



Relazione ai sensi del D.Lgs. 201/2022 relativa alla procedura per l'affidamento con gara dei servizi di trasporto pubblico ferroviario di competenza della Provincia autonoma di Bolzano per 15 anni (2028 – 2042)

Premessa

La presente relazione dà conto delle informazioni richieste dal D.Lgs. 201/2022 ("Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.") in ordine alle scelte di fondo circa le modalità di affidamento, di gestione e le possibili alternative.

La presente relazione è estrapolata dalla più ampia relazione di affidamento ai sensi della Delibera ART 154/2019 e s.m.i., pubblicata sulla pagina dell'amministrazione trasparente della scrivente stazione appaltante, alla quale si fa espresso rinvio per un quadro più dettagliato delle caratteristiche della gara in oggetto, nonché per ogni altra informazione in quella sede contenuta.

Nella tabella seguente viene riportato un quadro delle informazioni di sintesi dell'affidamento.

INFORMAZIONI DI SINTESI	
Oggetto dell'affidamento	Affidamento dei servizi di trasporto ferroviario passeggeri di interesse provinciale per 15 anni (con avvio del servizio previsto nel 2028)
Ente affidante	Provincia autonoma di Bolzano – Alto Adige
Tipo di affidamento	Contratto di servizio
Modalità di affidamento	Procedura di gara ai sensi del Regolamento (CE) n. 1370/2007
Durata dell'affidamento	15 anni
Nuovo affidamento	Nuovo affidamento di un servizio già in essere
Territorio interessato dal servizio da affidare	Provincia autonoma di Bolzano, con copertura del servizio fino alla confinante città di Trento, nonché brevi tratte sul territorio austriaco.

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE	
Nominativo	Martin Vallazza
Ente di riferimento	Provincia Autonoma di Bolzano – Alto Adige
Settore	Ripartizione Mobilità
Telefono	0471-414690
Mail	mobilita@provincia.bz.it
PEC	mobilitaet.mobilita@pec.prov.bz.it
Data di redazione	Luglio 2026

1. Inquadramento dei servizi oggetto di gara

1.1. Contesto normativo e amministrativo di riferimento

La Provincia autonoma di Bolzano esercita, in base all'articolo 8, comma 18 del DPR n. 670 del 31 agosto 1972 (Statuto Speciale per il Trentino-Alto Adige) competenza primaria in materia di comunicazioni e trasporti di interesse provinciale. Le norme di attuazione del suddetto Statuto sono state approvate con il DPR del 19 novembre 1987 n. 527, così come modificato dal D.lgs. 16 marzo 2001 n. 174.

Il D.lgs. n. 422 del 19 novembre 1997 ha delineato il contesto normativo di riferimento per il conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, stabilendo all'articolo 1, comma 3 che "per le Regioni a statuto speciale e le Province Autonome di Trento e di Bolzano il conferimento delle funzioni, nonché il trasferimento dei relativi beni e risorse, sono disposti nel rispetto degli statuti e attraverso apposite norme di attuazione".

La normativa di riferimento è presentata nel capitolo 1 "Quadro giuridico" della "Relazione ex delibera ART 48/2017 - Affidamento dei servizi di trasporto pubblico ferroviario di competenza della Provincia Autonoma di Bolzano per 15 anni (2028-2042)" alla quale si rimanda espressamente e, per completezza, si allega formalmente. Detta relazione è anche citata nel seguito con il nome di Relazione dei Lotti (RdL), come da Annesso 8a alla delibera ART n.154/2019, par.1.1.

Il rimando alla predetta relazione è espressamente contemplato nella Delibera 154/2019, annesso 8a. Qui di seguito se ne fornisce in ogni caso una breve sintesi, per consentire di comprendere gli indirizzi perseguiti dalla stazione appaltante.

La Relazione è pubblicata sulla pagina dell'amministrazione trasparente della Provincia autonoma di Bolzano.

Si precisa che l'ART, nel rendere il proprio parere n. 47 dell'8.7.2026 sulla Relazione dei lotti non ha evidenziato alcuna criticità sul lotto singolo.

La definizione dei Bacini di mobilità, la definizione degli Ambiti di servizio ferroviario e la perimetrazione del Lotto di affidamento sono ampiamente trattate nella già citata "Relazione ex delibera ART 48/2017 - Affidamento dei servizi di trasporto pubblico ferroviario di competenza della Provincia Autonoma di Bolzano per 15 anni (2028-2042)".

La configurazione prospettata prevede un unico lotto dei servizi ferroviari di competenza provinciale, da affidare tramite gara, e risulta individuata in coerenza con la metodologia disciplinata dalla delibera ART n. 48/2017 e in particolare con i criteri di economicità e contendibilità ivi definiti.

Nello specifico è stata svolta un'analisi confrontando tre diversi scenari, onde valutare quale modello di gara (a uno o più lotti) permette di massimizzare la produttività della flotta di treni, nel senso di aumentarne il chilometraggio medio e, al contempo, ridurre il numero di mezzi da acquisire. In aggiunta alle considerazioni tecniche è stata svolta un'analisi economica comparativa sulle alternative di suddivisione in lotti della gara di affidamento dei servizi ferroviari dalla quale è risultata evidente la maggiore efficienza dell'ipotesi di lotto unico.

Dal punto di vista dell'ottimizzazione della dimensione, quindi, la procedura a lotto singolo si inquadra agevolmente nella nozione di "dimensione ottima".

Contesto amministrativo di fatto

La procedura in oggetto prende le mosse dalla procedura avente oggetto analogo già bandita il 16.08.2024, la quale è stata annullata in via definitiva per effetto della sentenza del Consiglio di Stato n. 06880/2025. In particolare, i Giudici hanno accolto tre motivi di ricorso. Conseguentemente, la stazione appaltante ha provveduto a rielaborare la documentazione di gara correggendo i vizi evidenziati nella sentenza.

