

Il Segretario generale

Spett.le Unione dei Comuni Montani del Casentino
Servizio n. 3
c.a. Dott.ssa *Daniela NOCENTINI*
PEC: unione.casentino@postacert.toscana.it

Oggetto: Osservazioni sulla “Relazione di Affidamento” ex delibera ART n. 154/2019, avente a oggetto il servizio di trasporto pubblico locale su gomma per la rete a domanda debole delle linee del Casentino e delle linee di competenza dei Comuni di Sestino e Caprese Michelangelo.
(rif. Vs. nota prot. n. 8492/07.12 del 11 aprile 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. 37068/2025 del 14/04/2025, preso atto delle successive comunicazioni con cui è stata richiesta dapprima la sospensione e successivamente la riattivazione dell’istruttoria di cui alle note acquisite rispettivamente al prot. ART n. 53788/2025 del 10/06/2025 e al prot. ART n. 58049/2025 del 27/06/2025, si formulano le seguenti osservazioni, che tengono conto degli esiti della discussione tenutasi in occasione della riunione del Consiglio dell’Autorità in data 24 luglio c.a.

L'affidamento in oggetto riguarda il **servizio di trasporto pubblico locale su gomma per la rete a domanda debole** (di seguito: TPL) delle linee del Casentino e delle linee di competenza dei Comuni di Sestino e Caprese Michelangelo; in tale ambito, ai sensi della vigente normativa regionale, l'**Unione dei Comuni Montani del Casentino** riveste il ruolo di Ente Affidante (di seguito: Unione o EA). Il servizio interessato, svolto esclusivamente mediante autobus, è costituito da linee di TPL finalizzate all'interscambio con la rete regionale di TPL e le stazioni ferroviarie locali, collegamenti con gli istituti scolastici secondari e i poli socio-sanitari degli abitati urbani, servizi scolastici per gli alunni delle scuole primarie e soluzioni dedicate alla promozione turistica del territorio, per una **percorrenza complessiva pari a ca. 470.000 vett*km/anno**.

I servizi di TPL in oggetto saranno affidati mediante **procedura a evidenza pubblica** (gara), ex art. 5, par. 3, del regolamento (CE) 1370/2007, con stipula di relativo Contratto di Servizio (di seguito: CdS) in regime di *net cost* per la durata complessiva di **7 anni**, con possibilità di proroga sino ad un massimo del 50%, ai sensi dell’art. 4, par. 4 del regolamento medesimo.

La RdA trasmessa, unitamente ai relativi allegati, risulta strutturata in sostanziale conformità con quanto previsto dallo schema-tipo di riferimento per gli affidamenti con gara, di cui all’Annesso 8a della delibera n. 154/2019, applicabile al caso *di specie*, seppure lo specifico contesto di riferimento, come sarà nel seguito approfondito, condizioni significativamente la completezza e l’esaustività delle informazioni riportate.

1. *Sui servizi oggetto di affidamento*

Con riferimento alle **prestazioni pregresse dei servizi**, si evidenzia come nella RdA compaiano esclusivamente informazioni in merito al volume di produzione e alla velocità commerciale; **non risultano disponibili ulteriori dati di performance**, con riferimento in particolare a:

- passeggeri trasportati e ricavi da traffico;
- indicatori di efficacia/efficienza del servizio, quali *load factor* e *coverage ratio*;
- condizioni di qualità erogata e percepita.

In tale ambito, dai dati esposti dall’EA nel Piano Economico-Finanziario simulato (di seguito: PEFS, trasmesso contestualmente alla RdA), si desume una **scarsa remuneratività** del servizio interessato, per il quale è

stimato nel primo anno di vigenza del nuovo CdS un *coverage ratio* di ca. il 6%, correlata a **esigui livelli di frequentazione** dei passeggeri.

Con riferimento al **perimetro dei servizi** interessati dal futuro affidamento se ne rileva innanzitutto la limitata estensione, che potrebbe condizionare l'esito della gara in termini di effettivo **interesse del mercato** (operatori partecipanti), anche alla luce delle condizioni di efficienza ed efficacia summenzionate e della difficoltà a conseguire significative economie di scala in lotti di modesta dimensione.

