



**Gara aperta per l'affidamento del servizio ferroviario in Alto Adige /
Invito alla consultazione di cui alla nota del 24.10.23 della Provincia autonoma di Bolzano /
Riscontro della Provincia alle osservazioni del primo operatore economico**

Di seguito si espongono le osservazioni trasmesse dall'operatore economico (anonimo, secondo quanto previsto dalla Misura 154/2019), con PEC del 14.11.2023, rispetto alla consultazione dei soggetti individuati ai sensi della Delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti n. 154/2019. A ciascuna osservazione l'amministrazione fornisce il proprio riscontro.

A seguito del riscontro dell'operatore, l'amministrazione ha ritenuto opportuno formulare una richiesta di integrazione (PEC dell'1.12.2023), alla quale l'operatore ha dato risposta (PEC del 27.12.2023 e del 9.1.2024). Di seguito si fornisce il resoconto anche di questa corrispondenza aggiuntiva, nella misura in cui assume rilievo ai fini del presente lavoro.

Posizione dell'operatore economico

A) Interruzioni sulla linea della Pusteria

È programmata da RFI una interruzione di oltre 400 giorni nella tratta della Pusteria dal dicembre 2024 al febbraio 2026 compreso (per consentire la realizzazione della c.d. Variante di Riga e per interventi infrastrutturali su quella linea).

Tale interruzione fa sì che la parte di linea rimanente (da Rio Pusteria a San Candido) resterà del tutto isolata dalla rete ferroviaria nazionale con ogni inerente impedimento per soccorsi, riparazioni dei rotabili, sostituzione degli stessi e simili occorrenze. Per tale periodo insomma si prospettano particolari e ulteriori difficoltà di esercizio peraltro anticipatamente imprevedibili.

Questa interruzione (che non viene indicata nella nota 16.10.23 e negli allegati) incide invece e pesantemente sulla gestione efficiente del servizio messo a gara, in termini di maggiori costi per servizi sostitutivi, interventi di soccorso, mantenimento di costi non cessanti (in primis il dover mantenere il personale in condizione di prolungata inattività).

È noto che per garantire l'interesse pubblico della aggiudicazione alla migliore offerta possibile è necessaria la ottimale trasparenza della gara stessa cioè la piena conoscenza sulle caratteristiche specifiche dell'attività (e specialmente sulle anomalie del normale servizio quali appunto le interruzioni e/o le sostituzioni del servizio ferroviario con altri mezzi di trasporto ma anche la eventuale indisponibilità di materiale rotabile e simili).

Se le necessarie informazioni non sono tutte disponibili per i concorrenti ovvero se questi non dispongono di tutte le necessarie informazioni per presentare una offerta economicamente strutturata e seria, allora vi è il pericolo di offerte sottocosto (in perdita perché all'oscuro dei reali maggiori costi del servizio non adeguatamente indicati) oppure di offerte eccessivamente onerose per la P.A. (a causa dell'aumento di prezzo precauzionalmente inserito dall'operatore all'oscuro del complessivo reale costo del servizio).

Nel primo caso si parla di offerta non seria e notoriamente inammissibile, nel secondo è mancato addirittura lo stesso interesse pubblico sotteso alla competizione.

È questo il caso in esame in quanto si assume il servizio continuato e ininterrotto mentre già oggi sono note quelle interruzioni che gli offerenti devono poter conoscere e calcolare precisamente in termini di maggiori costi di esercizio.

È dunque necessario che la competizione non presenti zone d'ombra o incompletezze informative che finiscono per falsare le stesse offerte cioè il risultato stesso della gara.



Riscontro dell'amministrazione

L'amministrazione conferma che è in programma l'interruzione della tratta della Val Pusteria per circa 400 giorni a cavallo tra il 2024 e il 2026.

Ad avviso dell'amministrazione è corretto quanto afferma l'operatore economico, laddove asserisce che solo una chiara descrizione del quadro fattuale possa consentire agli offerenti di elaborare un'offerta seria, ragionata e ponderata. Ciò premesso, l'amministrazione ritiene di essere in grado di descrivere il suddetto quadro con adeguata precisione nei documenti di gara.

