

Il Segretario generale

Spett.le Provincia di Pisa
Settore Viabilità Trasporti e Protezione Civile
c.a. Ing. Cristiano RISTORI
PEC: protocollo@provpisa.pcertificata.it

Oggetto: Osservazioni sulla “Relazione di Affidamento” ex delibera ART n. 154/2019 avente a oggetto i servizi di trasporto pubblico locale automobilistico in area a domanda debole della Provincia di Pisa – lotti Valdarno, Val di Cecina e Area Pisana (rif. Vs. nota prot. n. 2025/3340 del 21/01/2025).

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. 7666/2025 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 19 marzo c.a.

La procedura in esame riguarda i servizi di trasporto pubblico locale (di seguito: TPL) automobilistico in area a domanda debole di competenza della Provincia di Pisa (di seguito: Provincia), suddivisi in **3 lotti** di affidamento, per un ammontare complessivo programmato di ca. **960.000 vett*km/anno**, così ripartite:

- lotto Valdarno per 396.287 vett*km/anno, incluso il servizio di TPL urbano di San Miniato per 74.870,50 vett*km/anno;
- lotto Val di Cecina per 515.279 vett*km/anno, incluso il servizio di TPL urbano di Volterra per 59.676 vett*km/anno;
- lotto Area Pisana per 44.678 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 **3 distinti Contratti di Servizio** (di seguito: CdS) in regime di *net cost*, della durata di 88 mesi. Qualora un medesimo operatore ammesso alla procedura di dialogo competitivo risultasse il miglior offerente, potrà essere affidatario anche di più di un lotto.

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

- l’inquadramento dei servizi interessati, in termini di contesto normativo/amministrativo di riferimento (cfr. anche gli Allegati 1 – 5 alla RdA) e assetto operativo attuale e futuro;
- la descrizione della procedura di consultazione degli *stakeholder* effettuata dalla Provincia (Allegati 6 e 7 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 prestazionali che la Provincia intende conseguire con i nuovi CdS, in termini di condizioni minime di qualità (di seguito: CMQ) e indicatori-chiave di efficienza ed efficacia (di seguito: KPI);
- 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 10 alla RdA);
- le modalità di allocazione dei rischi e la relativa matrice (Allegato 11 alla RdA).

Con riferimento alla trattazione dei singoli temi all’interno della documentazione trasmessa, nel rilevarsi *in primis* significative analogie rispetto ad altri affidamenti di servizi a domanda debole della Regione Toscana oggetto d’istruttoria (in particolare, la procedura di competenza della Provincia di Massa-Carrara), si evidenzia quanto segue.

1. Sui servizi di TPL oggetto di affidamento

La procedura in esame si colloca nel processo evolutivo della gestione del c.d. “lotto unico regionale”, in merito al quale **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.

Di conseguenza, la definizione del contesto di affidamento in oggetto:

- non ha (pre)visto alcun confronto con l’Autorità a fini di adozione di opportuni criteri di analisi della domanda, adeguatezza dell’offerta e relativo dimensionamento;
- ha portato a una perimetrazione di **lotti di estensione significativamente limitata**, uno di essi addirittura inferiore alla soglia di 50.000 vett*km/a, con inevitabili conseguenze sulla **contendibilità** degli stessi, tenuto conto della domanda debole che caratterizza il territorio interessato e delle relative **prestazioni** dei servizi offerti, che (sulla base dei pochi dati disponibili) risultano estremamente contenute in termini di efficienza (ricavi da traffico e redditività) ed efficacia (passeggeri trasportati e *load factor*);
- è condizionata da rilevanti carenze, riscontrate anche nella documentazione trasmessa, in merito alla **disponibilità di dati** pregressi dei servizi interessati, con riferimento sia ai risultati economico-gestionali, sia alla qualità erogata/percepita dagli utenti, sia all’analisi della domanda attuale e potenziale: non risultando tali elementi informativi nella disponibilità della Provincia, la capacità di approfondimento in merito da parte dell’EA ne è risultata fortemente compromessa.

