

Parere n. 12/2023

Parere reso alla Provincia Autonoma di Trento 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 27 luglio 2023

premessi 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 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 Trento (di seguito: Provincia) – ente competente della programmazione, affidamento, e gestione dei servizi di trasporto pubblico provinciali – con nota del 3 aprile 2023 (prot. ART n. 5206/2023) 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 27 giugno 2023 (prot. ART n. 24668/2023), ha trasmesso la RdL aggiornata con approfondimenti e chiarimenti;

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

Con riferimento al disegno dei lotti prospettato, che prevede due lotti dei servizi ferroviari, confermando l'assetto attuale anche in termini di offerta di servizi, di imprese affidatarie e di modalità di affidamento, esso si configura come il risultato di scelte adottate preventivamente dalla Provincia relativamente, *inter alia*, all'impresa *in house* Trentino Trasporti S.p.A. che, dal 2013-2014, è divenuta affidataria di quota parte dei servizi sulla linea Valsugana, nell'ambito di un progetto di subentro integrale nei servizi su tale linea, da realizzarsi in un orizzonte temporale medio-lungo e non ancora completato. Pertanto la scelta della configurazione dei lotti operata dalla Provincia è condizionata, anche in termini di dimensioni dei lotti, dalla scelta della modalità di affidamento e, conseguentemente, riflette, anche nelle motivazioni illustrate nella RdL a supporto della scelta stessa, vincoli derivanti da capacità, competenze e dotazioni delle imprese *incumbent* affidatarie dirette o *in house*; in alternativa, in assenza dell'individuazione preventiva della modalità di affidamento, sarebbe stato possibile svolgere considerazioni in merito a scenari alternativi, lasciando al mercato l'opportunità di esprimere il proprio interesse anche sulla totalità dei servizi del bacino provinciale, con la possibilità che operatori diversi avrebbero potuto risultare interessati, anche attraverso opportune forme di aggregazione.

La scelta dei lotti si colloca peraltro in un contesto articolato caratterizzato dalle specificità territoriali in termini di morfologia del territorio e di concentrazione della popolazione nelle valli principali, dalle

peculiarità delle linee, con particolare riferimento alla linea Trento-Malé-Mezzana a scartamento ridotto, dagli interventi infrastrutturali previsti, quali l'elettificazione della linea Valsugana, e dalle recenti criticità legate all'usura anomala dei bordini delle ruote sulla linea Valsugana attualmente non risolte completamente.

Si ritiene che le evidenze fornite in merito allo scenario prospettato per gli ultimi anni del periodo di durata del contratto di prossima stipula con Trentino Trasporti S.p.A., che prevede l'ampliamento del perimetro dei servizi svolti con il subentro integrale sulla linea Valsugana (*supra*), siano in linea con i principi di economicità indicati dalla delibera 48/2017, considerate le possibili economie di scala che parrebbero emergere e il risparmio di risorse stimato.

Pertanto, considerato che il disegno dei lotti individuato costituisce il risultato di scelte pregresse e di un contesto complessivo caratterizzato da elementi di complessità e incertezza, stante l'applicazione della metodologia disciplinata dalla delibera 48/2017 da parte della Provincia come descritta nella RdL, si ritiene di prendere atto della scelta in merito ai lotti di affidamento dei servizi ferroviari, esprimendo alcune raccomandazioni per il futuro.

In primo luogo, si raccomanda di inserire nei contratti di servizio di prossima stipula appositi obblighi in capo alle imprese affidatarie sulla periodica e sistematica rilevazione e trasmissione alla Provincia dei dati disaggregati 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.

Inoltre, si raccomanda di prevedere apposite clausole nei contratti di servizio che consentano di attuare l'evoluzione prospettata negli ultimi anni del periodo di durata contrattuale con l'integrale subentro di Trentino Trasporti S.p.A. nei servizi sulla linea Valsugana, nonché clausole di flessibilità che, nei limiti previsti dall'ordinamento, consentano di rimodulare l'offerta di servizi in base all'evoluzione della domanda ricavabile dai dati del sistema di monitoraggio disciplinato nei contratti stessi (*supra*). Tale ultimo aspetto rileva con specifico riferimento al fine di verificare il realizzarsi delle ipotesi assunte relativamente alla domanda potenziale e, in particolare, del raddoppio dei passeggeri sulla linea Valsugana in conseguenza dell'elettificazione e dell'introduzione del nuovo materiale rotabile: i dati raccolti potranno essere utilizzati altresì per individuare opportune azioni da adottare per favorire lo *shift* modale dal modo privato.

