

Il Segretario generale

Spett.le
Provincia di Rovigo
Area Personale e Servizi
Servizio Trasporti
c.a. *Dott.ssa Serenella BARBON*
PEC: ufficio.archivio@pec.provincia.rovigo.it

Oggetto: Osservazioni sulla “Relazione di Affidamento” ex delibera ART n. 154/2019 avente a oggetto i servizi di TPL del bacino della Provincia di Rovigo, da aggiudicare mediante procedura di gara ristretta (rif. Vs. nota prot. n. 19420/2024 del 8/08/2024).

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. 74562/2024 in pari data, si formulano le seguenti osservazioni, che tengono conto degli esiti della discussione tenutasi in occasione della riunione del Consiglio dell’Autorità in data 26 settembre c.a.

L’affidamento in oggetto riguarda i servizi automobilistici di trasporto pubblico locale (di seguito: TPL) afferenti al bacino della Provincia di Rovigo, per complessive 6,5 Mvett*km/anno ca., così suddivise:

- 5.552.824 vett*km relative al servizio di TPL extraurbano, di cui 42.434 vett*km di tipo flessibile (a chiamata);
- 948.428 vett*km relative al servizio di TPL urbano del Comune di Rovigo, di cui 317.142 vett*km a chiamata;
- 39.271 vett*km di servizi di TPL aggiuntivi, relativi all’ambito urbano del Comune di Occhiobello, potenzialmente estensibili ad altri contesti urbani di Comuni della Provincia, al momento non definiti.

Nel rispetto delle disposizioni normative vigenti, la Provincia di Rovigo (di seguito: Provincia) ha sottoscritto in data 16 aprile 2014, con il Comune di Rovigo, un’apposita Convenzione di delega, assumendo il ruolo di Ente di Governo del bacino di Rovigo, con la funzione di amministrare in modo unitario i servizi pubblici del bacino, anche con riferimento ai servizi di TPL interessati. Pertanto, la Provincia ricopre il ruolo di Ente Affidante dei servizi di TPL in oggetto (di seguito: EA).

Sulla base delle valutazioni condotte nell’ambito della “Relazione dei Lotti” ex delibera ART n. 48/2017 del 30 marzo 2017, in merito alla quale l’Autorità si è espressa con il Parere n. 7/2024 del 22 febbraio 2024, l’EA ha scelto di articolare i servizi di TPL in oggetto in **1 lotto unico di affidamento, da aggiudicare mediante procedura di gara ristretta** a una nuova Impresa Affidataria (di seguito: IA), stipulando il relativo Contratto di Servizio (di seguito: CdS) in regime di *net cost*, della durata di 9 anni, con avvio stimato nel secondo semestre del 2025.

Nel rispetto di quanto previsto dalla citata delibera n. 154/2019, come modificata dalla delibera n. 64/2024 del 15 maggio 2024 (vd. Annesso 8a), la RdA riporta sequenzialmente la descrizione di:

- il contesto normativo e amministrativo di riferimento;
- il contesto operativo dei servizi di TPL vigenti e relativi CdS, incluse le prestazioni raggiunte dagli attuali gestori;
- i servizi oggetto di gara e delle relative peculiarità;
- gli esiti dell’avvenuta consultazione dei portatori d’interesse;
- la disciplina dei beni strumentali e della clausola sociale;
- i requisiti di partecipazione degli operatori alla gara e i relativi criteri di aggiudicazione;

- gli obiettivi di qualità e di efficienza/efficacia del CdS;
- i criteri di redazione del Piano Economico-Finanziario simulato (di seguito: PEFS);
- i contenuti del Piano di Accesso al Dato (di seguito: PAD);
- la modalità di allocazione dei rischi tra le parti contrattuali interessate.

Contestualmente alla RdA sono stati trasmessi dalla Provincia:

- gli allegati ivi richiamati, ossia:
 - Allegato 1 – PAD;
 - Allegato 2 – Condizioni Minime di Qualità (di seguito: CMQ);
 - Allegato 3 – Indicatori di Performance (di seguito: KPI);
- la relazione illustrativa del PEFS, contenente i relativi schemi di riferimento (documento separato dalla RdA e non oggetto di pubblicazione sul sito istituzionale della Provincia);
- la deliberazione del Consiglio Provinciale n. 15 del 29/07/2024 di approvazione della RdA.