Alla luce di quanto sopra, come già in esito alle precedenti istruttorie citate, si ribadisce l’opportunità 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, nonché ampliare la contendibilità delle procedure.

Con specifico riferimento alla procedura di **dialogo competitivo** avviata dalla Provincia con determinazione dirigenziale n. 1397 del 10/10/2023, si evidenzia come l’attuale avanzamento abbia portato alla definizione di un Programma di Esercizio (di seguito: PdE), con relativa stima delle percorrenze e delle risorse necessarie, su cui gli operatori ammessi potranno formulare offerte, configurandosi pertanto:

- da un lato, un PdE di gara che prevede esclusivamente **servizi tradizionali**, con percorsi/fermate e orari/frequenze predefiniti;
- dall’altro, l’obiettivo auspicato dall’EA che in sede di offerta siano proposte **soluzioni innovative di erogazione del servizio di TPL** di tipo flessibile e/o integrato con altre forme di mobilità collettiva presenti sul territorio, razionalizzando quello “tradizionale”.

Nell’osservare come non siano altrimenti specificate nella RdA le **modalità operative e gestionali dei servizi innovativi** ipotizzati, lasciando ogni iniziativa progettuale esclusivamente agli operatori coinvolti in sede di offerta, si ritiene comunque opportuno che nei nuovi CdS siano previste adeguate **clausole di flessibilità**, nei limiti consentiti dall’ordinamento, al fine di valutare l’implementazione in caso di prestazioni al di sotto degli obiettivi attesi (i.p. *load factor* e *coverage ratio* di specifiche linee/corse) di eventuali **ulteriori soluzioni** finalizzate al soddisfacimento delle effettive esigenze di mobilità dell’utenza, che potranno essere individuate dall’EA di concerto con ciascuna Impresa Affidataria (di seguito: IA).

2. Sulla gestione dei beni strumentali e del personale

La Provincia ha qualificato come “**commerciali**” tutte le tipologie di beni strumentali allo svolgimento dei servizi in oggetto: materiale rotabile e relative dotazioni di bordo, depositi/aree di ricovero dei mezzi, paline di fermata. Di conseguenza, ciascuna IA dovrà rivolgersi al mercato, o ricorrere a beni eventualmente già nella propria disponibilità, per dotarsi degli *asset* previsti.

Pertanto si conferma, come suggerito nei citati casi precedenti, l’opportunità che la Provincia definisca con ciascuna IA, un **congruo tempo intercorrente tra la data di aggiudicazione e quella di avvio del servizio**, per agevolare la messa a disposizione di tali beni (cfr. Misura 5, punto 3, della delibera n. 154/2019).

Con riferimento al **personale preposto allo svolgimento dei servizi** di TPL interessati, la Provincia ha quantificato in ca. 28 addetti FTE (*Full Time Equivalent*) il fabbisogno di forza lavoro complessivamente necessario, ma il gestore uscente (di seguito: GU) ha manifestato la propria indisponibilità a trasferire alcun proprio dipendente ai nuovi affidatari, anche alla luce della volontà in tal senso manifestata dagli stessi.

In materia, si evidenzia l’applicabilità al caso *di specie* della **clausola sociale** definita dall’art. 48, comma 7, lett. e), del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 (di seguito: d.l. 50/2017), che costituisce la *lex specialis* di riferimento del settore e cui è correlata la Misura 21 della delibera n. 154/2019. Tale norma prevede “*in caso di sostituzione del gestore a seguito di gara*” il “*trasferimento senza soluzione di continuità di tutto il personale dipendente dal gestore uscente al subentrante con l’esclusione dei dirigenti [...]*” e, 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 delle imprese di TPL coinvolte.

Tenuto conto di quanto sopra, al fine di garantire il pieno rispetto dei principi normativi di tutela occupazionale, si ritiene opportuno che **la Provincia verifichi che il GU abbia adeguatamente coinvolto le Organizzazioni Sindacali (OO.SS.)** nel processo di valutazione dell’interesse dei propri dipendenti all’eventuale trasferimento in organico alle nuove IA, provvedendo, se necessario, a promuovere un tavolo di confronto con l’impresa uscente e con le citate OO.SS.

