

# VALUTAZIONE PER LA GESTIONE PUBBLICA INHOUSE DEL TRASPORTO PUBBLICO EXTRAURBANO CON AUTOBUS DI COMPETENZA PROVINCIALE RELAZIONE FINALE

## Premessa

Con delibera del 30.07.2019 n. 657 la Giunta Provinciale ha avviato il procedimento di valutazione per la gestione pubblica in House del trasporto pubblico extraurbano con autobus di competenza provinciale.

Con delibera del 10.09.2019 n. 768 la Giunta Provinciale ha istituito una commissione tecnica di esperti per la valutazione dei diversi modelli di gestione del trasporto pubblico extraurbano con autobus di competenza provinciale.

Nella seduta del 21.01.2020 la Giunta Provinciale ha preso atto della proposta della Ripartizione Mobilità di riconoscere una rete principale ecosostenibile di servizi automobilistici, definita dalle linee Principali, di Base e Locali individuate dal PPM con specifico riferimento a quelle che convergono e/o circolano nelle principali città dell'Alto Adige ove si registrano livelli critici di inquinamento atmosferico con l'obiettivo che, a regime, tale rete sia essere esercitata esclusivamente con autobus a basso livello di emissioni.

Con decreto della Direttrice di Ripartizione reggente n. 20774/2019 è stato affidato l'incarico di consulenza in relazione al Piano Provinciale della Mobilità alla ditta TPS Transport Planning Service srl.

Con decreto della Direttrice di Ripartizione reggente n. 444/2020 è stato affidato l'incarico di consulenza legale in relazione all'affidamento dei servizi di trasporto pubblico in Alto Adige

Con decreto della Direttrice di Ripartizione reggente n. 5540/2020 è stato affidato l'incarico alla Ditta RSM Italy Corporate Finance srl per il servizio di assistenza economica finanziaria per la redazione dei "PEF simulati"

## Quadro normativo

La legge provinciale sulla Mobilità disciplina il trasporto pubblico di persone d'interesse provinciale stabilendo che essa svolge le funzioni di pianificazione, gestione, programmazione, indirizzo, coordinamento, monitoraggio e vigilanza e fissa le procedure di affidamenti di servizi di TPL, allineandole a quelle dell'UE.

Il Piano Provinciale della Mobilità configura il sistema della pianificazione e della programmazione integrata delle reti infrastrutturali e dei servizi di trasporto locale di persone e definisce i bacini e il fabbisogno finanziario in coerenza con le strategie socio-economiche a sostegno dello sviluppo territoriale e di sostenibilità ambientale.

Il PPM contiene inoltre gli obiettivi strategici ed i criteri di qualità dei servizi nel campo di mobilità e trasporto pubblico, individuando, in particolare, le strategie per la riduzione del traffico, per l'ottimizzazione della mobilità ecosostenibile e per l'integrazione delle varie modalità di trasporto.

I servizi di trasporto pubblico di linea extraurbano con autobus di competenza provinciale sono stati affidati con i relativi decreti di concessione dell'allora 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.

Nel 2018 è stata quindi indetta una gara pubblica per l'affidamento delle linee extraurbane con autobus di competenza della Provincia da eseguire per lotti relativi al perimetro definito nel Piano della Mobilità e sulla base dei programmi di esercizio stabiliti annualmente.

La Giunta provinciale, con delibera n.660 del 6 luglio 2018 ha ritenuto di revocare in sede di autotutela bando di gara ( n.AOV/SUA SF 25/2018), a seguito di notizie di presunte illegittimità diffuse sulla stampa a pochi giorni dalla scadenza del termine per la presentazione della domanda, sussistendo i presupposti di interesse pubblico alla piena tutela della par condicio dei concorrenti e per meglio garantire la legittimità, l'integrità e la legalità del procedimento.

Le vecchie concessioni sono state dunque prorogate e contestualmente è stata avviata la procedura per la nuova gara.

Le consultazioni preliminari di mercato, ai sensi dell'art.66 del codice dei contratti, si sono svolte in data 10.01.2019 a seguito ad un ampio dibattito con gli operatori.

In data 6 giugno del 2019 il Consiglio provinciale ha approvato con votazione pressoché unanime una mozione che così recita:

“La GP presenta quanto prima una proposta legislativa che preveda per il tpl con autobus in Alto Adige un modello in House o una azienda speciale pensati appositamente per la realtà della nostra Provincia. In coerenza con la sopraccitata mozione in consiglio provinciale con l'art 4, comma 2 della L.P. 3/2019 ha modificato l'art 7, della L.P. 16/2015 (disposizioni sugli appalti pubblici) introducendo il comma 9.

Sempre nel 2019 il quinto bacino TO di trasporto urbano è stato affidato tramite contratto di servizio a “gross cost” alla Società P.A. in House SASA, di proprietà dei Comuni di Bolzano, Merano e Laives oltre che della Provincia, che finanzia la Società al 100%.

