

Il Segretario generale

Spett.le Comune di Terranuova Bracciolini
Ufficio Istruzione e servizi sociali
c.a. Dott.ssa Monica Cellai
PEC: protocollo.terranuovabracciolini@cert.legalmail.it

Oggetto: Osservazioni sulla “Relazione di Affidamento” ex delibera ART n. 154/2019, avente a oggetto il servizio di trasporto pubblico locale urbano del Comune di Terranuova Bracciolini – procedura di affidamento diretto.

(rif. Vs. nota prot. n. 2347/2026 del 30 gennaio u.s.)

Esaminata la “Relazione di Affidamento” (di seguito: RdA), predisposta ai sensi della Misura 2, punto 2, dell’Allegato “A” alla delibera ART n. 154/2019 del 28 novembre 2019 e successive modificazioni (di seguito: delibera n. 154/2019) e trasmessa con la Vs. nota in oggetto, acquisita al prot. ART n. 6909/2026 in pari data, si formulano le seguenti osservazioni, che tengono conto degli esiti della discussione tenutasi in occasione della riunione del Consiglio dell’Autorità del 19 marzo c.a.

L’affidamento in oggetto riguarda il servizio di trasporto pubblico locale (di seguito: TPL) di competenza del Comune di Terranuova Bracciolini, che ai sensi della vigente normativa regionale riveste il ruolo di Ente Affidante (di seguito: Comune o EA). Il servizio è costituito da linee automobilistiche destinate al trasporto scolastico e di rete urbana, per un volume di percorrenze pari a ca. **133.000 vett*km/anno**.

Il Comune intende adottare una procedura di **affidamento diretto in concessione** in lotto unico, ex art. 5, par. 4, del regolamento (CE) 1370/2007, con stipula di un nuovo Contratto di Servizio (di seguito: CdS) in regime di *net cost* per quanto riguarda il TPL di rete urbana e di *gross cost* per il servizio scolastico a beneficio di un’Impresa Affidataria allo scopo selezionata (di seguito: IA).

La RdA trasmessa, unitamente ai relativi allegati, risulta strutturata in sostanziale conformità con quanto previsto dallo schema-tipo di riferimento per gli affidamenti diretti c.d. “sottosoglia”, di cui all’Annesso 8c della delibera n. 154/2019, applicabile al caso *di specie*.

Alla luce dei contenuti della documentazione trasmessa, si evidenzia quanto segue.

1. Sul servizio oggetto di affidamento

In merito ai servizi che si intende includere nel CdS, si specifica innanzitutto che il servizio scolastico riservato, esercito mediante l’utilizzo di scuolabus (Vedi RdA pag. 7 § B.1) non rientra nell’ambito dei servizi di TPL come disciplinati dal D. Lgs. 422/1997 e dal regolamento (CE) 1370/2007. Pertanto, è necessario che tali servizi siano espunti dal PEF, che deve essere riferito alle sole poste economico-patrimoniali direttamente riconducibili ai servizi di TPL. Inoltre, si invita l’EA a valutare l’opportunità di stipulare due distinti CdS al fine sia di favorire una più agevole gestione amministrativa da parte dell’EA, sia di evitare sovrapposizioni che potrebbero rendere meno trasparente l’individuazione delle poste economico-patrimoniali riconducibili ai soli servizi gravati da OSP.

Dalla documentazione resa disponibile **non si desume con chiarezza la durata del nuovo CdS**, evidenziandosi significative incongruenze in merito all’orizzonte temporale di affidamento; in particolare:

- a pag. 2 e a pag. 12 della RdA è riportato il periodo “dal 01/08/2026 al 31/08/2032”;
- a pag. 13 è riportato che “Il contratto di servizio avrà durata pari a 73 mesi (ossia 6 anni e 1 mese, n.d.r.), ipotizzando l’avvio del servizio dal 01/08/2026 e il termine il 31/08/2023” (sic!);
- a pag. 20 si specifica invece per l’affidamento “un orizzonte temporale di 8 anni, ovvero dal 01/02/2025 fino al [...] 31/08/2034”,

- infine lo sviluppo del Piano Economico-Finanziario simulato (di seguito: PEFS, Allegato 5 alla RdA) è articolato su 7 annualità e le relative stime economico-patrimoniali sono effettuate come se l'affidamento partisse dal 01/07/2026 e terminasse il 31/08/2032.

