della Misura 2, punto 2, della delibera n. 154/2019, la versione definitiva della RdA dovrà essere pubblicata sul sito *web* istituzionale dell'Ente affidante; pertanto, si invita la Provincia a dare riscontro all'Autorità delle integrazioni apportate, trasmettendo la versione definitiva della RdA e dei relativi allegati, nonché gli Schemi di PEF aggiornati in esito alle correzioni richieste.

A fini di monitoraggio del settore, si richiede altresì, al termine dell'*iter* amministrativo, di trasmettere copia del nuovo CdS e dei correlati atti di affidamento.

Ai sensi della Misura 2, punto 2, della delibera n. 154/2019, le presenti osservazioni sono pubblicate sul sito *web* istituzionale dell'Autorità.

Con i migliori saluti.

Alessio Quaranta

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