Peraltro, il Programma di Esercizio del futuro CdS (di seguito: PdE), frutto di un'attività di complessiva ri-progettazione della rete di TPL afferente al territorio dell'Unione, si basa esclusivamente su **soluzioni di TPL di tipo "tradizionale"** (con percorsi/corse e fermate/orari predefiniti), seppure l'EA abbia previsto, nell'ambito della gara, criteri premiali di valutazione delle offerte che proporranno servizi aggiuntivi/innovativi.

Alla luce degli elementi sopra riportati, si ritiene opportuno che codesta Unione utilizzi i dati di monitoraggio/controllo, che saranno acquisiti nell'ambito del nuovo CdS (i.p. frequentazioni dei servizi, qualità e obiettivi di efficienza/efficacia, *infra*), per verificare:

- la possibilità di **razionalizzare ulteriormente l'offerta**, nel corso del periodo di vigenza contrattuale, al netto di eventuali proposte di servizi aggiuntivi, promuovendo l'implementazione di soluzioni alternative e/o l'integrazione del TPL con altre soluzioni di mobilità collettiva/condivisa presenti sul territorio;
- l'ipotesi di **ampliare il lotto di affidamento**, al termine del nuovo CdS, coinvolgendo anche altri EA interessati (i.p. Regione Toscana, Provincia di Arezzo e relativi Comuni), per favorire l'appetibilità delle future procedure, grazie a opportune ulteriori sinergie e integrazioni.

Si evidenzia, infine, come la RdA presenti alcune **incongruenze sulla data di avvio del nuovo CdS**.

In particolare, è reiteratamente riportato che il nuovo affidamento decorrerà dall'**11 giugno** c.a. (RdA, pag. 4 e succ.), stabilendo di conseguenza una tempistica di svolgimento della gara, che non risulta ancora nemmeno ufficialmente bandita dall'EA, difficilmente compatibile con i termini procedurali disposti dalla normativa vigente. Per contro, in un punto della RdA l'avvio del servizio è ipotizzato dal **16 settembre** (pag. 23), mentre il PEFS è stato strutturato "*con previsione di avvio del servizio dal 15 settembre 2025*" (pag. 27), obiettivo ovviamente più facilmente traguardabile, sebbene non supportato da alcuna motivazione (se non, come evidente ma non specificato, l'avvio del nuovo anno scolastico).

Alla luce di quanto sopra, **la RdA dovrà essere rettificata** specificando un'univoca data di avvio del nuovo CdS, coerente anche con le tempistiche necessarie allo svolgimento della procedura di affidamento in corso.

2. *Sulla procedura di consultazione*

L'EA ha svolto una consultazione degli *stakeholder* in merito alla procedura di affidamento in oggetto, pubblicando sul proprio sito web istituzionale l'avviso d'indizione e la relativa documentazione di supporto (di seguito: documento di consultazione).

Tale procedura, come si evince dai contenuti del citato documento di consultazione, **non ha riguardato tutti gli elementi** previsti dalla Misura 4, punto 6, della delibera n. 154/2019; in particolare, non risultano oggetto di esaustiva trattazione:

- "*la definizione degli obiettivi e indicatori di qualità del servizio previsti ai sensi della Misura 16*" (sub. c) della Misura citata), esplicitamente rimandata al capitolato di gara;
- "*l'individuazione del personale preposto all'erogazione del servizio*" (*ibidem*, sub. e), in merito al quale l'EA si è limitato a riportare il numero/qualifica dei dipendenti del GU disponibili al trasferimento all'IA, peraltro ampiamente inferiore alla forza lavoro necessaria (*infra*);
- "*lo schema di PAD*" (*ibidem*, sub. f), menzionato ma non incluso/allegato nel documento di consultazione.