In secondo luogo, pare ragionevole che in un servizio quale quello ferroviario, in un arco di tempo decennale, alcune modifiche del servizio siano fisiologiche: alcune avverranno indipendentemente dalla volontà dell'amministrazione, altre per una diversa valutazione concernente l'interesse pubblico. A questo proposito, pare ragionevole fare riferimento ai principi che si apprendono dal Codice dei contratti pubblici e dalle Delibere dell'Autorità di Regolazione di Trasporti, le quali forniscono soluzioni idonee. Con particolare riguardo alle Delibere ART, per una più precisa descrizione rimandiamo alla lettura dei passaggi successivi del presente documento.

In terzo luogo, preme evidenziare che sussiste la facoltà dell'amministrazione di inserire nella documentazione di gara clausole volte a proteggere gli operatori economici da casistiche indipendenti dalla loro volontà che potrebbero determinare un aggravio dei costi non previsto. È sufficiente che siano elaborate in modo chiaro, ragionevole e non siano in contrasto con norme imperative.

Posizione dell'operatore economico

B) Interruzioni lungo la linea della Val Venosta

Fin da oggi sono previste numerose interruzioni della linea della Venosta (per completarne la elettrificazione e l'installazione del nuovo sistema di segnalamento ERTMS/ETCS) e si assume che abbiano termine col 2024 cioè prima ancora dell'avvio del servizio messo a gara (gennaio 2025).

Anche di queste interruzioni non viene fatta alcuna menzione nella nota 16.10.23 e negli allegati (ma questo perché, nella logica della comunicazione agli operatori, la previsione è che i lavori abbiano termine fra 13 mesi cioè già nel dicembre 2024), in tempo utile per l'avvio del nuovo affidamento. La programmazione però di tali interruzioni è (per esperienza diretta) soggetta alle molte variabili che incideranno senza dubbio sull'andamento dei lavori.

La conclusione della elettrificazione della linea ferroviaria della Venosta, infatti, era pianificata inizialmente per il 2021, ipotizzata poi per il 2022 e infine è stata procrastinata al 2023; tutte queste previsioni sono state però ugualmente smentite perché i lavori si sono prolungati fino ad oggi e non sono ancora terminati mancandone però ancora una parte significativa. Per cui le interruzioni della Venosta annunciate fino al 2024 potranno subire ancora ulteriori variazioni e scostamenti anche significativi, arrivando almeno nel 2025.

Nella nota del 16.10 non si considera il possibile slittamento dei lavori, ma questo evento è già oggi del tutto pronosticabile in quanto è concretamente inevitabile poiché nei restanti 13 mesi bisognerebbe completare la elettrificazione della intera linea della Venosta (posare la linea e realizzare le necessarie sottostazioni), installare il nuovo sistema di segnalamento ERTMS/ETCS, collaudare le opere una volta realizzate e soprattutto acquisire le necessarie certificazioni e autorizzazioni dai soggetti terzi; si tratta degli organismi notificati in ambito europeo, Agenzia dell'Unione europea per le sicurezze ferroviarie-ERA, Agenzia Nazionale per la Sicurezza ferroviaria ANSFISA e Provincia autonoma di Bolzano-Ufficio Infrastrutture e mobilità sostenibile.

Si consideri che questi organismi di sicurezza e controllo - ad esempio ANSFISA - per la disamina della domanda (che si può presentare solo dopo finiti i lavori e completata la necessaria documentazione in maniera positiva), per l'istruttoria e per il rilascio dell'autorizzazione, richiedono un tempo non inferiore ai 5 mesi solo per le proprie valutazioni (così prevedono le "Linee guida per il rilascio delle autorizzazioni relative a veicoli, tipi di veicolo, sottosistemi strutturali e applicazioni generiche").

Per adempiere invece alla necessaria trasparenza informativa a tutti gli interessati i documenti di gara dovrebbero esporre la previsione che, nel caso i lavori non vengano completati nei 13 mesi fino al 31.12.24, la interruzione della linea verrà prorogata nel 2025 con tutti gli inerenti maggiori costi a carico del gestore affidatario.

