

Il Segretario generale

Spett.le
Regione Siciliana
Assessorato regionale delle Infrastrutture e della Mobilità
Dipartimento regionale delle Infrastrutture,
della Mobilità e dei Trasporti
Servizio 1 - Autotrasporto persone

c.a. Arch. Salvatore LIZZIO
Arch. Carmelo RICCIARDO

PEC: dipartimento.infrastrutture@certmail.regione.sicilia.it

Oggetto: Osservazioni sulla “Relazione di Affidamento” ex delibera ART n. 154/2019 avente a oggetto i servizi di trasporto pubblico extraurbano passeggeri su autobus nel territorio della Regione Sicilia (rif. Vs. nota prot. n. 31490 del 14 agosto 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 (di seguito: delibera n. 154/2019)¹ e trasmessa con la Vs. nota in oggetto, acquisita al prot. ART n. 74562/2024 in pari data e integrata dalle note prot. ART nn. 77111-77112/2024 del 21 agosto 2024, 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 extraurbani di trasporto pubblico locale (di seguito: TPL) afferenti al territorio della Regione Sicilia, per complessivi a ca. 52,8 Mvett*km/a, suddivisi in 4 lotti aventi le seguenti caratteristiche:

- Lotto 1 – *Palermo-Trapani*, per complessive 13.794.400 vett*km/a;
- Lotto 2 – *Catania-Ragusa-Siracusa*, per complessive 10.259.863 vett*km/a;
- Lotto 3 – *Messina*, per complessive 9.877.015 vett*km/a;
- Lotto 4 – *Agrigento-Caltanissetta-Enna*, per complessive 18.895.685 vett*km/a.

Ai sensi della vigente normativa, la Regione Siciliana (di seguito: Regione) riveste il ruolo di Ente affidante dei servizi in oggetto (di seguito: EA), in merito ai quali ha avviato una **procedura competitiva con negoziazione**, con avviso pubblicato il 28 marzo 2024, prevedendo la stipula di 4 nuovi Contratti di Servizio (di seguito: CdS).

Nel rispetto di quanto previsto dalla citata delibera n. 154/2019 (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;
- i servizi oggetto di nuovo affidamento;
- 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 procedura di affidamento;
- i criteri di aggiudicazione individuati dall’EA;
- gli obiettivi di qualità e di efficienza/efficacia previsti dai nuovi CdS;
- i criteri di redazione del Piano Economico-Finanziario simulato (di seguito: PEFS);
- i contenuti del Piano di Accesso al Dato (di seguito: PAD);

¹ Come modificata dalla delibera ART n. 64/2024 del 15 maggio 2024

- la modalità di allocazione dei rischi tra le parti contrattuali interessate.

Contestualmente, la Regione ha trasmesso i seguenti documenti, allegati e parte integrante della RdA:

1. Programma di Esercizio dei servizi minimi;
2. Elenco personale, mezzi e depositi dei gestori uscenti (di seguito: GU);
3. Schemi di PEF e relazione di accompagnamento;
4. Matrice dei rischi;
5. Schema di Contratto di Servizio (di seguito: CdS) e relativi allegati, afferenti in particolare a:
 - Indicatori di efficienza;
 - (Condizioni minime di) qualità;
 - Riequilibrio economico-finanziario del CdS;
6. Criteri di aggiudicazione;
7. Piano di Accesso al Dato (di seguito: PAD).

Inoltre, la Regione ha reso disponibile la seguente documentazione relativa ai servizi in oggetto:

- *Decreto dell'Assessore regionale delle Infrastrutture e della Mobilità* (di seguito: DA) n. 54 del 14 agosto 2024, che determina il livello dei servizi minimi di TPL extraurbano di competenza regionale;
- *Rete dei servizi minimi complessiva*, allegato al succitato DA n. 54/2024;
- *Decreto del Dirigente Generale del Dipartimento regionale delle Infrastrutture, della Mobilità e dei Trasporti n. 1793 del 13 agosto 2024*, di approvazione del progetto esecutivo per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico extraurbano passeggeri su autobus nel territorio della Regione Sicilia (anch'esso trasmesso dalla Regione);
- *Requisiti generali e speciali*, di cui i partecipanti alla gara (di seguito: PG) devono essere in possesso, pena l'esclusione dalla stessa.

Alla luce dei contenuti della documentazione trasmessa, fermo restando che la Regione ha avviato la seconda fase della procedura di affidamento in oggetto (trasmissione della lettera d'invito e del disciplinare di gara agli operatori interessati) prima del rilascio delle presenti osservazioni, con conseguente necessità di valutare le opportune integrazioni ai relativi atti già pubblicati, si evidenzia quanto segue.