La Provincia autonoma di Bolzano – in qualità di Ente Affidante – ha redatto la presente Relazione, a termine di un percorso istruttorio che, nel rispetto del quadro normativo europeo e nazionale, ha visto il realizzarsi dei preliminari adempimenti di seguito riepilogati:

- la pubblicazione dell'avviso di preinformazione del 05.09.2025 (OJS170-00580846) relativo alla procedura in questione sul Supplemento alla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea;
- la redazione della Relazione dei lotti ai sensi della Misura 4, punto 11 dell'Allegato alla Delibera ART n. 48/2017, la quale è stata inviata all'Autorità il 16.04.2026 e, a seguito della richiesta di integrazione di ART in data 12.05.2026, integrata con PEC del 05.06.2026 secondo le indicazioni ricevute. Da ultimo ART ha comunicato che la configurazione a lotto singolo "risulta individuata in coerenza con

la metodologia disciplinata dalla delibera 48/2017 ed in particolare con i criteri di economicità e contendibilità ivi definiti”;

- la consultazione degli operatori economici su tutte le circostanze indicate dalla Delibera ART 154/2019, che è stata avviata il 04.12.2025 mediante pubblicazione sul sito “bandi-altoadige” e nella pagina dell’amministrazione trasparente, nonché mediante invio di PEC ai soggetti potenzialmente interessati;
- la conclusione della consultazione per mezzo dell’emanazione del decreto del Direttore della Ripartizione mobilità n. 3956/2026, munito di 8 allegati per un totale di 177 pagine in forma bilingue. Ad esso si fa integrale riferimento anche in questa sede. I suoi contenuti sono da intendersi quali integralmente richiamati e vincolanti, fatta eccezione per le eventuali lievi rettifiche, di portata non sostanziale, che si possono desumere dalla presente relazione.
- la stipula di un protocollo di vigilanza collaborativa con ANAC, avvenuta in occasione della prima procedura il 24.04.2024, ma ancora attuale in virtù dell’espresso accordo tra le parti.
- il costante confronto con i gestori delle infrastrutture ferroviarie in Provincia (STA s.p.a. e RFI S.p.a.), per un coordinamento puntuale dello stato dei lavori sulle infrastrutture.

1.2. Contesto operativo di riferimento precedente alla procedura di gara

La gestione del servizio di trasporto ferroviario provinciale è attualmente affidata direttamente a due imprese ferroviarie mediante la sottoscrizione ed esecuzione di due contratti di servizio.

1. CONTRATTO TRENITALIA

Il vigente CdS è stato affidato direttamente a Trenitalia con contratto Rep. 59/38.0 del 22.12.2015, sottoscritto in data 21.12.2015, per una durata di 9 anni con inizio il 01.01.2016 e scadenza il 31.12.2024.

In virtù del ricorso contro gli atti della gara per l’affidamento del trasporto pubblico ferroviario in Alto Adige e delle pronunce di primo e secondo grado, il contratto è stato prorogato in via emergenziale per mezzo delle Delibere della Giunta provinciale nn. 1056/2024 e 328/2025. Da ultimo è intervenuta la proroga fino al 31.12.2027 per mezzo di delibera di Giunta n. 348/2026.

L’attuale assetto del sistema tariffario integrato Alto Adige prevede che i ricavi tariffari spettano alla Provincia di Bolzano. Ciò garantisce un certo margine di manovra all’ente pubblico, che è costantemente in grado di monitorare il rapporto tra costi e ricavi e può eventualmente prendere gli opportuni provvedimenti, anche nell’ottica di alleggerire la finanza pubblica, senza che il gestore ne sia in qualche modo danneggiato o avvantaggiato.

Il volume di produzione prestato nel primo anno di contratto (2016) ammontava a 2.730.000 treni*km, mentre nel 2023 il programma di esercizio prevedeva l’effettuazione di 2.842.490 treni*km e nel 2024 di 2.869.240 treni*km.

Conformemente a quanto richiesto dalla Misura 14 della delibera ART n.49/2015, in vigore al momento della sottoscrizione del contratto, era stata concordata l’applicazione di meccanismi incentivanti il miglioramento della qualità e dell’efficacia, un premio sull’incremento della soddisfazione dei viaggiatori e la compartecipazione ai maggiori introiti conseguenti all’aumento dei viaggiatori trasportati.

Il servizio affidato a Trenitalia si è svolto sulle linee del Brennero (impresa prevalente) e della Meranese (in alternanza con SAD) e, in misura inferiore, della Pusteria. È stato caratterizzato dall’effettuazione di treni regionali, anche transfrontalieri, secondo i criteri del servizio integrato altoatesino:

- cadenzamento;
- elevata frequenza (30 minuti);
- nodi di interscambio con comode coincidenze;
- integrazione tra i servizi automobilisti e quelli ferroviari regionali (R), regionali veloci (RV) e a lunga percorrenza, internazionali (EC) e ad alta velocità (FA);
- integrazione dei servizi regionali con quelli confinanti del Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento.

2. CONTRATTO SAD S.p.A.

Il vigente CdS è stato affidato direttamente a SAD S.p.A. con contratto Rep. 51/38.0 del 29.08.2017, sottoscritto in data 29.08.2017, con una durata di 7 anni e 4 mesi con inizio il 01.09.2017 e scadenza il 31.12.2024.

In virtù del ricorso contro gli atti della gara per l’affidamento del trasporto pubblico ferroviario in Alto Adige e delle pronunce di primo e secondo grado, il contratto è stato prorogato in via emergenziale per

mezzo di due Delibere successive della Giunta provinciale (Delibera 1057/2024 e 329/2025). Da ultimo, è intervenuta la proroga fino al 31.12.2027 per mezzo di delibera di Giunta 349/2026.

