

AUTONOME PROVINZ
BOZEN - SÜDTIROL



PROVINCIA AUTONOMA
DI BOLZANO - ALTO ADIGE

PROVINCIA AUTONOMA DE BULSAN - SÜDTIROL

SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE EXTRAURBANO CON AUTOBUS DI COMPETENZA DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO

**Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei
requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta
(ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21)**

Sommario

1. Sintesi preliminare.....	
1.1. Informazioni di Sintesi.....	
1.2. Soggetto Responsabile della compilazione	
2 NORMATIVA DI RIFERIMENTO	
3. CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE	
3.1 Caratteristiche del servizio	
3.2 Obblighi di servizio pubblico e universale	
4. MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA	
4.1 Contesto normativo	
4.2 Scelta modello di affidamento	

1. Sintesi preliminare

La presente relazione è redatta ai sensi dell'art. 34 comma 20 D.L. n.179 del 2012, convertito in legge n.221 del 17 dicembre 2012, che prevede:

“Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste”.

1.1. Informazioni di Sintesi

<i>Oggetto dell'affidamento</i>	Servizi di Trasporto Pubblico Locale extraurbano con autobus di competenza della Provincia Autonoma di Bolzano
<i>Ente affidante</i>	Provincia Autonoma di Bolzano – Ripartizione Mobilità Piazza Silvius Magnago 1, 39100 Bolzano La Provincia di Bolzano ha competenza primaria in materia di trasporto pubblico locale ai sensi dello Statuto di Autonomia DPR 31 agosto 1972, n. 670 e della relativa norma di attuazione di cui al DPR 19 novembre 1987, n. 527 in materia di comunicazione e trasporti di interesse provinciale.
<i>Tipo di affidamento</i>	Concessione ai sensi del Regolamento CE 1370/2007
<i>Modalità di affidamento</i>	Affidamento diretto a una società direttamente controllata dalla Provincia della rete di trasporto principale ecosostenibile e affidamento tramite procedura di gara dei rimanenti ambiti territoriali, ai sensi del Regolamento (CE) n.1370/2007, come aggiornato dal Regolamento (UE) 2338/2016 e per quanto rilevanti e compatibili, della Direttiva 23/2014 UE, del Decreto legislativo n. 442/1997, del Decreto Legge n. 50/2017, della legge provinciale 23 novembre 2015, n.15 in tema di mobilità pubblica e della legge provinciale 17 dicembre 2015, n.16. Ci si conforma al principio di "libera amministrazione" come affermato dalla segnalazione congiunta AGCM- ANAC- ART del 25 ottobre 2017 e liberamente si fa riferimento a disposizioni del codice dei contratti pubblici, approvato con il decreto legislativo 18 aprile 2016, n.50, per alcuni aspetti sostanziali e procedurali.
<i>Durata del contratto</i>	10 anni
<i>Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo</i>	La presente relazione riguarda un nuovo affidamento in sostituzione delle attuali concessioni rilasciate nel 2009 che rinnovavano le concessioni in essere degli anni '60 e '70.
<i>Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare</i>	Ambito Territoriale Omogeneo della Provincia di Bolzano come previsto nel Piano Provinciale per la Mobilità, approvato con delibera della Giunta provinciale n. 20 del 09.1.2018.

1.2. Soggetto Responsabile della compilazione

<i>Nominativo</i>	Ing. Martin Vallazza, Direttore della Ripartizione Mobilità
<i>Ente di riferimento</i>	Provincia Autonoma di Bolzano
<i>Area/servizio</i>	Ripartizione Mobilità
<i>Telefono</i>	0471-414690
<i>Email</i>	mobilita.mobilitaet@provincia .bz.it
<i>Data di redazione</i>	21.10.2020

2 - NORMATIVA DI RIFERIMENTO

L'affidamento dei servizi di Trasporto Pubblico Locale della Provincia Autonoma di Bolzano è assoggettato all'applicazione della normativa di settore, della quale si riporta una breve sintesi, a carattere orientativo e non esaustivo.