Occorre ricordare, infatti, che le condizioni economiche dell'affidamento aggiudicato in gara sono assolutamente fisse e che non vi è alcuna possibilità di riconoscere costi straordinari poiché questi rientrano nell'alea economica dell'affidamento stesso che ricade sul medesimo affidatario; diversamente nel sistema



di compensazione a Gross Cost tale alea viene assunta dalla P.A. concedente che li riconosce come costi straordinari.

Fatta questa premessa si capisce come e perché la rappresentazione della prestazione messa a gara deve essere la più completa possibile e deve anche comprendere tutti i profili di rischio e le cause di costo straordinario che l'aggiudicatario viene ad assumere dovendo esso considerarle ai fini della esatta formulazione del PEF e della conseguente propria offerta economica.

Valgono quindi le considerazioni svolte sub A).

Riscontro dell'amministrazione

Si ritiene necessario un approfondimento rispetto alla posizione dell'operatore economico, laddove essa afferma che "le condizioni economiche dell'affidamento aggiudicato in gara sono assolutamente fisse e che non vi è alcuna possibilità di riconoscere costi straordinari poiché questi rientrano nell'alea economica dell'affidamento stesso che ricade sul medesimo affidatario; diversamente nel sistema di compensazione a Gross Cost tale alea viene assunta dalla P.A. concedente che li riconosce come costi straordinari."

Innanzitutto, si rimanda a quanto esposto in precedenza a proposito della flessibilità normativa e contrattuale.

In secondo luogo, è opportuno un richiamo alle Misure n. 13 ("Matrice dei rischi") e 26 ("Verifica dell'equilibrio economico-finanziario") della Delibera ART 154/2019. Con particolare riferimento alla cd. "Matrice dei rischi" (per il dettaglio, si veda l'Annesso 4 alla Delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti 154/2019), si tratta di un documento finalizzato proprio a chiarire quale soggetto (ente affidante o impresa affidataria) sia tenuto ad assumersi determinati rischi in occasione di determinati eventi.

In aggiunta, l'elemento di un rischio contrattuale non è affatto escluso dalla normativa. Al contrario, per effetto della normativa comunitaria e delle Delibere ART, la presenza di un rischio di gestione più o meno marcato ha conseguenze dirette sul cd. "ragionevole utile" da riconoscere all'impresa. Ciò premesso, le condizioni esatte economiche per gestire le alterazioni del servizio verranno indicate in sede di gara.

La Misura 26 (Verifica dell'equilibrio economico-finanziario), invece, è funzionale a consentire il confronto con i valori tra i PEF consuntivi e quelli preventivi, "dando conto in particolare degli investimenti effettivamente realizzati e quantificando le eventuali situazioni di sovra-compensazione o sotto-compensazione, evidenziando l'incidenza di eventuali fattori esogeni al contratto di servizio".

Da ultimo, in riferimento alle vostre osservazioni sulla linea della Val Venosta, l'amministrazione è a conoscenza del fatto che il servizio a pieno regime con mezzi elettrici non potrà avvenire sin dall'1.1.2025. Ciò detto, la gara dovrà disporre le regole per gestire anche questa fase.

Posizione dell'operatore economico

C) Fornitura di 7 convogli a carico dell'aggiudicatario

Nei documenti della gara annunciata fino ad oggi si prevede a carico dell'affidatario l'onere di procurarsi (nel primo anno di esercizio cioè nel 2025 e solo per quei 12 mesi) SETTE TRENI, convogli non meglio definiti, ma (logicamente) desumibili come conformi al restante materiale rotabile.

In altre parole la S.A. chiede al concorrente di acquisire (e questo nel solo regime possibile cioè di godimento oneroso come locazione e/o noleggio visto l'impiego per soli 12 mesi) SETTE treni con le caratteristiche specifiche per le linee interessate cioè dei treni che devono comunque essere dotati dei sistemi di trazione, segnalamento e di sicurezza conformi ai restanti forniti dalla EA e integralmente ammessi a circolare nelle linee oggetto di affidamento (a seguito dell'ordinaria procedura gestita dagli enti preposti alla sicurezza ferroviaria e di cui già si è detto).

*Questi 7 treni vengono poi definiti dalla nota 16.10 come **beni commerciali** volendo significare che si tratta di beni reperibili nel mercato o duplicabili a prezzi o costi socialmente sostenibili (Misura 4 lett. a) Delibera ART 154/2019).*

La definizione di bene commerciale risulta però irrealistica e perciò infondata essendo notorio che nei 13 mesi da qui al 2025 è assolutamente impossibile reperire sul mercato del noleggio ferroviario materiale simile.