Come per il contratto affidato a Trenitalia anche per SAD S.p.A. è previsto che i ricavi tariffari spettano alla Provincia di Bolzano per i motivi sopra riportati.

Il volume di produzione prestato nel 2018 ammontava a 2.435.732 treni*km, mentre nel 2023 il programma di esercizio prevedeva l'effettuazione di 2.700.130 treni*km e per il 2024 di 2.693.497 treni*km.

Conformemente a quanto richiesto dalla Misura 14 della delibera ART n.49/2015, in vigore al momento della sottoscrizione del contratto, era stata concordata l'applicazione di meccanismi incentivanti il miglioramento della qualità e dell'efficacia, un premio sull'incremento della soddisfazione dei viaggiatori e la compartecipazione ai maggiori introiti conseguenti all'aumento dei viaggiatori trasportati.

Il servizio affidato a SAD si è svolto sulle linee Venosta (unica impresa presente), Pusteria (impresa prevalente), Meranese (in alternanza con Trenitalia) e marginalmente sul resto della rete. È stato caratterizzato dall'effettuazione di treni regionali, anche transfrontalieri secondo i criteri del servizio integrato altoatesino:

- cadenzamento;
- elevata frequenza (30 minuti);
- nodi di interscambio con coincidenze integrate e adattate;
- integrazione tra i servizi automobilisti e quelli ferroviari regionali (R), regionali veloci (RV) ed a lunga percorrenza, internazionali (EC) e ad alta velocità (FA);
- integrazione dei servizi regionali con quelli confinanti del Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento.

Per quanto riguarda le entrate tariffarie, l'esposizione dei dati sulle medesime non assume rilievo in una procedura qualificata dalla stazione appaltante quale "gross cost".

Questo perché nel modello "gross cost" i ricavi derivanti dai titoli di viaggio spettano unicamente alla pubblica amministrazione, così i partecipanti alla gara non hanno un vero e proprio interesse economico a conoscere le entrate degli anni precedenti.

Ad ogni modo, onde fugare qualsiasi dubbio, di seguito nelle tabelle sono riportati i corrispettivi dei contratti di servizio attualmente in vigore e riferiti alle annualità 2023 e 2024, nonché gli introiti tariffari, oltre ad altri aspetti economicamente significativi.

Introiti tariffari da contratti ferroviari in Alto Adige		
Introiti tariffari servizio ferroviario regionale (senza IVA)	2023	2024
SAD (introiti "clearing")	2.732.717,97 €	4.947.773,52
SAD (introiti on board)	143.205,02 €	98.820,00
Trenitalia (introiti clearing)	8.115.861,11 €	6.533.202,49
Canali Trenitalia*	7.555.811,78 €	6.871.394,29
Totale	18.547.595,88 €	18.451.190,3
Introiti per l'utilizzo treni RV di Trenitalia (da sottrarre)	- 1.993.500,35€	- 2.195.447,33 €
Totale introiti CdS ferro	€ 16.554.095,53	16.255.742,97

Coverage ratio				
	SAD 2023	Trenitalia 2023	SAD 2024	Trenitalia 2024
Quota percentuale dei ricavi da clearing**	25,19%	74,81%	43,10%	56,90%
Introiti **	4.779.231,98 €	11.774.863,55 €	7.006.225,22€	9.249.517,74 €
Corrispettivo senza costi gestore	27.234.687,18 €	27.657.098,71 €	27.650.334,73 €	28.381.938,5 €

Coverage ratio				
	SAD 2023	Trenitalia 2023	SAD 2024	Trenitalia 2024
Coverage ratio	17,55%	42,57%	25,33%	32,59%

Corrispettivi da contratti ferroviari in Alto Adige				
Anno	Km da PdE finale	Totale corrispettivo	Corrispettivo gestore infrastruttura	Corrispettivo senza costi gestore
Contratto Trenitalia				
2023	Km 2.840.535	Euro 32.618.604,74	Euro 4.961.506,03	Euro 27.657.098,71
2024	Km 2.869.240	Euro 34.792.713,68	Euro 6.410.775,18	Euro 28.381.938,5
Contratto SAD				
2023	Km 2.692.490	Euro 30.400.305,25	Euro 3.165.618,07	Euro 27.234.687,18
2024	Km 2.693.497	Euro 31.067.140,18	Euro 3.416.805,45	Euro 27.650.334,73

Per le riflessioni su questi dati numerici si rimanda alla Relazione ex Delibera ART 48/2017, nella quale sono espresse ulteriori informazioni su oblitterazioni, titoli di viaggio, categorie di passeggeri etc.

Valori consuntivati dei gestori precedenti

Nell'allegato "Condizioni minime di qualità e penalità", che è stato redatto seguendo pedissequamente la Delibera ART 16/2018, sono stati elaborati i valori conseguiti dai gestori precedenti facendo le medie dei risultati dei tre anni precedenti attribuite ad entrambi i gestori uscenti, come da disposizione dell'Autorità. Ad essi si deve fare riferimento.

Per agevolare ulteriormente i partecipanti, per quanto riguarda puntualità e soppressioni delle corse si fornisce un'ulteriore informazione scomputata per operatore economico e, sulla puntualità, per tratta di riferimento sul 2024.