Si rende pertanto necessario un chiarimento in merito, specificando univocamente la durata dell'affidamento, eventuali proroghe avvenute e il relativo periodo di validità del nuovo CdS, con la conseguente correzione dei refusi riscontrati ed eventuale aggiornamento/revisione dell'orizzonte di sviluppo del PEFS.

Il nuovo affidamento prevede il mantenimento dell'attuale offerta, composta da **servizi di TPL convenzionali**, scolastici e di rete urbana, gestiti sulla base di uno specifico Programma di Esercizio (di seguito: PdE, Allegato 1 alla RdA), che prevede percorsi, orari e periodicità pianificati *ex ante*.

In merito, si rileva che:

- **non sono disponibili informazioni relative alle prestazioni pregresse** del servizio, con riferimento in particolare a risultati economico-gestionali di esercizio (e.g. *load factor*, *coverage ratio*, velocità commerciale, costi operativi e totali, passeggeri trasportati, costi/ricavi unitari) e livelli di qualità erogata e percepita;
- sulla base degli unici dati disponibili, esposti nel PEFS, al netto di eventuali errori di imputazione, si desume un ***coverage ratio*** del CdS pari a ca. 1,5%, estremamente basso e ben distante dal valore-soglia di riferimento di cui all'art. 19, comma 5, del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, nonché sensibilmente inferiore ai *benchmark* di settore;

In virtù di quanto sopra, si ritiene opportuno che l'EA:

- integri la RdA con **informazioni relative alle performance** quali-quantitative conseguite dal servizio in oggetto negli anni passati (ultimo triennio), per quanto disponibile;
- valuti l'opportunità di un'analisi supplementare dei dati esposti a PEFS, con particolare riferimento ai ricavi da traffico (*infra*), volta a **confermarne la congruità e la coerenza** dei valori stimati;
- monitori, nell'ambito del nuovo CdS, le **prestazioni effettive del servizio**, almeno in termini di passeggeri trasportati per linea/corsa e relativi ricavi da traffico, *load factor* e *coverage ratio*;
- in relazione agli esiti del suddetto monitoraggio, approfondisca la possibilità di rendere il servizio più efficiente (viste le deludenti prestazioni desumibili dai dati messi a disposizione, *supra*), mediante un'eventuale/**progressiva razionalizzazione dell'offerta**, verificando anche la possibilità di implementare servizi alternativi "non convenzionali" negli orari/periodi di scarsa affluenza, quali collegamenti flessibili a domanda/prenotazione e/o integrati con le soluzioni di mobilità collettiva/condivisa presenti sul territorio; a tale scopo, il nuovo CdS dovrà prevedere adeguate clausole di flessibilità, nei limiti consentiti dall'ordinamento, ferma restando la possibilità di valutare l'istituzione di eventuali nuovi servizi di mobilità al di fuori del CdS e con il coinvolgimento di differenti operatori del settore, in esito alle relative verifiche di mercato.

2. Sugli obiettivi del CdS

Nella RdA (§ F) sono descritti gli obiettivi che l'EA intende perseguire con il nuovo CdS, prevedendone la misurazione mediante indicatori-chiave di prestazione (KPI) "*corrispondenti sostanzialmente al set individuato nell'Annesso 7 della delibera ART n. 64/2024*" (pag. 14).

A tale fine, l'EA ha predisposto un documento (Allegato 6 alla RdA), rubricato "*Annesso 7 – Indicatori di performance*", nel quale tuttavia **non sono riportati i KPI previsti dalla regolazione vigente**, ma esclusivamente fattori riconducibili alle condizioni minime di qualità nello svolgimento del servizio (di seguito: CMQ, *infra*). Per contro, i KPI di cui al citato Annesso 7 non risultano definiti.