*La stessa delibera ART 154/19 prevede opportunamente alla Misura 5 p. 3) che qualora l'EA definisce un bene come **commerciale** deve nel contempo determinare un congruo termine per l'acquisizione dello stesso, tenendo conto della **riscontrata presenza sul mercato di società o di operatori che offrono il noleggio** del materiale rotabile a condizioni eque e non discriminatorie Anche in relazione ai tempi necessari per l'ottenimento della certificazione prevista dalla legge per l'omologazione del materiale....*



Dalla nota 16.10.2023 si ricava soltanto che i 7 treni (meglio denominati convogli) servono nei primi 12 mesi di esercizio il che già rende comunque impossibile il loro acquisto (in proprietà) posto che il tempo normale di fornitura di un treno, dalla data dell'ordine, non è mai inferiore a 30-36 mesi.

Nel caso invece di acquisizione a noleggio-locazione la concreta impossibilità di assolvere all'onere deriva dal fatto stesso che non si conosce nemmeno l'esistenza di un mercato del noleggio di materiale ferroviario per treni passeggeri e, in particolare, di un mercato che effettivamente offre il noleggio NEI TEMPI PRESCRITTI mettendo il materiale a disposizione del mercato.

*Esiste, invero, un simile mercato ma solo per le locomotive e per i vagoni merci e comunque, in base a recenti sondaggi presso i produttori, è risultato che nel mercato europeo non vi è alcuna disponibile offerta di noleggio di materiale rotabile per passeggeri ma, nel caso, solo di materiale **in acquisto** e per di più con termini di consegna minimi di 30-36 mesi.*

*Tale indisponibilità del materiale rotabile, nei tempi richiesti e compatibili con le relative caratteristiche tecniche e di sicurezza omologate, fa dei 7 convogli dei **beni indispensabili** per i quali, in base alle Misure 4 e 7 della citata delibera ART 154/2019, sorge l'obbligo per l'EA di mettere il materiale a disposizione dell'IA.*

La mancata giusta previsione dei 7 treni come beni indispensabili introduce quindi nella gara annunciata un elemento che ne turba l'andamento dando spazio a ogni possibile violazione della fondamentale par condicio fra le ditte in competizione. In questo modo infatti l'aggiudicazione potrebbe aversi a favore dell'azienda che, per una propria particolare situazione, è magari in grado di disporre già del materiale necessario.

Riscontro dell'amministrazione

La posizione dell'operatore economico è ragionevole e l'amministrazione condivide l'assunto di mutare la classificazione dei 7 treni da "commerciale" a "indispensabile".

In un primo momento l'amministrazione si era soffermata sull'aspetto economico della messa a disposizione dei 7 treni per 12 mesi e aveva escluso il carattere indispensabile dei treni in questione. Dal punto di vista dei costi, la classificazione era apparsa ragionevole, dal momento che il dispendio economico era limitato nella misura e nel tempo.

Tuttavia, l'amministrazione non aveva tenuto sufficientemente conto di un altro aspetto: la staticità del mercato dell'acquisto e della locazione di materiale rotabile, il quale deve essere per di più idoneo a circolare sulla rete locale. Dalle informazioni in possesso dell'amministrazione, il mercato della locazione dei rotabili è fortemente limitato, mentre quello della vendita è presente, ma presenta tempistiche incompatibili con l'avvio del servizio all'1.1.2025.

A seguito delle osservazioni dell'operatore economico, l'amministrazione ha chiesto (Pec dell'1.12.2023) a quest'ultimo di elaborare un documento dal quale si evincessero delle informazioni più precise circa il sondaggio da loro svolto e citato nel riscontro alla consultazione. L'operatore economico ha risposto con PEC del 27.12.2023 e del 7.1.2024. Dalle risposte si è appreso che l'azienda ha condotto due indagini informali, la prima a inizio 2023 e la seconda in previsione della nuova assegnazione dei servizi.