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

In relazione alle **prestazioni conseguite dai servizi vigenti** (RdA, § 1.2.2), si rileva l'opportunità che i **dati siano integrati** almeno con riferimento all'esercizio consuntivo 2023, e ove possibile con *forecast* al 2024, rendicontando in particolare i ricavi da traffico, i costi operativi e i valori di *load factor* e *coverage ratio* conseguiti per entrambi i servizi di TPL interessati (extraurbano e urbano di Rovigo), al fine di portare a conoscenza dei partecipanti alla gara (di seguito: PG) informazioni adeguatamente aggiornate in merito ai risultati raggiunti dai gestori uscenti, rispetto agli obiettivi di miglioramento prospettati dall'EA particolarmente sfidanti (*infra*).

In tale ambito, infatti, i dati resi disponibili evidenziano **limitate prestazioni di efficacia ed efficienza/reddittività**, con *load factor* pari a ca. il 10% nel TPL extraurbano e 4,5% nel TPL urbano di Rovigo e *coverage ratio* rispettivamente pari al 22,5% e 13,5% (consuntivo anno 2022).

In relazione ai **servizi oggetto di affidamento** (RdA, § 1.2.3), si rileva la pianificazione sia di servizi di TPL tradizionale, con percorsi/corse e orari/frequenze predefiniti, sia di **servizi di tipo flessibile**, a chiamata; questi ultimi, tuttavia, rappresentano una quota significativa del TPL solo nell'ambito urbano di Rovigo (ca. 33%), incontrando peraltro positivi riscontri nella domanda, mentre sono del tutto **esigui in ambito extraurbano** (meno dell'1%).

Alla luce di quanto sopra, si ritiene opportuno che:

- il sistema di monitoraggio definito nel nuovo CdS preveda specifici obblighi in capo all'IA di rilevazione e trasmissione periodica dei dati relativi (almeno) a **passeggeri trasportati, ricavi da traffico, load factor e coverage ratio**, opportunamente disaggregati per singola linea/direttrice e ove possibile per fasce orarie (punta e morbida); allo scopo, dovrà essere **adeguatamente integrato anche il PAD**;
- l'EA utilizzi i dati raccolti per individuare i collegamenti (soprattutto in ambito extraurbano) caratterizzati da livelli meno significativi di efficacia, in termini di passeggeri trasportati e *load factor*, e **adottare eventuali soluzioni alternative/innovative di mobilità**, maggiormente flessibili e modulabili in funzione dell'effettivo andamento della domanda, ad esempio ampliando il ricorso ai servizi a chiamata; allo scopo, l'EA dovrà prevedere, nei limiti consentiti dall'ordinamento, **specifiche clausole di flessibilità nel futuro CdS**, valutando contestualmente la possibilità di adottare le suddette soluzioni alternative/innovative al di fuori dell'ambito contrattuale, con eventuale individuazione di specifici obblighi di servizio pubblici (OSP), e ridefinire di conseguenza il perimetro del CdS interessato.

Sempre in relazione ai servizi oggetto di affidamento, si rileva inoltre l'opportunità che nella RdA (§ 1.2.4) siano oggetto di **più puntuale ed esaustiva trattazione i servizi "aggiuntivi"** che potranno/dovranno essere inseriti nel lotto di gara, oggi limitata al TPL urbano di Occhiobello, specificando per quanto possibile gli Enti locali interessati e i relativi volumi di produzione, al fine di consentire ai PG di poter formulare adeguate offerte tecnico-economiche (anche) per tali tipologie di servizi, ferma restando la limitata incidenza degli stessi rispetto al lotto complessivo.