Con riferimento alle CMQ, dal confronto tra la RdA e il summenzionato Allegato 6, si rilevano **significative incongruenze in merito agli obiettivi da traguardare e/o alle penali da applicare**. A titolo di esempio:

- sono individuati valori *target* diversi per la puntualità (94% nella RdA – 95% nell’Allegato 6) e l’affidabilità (97% nella RdA – 98% nell’Allegato 6);
- sono riportati valori diversi per le penali da applicare con riferimento alla puntualità (nella RdA è individuato un importo unitario mensile di 500 € ogni 2 decimi di scostamento, mentre nell’Allegato 6 un importo unitario annuo di 1.000 € ogni decimo);
- nella RdA è riportato che “(l)le condizioni minime di informazione [...] devono essere garantite attraverso la pubblicazione e diffusione di informazioni di tipo statico e dinamico in lingua **italiana e Inglese**” (enfasi aggiunta), mentre nell’Allegato 7 è riportato che tali informazioni sono diffuse/pubblicate “in lingua **italiana**” (*idem*).

Alla luce di quanto sopra, si si rende necessario che l’EA:

- armonizzi e allinei la RdA e l’attuale Allegato 6, in materia di definizione delle CMQ, relativi *target* e penali applicabili;
- individui i KPI di efficienza ed efficacia, in coerenza con l’Annesso 7 alla delibera n. 154/2019, stabilendo altresì le (eventuali) relative penali da applicare in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi attesi, per responsabilità riconducibili all’operato dell’IA.

3. Sui criteri di redazione del PEFS

Al fine di individuare il corrispettivo del CdS da affidare, l’EA ha predisposto il menzionato PEFS (Allegato 5 alla RdA), adottando schemi sostanzialmente simili a quelli da ultimo approvati dall’Autorità (Annesso 5 alla vigente delibera n. 154/2019), e illustrando i relativi criteri di predisposizione, in merito ai quali si evidenzia quanto segue.

In virtù di quanto osservato al § 1, è necessario che l’EA modifichi il PEF espungendone la quota parte relativa ai servizi diversi dal TPL e specifichi che anche l’allocazione dei rischi è riferita esclusivamente a questi ultimi.

Con riferimento ai **ricavi da traffico**, si rileva l’esposizione a PEFS di un valore costante nel corso di tutti gli anni di affidamento. Tale ipotesi, al netto di eventuali errori di valutazione complessiva dei ricavi (vd. precedente § 1), non pare coerente, tenuto conto in particolare del fatto che l’EA ha previsto l’assoggettamento del servizio di TPL di rete urbana al sistema tariffario unico regionale (RdA, pag. 7).

Pertanto, si ritiene necessaria una verifica delle stime esposte, al fine di approfondire l’opportunità di prevedere un progressivo incremento dei ricavi, quantomeno in virtù di un adeguamento all’indice inflattivo previsto dal PEFS.

Con riferimento ai **costi di trazione**, nel PEFS è utilizzato un valore unitario del prezzo del gasolio pari a 1,3 €/litro, basato “sull’andamento degli ultimi 3 anni del costo medio annuo sottraendo l’IVA e le accise oggetto di rimborso.” (RdA, pag. 21). Contestualmente, tuttavia, nel PEFS sono esposti ricavi derivanti da “Altri proventi (escluso proventi finanziari)” che parrebbero riconducibili al recupero delle accise, comportando pertanto un presumibile **doppio conteggio del rimborso**.

Inoltre, nel PEFS è assunto un consumo unitario di carburante pari a 5,4 km/l, che sembrerebbe significativamente ottimistico e distante dagli standard di settore (ca. 3 – 3,5 km/l).

Per tali ragioni si ritiene opportuna una verifica delle stime esposte, eventualmente dettagliando le evidenze emerse dagli approfondimenti in merito svolte dall’EA, a sostegno dei criteri adottati.

Con riferimento allo Schema 2 del PEFS (Stato Patrimoniale), si osserva che la voce “*terreni e fabbricati*” (riga 1.b.i) non viene decurtata delle quote di ammortamento di periodo, rimanendo invariata per tutti gli anni di affidamento. Poiché parrebbe alquanto improbabile che vengano realizzati annualmente nuovi investimenti per un importo esattamente compensativo agli ammortamenti, si richiede all’EA di verificare la correttezza dei valori esposti e correggere l’eventuale refuso.