I dati raccolti dovranno inoltre essere utilizzati per la futura definizione dei lotti che la Provincia dovrà effettuare con l'approssimarsi della scadenza dei contratti di servizio di prossima stipula, anche in considerazione della circostanza per la quale, come noto, la modalità di affidamento diretto nel settore ferroviario è ammessa dalla normativa europea fino al 24 dicembre 2023 (Regolamento (CE) n. 1370/2007).

A tal proposito, nel rammentare gli specifici obblighi di motivazione in capo all'ente competente ai sensi dell'art. 17 comma 2 del d.lgs. n. 201/2022 relativamente all'affidamento *in house*, si raccomanda, per il futuro, di effettuare valutazioni più ampie sulla perimetrazione dei lotti, prendendo in considerazione la possibilità di individuare lotti sovraprovinciali, previa intesa con la Provincia Autonoma di Bolzano e/o altre regioni limitrofe, sia per la contenuta produzione chilometrica dei servizi ferroviari di competenza provinciale, sia in quanto l'affidamento della linea del Brennero nella sua interezza, compresa la parte di competenza della confinante già richiamata Provincia Autonoma di Bolzano, potrebbe consentire lo sviluppo di economie di scala e attrarre eventuali operatori interessati in caso di gara.

Anche in correlazione a tale tematica, si raccomanda di analizzare la redditività delle linee ferroviarie, utilizzando i dati raccolti con il sistema di monitoraggio da disciplinare nell'ambito dei contratti di servizio di prossima stipula (*supra*), rilevando in maniera puntuale la tipologia di esigenze di mobilità soddisfatte dalle singole linee (sistemica/pendolare vs. occasionale/turistica) nei diversi periodi dell'anno (alta/bassa stagione, periodo invernale/estivo) e giorni della settimana (feriale/festivo), al fine di valutare 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.

Inoltre, si raccomanda di ampliare l'analisi della domanda (anche per le componenti di domanda occasionale e turistica), sfruttando le opportunità derivanti dai *big data* e dalle evoluzioni tecnologiche (ad esempio dati derivanti dall'uso degli *smartphone*, dispositivi per il conteggio dei passeggeri a bordo dei mezzi e alle stazioni, ecc.), e valutando di dotarsi di modelli trasportistici per la simulazione dell'interazione tra la domanda di mobilità e l'offerta di servizi, al fine di ottenere elementi quantitativi utili per assumere le decisioni in materia di servizi di trasporto pubblico.

Con riferimento alla domanda debole, oltre a raccomandare per il futuro di quantificare la domanda espressa dalle aree a domanda debole e analizzarne le caratteristiche (frequenza e motivo degli spostamenti, mobilità turistica/occasionale e mobilità pendolare) al fine di programmare un'offerta di servizi adeguata a rispondere alle specifiche esigenze rilevate (trasporto a chiamata, servizi di linea in specifici orari/giorni della settimana, servizi di adduzione alla rete dei servizi "portanti" automobilistici e ferroviari), anche in considerazione delle peculiarità del territorio evidenziate nella RdL, si ritiene necessaria un'analisi della domanda debole nelle sue caratteristiche temporali e socio-economiche, al fine di pervenire a una programmazione efficace dei servizi di trasporto di competenza (con tutte le modalità).

Relativamente all'offerta di servizi programmata, oltre a raccomandare una migliore correlazione tra l'evoluzione stimata della domanda di spostamenti e le modifiche da apportare all'offerta di servizi, con riferimento ai servizi automobilistici integrativi/sostitutivi dei servizi ferroviari sulla Trento-Malé-Mezzana (13.600 km), si rammenta l'obbligo di cui all'art. 34-octies d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, integrandoli nella programmazione dei servizi su strada, analogamente a quanto indicato per i servizi della stessa tipologia svolti sulla linea Valsugana.

Si rimane in attesa di ricevere la Relazione di Affidamento *ex delibera* 154/2019 e il PEF/PRO *ex delibera* 120/2018 dove, sulla base di quanto prospettato dalla Provincia, ci si aspetta di trovare valutazioni in merito a uno scenario più cautelativo in termini di incremento della domanda sulla linea Valsugana, nonché affinamenti sulle previsioni dei ricavi e sulle stime dei costi e dei corrispettivi. Inoltre, con riguardo alle modalità di applicazione del *price-cap* nel contesto specifico, che riflettono quanto rappresentato dalla Provincia in merito all'obiettivo di consentire un ampio accesso al servizio di trasporto pubblico tramite l'individuazione di tariffe sociali, si raccomanda, in sede di definizione del CdS, di adottare anche meccanismi per incentivare gli operatori al 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 e con l'invito a dare seguito alle osservazioni espresse, ed è trasmesso alla Provincia e pubblicato sul sito *web* istituzionale dell'Autorità.

Torino, 27 luglio 2023

Il Presidente

Nicola Zaccheo

(documento firmato digitalmente,
ai sensi del dlgs. N. 85/20225)