- **Regolamento CE n. 1370/2007 e s.m.i.** *“relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70”.*
- ☐ **D. Lgs. 422/97 e s.m.i.** *“Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59.”*
- ☐ **D.L. 138 del 18/08/2011 e s.m.i.** che all'art. 3-bis regola gli *“Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locale”*.
- ☐ **D.L. n.179 del 2012 Art. 34**, che stabilisce la necessità della presente relazione (comma 20) e regola l'adeguamento degli affidamenti alla normativa europea (comma 21).
- ☐ **D. Lgs.50 del 2016 “Codice dei contratti pubblici”**, in quanto applicabile.
- ☐ **D.L. 50/2017 e s.m.i.** così come convertito in Legge, con particolare riferimento a:
 - ☐ Art. 27 *Misure sul trasporto pubblico locale*
 - ☐ Art. 48 *Misure urgenti per la promozione della concorrenza e la lotta all'evasione tariffaria nel trasporto pubblico locale*
- ☐ **Decreto Ministeriale n. 157 del 28.03.2018** - *“Costi Standard”* del Ministero dei Trasporti (MIT)
- ☐ **Statuto di Autonomia DPR 31 agosto 1972, n 670** e della relativa norma di attuazione di cui al DPR 19 novembre 1987, n. 527 in materia di comunicazione e trasporti di interesse provinciale
- ☐ **Legge provinciale n. 15 del 23 novembre 2015 e s.m.i.**
- ☐ **Legge provinciale n. 16 del 17 dicembre 2015 e s.m.i.**
- ☐ **Deliberazione dell'Autorità Regolazione Trasporti - ART n.49/2015** *“Misure regolatorie per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l'assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri e definizione dei criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici e avvio di un procedimento per la definizione della metodologia per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento”*
- ☐ **Deliberazione dell'Autorità Regolazione Trasporti - ART n.48/2017** *“Atto di regolazione recante la definizione della metodologia per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento, ai sensi dell'articolo 37, comma 3, lettera a), del decreto-legge n. 201/2011 e dell'articolo 37, comma 1, del decreto-legge n. 1/2012”.*
- ☐ **Deliberazione dell'Autorità Regolazione Trasporti - ART n.154/2019** *“Conclusione del procedimento per l'adozione dell'atto di regolazione recante la revisione della delibera n. 49/2015, avviato con delibera n. 127/2017”* in quanto applicabile.

3 - CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

3.1 Caratteristiche del servizio

Il servizio di TPL su gomma extraurbano in Provincia di Bolzano è attualmente svolto da 21 aziende concessionarie, sulla base dei relativi decreti di concessione rilasciati dall'Assessore alla mobilità nell'anno 2009.

19 di queste aziende di trasporto sono riunite nel LiBUS - Consorzio dei concessionari della Provincia di Bolzano.

Il trasporto pubblico in Provincia di Bolzano è caratterizzato dall'integrazione dei diversi mezzi di trasporto pubblico (servizi di trasporto di linea con autobus, servizi tranviari, funiviari, su impianti fissi e treni regionali per le tratte di competenza tariffaria della Provincia) che sono riuniti in un unico sistema tariffario e orario.

La produzione complessiva del bacino di programmazione per i servizi di trasporto extraurbano con autobus, programmata per l'anno 2020, è pari a circa 28,7 milioni di km.

Il sistema di mobilità altoatesino, che di fatto rappresenta un fiore all'occhiello nel panorama nazionale è connotato da una governance forte e strutturata nell'ambito di un contesto decisamente evoluto che consente di gestire efficacemente il "gross cost" per tutte le modalità di trasporto pubblico e di conseguire livelli di servizio decisamente elevati - per efficacia e qualità - sia per i residenti sia per i numerosi turisti.

Storicamente, a differenza di altre regioni, l'Alto Adige da sempre ha posto una grande attenzione al trasporto pubblico. In particolare, è con il sistema integrato AltoAdige Pass che il trasporto pubblico ha fatto un salto di qualità enorme e la grande diffusione dello stesso tra la popolazione dimostra l'apprezzamento di tale soluzione (circa 270.000 Alto Adige pass attivi su una popolazione di 520.000 residenti).

Nell'ambito delle proprie competenze la Provincia di Bolzano ha deciso di pianificare e gestire il sistema tariffario senza alcuna possibilità di intervento degli operatori, adottando tariffe sociali tra le più basse in Europa.

Il territorio della Provincia di Bolzano è completamente montuoso ed è contraddistinto da alcune vallate di fondovalle e numerose vallate laterali. Il 93% del territorio provinciale è considerato "svantaggiato" dalla Direttiva 75/268/CEE. Questo dato trova un'implicita conferma anche nella classificazione delle aree interne operata dal Ministero per lo Sviluppo Economico in base alla quale il territorio provinciale, fatta eccezione per la Val d'Adige tra Ora e Merano e per i comuni della Val Gardena e di Bressanone, è annoverato tra le "aree interne". La popolazione è distribuita per il 78% in "centri" e per il restante 22% in "nuclei" e "case sparse".