Con riferimento ai **beni immobili strumentali** allo svolgimento del servizio in oggetto, si ritiene opportuno che nella RdA (§ 3.4.1) siano meglio approfondite le motivazioni che hanno portato alla scelta di **non qualificare come “indispensabile” il deposito di proprietà della società “Garbellini S.r.l.”** (attuale gestore di parte dei servizi di TPL interessati), sito in Rovigo/Via della Scienza, considerato il fatto che l'EA ha contestualmente contemplato la possibilità che i 3 depositi di proprietà della società “Busitalia Veneto S.p.A” (*idem c.s.*), qualificati come “indispensabili” e su cui grava l'obbligo di acquisto da parte dell'IA (in quanto destinatari di contributo pubblico con quote residue non ammortizzate), non siano sufficienti a consentire il ricovero dell'intera flotta necessaria allo svolgimento del servizio (nel PEFS è infatti prevista la locazione di un ulteriore deposito per 45.000 €/anno); si ricorda al proposito che, ai sensi della Misura 4, punto 3 della delibera n. 154/2019, la qualifica di “bene indispensabile” non comporta alcun obbligo di subentro da parte dell'IA, ma *“devono essere fornite garanzie sulla piena disponibilità degli stessi, o di beni aventi caratteristiche analoghe, sin dal momento in cui inizia l'affidamento”*.

In merito a tale aspetto, rileva peraltro che la significativa riconversione della flotta veicolare del TPL urbano con autobus elettrici (61% a fine nuovo affidamento) comporterà, a causa della realizzazione/installazione nei depositi esistenti delle necessarie infrastrutture di ricarica, un'inevitabile **riduzione delle superfici utili al ricovero degli autobus**, rendendosi opportuno un incremento e/o adeguamento dei beni strumentali disponibili sul territorio, ampliando il più possibile la platea di quelli fruibili dall'IA a condizioni economiche eque e disciplinate dai criteri definiti dall'Autorità (Misure 9 e 10 della delibera n. 154/2019).

Nel medesimo ambito rileva anche il previsto investimento a carico dell'IA, stimato pari a 0,6 M€, per la realizzazione di un **nuovo impianto di rifornimento di metano**, da completarsi *“entro l'avvio del nuovo servizio”* (RdA, pag. 57). Tenuto conto del significativo impegno, che potrebbe rappresentare una barriera all'ingresso per la partecipazione di potenziali contendenti, si ritiene opportuno che la Provincia definisca un **congruo tempo intercorrente tra la data di aggiudicazione del servizio e quella di avvio**, a beneficio di tutti i PG.

Alla luce dell'incremento e/o adeguamento dei beni strumentali, nonché della prevista realizzazione, nel corso del periodo di validità del CdS, di interventi infrastrutturali a carico dell'IA finalizzati alla dotazione di beni immobili per la gestione del servizio, si ritiene opportuno che la Provincia, ai sensi di quanto disposto dalla Misura 8 della delibera n. 154/2019, promuova le più opportune *“azioni di coordinamento e cooperazione con altri enti/autorità competenti e/o con soggetti privati, al fine di favorire la messa a disposizione di beni strumentali”* (punto 1, sub. d, della Misura richiamata) e, *“coinvolgendo gli enti territoriali interessati, adott(i) i provvedimenti utili per mettere a disposizione dell'IA appositi impianti o aree attrezzate, liberi da vincoli urbanistici”* (*ibidem*, punto 2).

Con riferimento, in generale, al significativo **piano d'investimenti** previsto nel corso del nuovo affidamento, che interessa sia il materiale rotabile, sia i beni immobili (impianto di rifornimento a metano di cui sopra e colonnine di ricarica veicoli elettrici), sia i beni mobili (sistemi di monitoraggio della flotta/AVM e di bigliettazione elettronica/SBE), si ravvisa l'opportunità di valutare la possibilità di **integrare il sistema di monitoraggio già previsto** nella RdA (§ 3.6), prevedendo in particolare:

- la verifica delle tempistiche e della conformità degli interventi effettivamente attuati, rispetto al programmato, **per singola linea/oggetto d'investimento**, distinguendo i veicoli *diesel* da quelli a metano, elettrici e ibridi, i singoli beni immobili previsti, nonché i sistemi AVM dal SBE;
- la verifica periodica di tutto il materiale rotabile oggetto di nuova acquisizione, disciplinando nel CdS, in aggiunta ai KPI già previsti per gli investimenti in autofinanziamento, analogo monitoraggio anche degli **investimenti attuati con contributi pubblici**, che rappresentano peraltro la quota maggioritaria, con responsabilità di soggetto attuatore in capo all'IA.