In termini generali, si deve rimarcare il **particolare contesto operativo e di governance** in cui l'affidamento in oggetto si colloca, con riferimento alla significativa frammentazione delle attuali gestioni, protrattesi ben oltre i termini previsti dalla legislazione euro-unitaria, nonché prive di adeguati strumenti di presidio dei servizi interessati, con conseguente detrimento delle possibilità per l'EA di perseguire nel tempo opportuni obiettivi di miglioramento delle prestazioni in termini di efficacia, efficienza e qualità, nonché di verificare l'equilibrio economico-finanziario dei CdS.

In questo contesto, la procedura avviata dalla Regione rappresenta una **significativa innovazione** rispetto all'attuale assetto dei servizi in oggetto, grazie al superamento della succitata frammentazione gestionale (73 CdS in essere) e alla significativa razionalizzazione del quadro dei nuovi affidamenti (4 futuri CdS), funzionale al superamento delle attuali asimmetrie, anche grazie all'adozione delle misure regolatorie e dei relativi strumenti operativi approvati dall'Autorità, in uno scenario di sostanziale coerenza e conformità con le disposizioni normative vigenti. Tale contesto risulta tuttavia condizionato da **inevitabili gap informativi** (pregressi), in termini di completezza e accuratezza dei dati disponibili, che si riflettono **soprattutto nell'analisi delle prestazioni conseguite dai GU, nella disciplina dei beni strumentali e nei criteri di predisposizione del PEFS (infra)**.

In relazione specificatamente ai **servizi interessati**, si rileva come il nuovo affidamento ne mantenga sostanzialmente invariato il perimetro e le caratteristiche operative, prevedendo unicamente la gestione di collegamenti di TPL di tipo tradizionale, con percorsi/corse e orari/frequenze predefiniti; tenuto conto del rilevato **gap** informativo in merito alle prestazioni conseguite dai GU, si ritiene opportuno che:

- il sistema di monitoraggio definito nei nuovi CdS disponga specifici obblighi in capo alle Imprese affidatarie (di seguito: 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 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, quali ad esempio servizi di trasporto "a chiamata" (*Demand Responsive Transport* – DRT); allo scopo, l'EA dovrà prevedere, nei limiti consentiti dall'ordinamento, specifiche **clausole di flessibilità** nei futuri CdS.

Nel medesimo ambito, si evidenzia che **la RdA non espone specifica trattazione/descrizione del sistema tariffario vigente**, né delle intenzioni della Regione in merito a future manovre di aggiornamento e/o eventuali modalità di adeguamento periodico, da definirsi ai sensi della Misura 27 della delibera n. 154/2019. Sul tema, è esclusivamente previsto "*l'adeguamento inflattivo delle tariffe*" (RdA, pag. 5), quantificato nella relazione di accompagnamento al PEFS (Allegato 3 alla RdA) pari al 2%, come da tasso d'inflazione programmato di cui al "Documento di Economia e Finanza" di aprile 2024.

Non è pertanto possibile, al momento, esprimere alcuna valutazione in merito al sistema tariffario vigente e alle scelte/modalità previste dalla Regione a fini di aggiornamento periodico delle tariffe.

In relazione ai **beni strumentali** (autobus e depositi), le clausole definite nella RdA configurano una significativa necessità per le IA di rivolgersi al mercato, o di ricorrere a mezzi/infrastrutture di previgente proprietà, per rendere disponibili i beni utili allo svolgimento del servizio; si ravvisa pertanto l'opportunità che l'EA stabilisca un **congruo tempo intercorrente tra la data di aggiudicazione e quella di avvio del servizio**, per consentire tali adempimenti.

Con particolare riferimento al **materiale rotabile** individuato (di cui alla relativa tabella in Allegato 2.2 alla RdA), nel rilevare l'incompletezza dei dati esposti, si ritiene opportuno, per quanto possibile, che siano integrate le **informazioni relative agli autobus qualificati come "indispensabili"** e oggetto di obbligo di subentro delle IA, al fine di consentire ai PG la possibilità di definire adeguatamente i relativi parametri tecnico-economici dell'offerta.