Il servizio di trasporto automobilistico extraurbano presenta una distribuzione e un'organizzazione sul territorio assai eterogenea che risente della volontà di ricercare una puntuale integrazione con la ferrovia attraverso servizi in rendez-vous nelle principali stazioni o dell'esigenza di rafforzare la capacità in particolari fasce orarie con servizi automobilistici integrativi dei servizi ferroviari sulle medesime relazioni.

La Provincia di Bolzano è da anni impegnata in un'azione ad ampio spettro di potenziamento del sistema di trasporto pubblico locale basata su una forte centralizzazione dell'azione d'indirizzo e di programmazione, supportata da ingenti investimenti e dalla previsione di un rilevante capitolo di spesa corrente per il finanziamento dei servizi di trasporto, con l'obiettivo di mettere a disposizione degli utenti una rete multimodale di elevata qualità e altamente accessibile grazie a un sistema di bigliettazione all'avanguardia. La validità di questo approccio, oltre che dai trend positivi del numero di passeggeri trasportati, è confermata dall'andamento delle variabili demografiche nelle aree più periferiche della Provincia, nelle quali il mantenimento di un'offerta di trasporto pubblico quantitativamente elevata a fronte di una domanda relativamente modesta ha contribuito, in sintonia con altre politiche economiche e sociali messe in atto dalla Provincia di Bolzano, al radicamento della fascia di popolazione più giovane evitando fenomeni di invecchiamento della popolazione, di abbandono delle zone rurali e di depauperamento del tessuto economico.

3.2 Obblighi di servizio pubblico e universale

Gli obblighi di servizio pubblico possono definirsi come i “*servizi forniti dietro retribuzione, che assolvono missioni d'interesse generale e sono quindi assoggettati dagli Stati membri a specifici obblighi di servizio pubblico*” (cfr. Commissione Europea).

Si tratta di servizi che le autorità pubbliche ritengono di interesse generale e che, se affidati al mercato, potrebbero non essere garantiti. Il riconoscimento di un'attività come di interesse economico generale comporta il suo assoggettamento ad una disciplina regolatoria in misura e con modalità correlate e proporzionali all'obiettivo che l'autorità pubblica ha assegnato al servizio.

Obiettivi della Provincia di Bolzano nel settore sono rappresentati da

- ☐ realizzazione di un sistema di trasporto pubblico locale integrato in grado di garantire adeguati servizi a tutela dell'utenza pendolare;
- ☐ ottimizzazione degli orari e delle frequenze;
- ☐ qualità ed efficienza dei servizi, mediante la loro razionalizzazione, la minimizzazione delle sovrapposizioni fra servizi automobilistici e fra tali servizi e quelli ferroviari, privilegiando la rete ferroviaria quale asse principale e portante del sistema provinciale dei trasporti;
- ☐ soddisfazione della domanda presente e potenziale nei differenti ambiti territoriali
- ☐ garanzia di un servizio di trasporto minimo nelle aree a “*domanda debole*” sul territorio provinciale
- ☐ politica tariffaria estremamente favorevole per l'utente e di facile utilizzazione.
- ☐ sostenibilità ecologica del servizio di trasporto pubblico anche al fine di ridurre l'inquinamento atmosferico in coerenza con le politiche della Provincia;
- ☐ un modello unico di trasporto, a gestione pubblica e privata, integrato anche sotto il profilo dei servizi offerti in via digitale.

I vincoli espressi sui livelli di servizio e sui limiti tariffari determinano oneri che gravano sul Gestore e che devono essere compensati in modo da garantire il principio di economicità e non in contrasto con la disciplina europea sugli aiuti di Stato mentre prevedono livelli di rischio per i concessionari privati.

Gli obblighi di servizio ed i relativi oneri saranno regolati attraverso un *Contratto di Servizio con gross cost incentivante*.

La scelta del gross cost conferisce una forte connotazione sociale al sistema, confermando la scelta di far prevalere gli indirizzi di tipo pubblicistico. In un contratto gross cost l'operatore sostiene i rischi legati alla produzione del servizio (rischio industriale) e l'Ente affidante i rischi legati ai ricavi (rischio commerciale). Per l'operatore è quindi fondamentale il controllo dei costi di produzione in quanto i ricavi tariffari sono introitati dall'Ente affidante che, invece, ha dalla sua parte la possibilità di incidere sull'efficacia dei servizi (e quindi anche sugli incassi) attraverso politiche integrate di mobilità, di trasporto e tariffarie a sostegno del sistema di trasporto pubblico.

La determinazione della compensazione economica (corrispettivo) è effettuata sulla base di parametri stabiliti in modo obiettivo e trasparente al fine di garantire al gestore la sostenibilità finanziaria in relazione agli obblighi di servizio imposti dall'ente affidante.