In merito ai **requisiti di partecipazione** degli operatori, si ritiene opportuno che nella RdA (§ 5) sia adeguatamente specificato il **periodo temporale di riferimento** (per quanti anni e/o per quali anni) in relazione al quale il contendente ammesso alla gara dovrà dimostrare di possedere i requisiti di capacità tecnico-professionale ed economica-finanziaria previsti dall'EA, ossia volume di percorrenze annuo di servizi

di linea (TPL o altri servizi regolari) pari a quello oggetto di gara e fatturato pari al corrispettivo posto a base di gara.

Con riferimento alle **CMQ** individuate nella RdA (§ 7.1 e Allegato 2), si evidenzia come l'EA abbia definito uno specifico e innovativo sistema di monitoraggio e verifica delle prestazioni, in coerenza con quanto disposto dalla delibera n. 53/2024 del 18 aprile 2024, ravisandosi tuttavia l'opportunità che la Provincia specifichi le motivazioni che hanno portato alla **mancata inclusione degli indicatori di qualità** di cui al Capo I della suddetta delibera (Integrazione (multi)modale), con riferimento in particolare a:

- l'indicatore **"Trasporto integrato (TI)"**, che monitora il rapporto % tra le percorrenze svolte con veicoli che consentono il trasporto a bordo di biciclette/monopattini e il volume di produzione totale;
- l'indicatore **"Integrazione tariffaria dei titoli di viaggio (ITV)"**, che monitora il rapporto % tra il numero delle tipologie di titoli di viaggio dei servizi di TPL in oggetto aventi caratteristiche di integrazione tariffaria (ossia utilizzabili anche in altri servizi di TPL e/o CdS) e il totale delle tipologie di titoli di viaggio disponibili per l'utenza.

Con riferimento ai **KPI di efficienza ed efficacia**, la RdA (§ 7.2 e Allegato 3) prefigura scenari particolarmente sfidanti, con riferimento in particolare alle prestazioni da conseguire in termini di:

- **ricavi da traffico per vett-km**, per i quali si ipotizza al primo anno contrattuale un incremento rispetto al consuntivo 2022 di ca. il 40% per il TPL extraurbano (da 0,47 a 0,66 €/vett*km) e addirittura di ca. l'82% per il TPL urbano di Rovigo (da 0,40 a 0,73 €/vett*km), con ulteriore aumento del 2% in ciascuno dei successivi anni, giustificato dalla Provincia in virtù di un **"adeguamento delle tariffe annuo pari al tasso d'inflazione programmato"** (RdA, pag. 25), senza alcuna menzione/previsione di specifiche manovre tariffarie da adottare nel periodo di vigenza contrattuale;
- **coverage ratio**, per il quale si ipotizza il raggiungimento sin dal primo anno contrattuale del 35%, a fronte di dati consolidati 2022 significativamente più bassi, pari al 22,5% per il TPL extraurbano e 13,5% per il TPL urbano di Rovigo.

Alla luce di quanto sopra, si ritiene opportuno che la Provincia **approfondisca adeguatamente le stime d'incremento di ricavi** esposte, almeno con riferimento al primo annuo contrattuale, alla luce dei risultati conseguiti nel biennio 2023-24 (come detto, al momento non resi disponibili), per garantire la definizione di **obiettivi prestazionali dell'IA effettivamente traguardabili** e per consentire ai PG di predisporre un PEF di gara sostenibile, tenuto conto del significativo impatto che tale componente ha sull'andamento economico del CdS. In tale ambito, rileva peraltro che l'attuale allocazione dei rischi, definita nella RdA (§ 10), prevede che **"la variazione negativa dei ricavi rispetto al valore espresso nel PEF"** sia posta **"a carico dell'IA, salvo casi di forza maggiore"**, mentre sia a carico dell'EA esclusivamente una diversa **"indicizzazione delle tariffe"** rispetto a quanto previsto dal PEF, per mancato adeguamento al tasso inflativo (*supra*).