TRENITALIA		SAD	
Puntualità (consuntivo puntualità per linee di servizio con arrivo entro i 5 minuti)	Consuntivo 2024	Puntualità (consuntivo puntualità per linee di servizio con arrivo entro i 5 minuti)	Risultato raggiunto 2024
Bolzano–Merano	88,67%	Bolzano–Merano	88,33%
Fortezza–San Candido	96,33%	Fortezza–S. Candido	97,92%
Bolzano–Brennero	93%	Bolzano–Brennero	88,92%
Bassa Atesina	87%	Merano–Malles	99,25%

TRENITALIA		SAD	
Soppressioni	Consuntivo 2024	Soppressioni	Risultato raggiunto 2024
Treni regionali cancellati totalmente o parzialmente e non autosostituiti	> 0,5%	Percentuale di treni regionali soppressi totalmente o parzialmente e non autosostituiti rispetto ai treni-km programmati (Fonte RFI) – (Solo Cause SAD).	< 0,2 %

Presupposti, motivazioni e obiettivi della modalità di affidamento scelta ai sensi degli artt. 14 e 32, D.Lgs. 201/2022.

La Provincia ha svolto un'istruttoria per valutare, sulla base di un effettivo confronto tra le diverse soluzioni possibili, se la prestazione dei servizi "da parte delle imprese liberamente operanti nel mercato o da parte di cittadini, singoli e associati, fosse idonea a garantire il soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali" (art. 10, co. 4 e 5, D.Lgs. 201/2022). In breve, si trattava di valutare se l'intervento pubblico fosse realmente necessario, oppure una o più imprese in regime di libera concorrenza potessero produrre utili esercitando questi servizi senza la contribuzione della stazione appaltante.

In primo luogo, si deve fare nuovamente rimando alla relazione dei lotti ex Delibera ART 48/2017 nella parte in cui si espongono tutti i dati relativi alle oblitterazioni dei titoli di viaggio, agli importi incassati negli anni precedenti e ai corrispettivi versati alle società esercenti il servizio.

Dall'istruttoria è emersa la sostanziale impossibilità per le imprese operanti sul mercato di fornire i servizi in cambio del mero pagamento del titolo di viaggio da parte dei passeggeri, in assenza di intervento economico della pubblica amministrazione.

Dal confronto tra l'importo da corrispondere in base a contratti di servizio negli anni passati e le entrate tariffarie effettivamente realizzate emerge l'insufficienza delle seconde a coprire i costi per il corrispettivo dei gestori dei servizi. La differenza è talmente significativa da non consentire di apportare modifiche di qualsiasi specie per garantire un riequilibrio.

In particolare, si espongono i ricavi e spese sugli anni 2023 e 2024:

- ricavi sul 2023 pari a euro 16.554.096;
- ricavi sul 2024 pari a euro 16.255.743;
- spese sul 2023 pari a euro 54.891.785;
- spese sul 2024 pari a euro 56.032.272.

Ne consegue che i ricavi coprono circa il 30% dei costi. Evidentemente, non sarebbe sufficiente aumentare il prezzo dei biglietti e neppure diminuire i servizi per garantire un riequilibrio.

Nel primo caso perché si avrebbe quale unica conseguenza la fuga dei passeggeri e di certo non è questo lo scopo della stazione appaltante, che intende disincentivare per quanto possibile l'uso del mezzo privato, dovendo anche mirare a perseguire politiche sostenibili dal punto di vista ambientale.

Nel secondo caso, perché la Provincia ha prodotto sforzi significativi per creare alternative attraenti al trasporto privato automobilistico, e non si vede perché dovrebbe rinunciare ai risultati conseguiti.

Il servizio di trasporto locale è un servizio essenziale per la comunità, garantendo la possibilità di spostamento a tutti i cittadini, anche coloro non in possesso di veicoli a motore o che non lo possono usare per via di disabilità. Peraltro, il fine sociale non è l'unico scopo che si prefigge il servizio ferroviario, dovendo rimarcare i vantaggi per l'ambiente e, da non sottovalutare, l'incentivo al movimento e la riduzione della sedentarietà propria di chi utilizza il mezzo privato.

È appena il caso di citare nuovamente la relazione elaborata ai sensi della Delibera ART 48/2017 per evidenziare che a fronte di una popolazione di poco superiore alle 500.000 unità, sono state registrate circa 9 milioni di oblitterazioni ferroviarie annuali. Un dato già di per sé eclatante, ma a cui è opportuno aggiungere che l'amministrazione ha avuto modi di appurare che determinate categorie di passeggeri (i.e. studenti) sono restie a comprendere l'importanza dell'oblitterazione (avendo pagato l'abbonamento, non ritengono di doverlo oblitterare ogni volta). Di conseguenza, il dato effettivo è ragionevolmente superiore a quello individuato elettronicamente per mezzo degli oblitteratori.

È pur vero che certe corse nelle fasce "deboli" della giornata (cioè in orari diversi da quelli usati da studenti e lavoratori) presentano risultati di riempimento modesti.

Ma la scelta di sopprimerle per conseguire un vantaggio economico mal si concilia con l'esigenza di garantire la libertà di movimento a tutti coloro che non possiedono un mezzo e, ancor di più, con fini ecologici. Pertanto, la stazione appaltante non ha intenzione di sopprimere le corse nelle fasce deboli.

È bene sin da subito precisare che l'insufficienza dei ricavi dai biglietti rispetto ai costi complessivi non riguarda il solo Alto Adige, bensì una circostanza comune a quasi tutte le Province e Regioni italiane, fatta eccezione forse per qualche realtà (tendenzialmente riguardante il trasporto con autobus) con una fortissima attrattiva turistica, tale per cui è possibile chiedere uno sforzo economico maggiore ai turisti e riempire ugualmente i mezzi. Ma, di certo, non può essere chiesto questo sforzo ai pendolari quotidiani. Semplicemente, il TPL ferroviario ordinario è attualmente inidoneo a garantire la copertura dei costi tramite il solo acquisto del biglietto.

Per di più, allorché si fa riferimento al contesto turistico, si deve fare attenzione a circoscrivere la copertura dei costi tramite i soli biglietti a quelle realtà in cui si manifesta principalmente la condizione del cd. "overtourism" e non alle realtà dove la dimensione turistica assume numeri nella media.