4 - MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

4.1 – Contesto normativo

L'art. 5 del [Regolamento CE 1370/2007](#) delinea tre modalità di affidamento: procedura di gara, *"in house providing"* o affidamento diretto, nel rispetto di specifici vincoli.

Il D. Lgs. 50/2016, all'art. 18 chiarisce che *"le disposizioni del presente codice non si applicano ...alle concessioni di servizi di trasporto aereo sulla base di una licenza di gestione a norma del [regolamento \(CE\) n. 1008/2008](#) del Parlamento europeo e del Consiglio o alle concessioni di servizi di trasporto pubblico di passeggeri ai sensi del [regolamento \(CE\) n. 1370/2007](#)".*

La legge provinciale del 23.11.2015 n. 15 disciplina il trasporto pubblico di persone di interesse provinciale stabilendo che la Provincia di Bolzano svolge le funzioni di pianificazione, gestione, programmazione, indirizzo, coordinamento, monitoraggio e vigilanza dei servizi di trasporto pubblico e fissa le procedure di affidamento dei servizi di trasporto pubblico allineandole a quelle dell'Unione europea.

I servizi di trasporto pubblico di linea extraurbano con autobus di competenza provinciale sono stati affidati con i relativi decreti di concessione dell'Assessore alla Mobilità del 19.11.2009 per nove anni con scadenza il 18.11.2018, rinnovando le concessioni in essere degli anni '60 e '70. A partire da tale data i servizi avrebbero dovuto essere affidati tramite contratto di servizio.

In data 06.06.2018 è stato pubblicato il bando di gara per l'affidamento in concessione dei servizi di trasporto pubblico di linea extraurbani con autobus di competenza della Provincia di Bolzano.

La Giunta provinciale ha poi revocato in sede di autotutela con delibera n. 660 del 06.07.2018 il bando di gara (n. AOV/SUA SF 25/2018) per meglio garantire trasparenza e par condicio.

Molteplici circostanze (resistenze, ostruzionismi, ricorsi, minacce legali anche a mezzo stampa e azioni di ogni tipo) avevano reso inopportuna la conclusione della procedura di affidamento dei servizi tramite gara entro il termine del 18 novembre 2018, data di scadenza delle attuali concessioni, nonostante la stazione appaltante si fosse attivata tempestivamente per l'individuazione di un nuovo concessionario.

Considerata l'assoluta necessità di garantire la prosecuzione del servizio di trasporto pubblico di linea per il tempo utile al completamento della procedura di gara e alla stipula dei nuovi contratti di servizio, la Giunta provinciale, con delibera n. 1097 del 23.10.2018, di seguito adeguata con le delibere n.1153 del 13.11.2018 e n. 93 del 19.02.2019, ha approvato la proroga delle concessioni in essere dei servizi di trasporto di linea extraurbani con autobus per il periodo dal 19.11.2018 al 31.12.2019.

La delibera della G.P. n. 1097/2018 ha contestualmente incaricato la Ripartizione Mobilità a proseguire l'attività relativa alla predisposizione della documentazione necessaria alla ripubblicazione del nuovo bando di gara, anche attraverso l'adozione di ulteriori provvedimenti ritenuti necessari.

Le consultazioni previste dalla delibera della Giunta provinciale n. 1097/2018 si sono svolte in data 10.01.2019 e la documentazione relativa alla ripubblicazione del nuovo bando di gara predisposta nella sostanza è stata trasmessa in data 06.03.2019 all'Agenzia per i Contratti pubblici.

In data 06.06.2019, a seguito di un ampio dibattito pubblico, il Consiglio provinciale ha approvato, con votazione pressoché unanime, la mozione n. 103/19 che così recita: *"la Giunta provinciale presenta quanto prima una proposta legislativa che preveda per il trasporto pubblico locale con autobus in Alto Adige un modello in house o un'azienda speciale pensati appositamente per la realtà della nostra provincia"*.

In coerenza con la sopracitata mozione con l'articolo 4, comma 2 della legge provinciale 09.07.2019, n. 3 è stato modificato l'articolo 7 della legge provinciale n. 16/2015 introducendo il comma 9 il quale prevede che: *"Il servizio di trasporto pubblico locale è principalmente garantito dalla Provincia autonoma di Bolzano, anche attraverso un modello di gestione pubblica in house o azienda speciale, secondo i principi della mobilità sostenibile, nel rispetto della normativa unionale."*

Con delibera n. 657 del 30.07.2019 la Giunta provinciale ha autorizzato l'avvio di un procedimento istruttorio di valutazione per la gestione pubblica in house del trasporto pubblico extraurbano con autobus di competenza

provinciale sia sotto il profilo del modello gestionale, economico e organizzativo che per gli aspetti amministrativi. Le audizioni sono state tenute nei giorni 20, 25 e 26 settembre 2019.