Per effetto della prima indagine è emerso, sostanzialmente, che solo 2 società (Stadler e TILO) erano nelle condizioni di mettere a disposizione il materiale rotabile. Ma le tempistiche prospettate dalla prima per adeguare i mezzi alle specifiche tecniche della rete erano troppo lunghe, mentre la seconda non aveva a disposizione mezzi sufficienti.

La seconda indagine ha coinvolto 6 società (Alstom Ferroviaria, Caf Italia Spa, CZLoko Italia Srl, Railpool Italia, Siemens Italia, Stadler GmbH), con il risultato che nessuna di esse si trova nelle condizioni di fornire il noleggio del materiale richiesto.

Di fatto, i risultati esposti dall'operatore economico sono i medesimi a cui era giunta l'amministrazione consultando i propri uffici tecnici.

In conclusione, per i 7 treni in oggetto si riscontrano le caratteristiche di "non divisibilità", "non sostituibilità" e "non duplicabilità a costi socialmente sostenibili" richiesti dalla Misura 4 della Delibera ART 154/2019 ai fini della classificazione quali "indispensabili".

Posizione dell'operatore economico

d) Fornitura di 2 locomotori a carico dell'aggiudicatario



Si prevede poi a carico dell'affidatario l'obbligo di acquisire due locomotori di soccorso (di cui uno almeno a trazione diesel e dotato di tutti i sistemi di sicurezza idonei all'impiego su tutte le linee di gara).

*Anche per tale onere valgono le considerazioni svolte sopra sub C), avuto riguardo al fatto che, se pure esiste un mercato dei locomotori a noleggio, tuttavia i particolari oneri posti a carico dell'IA (per dotazioni di sicurezza speciali e conformi alla futura linea) ne rendono impossibile la fornitura **nei tempi richiesti**, considerati soprattutto i tempi di ammissione/autorizzazione all'esercizio; in tal modo anche per i due locomotori (e comunque per uno almeno) si deve parlare ancora di **beni indispensabili**.*

Si ricorda, infatti, che almeno un locomotore di soccorso deve essere pienamente dotato dei sistemi di sicurezza idonei per tutte le linee il che è praticamente impossibile già se riferito alla sola linea della Venosta (poiché questa deve essere ancora materialmente completata).

La certificazione della linea, infatti è necessaria e addirittura preliminare per ottenere poi l'autorizzazione del locomotore per quella determinata linea; se però (come si afferma nella nota) i lavori di elettrificazione della linea della Venosta dovrebbero finire nel dicembre 2024 risulta evidente come la omologazione di quella stessa linea non potrà mai essere pronta in tempo per consentire anche la omologazione (per quella medesima linea) del relativo locomotore di soccorso. In altre parole, i soli tempi dilatori per il rilascio delle ammissioni dei rotabili all'esercizio (che seguono logicamente alla certificazione della linea) sono tali da escludere, fin da ora e oggettivamente, il rispetto dei tempi necessari.

Per le criticità esposte sub C) e D) vale infatti l'osservazione della concreta impossibilità di reperire in tempo utile, sul mercato dei rotabili ferroviari, convogli e locomotori dotati di sistemi di sicurezza coerenti con le specifiche caratteristiche delle linee oggetto di affidamento.

*La sostanziale indisponibilità (nei previsti termini di tempo) dei rotabili, pur se definiti commerciali, può turbare il normale andamento della gara a misura della **possibile** disparità fra concorrenti, precisamente fra quelli che potendo disporre di un grande parco mezzi possono acquisire il bene indispensabile addirittura senza nemmeno ricorrere al mercato.*

Riscontro dell'amministrazione

Una macchina di soccorso diesel attrezzata con ETCS livello 2 è disponibile presso il gestore infrastruttura STA e sarà messo a disposizione dell'IA su richiesta e dietro pagamento di un compenso giornaliero.

Inoltre, l'IA dovrà attrezzarsi autonomamente per dotarsi di un locomotore di soccorso elettrico (da reperire compatibilmente con i tempi del mercato).