Tutto ciò è ben noto al Legislatore nazionale, che nell'art. 19, D.Lgs. 422/1997 aveva previsto in materia di trasporto pubblico locale che "i contratti di servizio pubblico devono (...) avere caratteristiche di certezza finanziaria e copertura di bilancio e prevedere un progressivo incremento del rapporto tra ricavi

da traffico e costi operativi, rapporto che, al netto dei costi di infrastruttura, dovrà essere pari almeno allo 0,35 a partire dal 1.1.2000”.

Insomma, si puntava a far sì che gli incassi da titoli di viaggio raggiungessero almeno il 35% delle spese, seppur in maniera piuttosto perentoria, a conferma del fatto che l'obiettivo del pareggio tra costi e ricavi non fosse logicamente perseguibile

Tutto ciò premesso, si può ragionevolmente concludere che non sussistono le condizioni perché il servizio ferroviario locale in Alto Adige possa essere svolto in regime di mercato da operatori privati in assenza di contribuzione pubblica.

– Modelli alternativi di gestione

Il D.Lgs. 201/2011 e il D.Lgs. 36/2023 identificano possibili modelli alternativi all'affidamento del servizio a operatori presenti sul mercato tramite procedura di gara (aperta).

Affidamento in house

In primo luogo, si deve inquadrare il contesto in diritto per servirsi di una società in house.

Art. 2, lett. o), D.Lgs. 175/2016

o) «società in house»: le società sulle quali un'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto, nelle quali la partecipazione di capitali privati avviene nelle forme di cui all'articolo 16, comma 1, e che soddisfano il requisito dell'attività prevalente di cui all'articolo 16, comma 3;

Art. 16 D.Lgs. 175/2016

“1. Le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata.

2. Ai fini della realizzazione dell'assetto organizzativo di cui al comma 1: a) gli statuti delle società per azioni possono contenere clausole in deroga delle disposizioni dell'articolo 2380-bis e dell'articolo 2409-novies del codice civile; b) gli statuti delle società a responsabilità limitata possono prevedere l'attribuzione all'ente o agli enti pubblici soci di particolari diritti, ai sensi dell'articolo 2468, terzo comma, del codice civile; c) in ogni caso, i requisiti del controllo analogo possono essere acquisiti anche mediante la conclusione di appositi patti parasociali; tali patti possono avere durata superiore a cinque anni, in deroga all'articolo 2341-bis, primo comma, del codice civile.

3. Gli statuti delle società di cui al presente articolo devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci (...).

3-bis. La produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato di cui al comma 3, che può essere rivolta anche a finalità diverse, è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.)

4. Il mancato rispetto del limite quantitativo di cui al comma 3 costituisce grave irregolarità ai sensi dell'articolo 2409 del codice civile e dell'articolo 15 del presente decreto.

5. (...)

6. (...)

7. Le società di cui al presente articolo sono tenute all'acquisto di lavori, beni e servizi secondo la disciplina di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016. Resta fermo quanto previsto ((dagli articoli 5 e) 192 del medesimo decreto legislativo n. 50 del 2016”.

Elencati i presupposti per effettuare un affidamento in house, si deve premettere che in base al quadro normativo vigente la scelta di procedere all'affidamento in house non si pone sullo stesso piano dell'affidamento mediante gara aperta.

Infatti, il Legislatore sembra aver manifestato una netta preferenza per l'affidamento con procedura di gara rispetto all'affidamento in house (e, ragionevolmente, rispetto anche alle aziende speciali, la gestione in economia, le municipalizzate, etc.).

Sul punto occorre segnalare i seguenti riferimenti normativi, dai quali si apprende la necessità di motivazioni speciali per attribuire un affidamento in house.

Art. 7, co. 2, D.Lgs. 36/2023

“Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche. In caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici. I vantaggi di economicità possono emergere anche mediante la comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.a. e delle altre centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali nazionali o esteri oppure, in mancanza, con gli standard di mercato”.

Art. 17, co. 2, D.Lgs. 201/2022 (Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica)

“Nel caso di affidamenti in house (...) gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30”.

Come si apprende dai riferimenti normativi e giurisprudenziali sopra esposti, nel settore dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, la motivazione è ancora più gravosa rispetto a quella normalmente prevista dal Codice dei contratti pubblici, esigendo addirittura di spiegare le “ragioni del mancato ricorso al mercato” (art. 17, D.Lgs. 201/2022).

Ne consegue che l'affidamento in house richiede un'istruttoria articolata, in cui l'ente affidante deve dare conto di tutta una serie di vantaggi in termini di interesse pubblico rispetto al ricorso al mercato. Diversamente, non è richiesto un simile adempimento per le procedure di gara.

AGCM segnalazione 2113/2025

“Come noto, l'articolo 17 del d.lgs. n. 201/2022 impone all'ente di fornire nella deliberazione di affidamento in house di un servizio pubblico locale a rilevanza economica una motivazione qualificata a sostegno del mancato ricorso al mercato, “ai fini di un'efficiente gestione del servizio”, illustrando i benefici della scelta effettuata in riferimento a diversi profili, quali investimenti, qualità del servizio, costi dei servizi per gli utenti, impatto sulla finanza pubblica.

Similmente, la relazione ex articolo 14 dello stesso decreto – da adottare prima della procedura di affidamento – deve dare conto delle valutazioni effettuate nella scelta della modalità di affidamento con riferimento ai medesimi profili sopra citati e anche ai “risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili”, nonché ai risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio”.

D'altronde, è facile comprendere perché il Legislatore abbia inteso porre dei limiti all'affidamento in house. A differenza di quanto avviene mettendo a gara i servizi, l'affidamento in house non stimola una salutare concorrenza tra imprenditori economici, i quali in corso di gara sono spinti ad abbattere i costi e migliorare per quanto possibile la qualità dell'offerta, qualora vogliano avere la possibilità di superare gli altri concorrenti.

