

Il Segretario generale

Spett.le Provincia di Massa-Carrara
Settore Tecnico Viabilità – Polizia Provinciale
TPL / Trasporti – Ambiente – Protezione Civile
c.a. Ing. Stefano MICHELA
PEC: provincia.massacarrara@postacert.toscana.it

Oggetto: Osservazioni sulla “Relazione di Affidamento” ex delibera ART n. 154/2019 avente a oggetto il servizio di trasporto pubblico locale automobilistico extraurbano di rete debole di competenza della Provincia di Massa-Carrara (rif. Vs. nota prot. n. 21478/2024 del 17 dicembre 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. 131516/2024 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 6 febbraio c.a.

L’affidamento in oggetto riguarda il servizio di trasporto pubblico locale (di seguito: TPL) automobilistico extraurbano di rete debole di competenza della Provincia di Massa-Carrara (di seguito: Provincia), per un ammontare complessivo di ca. **780.000 vett*km/anno**.

La procedura scelta dalla Provincia, che ai sensi della vigente normativa regionale riveste il ruolo di Ente Affidante (di seguito: EA), è il **dialogo competitivo**, attualmente in corso, in esito al quale avverrà la stipula di un nuovo Contratto di Servizio (di seguito: CdS) in regime di *net cost*, della durata di **88 mesi**.

Nel rispetto di quanto previsto dalla citata delibera n. 154/2019 (cfr. Annesso 8a), la RdA riporta sequenzialmente la descrizione di:

- l’inquadramento dei servizi interessati, in termini di contesto normativo/amministrativo di riferimento (cfr. anche gli Allegati 1 – 4 alla RdA) e assetto operativo attuale e futuro;
- la descrizione della procedura di consultazione degli *stakeholder* effettuata dalla Provincia (Allegati 5 e 6 alla RdA);
- le previsioni in materia di beni strumentali (materiale rotabile, infrastrutture, altri cespiti);
- la disciplina del personale preposto all’erogazione dei servizi interessati;
- i requisiti di partecipazione degli operatori economici alla procedura di affidamento;
- i criteri di aggiudicazione che saranno adottati nell’ultima fase del dialogo competitivo;
- gli obiettivi del CdS, con riferimento in particolare alle condizioni minime di qualità (Allegato 7 alla RdA);
- gli schemi e i criteri di redazione del Piano Economico-Finanziario simulato (di seguito: PEFS);
- lo schema di Piano di Accesso al Dato (di seguito anche: PAD, Allegato 8 alla RdA);
- le modalità di allocazione dei rischi e la relativa matrice (Allegato 9 alla RdA).

Con riferimento alla trattazione dei singoli temi all’interno della documentazione trasmessa, si rileva quanto segue.

1. In relazione al **contesto amministrativo**, si rileva *in primis* che la procedura in oggetto rientra nel processo evolutivo della gestione del c.d. “lotto unico regionale”, aggiudicato dalla Regione Toscana alla società “Autolinee Toscane S.p.A.” (di seguito: Autolinee Toscane) nel 2021, e dei relativi affidamenti di servizi a domanda debole successivamente delegati agli Enti Locali, nel caso *di specie* la Provincia; da tale governance derivano i seguenti aspetti:
 - **non sono *ratione temporis* applicabili le misure di regolazione di cui alla delibera dell’Autorità n. 48/2017** del 30 marzo 2017, in quanto gli atti/provvedimenti regionali e provinciali che hanno portato al vigente assetto risalgono a un periodo antecedente al 2017, senza alcun precedente

confronto con l'Autorità a fini di individuazione e adozione di adeguati **criteri di analisi della domanda e adeguatezza dell'offerta e di dimensionamento dei lotti** di affidamento “disgiunto”, tenuto conto delle caratteristiche del territorio interessato (i.e. aree a domanda debole);

- il processo amministrativo ha portato all'individuazione di **lotti di affidamento di servizi a domanda debole di dimensione limitata, caratterizzati da performance di efficienza ed efficacia significativamente contenute**, in termini di costi di esercizio, ricavi e passeggeri trasportati; nel caso *di specie*, si configura infatti un volume di produzione inferiore a 1 Mvett*km/a con un *coverage ratio* (rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi) pari a ca. l'8,5%, ben inferiore al limite di cui all'art. 19, comma 5, del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422;
- peraltro, nella documentazione trasmessa **non sono rinvenibili dati esaustivi sulle prestazioni pregresse dei servizi** in oggetto, con riferimento sia ai risultati economico-gestionali sia alla qualità erogata/percepita dagli utenti; tali elementi non risultano nella disponibilità della Provincia, limitando di conseguenza ogni possibile approfondimento analitico in merito.