Posizione dell'operatore economico

CONCLUSIONE

In base al preavviso pubblicato sulla G.U.C.E. la produzione complessiva aumenterà da 5 a oltre 7,8 Mio di Km e per tale produzione sono necessari tutti i treni della attuale flotta ma anche i previsti 7 treni Alstom che verranno immessi nella disponibilità degli aggiudicatari solo dal 2026 (situazione questa confermata irrevocabilmente dalla ricognizione dei beni strumentali comunicata da PAB ai potenziali concorrenti, al mercato e agli stakeholder). Lo slittamento dei tempi di fornitura dei treni Alstom, proprio in conseguenza della risoluzione del contratto col precedente fornitore Bombardier e del successivo avvicendamento industriale di Alstom, era già da tempo di pubblico dominio.

*Le dedotte criticità (che riguardano l'acquisizione del materiale ferroviario e risp. le interruzioni infrastrutturali) **si collocano tutte nei primi due anni (almeno) dall'avvio dell'esercizio**.*

In queste particolari condizioni ogni offerta viene a scontare un ineliminabile tasso di incertezza economica e organizzativa, specialmente riferita ai tempi di concreta acquisizione dei rotabili e alla durata delle interruzioni e quindi all'ammontare complessivo dei costi aggiuntivi dei servizi sostitutivi da erogare durante le previste interruzioni.

*Si ricorda infatti che durante le importanti interruzioni all'affidatario rimangono in carico (oltre ai costi dei servizi sostitutivi) anche tutti i costi **non cessanti** ma tuttavia necessari per mantenere in essere pro futuro la struttura complessiva del servizio (in primis il mantenimento economico del personale che durante l'interruzione rimane inoperoso ma che, una volta terminata l'interruzione, tornerà effettivamente e pienamente in servizio).*

Prima ancora però del dato economico interviene (a misura del descritto e prevedibile slittamento dei tempi) la oggettiva stessa impossibilità di programmare i tempi del servizio e quindi di disegnare l'architettura complessiva dell'offerta in termini di rischio accettabile; si abbia infatti che un qualsiasi sfioramento della



interruzione (peraltro come già avvenuto) costituisce di per sé un costo aggiuntivo certamente non sopportabile in quanto rischio industriale eccessivo.

*Come detto, tutte le dedotte situazioni di criticità si collocano nei primi due anni (**almeno**) del previsto servizio al termine dei quali il servizio non presenta più alcuna diversità, interruzione, asimmetria od altra eccezione e può essere calcolato in termini semplici e lineari sulla base del singolo anno – tipo di esercizio (senza rischio quindi di offerte manifestamente eccessive o, al contrario, sottocosto).*

Si ribadisce al riguardo il dato già ampiamente noto e cioè che ogni carenza informativa induce l'operatore a formulare una offerta precauzionalmente alta (proprio per eliminare gli effetti possibili delle descritte situazioni di incertezza).

Nel caso opposto dell'offerta sottocosto (parimenti verificabile in caso di asimmetria informativa) questa rappresenta per la normativa sul contratto pubblico una proposta non seria e perciò addirittura inammissibile.

Oggi, quindi, una gara nei tempi previsti sarebbe inevitabilmente condizionata da tutte le descritte incertezze.

Riscontro dell'amministrazione

Di fatto, le conclusioni dell'operatore economico sono un riassunto delle tematiche ampiamente esposte nei punti precedenti.

Pertanto, l'amministrazione intende fare riferimento a quanto già esposto nei punti precedenti.

Nota dell'amministrazione

Rispetto ai documenti allegati alla consultazione pubblicata da PAB il 25.10.2023, è emerso un fatto nuovo: l'amministrazione ha preso atto della comunicazione di RFI S.p.a. circa la chiusura per praticamente tutto il 2025 della rete ferroviaria della Bassa Val Pusteria.

Sebbene il transito dei treni in direzione delle officine di Bolzano, Merano e Malles ai fini della manutenzione sia ancora consentito (pur con le difficoltà che ne deriveranno), è stato ritenuto opportuno chiedere all'operatore austriaco la possibilità di poter utilizzare la rimessa di Villach. La società ÖBB ha già dato risposta positiva in tal senso. In aggiunta, la rimessa di San Candido verrà allestita in modo da sopportare un surplus di attività manutentiva. Nei documenti di gara si fornirà un maggior dettaglio.

Gli allegati relativi al materiale rotabile, ai beni immobili recepiscono le nuove indicazioni fornite nel presente documento.