Diversamente, nell'affidamento in house si potrà pure avere un'attenzione speciale alla qualità del servizio, ma si pone il serio rischio di perdere di vista l'obiettivo specialmente sul lato dell'abbattimento dei costi e delle inefficienze, proprio perché manca quella sana concorrenza di cui sopra.

Fatte queste premesse generali in diritto, si può entrare nel merito della situazione di fatto in Alto Adige.

Ebbene, è opportuno comunicare che allo stato dell'arte non esiste una società in-house provinciale in materia di servizi pubblici ferroviari.

A titolo di completezza, esisterebbe una società provinciale in house (STA S.p.a.) che svolge, ai sensi delle norme europee vigenti, l'attività di gestore dell'infrastruttura ferroviaria provinciale (linea Merano-Malles) e, in aggiunta, è soggetto incaricato dalla Provincia dell'attuazione di investimenti quali, in campo ferroviario, l'acquisto del materiale rotabile e lavori sulla rete. I rapporti tra la PAB e STA sono regolati da un Contratto di programma.

Anche volendo ampliare le competenze di quest'ultima, ci sarebbe da tenere in considerazione il principio imposto dal Legislatore nazionale che ha imposto la netta separazione tra il soggetto che gestisce la rete e la società che esercita i servizi ferroviari.

Art. 2, D.Lgs. 112/2011

“1. Le attività disciplinate dal presente decreto si uniformano ai seguenti principi:

- a) autonomia e indipendenza gestionale, amministrativa e contabile delle imprese ferroviarie;
- b) indipendenza delle funzioni essenziali del gestore dell'infrastruttura, separazione contabile o costituzione di strutture aziendali autonome e distinte, sotto il profilo patrimoniale e contabile, per la gestione dell'infrastruttura ferroviaria e per l'esercizio dell'attività di trasporto a mezzo ferrovia (...)”

Ma, prima di qualsiasi riflessione in diritto su come gestire questa “indipendenza”, sarebbe il caso di analizzare la portata della difficoltà di costituire una società di trasporto pubblico ferroviario di persone.

Per meglio comprendere, si tratta di un settore, quello ferroviario, governato da un corpus di disposizioni tecniche speciali che necessitano di conoscenze particolari, che non si possono acquisire entro tempistiche ragionevoli. Servono professionalità, competenza, know how tecnico, conoscenza del quadro giuridico, economico, conoscenza delle realtà locali, delle ditte che eseguono i servizi connessi, del quadro di fatto, etc.

L'amministrazione lo sa bene, visto che è proprietaria di una società che gestisce la rete ed è in costante contatto con i gestori dei servizi. Ma un conto è visionare questi istituti quando li gestiscono altri soggetti, un altro è padroneggiarli con cognizione di causa.

Altri aspetti ci sarebbero da considerare, ma per un discorso di migliore continuità espositiva sono esposti nei paragrafi che seguono, allorché si affrontano le criticità di un modello di società mista (cioè in parte pubblica e in parte privata). Si tratta in ogni caso di argomenti a pieno titolo validi anche in questa sede, per cui ad essi si fa espresso richiamo.

Solo a titolo di premessa, si può qua menzionare il fatto che il passaggio ad una gestione pubblica del servizio ferroviario richiede una certa gradualità.

In un certo senso, come si vedrà, l'amministrazione si è mossa in questa direzione e alcuni di questi passaggi possono dirsi conclusi. Si fa riferimento all'acquisizione degli asset in termini di mezzi e officine. Ma, come si potrà comprendere, ciò non è sufficiente a gestire un servizio, benché sia un buon punto di partenza.

Società mista.

Anche in questo caso si ritiene opportuno effettuare un breve esame della disciplina normativa sulle società miste.

Art. 17, D.Lgs. 175/2016

“1. Nelle società (a partecipazione mista pubblico-privata) la quota di partecipazione del soggetto privato non può essere inferiore al trenta per cento e la selezione del medesimo si svolge con procedure di evidenza pubblica a norma dell'articolo 5, comma 9, del decreto legislativo n. 50 del 2016 e ha a oggetto, al contempo, la sottoscrizione o l'acquisto della partecipazione societaria da parte del socio privato e l'affidamento del contratto di appalto o di concessione oggetto esclusivo dell'attività della società mista.

2. Il socio privato deve possedere i requisiti di qualificazione previsti da norme legali o regolamentari in relazione alla prestazione per cui la società è stata costituita. All'avviso pubblico sono allegati la bozza dello statuto e degli eventuali accordi parasociali, nonché degli elementi essenziali del contratto di servizio e dei disciplinari e regolamenti di esecuzione che ne costituiscono parte integrante. Il bando di gara deve specificare l'oggetto dell'affidamento, i necessari requisiti di qualificazione generali e speciali di carattere tecnico ed economico-finanziario dei concorrenti, nonché il criterio di aggiudicazione che garantisca una valutazione delle offerte in condizioni di concorrenza effettiva in modo da individuare un vantaggio economico complessivo per

l'amministrazione pubblica che ha indetto la procedura. I criteri di aggiudicazione possono includere, tra l'altro, aspetti qualitativi ambientali, sociali connessi all'oggetto dell'affidamento o relativi all'innovazione.

3. La durata della partecipazione privata alla società, aggiudicata ai sensi del comma 1 del presente articolo, non può essere superiore alla durata dell'appalto o della concessione. Lo statuto prevede meccanismi idonei a determinare lo scioglimento del rapporto societario in caso di risoluzione del contratto di servizio.

4. (...).

5. (...).