Alla luce di quanto sopra, si ritiene necessario che codesta Unione fornisca un **adeguato chiarimento/approfondimento** in merito, al fine di garantire la **piena coerenza** della procedura svolta alle disposizioni

regolatorie vigenti, verificando l'opportunità di un'eventuale integrazione della consultazione e, di conseguenza, dei contenuti della RdA.

3. Sulla gestione del personale

In funzione del PdE, l'EA ha quantificato il fabbisogno di personale preposto allo svolgimento del servizio oggetto di affidamento, pari a **20 addetti FTE (Full Time Equivalent)**, di cui 19 autisti.

In tale ambito, la società "Autolinee Toscane S.p.A.", in qualità di Gestore Uscente (di seguito: GU) ha dichiarato la propria disponibilità a trasferire alla futura Impresa Affidataria (di seguito: IA) "*n. 3 (tre) operatori di esercizio (autisti) e n. 2 (due) altro personale (addetto all'esercizio; operatori di esercizio)*", come riportato nel citato documento di consultazione (pag. 11).

Alla procedura di gara in esame si applica la **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 il "*trasferimento senza soluzione di continuità di tutto il personale dipendente dal gestore uscente al subentrante con l'esclusione dei dirigenti [...]*", da interpretarsi 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 nonché garantendo il principio di non discriminazione tra i concorrenti.

Tenuto conto della situazione riscontrata, al fine di assicurare il pieno rispetto dei citati principi euro-unitari, si ritiene opportuno che codesta Unione verifichi che il **GU abbia adeguatamente coinvolto le Organizzazioni Sindacali** nel processo di valutazione dell'interesse dei propri dipendenti all'eventuale trasferimento in organico alla nuova IA, promuovendo qualora ritenuto necessario specifici tavoli di confronto e approfondimento con i soggetti interessati.

4. Sui requisiti di partecipazione

I requisiti di cui dovranno essere in possesso i futuri contendenti alla gara sono riportati dall'EA sia nella RdA (pag. 26), sia nel citato documento di consultazione (pagg. 12-13), rilevandosi le seguenti evidenze:

- i requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale risultano **specificati in maniera incoerente** nei due documenti interessati, riportando difformi valori di riferimento;
- solo i requisiti di idoneità professionale sono definiti (nella RdA) anche in relazione alla possibile partecipazione di eventuali **operatori plurisoggettivi** (raggruppamenti temporanei, aggregazioni d'imprese o consorzi), mancando ogni specificazione in merito con riferimento alla capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale;
- nel (solo) documento di consultazione, tra le prerogative dei contendenti, è previsto "*il possesso, ai sensi dell'art. 48, comma 7, lettera b), del D.L. n. 50/2017, di un Patrimonio Netto pari almeno al 30% del corrispettivo medio annuo posto a base di gara*" (enfasi aggiunta), evidenziandosi come la disposizione menzionata riporti un valore di riferimento più basso, ossia il possesso di "*un patrimonio netto pari almeno al quindici per cento del corrispettivo*" (*ibidem*).

Alla luce di quanto sopra, si ritiene necessario che codesta Unione provveda a un adeguato **allineamento dei contenuti** dei documenti interessati, garantendo piena coerenza con il quadro normativo applicabile, con opportuna revisione/integrazione della RdA.

5. Sugli obiettivi di efficienza/efficacia del CdS

L'EA ha individuato le prestazioni che l'IA dovrà raggiungere/garantire nell'ambito del nuovo CdS, definendo appositi indicatori-chiave di efficienza ed efficacia (di seguito: KPI), in coerenza con quanto previsto dall'Annesso 7 alla delibera n. 154/2019.