Alla luce di quanto sopra, si ritiene opportuno che in futuro sia estesa la portata delle valutazioni sul perimetro dei servizi da affidare, coinvolgendo adeguatamente la Regione e gli altri EA delle reti a domanda debole contigue, al fine di **verificare la possibilità di individuare lotti di dimensione sovraprovinciale**, tali da favorire condizioni di affidamento maggiormente efficienti ed efficaci, tenuto anche conto delle considerazioni di seguito espresse.

2. In relazione ai **servizi di TPL oggetto di affidamento**, come anticipato, la Provincia ha avviato una procedura di dialogo competitivo, attualmente in corso, che ha portato alla definizione di una proposta progettuale a base di gara, nell'ambito della quale i due operatori ammessi potranno formulare le rispettive offerte tecnico-economiche.

A conferma di quanto evidenziato al precedente sub. 1), tale proposta ricalca sostanzialmente il perimetro del servizio attuale, al netto della soppressione delle corse caratterizzate da minore frequentazione, pari a ca. il 16% dei collegamenti vigenti, e contempla esclusivamente collegamenti **di tipo tradizionale**, con percorsi/fermate e orari/frequenze predefiniti, seppure l'EA abbia previsto d'incentivare l'adozione di “*servizi innovativi a domanda*” all'interno della (futura) documentazione che disciplinerà l'ultima fase della procedura di affidamento.

Rilevandosi come nella documentazione resa disponibile non sia presente alcun ulteriore approfondimento in merito alla quantificazione e alle modalità operative e gestionali dei servizi innovativi ipotizzati, si ritiene opportuno che:

- la RdA sia in merito adeguatamente integrata, offrendo un miglior raccordo con i contenuti della documentazione di affidamento correlata;
- l'EA preveda nel nuovo CdS adeguate **clausole di flessibilità**, nei limiti consentiti dall'ordinamento, al fine di valutare l'implementazione nel corso del periodo di validità contrattuale, a fronte di prestazioni al di sotto degli obiettivi attesi (in termini, ad esempio, di *load factor* e *coverage ratio* di specifiche linee/corse), di soluzioni maggiormente funzionali alle effettive esigenze di mobilità dell'utenza, tra cui anche i servizi a domanda già ipotizzati.

3. In relazione ai **beni strumentali**, la Provincia ha dimensionato in 30 mezzi il parco autobus necessario allo svolgimento dei servizi in oggetto, specificandone le caratteristiche tecnico-dimensionali, incluse le relative dotazioni di bordo (supporti HW/SW per il monitoraggio della flotta e la bigliettazione elettronica) e i requisiti minimi per l'utilizzo in linea. Specularmente, l'EA ha anche quantificato le infrastrutture/aree di ricovero dei mezzi ritenute necessarie.

Tutti i suddetti beni sono stati qualificati come “**commerciali**”, configurandosi quindi la necessità per l'IA di rivolgersi al mercato, o di ricorrere a mezzi/immobili già nella propria disponibilità, per ottenere gli *asset* utili allo svolgimento dei servizi di TPL in oggetto.

Tenuto conto della consistenza dei beni interessati, si ravvisa l'opportunità che l'EA concordi con l'IA un **congruo tempo intercorrente tra la data di aggiudicazione e quella di avvio del servizio**, per agevolare la messa a disposizione degli *asset* individuati (cfr. Misura 5, punto 3, della delibera n. 154/2019).

Nel medesimo ambito, si evidenzia peraltro come l'attuale gestore uscente dei servizi di TPL interessati (Autolinee Toscane, di seguito: GU) abbia dichiarato che *"nessun bus può essere messo a disposizione del nuovo gestore TPL"* (RdA, pag. 9), in apparente contraddizione con quanto affermato dall'EA, ossia che *"(i) il contratto di servizio attualmente in essere fra Provincia e Autolinee Toscane [...] prevede all'articolo 12 che il gestore si impegna a mettere a disposizione del futuro gestore i beni [...] riportati nella tabella a pagina 6 (rectius: 9) della presente relazione"* (RdA, pag. 11), ossia 19 veicoli di proprietà attualmente utilizzati sui servizi in oggetto, 10 dei quali aventi caratteristiche conformi anche ai requisiti del nuovo affidamento (classe ambientale Euro 4 o superiore). Si rende pertanto opportuno un chiarimento in merito a tale discrasia, con eventuale emendamento del testo interessato della RdA.