6. Alle società di cui al presente articolo che non siano organismi di diritto pubblico, costituite per la realizzazione di lavori o opere o per la produzione di beni o servizi non destinati ad essere collocati sul mercato in regime di concorrenza, per la realizzazione dell'opera pubblica o alla gestione del servizio per i quali sono state specificamente costituite non si applicano le disposizioni del decreto legislativo n. 50 del 2016, se ricorrono le seguenti condizioni:

a) la scelta del socio privato è avvenuta nel rispetto di procedure di evidenza pubblica;

b) il socio privato ha i requisiti di qualificazione previsti dal decreto legislativo n. 50 del 2016 in relazione alla prestazione per cui la società è stata costituita;

c) la società provvede in via diretta alla realizzazione dell'opera o del servizio, in misura superiore al 70% del relativo importo.

(...).

Ad avviso dell'amministrazione, il modello della società mista presenta alcuni svantaggi significativi, mentre risulta difficile individuare quali agevolazioni dovrebbe ricavare adottando un simile modello.

In primo luogo, non si evidenzia nessuna semplificazione procedimentale: la scelta dell'operatore privato continua ad avvenire sulla base di procedure ad evidenza pubblica (art. 17, co. 1, D.Lgs. 175/2016).

La stazione appaltante, di conseguenza, non ricaverebbe alcuno snellimento di procedura, dovendo comunque svolgere una gara aperta con tutte le tempistiche del caso, l'elaborazione dei documenti, gli approfondimenti istruttori e, di certo non da ultimo, i possibili ricorsi. A questo si devono aggiungere i normali passaggi notarili, nonché presso gli istituti di credito allorché si costituisce una società di questo tipo.

Non si può neppure configurare un vantaggio nel lungo periodo, perché la giurisprudenza consente a questo tipo di società di gestire un singolo contratto, mentre non hanno il diritto a gestire ulteriori affidamenti in assenza di ulteriori gare. Si cita la giurisprudenza che segue.

TAR Lazio, Prima sez. quater, 3 luglio 2025, n. 13139

“Al fine di individuare le modalità attraverso cui procedere all'affidamento di appalti pubblici in favore di una società mista, occorre distinguere l'ipotesi di “costituzione di una società mista per una specifica missione”, sulla base di una gara che abbia per oggetto sia la scelta del socio sia l'affidamento della specifica missione, da quella in cui si intendano “affidare ulteriori appalti ad una società mista già costituita”.

Con riferimento alla prima ipotesi, è rilevato dall'A.n.a.c. che, a seguito di una evoluzione giurisprudenziale, tanto unionale (cfr.: Corte giust. CE, sez. I, 11 gennaio 2005, n. C-26/03) quanto nazionale (cfr.: Cons. Stato, Ad. plen., 3 marzo 2008, n. 1; Idem sez. V, 23 ottobre 2007, n. 5587; Idem sez. II, 18 aprile 2007, n. 456/07), è possibile ritenere sufficiente un'unica gara, quella per la scelta del socio privato, con la conseguente legittimità dell'affidamento diretto degli appalti, operato in favore di detta società mista, a condizione che l'individuazione del servizio da svolgere sia delimitata in sede di gara, sia temporalmente che nell'oggetto (cfr.: Cons. Stato, Sez. V, 30 settembre 2010, n. 7214, Idem, Sez. VI, 16 marzo 2009, n. 1555; Corte Giustizia U.E., sez. III, 15 ottobre 2009, C196/08, Acoset).

Di converso, nell'ipotesi in cui si debba procedere all'affidamento di appalti ulteriori e successivi rispetto all'originaria missione deve ritenersi sempre necessario il ricorso a procedure di evidenza pubblica per la relativa aggiudicazione.

IV.3 - L'A.n.a.c. osserva che la società mista opera nei limiti dell'affidamento iniziale e non può ottenere, senza gara, ulteriori missioni che non siano già previste nel Bando originario”.

Per di più, anche una volta individuato il socio per il singolo affidamento, ci sono altri aspetti che si valutano in modo negativo.

Per comprenderli, occorre partire da un presupposto molto chiaro: l'azione del privato è sempre e solo finalizzata a conseguire utili; quindi, la sua attenzione sarà necessariamente indirizzata all'abbattimento dei costi o alla massimizzazione dei profitti. Diversamente, l'azione pubblica è indirizzata a soddisfare l'interesse pubblico.

Ma il servizio ferroviario è a tutti gli effetti un servizio essenziale per la comunità; quindi, la questione deve essere affrontata con grande attenzione.

In una certa misura i due interessi possono senz'altro convivere, perché l'abbattimento dei costi e l'incremento dei passeggeri sono circostanze che interessano ad entrambe le parti.

Tuttavia, per la pubblica amministrazione l'importanza dei buoni risultati economici deve essere temperata da altre esigenze. Ci riferiamo, in particolar modo, ad esigenze di carattere ambientale, che sono difficili da quantificare in termini finanziari, ma il cui perseguimento assume primaria importanza per l'amministrazione. Ecco, quindi, che per la pubblica amministrazione la possibilità di aumentare il numero di passeggeri e di corse riveste un fattore che può anche mettere in secondo piano certe valutazioni economiche. Ovviamente purché la gestione conservi un suo equilibrio.

Di conseguenza, divergenze di vedute sulla gestione possono essere all'ordine del giorno. E per quanto possano essere anticipate nei capitolati di gara, è chiaro che la complessità della gestione reale supererà sempre la buona stesura di regole contrattuali, a meno che non si voglia dettagliare ogni possibile circostanza che può interessare il servizio ferroviario. Ma sembra proprio inverosimile poter dare conto di ogni sfaccettatura di un servizio che può intercettare casistiche molto eterogenee.

Tutto ciò premesso, si può evidenziare che, in un certo senso, l'amministrazione ha mosso dei passi in questa direzione.