Con riferimento ai contenuti della documentazione resa disponibile (Allegato 3 alla RdA), si evidenzia che alcuni degli obiettivi individuati paiono **particolarmente sfidanti e di difficile conseguimento**, con riferimento in particolare ai seguenti KPI:

- “*Efficientamento utilizzo del personale di guida*”, per il quale è previsto un incremento di 5.000 km, senza specificazione del periodo di riferimento (intera vigenza del Cds o annuale);
- “*Riduzione dei trasferimenti tecnici per ottimizzazione piano di logistica*”, per il quale è previsto un decremento “(a)nnuale sui km consuntivi” del 5%;
- “*Incremento annuale dei ricavi PEF*”, per il quale si prevede una crescita annuale del 5% a partire “*dal secondo anno di esercizio*”, che peraltro non trova corrispondenza nella valorizzazione della relativa voce del PEFS; l’obiettivo, anche alla luce del sistema tariffario adottato (regionale), non risulta supportato da adeguate evidenze nella RdA (e.g. aggiornamenti tariffari previsti nel periodo di vigenza del CdS), quindi parrebbe correlato esclusivamente alla capacità dell’IA di attrarre nuova domanda, scenario ben difficile alla luce delle caratteristiche del servizio in oggetto;
- “*Incremento del [...] coverage ratio*”, previsto pari al 2% “*annuale a consuntivo dal secondo anno di esercizio*”, anche in questo caso senza alcuna corrispondenza nel PEFS.

Alla luce di quanto sopra, si ritiene necessario che codesta Unione sviluppi un adeguato **approfondimento degli obiettivi** preposti, valutandone un’eventuale rimodulazione e conseguente rettifica nella RdA, per garantire piena coerenza della documentazione di gara, nonché evitare possibili barriere alla partecipazione di potenziali concorrenti.

6. *Sui criteri di definizione e gli schemi di PEFS*

L’EA ha predisposto un apposito PEFS, al fine di individuare il corrispettivo contrattuale da porre a base di gara. In tale ambito, si evidenziano gli aspetti nel seguito rappresentati.

- a. Gli schemi adottati **non corrispondono al modello vigente** approvato dall’Autorità, di cui all’Annesso 5 alla delibera n. 154/2019, come modificata (da ultima) dalla delibera n. 177/2024 del 29 novembre 2024, essendo strutturati sulla base del modello “originario” in vigore sino al 15/05 u.s.
- b. L’EA ha previsto un **tasso annuo d’inflazione del 1,35%**, “*applicato ai costi operativi ad eccezione dei costi del personale*” (RdA, pag. 27); tale tasso non trova alcuna corrispondenza né con l’indice inflativo utilizzato dalla Regione Toscana nel CdS del lotto unico (e dagli altri EA nell’affidamento di analoghi servizi di TPL di rete debole), pari al 1,53%, né con il valore delle previsioni ufficiali, che stimano un incremento medio dell’indice IPCA nel periodo 2025-2027 pari a ca. 1,9% (vd. Ministero dell’Economia e delle Finanze, “*Documento di Finanza Pubblica 2025 – Relazione Annuale*”, pag. 34 - [link](#)); peraltro, nella documentazione disponibile non si rinviene alcun approfondimento in merito all’inedito tasso utilizzato, che possa giustificare l’adozione.
- c. L’EA ha dichiarato nella RdA di aver stimato il **costo del carburante** per trazione “*secondo l’andamento dei prezzi degli ultimi 4 mesi del 2024, [...] lordo accisa*” (pag. 29), adottando tuttavia un valore pari a 1,024 €/l, nettamente inferiore alla media del prezzo di riferimento desumibile dalle statistiche energetiche ufficiali (Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica – *Statistiche energetiche e minerarie*, [link](#)); anche in questo caso, nella documentazione disponibile non si rinviene alcuna giustificazione in merito.
- d. Con specifico riferimento al **costo del personale**, l’EA ha valorizzato le relative voci “*tenuto conto dell’ultimo rinnovo del contratto autoferrovianiero*” (RdA, pag. 29), con previsione di rivalutazione annuale a un tasso variabile compreso tra 1 e 2%, che porta a un aumento complessivo dei costi di ca. il 10% al termine del periodo di vigenza contrattuale; l’incremento ipotizzato, stante la durata del nuovo CdS, potrebbe non essere adeguato, anche a causa dell’attuale situazione di diffusa carenza di

conducenti, che potrebbe comportare nel periodo un aggiornamento delle condizioni economiche, (almeno) per tale tipologia di addetti, in termini ben superiori a quanto previsto dall'EA.