Inoltre, non risultano specificate nella RdA e/o nei relativi allegati informazioni in merito alle **dimensioni dei veicoli interessati** (i.p. lunghezza), ritenendosi utile approfondire l'eventuale necessità di prevedere l'impiego in linea di autobus diversi dagli *standard* 12 metri, in funzione di eventuali limiti derivanti dai percorsi/fermate interessate o della necessità di maggiore capienza, per soddisfare la domanda su specifiche corse/orari di servizio.

Rileva infine come la Regione abbia individuato "*come requisito minimo di gara una **vetustà media dei mezzi non superiore ad anni 15***", prevedendo nell'ambito dei criteri di aggiudicazione "*l'assegnazione di un punteggio ai concorrenti che offrano una vita media inferiore*" (RdA, pag. 6). Nell'evidenziare come tale requisito sia ampiamente superiore a quanto di norma adottato in similari procedure di affidamento, si ritiene opportuno che **l'EA verifichi adeguatamente la coerenza** della disposizione rispetto alle caratteristiche e alle prestazioni qualitative attese dei veicoli impiegati in servizio di TPL (con riferimento anche al relativo comunicato pubblicato sul sito della Regione Siciliana in data 29 agosto u.s.).

Con particolare riferimento ai **depositi**, oltre alla già evidenziata incompletezza dei dati esposti nella RdA (Allegato 2.3), rileva come la Regione non abbia qualificato **nessuna delle infrastrutture censite come bene "essenziale"** ai sensi della Misura 4 della delibera n. 154/2019, non definendo pertanto adeguate garanzie sulla piena disponibilità degli stessi e specifici regimi di subentro delle IA. Con riferimento a tale condizione di gara, che si applica indiscriminatamente a tutti i PG, **non sono disponibili specifici elementi di valutazione** e ponderazione di eventuali effetti escludenti su specifici/singoli operatori.

In relazione alle condizioni di partecipazione degli operatori alla gara, si rileva che nella documentazione trasmessa **non sono previsti requisiti ultranei** rispetto a quanto disposto dalla normativa di riferimento, **né specificati eventuali vincoli/limitazioni** del numero massimo di lotti per i quali è consentita l'aggiudicazione al medesimo PG, in forma monosoggettiva e/o aggregata. Tenuto conto della dimensione dei 4 lotti oggetto

di affidamento (compresa tra ca. 10 e ca. 20 Mvett*km/a), che appare idonea al perseguimento di economie di scala in base alle soglie individuate dalla letteratura in materia, seppur non conclusiva, si rileva l'opportunità che l'EA valuti la possibilità di **diversificare le IA**, al fine di favorire un adeguato confronto competitivo e perseguire una maggior efficienza ed efficacia delle prestazioni nell'ambito dei singoli CdS interessati.

In relazione ai **criteri di aggiudicazione** individuati, alla luce delle considerazioni sopra esposte, si ritiene opportuno che la Regione valuti la possibilità di una **diversa ponderazione dei punteggi** attribuiti (di cui all'Allegato 6 alla RdA), con specifico riferimento alle proposte progettuali di nuovi servizi (i.p. di tipo innovativo e flessibile), all'adozione di sistemi di monitoraggio/rendicontazione maggiormente dettagliati e dedicati alla verifica di specifici KPI, anche disaggregati, nonché alla messa a disposizione di un parco veicolare con età media inferiore ai requisiti minimi definiti e al relativo piano d'investimenti, al fine di massimizzare la valorizzazione di tali elementi dei futuri CdS, ritenuti particolarmente rilevanti.

Con riferimento al PEFS, si evidenzia che **gli schemi esposti dalla Regione non riportano la totalità delle componenti economico-finanziarie** previste dall'Annesso 5 alla delibera n. 154/2019, proponendo un quadro di valutazione inevitabilmente semplificato e stime delle *assumptions* di riferimento **non sempre caratterizzate dal medesimo grado di accuratezza**. Va tuttavia rilevato che la Regione, nell'ambito dei nuovi CdS, ha disposto e **dovrà mettere in atto una specifica disciplina di verifica periodica delle condizioni effettive di esercizio**, con relativo aggiornamento del PEF, al fine di assicurare il mantenimento nel tempo dell'equilibrio economico-finanziario dell'affidamento.

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 documentazione che disciplina la procedura di affidamento in oggetto**, con riferimento in particolare al disciplinare di gara (criteri di aggiudicazione, tempistiche dell'affidamento, informazioni sul materiale rotabile, vincoli/limiti di aggiudicazione per singolo concorrente) e allo schema di CdS (sistema di monitoraggio, PAD, adeguamento tariffario).

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, nella sezione "Pareri".

Con i migliori saluti.

Guido Improta

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