## Le audizioni sulla “Valutazione di diversi modelli di gestione del trasporto pubblico extraurbano con autobus di competenza provinciale”

La commissione era così composta:

- Dott. Eros Magnago, Segretario Generale della Provincia
- Prof. Avv. Pierluigi Mantini, Consulente

- Dr. Ing. Ivan Moroder, Direttore dell'Ufficio Mobilità del comune di Bolzano
- Dott.ssa Giovanna Valentini, Direttrice reggente della ripartizione Mobilità
- Dr. Ing. Brenner Karin, Direttrice reggente dell'ufficio trasporto persone
- Dr. Gabriela Kerschbaumer, Direttrice del Dipartimento Infrastrutture e Mobilità

La commissione aveva il compito di svolgere, coordinare e valutare il procedimento istruttorio per l'esame dei diversi modelli di gestione del trasporto pubblico extraurbano con autobus di competenza della Provincia di Bolzano.

Le audizioni hanno avuto luogo nelle giornate del 20, 25 e 26 settembre 2019

Sono stati invitati i seguenti stakeholder:

- I tecnici specializzati nel settore Ing. Günther Burger, Ing. Stefano Ciurnelli
- Le società inhouse STA e SASA, Trentino Trasporti
- Le imprese CAA/KSM, LIBUS, Navy, Arriva Italia, SAD;
- Le associazioni LVH-APA e CNA-SHV, Assoimprenditori,
- Camera di Commercio di Bolzano, Centro tutela consumatori
- Consorzio dei Comuni
- I sindacati del settore USB Trentino, ASGB, FIT-CISL, ORSA, CGIL, UIL.

Riassumendo, nelle discussioni è emerso che la scelta di una società in House sarebbe stata giusta e lungimirante, in quanto si avrebbe un solo interlocutore per la gestione della rete principale, facilità nella acquisizione di dati ai fini del monitoraggio del contratto di servizio, agevolazioni nella implementazione di eventuali servizi complementari. L'agevolazione di processi di updating tecnologico, la ricerca operativa e l'innovazione nella produzione di servizi sono altri punti a favore. Anche i sindacati interpellati hanno accolto positivamente la proposta, per il fatto che in un tale contesto il fattore umano avrebbe sicuramente subito una rivalutazione e potrebbe essere l'occasione per creare condizioni di lavoro tali da rendere di nuovo attrattivo il lavoro dell'autista offrendogli una riqualificazione e dei turni sopportabili.

D'altro canto invece bisognerà considerare che le dimensioni plausibili della rete oggetto di affidamento in House surclassano il punto di ottimo relativo indicato dall'algoritmo messo a punto dal MIT \*per valutare le dimensioni ottimali dei lotti di gara e sono superiori anche al valore della soglia massima oltre la quale i costi standard rimangono pressoché costanti, con il rischio di affidare una rete i cui costi unitari di produzione del servizio non rappresentano la condizione di massima efficienza.

Vi è l'esigenza di elaborare un PEF simulato approfondito con riferimento ad un'unica azienda che dovrà produrre servizi su territori e in scenari operativi eterogenei, attualmente svolti da soggetti che presentano modelli organizzativi e livelli di efficienza molto diversi.

Sono stati approfonditi gli studi dei *benchmark* e dei termini di paragone per valutare l'efficienza e la qualità del servizio erogato. Si pone quindi la necessità di prevedere un modello organizzativo che permetta un monitoraggio per parti della rete oggetto di affidamento in House al fine di valutarne l'efficienza.

## Il webinar: “La Governance della mobilità sostenibile in Alto Adige nel contesto europeo”

<https://www.youtube.com/watch?v=djfZ2Rj13b8>

Il webinar, organizzato al posto del Convegno annunciato a causa della pandemia COVID-19 ha avuto luogo il 05.06.2020. Erano presenti oltre 100 partecipanti, oltre a tutti gli stakeholder che hanno partecipato alle audizioni, anche tecnici e collaboratori della Provincia.

Dopo i saluti da parte del Presidente Arno Kompatscher, l'Assessore alla Mobilità Ing. Daniel Alfreider ha introdotto sul tema.

Il prof. avv. Pierluigi Mantini del Politecnico di Milano e Consigliere Giuridico del Ministero dei Trasporti ha parlato dell'evoluzione della governance pubblica del tpl in Alto Adige. Il Professore segue già da qualche anno le questioni inerenti al tpl nella nostra Provincia. Tramite il prof. Mantini siamo entrati in stretto contatto con le massime Autorità a livello nazionale tra cui ANAC e ART che ci hanno assicurato il pieno sostegno.

La Dott.ssa Ivana Paniccia, Direttrice Ufficio Servizi e mercato retail dell'Autorità per la regolazione dei trasporti ha trattato poi l'argomento “Principi e regole dell'Autorità per la Regolazione dei Trasporti, specialmente alla luce della recente delibera 154/2019.

L'Avv. Dott.ssa Renate von Guggenberg ha fatto un riassunto delle 24 cause pendenti con l'attuale Concessionario SAD.