La Provincia ha svolto sforzi economici imponenti per garantire la proprietà pubblica di praticamente il 100% dei treni. Si tratta di mezzi moderni ed efficienti, caratterizzati da grande comfort di viaggio e da tecnologia all'avanguardia. Il funzionamento è al 100% elettrico.

In aggiunta, la Provincia si è garantita la proprietà del 100% delle officine e delle rimesse. Per di più, ha già stipulato (per il tramite della propria società in house) un contratto per la manutenzione integrale dei treni di ultima acquisizione.

Da ultimo, ha già provveduto a stipulare un accordo per la manutenzione di tutti i treni (22) da ultimo acquistati: sarà il produttore dei treni ad occuparsi della manutenzione di primo e secondo livello.

Insomma, per tutto quanto attiene agli asset principali per lo svolgimento del servizio, la Provincia ha escluso i privati e ha orientato la propria azione ai principi che le interessavano: massima sostenibilità ambientale e massima attrattiva per i pendolari.

Considerando che anche la gestione della rete ferroviaria in quanto tale è esclusa dalla gara (se ne occupano Rete Ferroviaria Italiana S.p.a. e STA S.p.a.), l'amministrazione si è collocata in una situazione in cui dipende dal privato solo per una parte, collocandosi in una posizione di sostanziale indipendenza sugli aspetti più significativi.

Al privato è demandata la gestione del servizio in senso stretto, sostanzialmente la gestione del personale e dei contratti con i fornitori dei servizi connessi. Tutti gli asset sono provinciali.

Addirittura, la Provincia ha tolto dalla responsabilità della futura aggiudicataria la parte delle entrate da titoli di viaggio. Questa parte è attribuita in via integrale alla Provincia, che così beneficerà di eventuali aumenti dei profitti, o risponderà di eventuali diminuzioni.

Escludendo il privato dai ricavi dei biglietti, la Provincia può in qualsiasi momento modificare le tariffe dei titoli di viaggio senza che ciò abbia il minimo impatto sul lato contrattuale. Questa possibilità ha il pregio di poter gestire in qualsiasi momento situazioni particolari, che determinano possibili diminuzioni o incrementi di passeggeri.

Con queste premesse si può comprendere perché il modello della società mista non sia stato scelto, ma si può altresì concludere che l'amministrazione si è collocata in una posizione in cui si è di fatto intromessa nella gestione del servizio. Così facendo, si è collocata in una posizione di forza rispetto alla futura aggiudicataria. Ma, soprattutto, ha posto dei parametri di qualità che non possono essere derogati.

Verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali

La Provincia è orgogliosa di aver creato una struttura specifica per le verifiche sulla gestione del servizio del trasporto pubblico locale. Per la precisione, è stato creato all'interno dell'ufficio trasporto persone un servizio denominato "gestione dei contratti di servizio".

Il lavoro è svolto sia in ufficio, laddove possibile (ad esempio per le verifiche su puntualità e regolarità del servizio, che si basano su un software messo a disposizione da RFI S.p.a., nonché per esaminare il materiale documentale messo a disposizione degli esecutori dei servizi di trasporto), che “on board”, cioè tramite personale che si reca sui mezzi in servizio per verificare il corretto funzionamento di tutti i parametri elencati nel contratto.

Questo tipo di verifiche si è svolto negli anni precedenti e continuerà a essere svolto con la stipula dei contratti a seguito della presente procedura.

Per ulteriori dettagli si rimanda all'allegato “Condizioni minime di qualità e penalità”.

Per analisi specifiche, la Provincia si è inoltre già avvalsa di ditte specializzate (es. per analisi di customer satisfaction), commissionando il servizio a società terze, ma sempre vigilando sul corretto svolgimento.

Al termine di ogni anno viene emanato il cd. “decreto di rendiconto”, che contiene tutto il materiale istruttorio per calcolare il corrispettivo contrattuale. A tal fine si tiene conto di tutte le verifiche sui chilometri svolti, di tutti i servizi sostitutivi, di tutti i ritardi, di tutte le penalità somministrate, di eventuali modifiche in aumento o diminuzione. In breve, di qualsiasi aspetto riguardante la gestione del servizio.

Va da sé che il lavoro istruttorio è molto significativo ed impegna l'amministrazione molto severamente, essendo necessario esaminare una moltitudine di documenti ed istruire adeguatamente ogni procedimento, consentendo all'aggiudicataria il diritto di contraddittorio.

Ancora, nell'ambito dei contratti precedenti l'ente affidante ha fatto ricorso alla figura del Comitato di gestione di servizio, affinché le parti contrattuali si riunissero periodicamente al fine di dirimere sia questioni più squisitamente pragmatiche, sia per affrontare ogni genere di argomento di ampio respiro.

Questo istituto continuerà ad operare anche nel nuovo affidamento.

Per quanto riguarda i parametri qualitativi sottoposti a verifica, si fa espresso richiamo all'allegato “Condizioni minime di qualità del servizio e penalità”. In quella sede si troverà una descrizione minuziosa sia degli standard da raggiungere che delle modalità di verifica. Peraltro, l'allegato in questione è stato redatto seguendo pedissequamente le regole previste da ART - Delibera 16/2018, nella versione consolidata.

Per quanto riguarda le verifiche di tipo economico, si fa espresso rimando all'allegato “Calcolo della compensazione economico-finanziaria e governance economica”, nonché alla matrice dei rischi.

Si tratta di allegati che recepiscono le Misure dell'Autorità che trattano l'istituto dell'equilibrio economico, indicando i periodi regolatori, gli scostamenti da prendere in considerazione, i possibili interventi per garantire il riequilibrio, etc. Per il dettaglio si rimanda agli allegati in questione.

Restano salvi tutti gli obblighi in capo all'aggiudicataria dal punto di vista della rendicontazione verso l'Autorità per effetto della Delibera 120/2018.