Sempre con riferimento al materiale rotabile, si ritiene opportuno che l'EA definisca un adeguato **sistema premiale** nell'ambito della valutazione delle offerte degli operatori ammessi al dialogo competitivo, **rispetto ai requisiti minimi** di riferimento prefissati, adottando opportuni criteri di aggiudicazione che valorizzino e incentivino **l'innovazione tecnologica e l'integrazione multimodale**, anche nell'ottica dell'auspicato sviluppo dei summenzionati servizi innovativi/flessibili (cfr. Misura 20, punto 1, della delibera n. 154/2019).

4. In relazione al **personale preposto allo svolgimento dei servizi di TPL in oggetto**, la Provincia ha quantificato in 25 unità FTE (*Full Time Equivalent*) il perimetro della forza lavoro necessaria, di cui 23 autisti; nel medesimo ambito, in esito alla procedura di consultazione svolta, il GU ha dichiarato che *"sono n. 2 i lavoratori con qualifica di "operatore di esercizio" che hanno manifestato la disponibilità al passaggio del proprio rapporto di lavoro al nuovo affidatario del servizio"* (RdA, pag. 9).

Sul tema, si rileva che la **clausola sociale** negli affidamenti mediante procedura competitiva dei servizi di TPL è normata dalla *lex specialis* contenuta nell'art. 48, comma 7, lett. e), del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, che reca la disciplina specifica del trasferimento del personale in seguito all'avvicendamento del gestore del servizio, cui è correlata la Misura 21 della delibera n. 154/2019.

In particolare, la norma in questione prevede che *"in caso di sostituzione del gestore a seguito di gara, previsione nei bandi di gara del trasferimento senza soluzione di continuità di tutto il personale dipendente dal gestore uscente al subentrante con l'esclusione dei dirigenti, applicando in ogni caso al personale il contratto collettivo nazionale di settore e il contratto di secondo livello o territoriale applicato dal gestore uscente, nel rispetto delle garanzie minime disciplinate all'articolo 3, paragrafo 3, secondo periodo, della direttiva 2001/23/CE del Consiglio, del 12 marzo 2001. Il trattamento di fine rapporto relativo ai dipendenti del gestore uscente che transitano alle dipendenze del soggetto subentrante è versato all'INPS dal gestore uscente"*.

Tale disposizione, come noto, deve essere interpretata in senso conforme ai principi dei Trattati e del diritto dell'Unione Europea, conciliando la tutela dei lavoratori e, più in generale, le politiche di protezione sociale con le esigenze organizzative dell'IA.

Tenuto conto di quanto sopra, si ritiene opportuno che la **Provincia garantisca il rispetto dei principi richiamati, accertando che il GU abbia adeguatamente coinvolto le Organizzazioni Sindacali (OO.SS.) nel verificare l'interesse al trasferimento dei propri dipendenti**.

5. In relazione ai **criteri di aggiudicazione** che saranno utilizzati dalla Provincia per valutare la migliore offerta tecnico-economica presentata dagli operatori ammessi al dialogo competitivo, si evidenzia che la RdA offre una trattazione meramente qualitativa del tema, rimandando esplicitamente a futura

documentazione di affidamento al momento non resa disponibile; **non è pertanto possibile esprimere alcuna valutazione** di merito.

6. In relazione agli **obiettivi del CdS** che l'IA dovrà traguardare per il miglioramento del servizio, la Provincia ha individuato specifiche prestazioni in termini di *"Condizioni Minime di Qualità"*, oggetto a suo tempo della consultazione con gli *stakeholders*, e indicatori-chiave di efficacia ed efficienza (di seguito: KPI).

In merito, si rileva come i KPI siano stati individuati in coerenza con quanto previsto dall'Annesso 7 alla delibera n. 154/2019, ma non risulti nella RdA alcuna specificazione relativa alle **tempistiche/modalità di misurazione e ai premi/penali** previsti in funzione dell'effettivo raggiungimento dei *target* attesi, rendendosi opportuna un'integrazione del documento.