A causa dello stato di emergenza COVID-19, in sostituzione del Convegno previsto dalla delibera n. 657 del 30.07.2019, il Dipartimento Mobilità ha organizzato in data 05.06.2020 un Seminario Webinar dal titolo "La governance della mobilità sostenibile in Alto Adige nel contesto europeo" per discutere con i partner di settore del nuovo indirizzo di riorganizzazione del trasporto pubblico locale con autobus.

La commissione istruttoria preposta alla valutazione dei diversi modelli di gestione del trasporto pubblico extraurbano ha pertanto preso atto del mutato contesto normativo e delle nuove indicazioni programmatiche, secondo le linee di azione e le motivazioni di seguito sintetizzate.

Con delibera del 31.07.2018, n. 749 la Giunta provinciale ha approvato il Programma per la riduzione dell'inquinamento da NO₂ 2018 – 2023, che impegna la Provincia e le principali città dell'Alto Adige ad intraprendere azioni per la riduzione delle emissioni di NO₂, tra cui la decarbonizzazione del parco autobus dei servizi di linea urbani ed extraurbani. Questo programma, che costituisce un accordo vincolante, prevede l'accelerazione di un processo di rinnovo delle flotte di autobus a partire da quelli delle linee che convergono nelle aree urbane in cui si registrano i maggiori livelli di inquinamento da NO₂. Le misurazioni della qualità dell'aria nella zona di Bolzano, Laives e Merano mostrano preoccupanti livelli di inquinamento atmosferico e ambientale.

Il sopra citato nuovo comma 9 inserito nell'articolo 7 della legge provinciale n. 16/2015 (Disposizioni sugli appalti pubblici) riconosce l'esigenza di prevedere che il servizio di trasporto pubblico sia principalmente oggetto di gestione pubblica con la prevalente finalità di perseguire ed accelerare l'attuazione degli obiettivi sovraordinati del Piano provinciale della mobilità in materia di ecosostenibilità del trasporto pubblico nelle aree individuate dal Programma per la riduzione delle emissioni di NO₂, nonché gli altri vantaggi di natura gestionale (convenienza, efficienza, compartecipazione dei principali comuni, riduzione dei conflitti).

Dal promemoria presentato poi nella seduta della Giunta provinciale del 21 gennaio 2020, riguardante i criteri di riconoscimento e la struttura della rete principale ecosostenibile, emergono le aree del territorio provinciale e le linee del TPL che non devono essere messe a gara, ma devono essere affidate a una società direttamente controllata dalla Provincia (v. allegato 2). La rete di trasporto ecosostenibile gestita direttamente dalla Provincia sarà quindi costituita dall'insieme delle linee principali, di base e locali convergenti sui comuni di Bolzano, Laives e Merano. Questo permetterebbe alla Provincia di rinnovare il parco rotabile e di passare gradualmente dai veicoli diesel a quelli a idrogeno o a batteria, mettendo a frutto in modo sinergico e più efficiente l'organizzazione e gli investimenti già sviluppati nella gestione pubblica del trasporto urbano. Queste nuove tecnologie devono essere messe in funzione attraverso studi e test appropriati e richiedono un elevato sforzo finanziario. Per questi motivi dovrebbero essere realizzate da una società soggetta a controllo analogo da parte della Provincia, una soluzione questa che è in grado di garantire la partecipazione dei principali enti locali alle scelte e maggiore efficienza decisionale rispetto a gestori privati.

Inoltre, l'articolo 38, comma 1, lettera c) della legge provinciale del 16.04.2020, n. 3 ha abrogato il comma 1 dell'art. 8 della legge provinciale 15/2015 il quale prevedeva che "I bacini sono aree territoriali omogenee che costituiscono i lotti unitari per l'affidamento dei servizi di linea, eccetto i servizi ferroviari. A ogni bacino corrispondono una rete e un programma di esercizio dei servizi del trasporto pubblico di persone."