Tenuto conto di questi aspetti, si ribadisce l'opportunità che nel CdS sia previsto un adeguato **sistema di monitoraggio** di tali obiettivi, sulla base dei KPI già individuati nella RdA, adottando tempistiche e livelli di disaggregazione (per linea/direttrice, fascia oraria) finalizzati a consentire alla Provincia la costante **verifica del raggiungimento delle prestazioni** ipotizzate e adottare, in caso contrario, le opportune azioni correttive, nonché le eventuali penali che dovranno essere puntualmente definite nel medesimo CdS.

Con riferimento ai contenuti del **Piano di Accesso al Dato**, si rileva l'opportunità che siano definite le **modalità di accesso da parte di terzi ai dati rilevati manualmente**, oggetto di reportistica periodica da parte dell'IA (servizio svolto, frequentazioni e ricavi tariffari), al momento non definite all'interno della RdA, che specifica unicamente la futura accessibilità su piattaforma pubblica delle informazioni raccolte in modalità *real time* (§ 9 e Allegato 1).

Con riferimento infine all'**allocazione dei rischi**, si ritiene opportuno che sia riportata **in allegato alla RdA anche la matrice dei rischi**, predisposta sulla base del modello di cui all'Annesso 4 alla delibera n. 154/2019, al momento non trasmessa dalla Provincia. La matrice dovrà riportare gli elementi identificativi dei rischi individuati nella RdA (§ 10), in merito ai quali **non si riscontra una piena corrispondenza** con il modello di cui all'Annesso 4, proponendosi aspetti di maggior dettaglio che testimoniano un significativo esercizio analitico

dell'EA, cui dovrà tuttavia corrispondere la capacità di ricondurre le variazioni di costi/ricavi del PEF agli specifici elementi e alle parti contrattuali cui il rischio è allocato. In tale ambito, ai sensi di quanto previsto dalla Misura 13, punto 4, della delibera n. 154/2019, la Provincia dovrà identificare e mettere in atto le opportune misure di mitigazione, definendo le relative soglie di applicazione, al momento non specificate nella RdA.

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 la RdA trasmessa, e i relativi allegati interessati, nonché ove ritenuto opportuno la futura documentazione di gara, con riferimento in particolare allo schema di CdS.

Si rammenta che, ai sensi della citata Misura 2, punto 2, della delibera n. 154/2019, la versione definitiva della RdA, e relativi allegati, dovrà essere pubblicata sul sito *web* istituzionale dell'EA, dandone riscontro all'Autorità, e che, ai sensi della Misura 14, punto 3, della medesima delibera, la Provincia dovrà rendere noto nella documentazione di gara il solo corrispettivo risultante dal PEFS, senza pubblicazione dei relativi schemi predisposti.

Si rammenta altresì che la procedura di affidamento dei servizi in oggetto rientra nei presupposti di cui all'art. 9, comma 1, della legge 5 agosto 2022, n. 118 ("*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*") e, pertanto, ricade nell'ambito applicativo delle verifiche di competenza dell'Autorità, di cui al comma 3 del medesimo articolo; a tal proposito, si rimanda alla delibera n. 243/2022 del 14 dicembre 2022, con la quale è stato adottato il regolamento recante "*Attuazione dell'art. 9, comma 3, della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021) per gli ambiti di competenza dell'Autorità di regolazione dei trasporti*". In tale occasione, saranno oggetto di verifica le integrazioni adottate dalla Provincia, di cui alle osservazioni sopra specificate, nonché eventuali aspetti procedurali per i quali, alla luce degli attuali contenuti della documentazione resa disponibile, l'Autorità non ha potuto espletare le relative valutazioni.

Ai sensi di quanto disposto dalla citata Misura 2, punto 2, della delibera n. 154/2019, le presenti osservazioni sono pubblicate sul sito *web* istituzionale dell'Autorità, nella sezione "Pareri".

Con i migliori saluti.

Guido Impronta

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