Nel medesimo ambito, rileva come l'EA abbia assunto *"(l)a decisione di non richiedere un incremento dei valori iniziali dei parametri di cui sopra [...] motivata dalla volontà della Provincia di porre maggiore attenzione agli aspetti relativi alla qualità del servizio reso piuttosto che ai fattori relativi all'organizzazione interna dell'azienda"*; tale affermazione non risulta del tutto condivisibile, in quanto l'obiettivo di un **mero mantenimento dell'attuale livello prestazionale parrebbe scarsamente sfidante e poco sostenibile** in termini di efficienza (*coverage ratio*) ed efficacia (*load factor*), alla luce delle attuali *performance* dei servizi interessati (vd. precedente sub. 1).

Si ritiene pertanto opportuno che l'EA adotti, nell'ambito della procedura di affidamento, adeguati criteri premiali di aggiudicazione sulla base del **miglioramento** offerto dagli operatori ammessi al dialogo competitivo **rispetto ai livelli minimi dei KPI** predefiniti dalla Provincia, con riferimento in particolare ai passeggeri (paganti) trasportati e alla frequentazione delle corse, anche a fini di adozione di soluzioni flessibili di svolgimento dei servizi (vd. precedente sub. 2).

7. In relazione al **PEFS**, si evidenzia come la valorizzazione da parte della Provincia di alcune *assumptions* (i.p. costi di trazione, manutenzione e ricambi, tasse e polizze assicurative, altri proventi e oneri finanziari), in assenza di dati resi disponibili dal GU, si basi su **"parametri standard"** genericamente **definiti**, senza alcuna specificazione nella RdA delle fonti di riferimento, rendendosi necessaria un'adeguata integrazione in merito.

Con riferimento ai **ricavi da traffico**, stimati dall'EA sulla base dei dati forniti dal GU (venduto totale dei servizi di TPL extraurbano afferenti alla Provincia) e dall'Osservatorio Regionale per la Mobilità ed i Trasporti (% passeggeri trasportati sui servizi in oggetto), si rileva la previsione di un **aumento annuo pari al tasso inflativo** adottato nel PEFS (1,53%); tale ipotesi, seppure assunta dall'EA *"in via prudenziale"* (RdA, pag. 19), non pare del tutto condivisibile: si ritiene infatti che l'andamento dei ricavi, al netto di eventuali manovre tariffarie (non menzionate), sia svincolato dall'inflazione, dovendosi invece correlare ad analisi della domanda (anche potenziale) e dell'effettiva rispondenza dell'offerta all'evoluzione delle esigenze di mobilità del territorio, elementi di valutazione che, come evidenziato al precedente sub. 1, non hanno trovato adeguato sviluppo nella procedura di affidamento in oggetto.

Specularmente a quanto sopra, si evidenzia che l'EA prevede anche per il **costo del personale** un incremento annuale secondo il tasso di piano (1,53%), svincolando di fatto l'andamento di tale voce da eventuali adeguamenti del Contratto Collettivo Nazionale (CCNL) e/o della contrattazione integrativa di 2° livello, adottati nel periodo di validità del CdS. Anche tale *assumption* parrebbe pertanto condizionata da elementi di aleatorietà potenzialmente significativi.

Nel medesimo ambito, con specifico riferimento alla determinazione del **margine di utile ragionevole** (in termini di calcolo del Capitale Investito Netto e relativo tasso di remunerazione), si ritiene opportuno richiamare l'attenzione della Provincia affinché sia assicurata **piena coerenza** con le modifiche della disciplina in materia recentemente introdotte dalla **delibera n. 177/2024** del 29 novembre 2024, in particolare alle Misure 17 e 26 della delibera n. 154/2019.

8. In relazione allo schema di **PAD** definito dalla Provincia, si rileva come il documento reso disponibile non preveda alcuna modalità e tempistica di messa a disposizione/pubblicazione di **dati relativi al monitoraggio delle CMQ e dei KPI**, a beneficio dell'EA e/o di eventuali portatori d'interesse, rendendosi opportuna un'integrazione in merito.

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 e rammentando che:

- ai sensi della citata Misura 2, punto 2, della delibera, la versione definitiva della RdA dovrà essere pubblicata sul sito web istituzionale dell'EA, dandone riscontro all'Autorità con evidenza delle integrazioni apportate;
- ai sensi della Misura 14, punto 3, l'EA dovrà rendere noto nella documentazione di affidamento il solo corrispettivo risultante dal PEF, senza pubblicazione dei relativi schemi predisposti.

Con l'occasione si evidenzia 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 ricade pertanto nell'ambito applicativo delle verifiche di competenza dell'Autorità, di cui al comma 3 del medesimo articolo. A tal proposito, si rimanda alla delibera dell'Autorità 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"*.

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.

Guido Imrota

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