Tale modifica ponendosi in piena continuità con le già citate disposizioni dell'articolo 4, comma 2 della legge provinciale n. 3/2020 ed eliminando l'obbligo di coincidenza tra bacino di mobilità e lotto di gara, peraltro già in contrasto con l'art. 48, comma 4, del D.L. 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 il quale dispone che ogni Bacino di mobilità sia articolato in più lotti di affidamento, consente di riconoscere i lotti sulla base di criteri non più attinenti alla struttura della domanda (i quali sono stati assolti dal preordinato riconoscimento della individuazione dei Bacini, nel caso specifico operata dal PPM e in tutto e per tutto confermata) ma rispondenti ad obiettivi sovraordinati, di coerenza funzionale e organizzativa del servizio sul territorio, tra cui quello di sostenibilità ambientale, tenendo conto dell'opportunità di non svantaggiare l'offerta delle P.M.I., che hanno disposto una peculiare struttura organizzativa per l'ottimizzazione degli investimenti e la gestione del servizio di trasporto pubblico.

Nel frattempo, le concessioni dei servizi di trasporto pubblico locale in essere sono state prorogate fino al 18.11.2020, vista l'assoluta necessità di garantire la prosecuzione del servizio di trasporto pubblico.

La Giunta provinciale nella seduta del 13.10.2020 ha preso atto degli esiti del procedimento istruttorio e in considerazione degli obiettivi strategici delineati dal legislatore provinciale ritiene che un modello di trasporto misto che preveda l'affidamento diretto a una società direttamente controllata dalla Provincia della rete di trasporto principale ecosostenibile e l'affidamento tramite procedura di gara dei rimanenti ambiti territoriali si configuri come modello che contemperi da una parte l'indirizzo di una gestione in house providing dei servizi e dall'altra parte preveda l'apertura al mercato tenendo conto degli interessi delle piccole e medie imprese locali. Il modello proposto risponde pienamente alla realtà locale e alle esigenze di mobilità della Provincia.

A seguito della decadenza del Protocollo di Azione di Vigilanza Collaborativa con ANAC del 07.12.18 in data 23.07.2020 è stato sottoscritto un nuovo "Accordo di Azione di Vigilanza Collaborativa finalizzato alla verifica preventiva della conformità degli atti di gara alla normativa di settore".

4.2 – Scelta modello di affidamento

La Provincia di Bolzano intende affidare il *Contratto di Servizio* per il Trasporto Pubblico Locale extraurbano con autobus secondo un modello misto:

- ☐ **Tramite affidamento in house providing** della rete ecosostenibile
- ☐ **Tramite procedura di gara ad evidenza pubblica** delle rimanenti linee del trasporto extraurbano con autobus
- ☐ **applicando il modello di remunerazione "gross cost incentivante".**

Preso atto degli esiti istruttori, e in considerazione degli obiettivi strategici delineati dal legislatore provinciale, si ritiene che un modello di trasporto misto che preveda l'affidamento diretto a una società direttamente controllata dalla Provincia della rete di trasporto principale ecosostenibile e l'affidamento tramite procedura di gara dei rimanenti ambiti territoriali si configuri come modello che risponde pienamente alla realtà locale e alle esigenze di mobilità della Provincia.

L'obiettivo fondamentale di questa riorganizzazione del sistema di trasporto pubblico locale è garantire un sistema integrato ed efficiente, di qualità elevata e ampio nell'offerta per i servizi autobus che consenta di migliorare ulteriormente un sistema di mobilità comodo e sicuro in Alto Adige, aperto alla concorrenza e alle PMI, superando il sostanziale regime di monopolio, senza gara, che si trascina da oltre 60 anni.

La Provincia di Bolzano punta quindi a un modello di trasporto misto che guarda al futuro, in coerenza con l'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile, che intende utilizzare le ingenti risorse del Green New Deal dell'Unione europea e i finanziamenti per l'ammodernamento del trasporto locale del Governo italiano.

Si ritiene fondamentale investire in una mobilità sostenibile, moderna e digitale per garantire ai cittadini servizi di alta qualità, anche per i luoghi di montagna più svantaggiati, aperto alle piccole e medie imprese del territorio.

AFFIDAMENTO CON PROCEDURA DI GARA

Le rimanenti linee del trasporto extraurbano con autobus saranno affidate con gara pubblica per lotti omogenei, ai sensi del Regolamento (CE) n. 1370/2007, secondo il principio di "libera amministrazione", come da segnalazione congiunta AGCM-ANAC-ART del 25 ottobre 2017 con l'obiettivo di garantire comunque una partecipazione alle procedure di scelta del contraente per i servizi di trasporto pubblico extraurbani, tenendo conto in particolare degli interessi delle piccole e medie imprese locali.

La produzione complessiva annua delle linee da mettere in gara è pari a circa 21,3 milioni di km per un importo complessivo decennale a base di gara di 869.927.253,78 euro.