Alla fine sono state poste tante domande, a cui i presenti hanno ampiamente risposto.

## Conclusioni – il nuovo modello

- Visti i verbali delle audizioni,
- Dato atto che la commissione tecnica si è riunita nelle date 02.10.19, 21.10.19, 21.10.19, 15.11.19, 17.12.19 e 20.01.20,
- Visto e considerato l'esito del webinar
- Dato atto che una task force tecnica interna, coinvolgendo tecnici ed esperti del settore a livello internazionale, in questi ultimi 6 mesi ha preparato la documentazione per la gara, il PEF simulato e ha iniziato le trattative con la società in House SASA S.P.A.
- Il 14/07/2020 è stato siglato tra il Presidente della Giunta provinciale e il Presidente dell'Autorità Anticorruzione ANAC il protocollo di azione collaborativa
- Il 14/07/2020 è stata inviata all'Autorità di Regolazione dei Trasporti e il 24/08/2020 integrata la relazione di affidamento del TPL extraurbano in Alto Adige.

La commissione propone la seguente conclusione:

Con delibera del 31.07.2019 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 ambientale.

Con l'art. 4, comma 2 della L.P. n.3 del 09.07.2019 è stato modificato l'articolo 7 della L.P. n. 16/2015 (Disposizioni sugli appalti pubblici) introducendo un nuovo 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. Nelle more dell'individuazione della società o dell'azienda speciale la Provincia assicura con propri provvedimenti la prosecuzione del servizio all'utenza. Sono fatti salvi gli affidamenti con gara delle linee di trasporto minori e complementari nell'ambito di un sistema integrato della mobilità nonché gli interventi di promozione delle piccole e medie imprese nel trasporto locale.”* Tale previsione 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 PPM 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) già evidenziati nella relazione ex art. 34 al contratto di servizio di SASA S.p.A. per il servizio urbano, allegata alla delibera di affidamento e pubblicata sul sito della Provincia di Bolzano “Amministrazione trasparente”.

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. La rete di trasporto ecosostenibile gestita direttamente dalla Provincia sarebbe quindi costituita dall'insieme delle linee principali, di base e locali convergenti sui comuni di Laives, Bolzano 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. 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.

**Preso atto della volontà del legislatore e in considerazione dei propri obiettivi strategici, a seguito di approfondita analisi, si delinea un modello di trasporto misto, prevedendo l'affidamento dei servizi TPL in parte tramite affidamento diretto ad una società in house e in parte tramite procedura di gara.**

Si è preso atto, inoltre, dell'abrogazione del comma 1 art. 8 della L.P. 15/2015, intervenuta con art. 38, comma 1, lettera c) della L.P. n. 3 del 16.11.2020, 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'art. 4 comma 2 della L.P. 3/2020 ed eliminando l'obbligo di coincidenza tra bacino di mobilità e lotto di gara, peraltro 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 imposto una peculiare struttura organizzativa per l'ottimizzazione degli investimenti e la gestione del servizio di trasporto pubblico.

Tutto ciò premesso e considerato, la configurazione dei lotti di gara adottata costituisce la diretta conseguenza del mutato quadro di riferimento normativo sovraordinato sopra richiamato e la sua piena coniugazione con le previsioni del PPM in tema di struttura e logiche di funzionamento della rete come di seguito brevemente rappresentato.

Corre l'obbligo di evidenziare come la nuova configurazione non abbia in alcun modo riguardato la struttura della rete, le sue logiche di funzionamento e i volumi di produzione dell'offerta di trasporto e quindi modificato i principi e gli obiettivi del Piano sotto il profilo delle caratteristiche qualitative e quantitative dei servizi resi ai cittadini. Viceversa, i provvedimenti adottati hanno realizzato le condizioni per accelerare alcuni processi di evoluzione tecnologica riguardanti il rinnovo del materiale rotabile in chiave ecosostenibile in linea con gli obiettivi della Comunità europea in tema di riduzione delle emissioni inquinanti e le previsioni del Piano Strategico Nazionale della Mobilità Sostenibile, anche con riferimento al Green New Deal approvato a livello europeo.

La diretta conseguenza degli obblighi derivanti dall'attuazione del Programma di riduzione delle emissioni di NO<sub>2</sub> 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 a frequenza convergenti nei suddetti centri urbani costituisce. Dette linee costituiscono l'insieme di servizi TPL che si intende quindi affidare direttamente a una società in house.

Le rimanenti linee del trasporto extraurbano con autobus sono pertanto affidate con gara pubblica per lotti omogenei, ai sensi del Regolamento europeo n.1370/2007 e successive modificazioni, secondo il principio di "libera amministrazione", come da delibera congiunta AGCM-ANAC-ART del 25 ottobre 2017.

Bolzano, 28/08/2020

Per il protocollo:

Dr. Gabriela Kerschbaumer

Direttrice del Dipartimento Infrastrutture e Mobilità