Alla luce di quanto sopra, si ritiene opportuno che codesta Unione svolga un adeguato **approfondimento delle previsioni** esposte nel PEFS, valutandone la correttezza e le opportune necessità di rettifica, con conseguente aggiornamento anche della RdA.

Nel medesimo ambito, si evidenzia infine che la documentazione disponibile non riporta alcun **confronto del costo operativo**, derivante dall'applicazione del PEFS, **con il “costo standard” del TPL**, come disciplinato dal decreto ministeriale 28/03/2018, n. 157, rendendosi pertanto necessaria un'**integrazione** in merito dei contenuti della RdA da parte di codesta Unione.

7. Sul Piano di Accesso al Dato

L'EA ha predisposto un apposito Piano di Accesso al Dato (di seguito: PAD), in coerenza con quanto previsto dalla delibera n. 154/2019.

Con riferimento ai contenuti del PAD (Allegato 4 alla RdA), si evidenziano i seguenti aspetti:

- lo schema predisposto **non specifica le penali** da applicare in caso di mancata trasmissione e/o non conformità del dato, rendendosi opportuna un'integrazione in merito o comunque una dedicata disciplina all'interno del nuovo CdS;
- gli unici dati di cui è prevista l'**accessibilità a terzi** sono, al momento, quelli relativi al PdE e agli indici di qualità del servizio, rendendosi opportuno un adeguato approfondimento da parte di codesta Unione in merito all'ostensibilità di eventuali altre tipologie d'informazioni, con riferimento in particolare (almeno) ai KPI raggiunti dall'IA.

8. Sugli altri aspetti della procedura di affidamento e del futuro CdS

Con riferimento ai **criteri di aggiudicazione** della gara, la RdA (pag. 26) offre una **trattazione esclusivamente qualitativa** del tema, con mera menzione degli elementi di valutazione interessati, ossia: proposizione di servizi aggiuntivi al PdE (*supra*) e di interventi dedicati *“all'utenza ed attenzione ai viaggiatori”*, definizione di uno specifico *“(p)rogetto manutenzione e pulizia”*, attuazione del piano di *“rinnovo del parco mezzi”*.

Analogamente, con riferimento alla **qualità del servizio**, la **RdA non offre esaustiva trattazione**, rimandando esplicitamente al capitolo di gara l'individuazione dei relativi indicatori e del sistema di penali.

Pertanto, gli attuali contenuti della documentazione resa disponibile **non consentono di esprimere alcuna valutazione** in merito agli elementi di regolazione interessati.

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 che disciplinerà la procedura di affidamento** in oggetto, con riferimento in particolare al capitolo di gara 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 di codesta Unione, dandone riscontro all'Autorità unitamente alla evidenza delle integrazioni apportate. In merito, si richiama l'attenzione sulla necessità di garantire il pieno rispetto di quanto disposto dalla Misura 14, punto 3, della medesima delibera citata, che prevede che *“(l')EA rende noto nella documentazione di gara il solo corrispettivo risultante dal PEF simulato”* (enfasi aggiunta); pertanto, gli schemi di PEFS attualmente riportati in allegato alla RdA (Allegato 3) dovranno essere opportunamente espunti dalla documentazione oggetto di pubblicazione.

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

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*" ([link](#)).

Si segnala, infine, che la procedura in oggetto rientra nel campo di applicazione del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, ritenendo opportuno evidenziare gli obblighi di trasparenza disposti in capo all'EA dall'art. 31, commi 1 e 2, del decreto, con specifico riferimento alla "**relazione**" *ex art. 14*, comma 3, che al momento **non risulta essere stata pubblicata** sul sito *web* istituzionale di codesta Unione e sul "*Portale Trasparenza dei servizi pubblici locali*" dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ([link](#)).

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 Impronta

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