A fini di determinazione della compensazione del CdS, l’EA ha applicato lo schema approvato dall’Autorità (Schema 3), optando tuttavia per l’adozione di una compensazione “effettiva”, ricondotta all’applicazione di

un corrispettivo unitario pari a 2,6 €/vett*km, annualmente indicizzato.

Quanto riscontrato non pare pienamente coerente con la regolazione vigente, in particolare:

- la scelta dell'EA di adottare la compensazione "effettiva", anziché quella "variabile" o "costante" derivante dall'applicazione degli schemi di PEFS, non risulta supportata da adeguate motivazioni, diversamente da quanto previsto dall'Annesso 5b (pag. 11) della delibera n. 154/2019;
- i valori che accompagnano la menzionata compensazione "effettiva" non rispettano la condizione di equilibrio del PEFS durante l'arco del periodo di vigenza dell'affidamento, data dall'azzeramento del valore attuale delle poste figurative (VAN), contrariamente a quanto previsto dal medesimo Annesso 5b (*ibidem*);
- l'individuazione del suddetto corrispettivo unitario porterebbe a desumere l'intenzione del Comune di adottare un meccanismo di compensazione annuale basato sul mero rimborso chilometrico, in discordanza con quanto disposto dalla Misura 26 della medesima delibera citata.

Alla luce degli aspetti emarginati, si ritiene necessario che l'EA verifichi adeguatamente la metodologia adottata, garantendo la piena coerenza delle proprie scelte rispetto alle disposizioni regolatorie in materia vigenti.

4. Sul Piano di Accesso al Dato

L'EA ha definito il Piano di Accesso al Dato (di seguito: PAD), che costituisce Allegato 4 alla RdA. In esso vengono indicate la tipologia di dati che l'IA dovrà mettere a disposizione dell'EA, la relativa modalità di rilevazione (manuale o automatica) e la disponibilità delle informazioni.

Si rileva tuttavia che nel suddetto documento **non risultano definite le penali** previste in caso di mancata o ritardata trasmissione del dato da parte dell'IA, in relazione alle tempistiche previste, o in caso di non conformità dell'informazione resa disponibile, rendendosi pertanto necessaria un'adeguata integrazione della RdA o del futuro CdS, in cui dovranno altresì essere specificate le **modalità di verifica e aggiornamento**/adeguamento periodico del PAD.

Inoltre, sempre nel merito del PAD, si ritiene opportuno evidenziare quanto disciplinato dal Regolamento Delegato (UE) 2017/1926 della Commissione (richiamato anche dalla Misura 4, punto 10, della delibera n. 53/2024 del 18 aprile 2024), in tema di **dati del TPL che le IA devono rendere disponibili tramite il punto di accesso nazionale (NAP)**, anche a fini di promozione dello sviluppo di sistemi innovativi di mobilità, in ottica *Mobility as a Service* (MaaS). A tal fine, pare opportuno che il nuovo CdS preveda obblighi, e relative penali, al fine di garantire l'effettiva fornitura al NAP dei dati richiesti, in coerenza con le eventuali iniziative intraprese in ambito regionale, considerata l'istituzione in Toscana del *Regional Access Point* (RAP) quale collettore locale delle informazioni da trasmettere.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, sono rese le osservazioni di cui alla delibera n. 154/2019, con l'invito a dare seguito a quanto espresso **integrando**, ove richiesto, **la RdA e/o la documentazione di affidamento**, con riferimento in particolare al PEFS e al nuovo CdS.

Si rammenta che, ai sensi della citata Misura 2, punto 2, della delibera n. 154/2019, **la versione definitiva della RdA dovrà essere pubblicata sul sito web istituzionale del Comune**, unitamente ai relativi allegati, dandone riscontro all'Autorità con evidenza delle integrazioni apportate.

A fini di monitoraggio del settore, si richiede altresì, al termine dell'*iter* amministrativo di affidamento del servizio in oggetto, di voler **trasmettere copia del nuovo CdS e dei correlati atti** adottati.

Ai sensi di quanto previsto dalla citata Misura 2, punto 2, della delibera n. 154/2019, le presenti osservazioni sono pubblicate sul sito *web* istituzionale dell’Autorità.

Con i migliori saluti.

Alessio Quaranta

(firmata digitalmente ai sensi del d. Lgs. 82/2005)