La suddivisione della gara in 10 lotti è basata sulle seguenti caratteristiche:

- ogni lotto è funzionalmente autonomo ed è indipendente da altre reti ed è oggettivamente coerente con il Piano Provinciale della Mobilità;

- le linee formano unità di traffico, ognuna delle quali può essere gestita in maniera centralizzata da un unico deposito-officina. Si tratta per lo più di vallate o di tratti di una valle con una linea principale e alcuni rami secondari;
- i lotti sono configurati sulla base dei principi di economicità e di contendibilità, secondo i principi dell'art. 48 del decreto-legge 50/2017 in materia di trasporto locale, sulla base dello stretto rapporto con l'Autorità per la Regolazione dei Trasporti.

La variazione dei costi (€/km) dei diversi lotti è dovuta al fatto che alcuni lotti sono soggetti a un'alta stagionalità (turismo), durante la quale, per lo stesso numero di chilometri, per brevi periodi è necessario utilizzare più materiale rotabile e personale disponibile.

La congruità dell'importo a base d'asta è attestata dal modello di Piano Economico Finanziario (PEF) che è stato redatto con riferimento all'intera durata del contratto (10 anni). Il PEF simulato prevede un'analisi economica diretta in modo particolare a valutare la redditività della gestione caratteristica dell'investimento. Il rischio d'impresa viene adeguatamente remunerato e risulta essere in linea con i parametri previsti dalle Delibere dell'ART n. 49/2015 e 48/2017.

Son stati effettuati raffronti di benchmark per verificare la congruità degli importi posti a base di gara per i singoli lotti con le Regioni Calabria, Friuli-Venezia Giulia, Marche e Umbria. Sono state inoltre effettuate analisi degli scenari alternativi da confrontare con l'opzione di una suddivisione in 10 lotti prefigurata nella Relazione di Affidamento con l'obiettivo di evidenziare la competitività di tale soluzione rispetto ad altre. In tale contesto è stato previsto anche il confronto con lo scenario del Piano provinciale della mobilità che aveva delineato una suddivisione in 4 Bacini di traffico ottimale (BTO) dei servizi di trasporto pubblico extraurbano.

Per consentire il raffronto con altri scenari si è proceduto alla modifica nel modello di simulazione VISUM delle aggregazioni in sottoreti delle linee da mettere a gara (non appartenenti alla rete principale ecosostenibile) per il calcolo di una serie di indicatori di natura trasportistica ma utili anche a supportare analisi di natura prettamente economica effettuate contestualmente.

Oltre agli indicatori di sintesi di natura trasportistica e di supporto all'elaborazione di quelli di carattere economico, per ciascuno degli scenari è stato calcolato il Costo standard relativo ad ogni lotto risultante dall'applicazione del Modello ministeriale condiviso in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni/Province autonome (D.M. 157/2018) per mettere a disposizione un ulteriore elemento di valutazione nel raffronto tra la soluzione di riferimento e quelle di confronto.

È stata inoltre effettuata la valutazione della sostenibilità e della stabilità delle assunzioni inerenti alla domanda soddisfatta e potenziale alla base dei PEF simulati. Tale attività fondava sulla raccolta di dati relativi alle variabili demografiche e socioeconomiche a livello comunale, nella stima dei relativi trend per il periodo di affidamento, e nella loro riaggregazione a livello di lotto al fine di evidenziare la robustezza delle assunzioni fatte nel PEF sulle esigenze di mobilità e conseguente disponibilità a pagare per servizi del trasporto pubblico da parte della popolazione.

AFFIDAMENTO IN HOUSE

L'articolo 166 del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), recependo l'articolo 2 della Direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, rubricato appunto "Principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche", stabilisce che le amministrazioni aggiudicatrici possono liberamente organizzare l'esecuzione dei propri lavori o la prestazione dei propri servizi in conformità del diritto nazionale e dell'Unione, decidendo il modo migliore "per garantire in particolare un elevato livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utenza nei servizi pubblici".

La diretta conseguenza degli obblighi derivanti dall'attuazione del Programma di riduzione delle emissioni di NO₂ e l'individuazione della rete principale ecosostenibile ha comportato l'incorporazione nel lotto dei servizi urbani di Bolzano – Laives e Merano di tutte le linee extraurbane convergenti nei suddetti centri urbani. Dette linee costituiscono l'insieme di servizi TPL che si intende quindi affidare direttamente a una società in house.

La produzione complessiva della rete ecosostenibile annua è pari a circa 7,4 milioni di km. La procedura per l'affidamento tramite contratto di servizio ad una società in house è in fase di istruttoria, come anche l'elaborazione del PEF, per cui attualmente non sono disponibili i dati relativi ai costi/km.