3. Sugli obiettivi dei CdS

La Provincia ha individuato le prestazioni che ciascuna IA dovrà garantire/raggiungere nell’ambito del nuovo CdS, con riferimento alle CMQ e ai KPI, riscontrandosi tuttavia nella RdA alcune **carenze e potenziali criticità**.

In primo luogo, rileva la scelta dell’EA di non porsi specifici **obiettivi di miglioramento dei KPI**, mantenendo, per l’intera durata dell’affidamento, il livello prestazionale definito nel primo anno di esercizio. Tale scelta non pare del tutto condivisibile, in quanto scarsamente sfidante e poco sostenibile alla luce delle attuali caratteristiche di efficienza (*coverage ratio*) ed efficacia (*load factor*) dei servizi interessati non pienamente soddisfacenti.

Pertanto, si ritiene opportuno che l’EA definisca, almeno a livello di criteri premiali delle offerte di gara (vd. successivo § 5), le basi per lo sviluppo di un percorso migliorativo delle prestazioni, anche in coerenza con le finalità della procedura di dialogo competitivo avviata con la citata determinazione dirigenziale n. 1397/2023.

In secondo luogo, si evidenzia nella documentazione:

- l’assenza di alcuni degli indicatori previsti dall’Annesso 7 della delibera n. 154/2019, in particolare del KPI “*Conformità investimenti in materiale rotabile – RMR*”, la cui adozione potrebbe rivelarsi utile

a fini di verifica nel periodo di vigenza contrattuale delle eventuali offerte migliorative dei mezzi da impiegare in linea (opzione premiale prevista dallo stesso EA);

- la mancata definizione delle **modalità e tempistiche di misurazione dei KPI** individuati, nonché dei premi/penali previsti in funzione dell'effettivo raggiungimento dei *target* attesi.

Le carenze riscontrate meritano un adeguato approfondimento da parte della Provincia, valutando l'opportunità di un'eventuale integrazione della RdA e/o della futura documentazione di affidamento.

Con riferimento invece alle **CMQ**, al fine di garantire la piena conformità dei futuri affidamenti al quadro regolatorio vigente, di cui in particolare alla delibera n. 53/2024 del 18 aprile 2024, si ritiene opportuno che la Provincia integri adeguatamente i fattori di qualità già ipotizzati e specificati nell'Allegato 7 alla RdA, prevedendo nei relativi CdS obiettivi (minimi) di qualità in materia di:

- contrasto all'evasione tariffaria, mediante specifici controlli sui mezzi pianificati periodicamente;
- sostenibilità ambientale, anche in relazione ai contenuti delle offerte di gara relativi alle tipologie e caratteristiche di veicoli da impiegare in servizio (*infra*).

Nel medesimo ambito, si evidenzia che lo schema di **PAD** reso disponibile (Allegato 10 alla RdA) non riporta alcuna modalità e tempistica di messa a disposizione/pubblicazione degli **esiti del monitoraggio dei KPI e delle CMQ**, a beneficio dell'EA e/o di eventuali portatori d'interesse, rendendosi opportuna una specifica integrazione del documento.

4. Sui criteri di predisposizione dei PEFS

La Provincia ha predisposto distinti schemi di PEFS per ciascun lotto di affidamento interessato, nel rispetto alle disposizioni regolatorie vigenti (cfr. Misura 14 e Annesso 5 della delibera n. 154/2019), riscontrandosi tuttavia **elementi di aleatorietà** in alcuni dei criteri adottati, che dovranno essere oggetto di adeguato approfondimento ed eventuale integrazione/revisione della RdA, con riferimento in particolare a:

- la valorizzazione delle *assumptions* (i.p. costi di manutenzione e ricambi, tasse e polizze assicurative, altri proventi e oneri finanziari) basata su **"parametri standard" genericamente definiti**, senza alcuna specificazione delle fonti di riferimento utilizzate;
- la stima incrementale dei **ricavi da traffico e del costo del personale**, basata sul tasso inflativo adottato (1,53%), svincolando di fatto l'andamento di tali voci da elementi condizionanti sostanziali, come:
 - per i ricavi, l'impatto di eventuali manovre finanziarie prevedibili, benché di competenza regionale, e/o dell'andamento potenziale della domanda, rilevandosi nella RdA la totale assenza di dati o previsioni evolutive di riferimento (*supra*);
 - per il costo del personale, gli adeguamenti previsti/prevedibili del CCNL e/o della contrattazione integrativa di 2° livello adottati nel periodo di vigenza del CdS, tenuto anche conto dell'attuale situazione di diffusa carenza di conducenti, che parrebbe comportare un possibile aggiornamento delle condizioni economiche contrattuali (almeno) per tale tipologia di addetti;
- la necessità di assicurare piena coerenza nel processo di determinazione dell'**utile ragionevole** e di **verifica dell'equilibrio economico** del CdS con la disciplina vigente in materia, di cui alla recente delibera n. 177/2024 del 29 novembre 2024, che ha *inter alia* modificato la delibera n. 154/2019, con particolare riferimento al punto 4 della Misura 17 e il punto 4 della Misura 26.

5. Sugli altri aspetti della procedura di affidamento

In relazione ai **requisiti di idoneità economico-finanziaria** degli operatori ammessi al dialogo competitivo, è necessario che la Provincia assicuri il pieno rispetto di quanto disposto dall'art. 48, comma 7, lettera b), del d.l. 50/2017 (e richiamato dalla Misura 19, punto 2, della delibera n. 154/2019), in merito

al possesso di un “*patrimonio netto pari almeno al quindici per cento del corrispettivo annuo posto a base di gara*”, condizione al momento non prevista/specificata nella documentazione resa disponibile.

Con riferimento ai **criteri di aggiudicazione** delle offerte, si evidenzia *in primis* che la RdA offre una trattazione meramente qualitativa del tema (rimandando gli approfondimenti del caso alla futura documentazione di affidamento), con conseguente **impossibilità di esprimere alcuna valutazione** in merito.

Tuttavia, tenuto conto delle evidenze emerse, si ritiene opportuno richiamare l’attenzione della Provincia affinché definisca nella documentazione di affidamento un adeguato sistema di valutazione delle offerte degli operatori ammessi al dialogo competitivo, adottando **criteri premiali** con riferimento, almeno, ai seguenti obiettivi (cfr. Misura 20, punto 1, della delibera n. 154/2019):

- proposte di **servizi flessibili e soluzioni d’integrazione multimodale**;
- **innovazione tecnologica dei mezzi**, in termini ad esempio di efficienza energetica, sostenibilità ambientale, alimentazione alternativa e/o dotazioni di bordo, anche nell’ottica dell’auspicato sviluppo dei menzionati servizi innovativi e della multimodalità;
- **miglioramento delle prestazioni di efficienza ed efficacia dei servizi**, rispetto ai livelli minimi dei KPI previsti, con riferimento in particolare ai passeggeri trasportati (paganti) e alla frequentazione delle corse, nonché ai costi operativi complessivi.

Infine, si invita la Provincia, tenuto conto dell’assetto di gara attualmente determinatosi in esito all’avanzamento della procedura di dialogo competitivo e della documentazione già condivisa con gli operatori interessati, ad **allineare gli schemi di PEFS e la matrice dei rischi** a quanto previsto dalle misure regolatorie e dai relativi strumenti operativi di cui alla delibera n. 154/2019, come da ultimo modificata con le delibere ART n. 64/2024 del 15 maggio 2024 e n. 177/2024 del 29 novembre 2024, disponibile al seguente [link](#). Sempre con riguardo al PEFS, si invita altresì la Provincia, negli stessi termini, a valutare l’opportunità di prendere a riferimento i valori del tasso di remunerazione del capitale investito netto (WACC) recentemente aggiornati con la delibera ART n. 39/2025 del 6 marzo 2025 ([link](#)).

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 RdA dovrà essere pubblicata** sul sito *web* istituzionale della Provincia, 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 dai PEFS, 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 Improta

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