La forma di affidamento prescelta e il relativo peculiare rapporto che si instaurerebbe tra Ente affidante e Gestore dei servizi consente all'Amministrazione di poter operare mediante uno strumento condiviso e flessibile e, in virtù del controllo analogo, di adattarne il regime regolatorio in vista del completamento dei progetti avviati senza i vincoli temporali che un affidamento concorsuale necessariamente comporterebbe ma, soprattutto, senza le rigidità e i condizionamenti che tale affidamento ingenererebbe.

Nel perseguire l'obiettivo di riduzione dei principali impatti del settore dei trasporti quali l'incidentalità, l'inquinamento atmosferico, i consumi energetici da fonti non rinnovabili, e la congestione del traffico stradale si ritiene opportuno e necessario promuovere l'effettuazione di investimenti in infrastrutture strategiche che incentivano il riequilibrio modale, come la realizzazione di reti di trasporto, centri di interscambio e centri intermodali e il rinnovo della flotta del trasporto pubblico introducendo mezzi a basso livello di emissioni locali soprattutto nelle zone convergenti verso le città di Bolzano, Laives e Merano.

Detto programma può essere più agevolmente attuato affidando la gestione delle linee interessate a una società direttamente subordinata alla Provincia, **su cui l'Ente esercita il previsto controllo analogo di gestione**, consentendo ciò sia una maggiore tutela dell'interesse pubblico sia garantendo un controllo sugli investimenti e un sistematico adattamento ai mutamenti che avverranno con il completamento di progetti innovativi sulla rete dei servizi. Sarà inoltre possibile proseguire nei progetti innovativi relativi alla mobilità sostenibile, a carattere sperimentale, realizzando una rete effettivamente ecosostenibile.

È in corso l'analisi comparativa con i principali benchmark di riferimento nel panorama nazionale sulla base dei risultati dello studio svolto da ASSTRA (associazione di categoria che rappresenta le aziende pubbliche operanti nel trasporto pubblico) nel corso del 2019 in collaborazione con IFEL (Fondazione ANCI) e Intesa San Paolo ("Le aziende di TPL: alla ricerca della giusta rotta"). L'analisi, per quanto riguarda la performance economico-finanziaria e produttiva, si basa sull'elaborazione di dati relativi al periodo 2015-2017 forniti da un campione di 115 aziende rappresentative delle diverse realtà nazionali che si occupano di trasporto pubblico locale.

Anzitutto, l'analisi degli indicatori di performance delle imprese che operano esclusivamente sul servizio extra-urbano o su urbano ed extra-urbano (imprese miste) evidenzia significative differenze legate alla natura e alla tipologia di servizio. In particolare, le imprese extra-urbane e miste realizzano un costo per vettura-km stabilmente inferiore (2,69 e 3,30 €/km rispettivamente) rispetto alle imprese urbane (4,53 €/km).

Tabella 17 - Costi operativi unitari per servizio (valori mediani)

Servizio extra-urbano	2015	2016	2017
Costo operativo per vettura km	2,85	2,73	2,69
Costo operativo per passeggero	5,12	4,91	5,09
Servizio misto			
Costo operativo per vettura km	3,20	3,19	3,30
Costo operativo per passeggero	2,38	2,32	2,07
Servizio Urbano			
Costo operativo per vettura km	4,51	4,22	4,53
Costo operativo per passeggero	2,46	2,71	2,88

Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati di bilancio e ASSTRA

Con delibera della Giunta provinciale n. 1126 del 17.12.2019 è stato affidato il servizio TPL urbano e suburbano alla società In house SASA SPA. Il raffronto con il costo standard approvato dalla Provincia di Bolzano per l'anno 2019 con delibera della Giunta provinciale n. 1145 del 13.11.2018 (con adeguamento ISTAT al 2020), calcolato al netto degli ammortamenti, dell'indennità di bilinguismo, dei costi commerciali comprensivo del 6% di percorrenze a vuoto vede per esempio due valori simili per SASA e per la PAB, rispettivamente pari a 2,67 €/km e a 2,95 €/km, con un differenziale di 28 centesimi/km. La convenienza della scelta operata dalla PAB per l'in-house providing è quindi pienamente e indubbiamente comprovata.

Al fine di assicurare la corrispondenza della dinamica della compensazione rispetto all'assolvimento degli obblighi di servizio, la Provincia verificherà, anche nel corso dell'affidamento, l'andamento della gestione attraverso il monitoraggio dei principali parametri tecnico-gestionali.