

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
Dott.ssa Accursia Santangelo

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

Oggetto: Osservazioni sulla “Relazione di Affidamento” ex delibera ART n. 154/2019 avente a oggetto il servizio di trasporto pubblico extraurbano della Regione Siciliana.
(rif. Vs. nota prot. n. 12603 del 1/04/2025)

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. 31222/2025 in pari data successivamente integrata con nota del 19/06/2025 acquisita al prot. ART n. 56093/2025 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 31 luglio c.a.

L’affidamento in oggetto riguarda il servizio di trasporto pubblico locale automobilistico (di seguito: TPL) risultante da una riorganizzazione dei servizi minimi individuati dalla Regione Siciliana (di seguito: Regione o EA), che ammontano complessivamente a **12,35 Mvett*km/anno**. Il nuovo affidamento sarà disposto *in house providing* a favore dell’*incumbent*, “Azienda Siciliana Trasporti S.p.A.” (di seguito: AST o IA), con stipula di relativo Contratto di Servizio (di seguito: CdS) in regime di *net cost*, della durata di 9 anni con decorrenza prevista dal 1/07/2025. Il nuovo affidamento prevede 3,7 Mvett*km/anno di percorrenze in meno rispetto al precedente perimetro del servizio, in quanto oggetto di trasferimento nei CdS aggiudicati a seguito della gara su 4 lotti esperita lo scorso anno.

La RdA trasmessa, unitamente ai relativi allegati (parte integrante della stessa), risulta strutturata in sostanziale coerenza con quanto previsto dallo “Schema di riferimento per gli affidamenti in house”, di cui all’Annesso 8b alla citata delibera n. 154/2019.

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

1. Sulla procedura di affidamento

La Regione ha assunto la decisione di **proseguire con l’affidamento del servizio a beneficio di AST – incumbent** dei servizi di TPL in oggetto da diversi decenni e dal 2007 con la stipula del primo CdS, seguito da una serie di reiterate proroghe, che hanno di fatto ritardato sino a oggi qualsivoglia forma di applicazione della regolazione definita dall’Autorità – e ha proceduto alla trasformazione di AST in impresa *in house* regionale.

Sebbene la decisione consegua anche al disposto legislativo in tal senso dell’art. 1 della l.r. 23/2024, non può non evidenziarsi come essa sia stata assunta **nonostante le significative criticità gestionali, operative e finanziarie** palesate nel tempo dall’impresa ed emerse in tutta la loro evidenza dalla situazione di crisi finanziaria di AST che ha reso necessario procedere allo sviluppo di un Piano di risanamento (di seguito: PR). I fattori scatenanti della crisi, evidenziati nell’ambito della Relazione di attestazione al Piano di risanamento

dal professionista appositamente incaricato, non dipendono solo da inefficienze operative/gestionali aziendali, ma anche da fatti riconducibili alla **responsabilità della Regione**, quali la discontinuità di un sostegno economico sufficiente a garantire un adeguato livello qualitativo del servizio (e.g. mancato adeguamento delle compensazioni) e la mancata razionalizzazione della programmazione del servizio (non effettuate verifiche periodiche dell'efficienza/efficacia del servizio, né la conseguente razionalizzazione dell'offerta) con l'affidamento ad AST di servizi non del tutto coincidenti con la *mission* aziendale (servizi urbani ereditati da aziende incorporate e fuori dal *core business*, nonché una serie di servizi di trasporto gratuito, non tutti rimborsati dalla Regione). Inoltre, risulta come la contabilità aziendale non sia stata regolarmente tenuta, in questo caso, per responsabilità del *management* dell'IA: tale aspetto, non ha consentito di rilevare prontamente la situazione di crisi economico-finanziaria in atto, aggravandone ulteriormente gli effetti. Il servizio risulta dunque caratterizzato da **prestazioni di efficacia, efficienza e qualità del CdS previgente ben poco soddisfacenti**.

Le motivazioni a sostegno del nuovo affidamento *in house* esposte dall'EA si fondano principalmente sui vincoli di cooperazione/collaborazione che legano la Regione a AST (tra cui la disponibilità di informazioni/dati e la condivisione delle scelte di politica della mobilità), sulla garanzia di mantenimento della universalità del servizio a fronte di un'adeguatezza economica della gestione e su obiettivi di miglioramento della qualità erogata/percepita e dell'efficienza/efficacia del servizio. A tali elementi si deve aggiungere la situazione economico-patrimoniale di AST definita dal Piano di risanamento in corso, nell'ambito della quale il rinnovo dell'affidamento in oggetto è condizione fondamentale per il mantenimento della stabilità aziendale.

Quanto rilevato, sebbene appaia, *prima facie*, connotato da criteri di ragionevolezza, non pare del tutto convincente, a fronte delle seguenti carenze.

Innanzitutto, le giustificazioni per il ricorso all'*in house* oltre a non essere esaustive non portano a dimostrare uno **scenario economico-finanziario migliorativo rispetto a una procedura competitiva**, ad esempio in termini di obiettivi di efficienza ed efficacia raggiungibili mediante indizione di una gara per l'affidamento (come già per i 4 lotti aggiudicati con gara).

In particolare, rispetto all'argomentazione secondo cui l'affidamento *in house* sarebbe preferibile a causa della necessaria erogazione del servizio anche in aree a domanda debole "*che per le loro caratteristiche non sono di interesse delle aziende private attive sul territorio regionale per la loro marcata antieconomicità*", si segnala che anche in tali casi il modello concessorio alla base dell'affidamento garantisce la remuneratività dell'affidamento attraverso la compensazione dei costi (non coperti dagli introiti tariffari, nel caso di CdS *net cost*, come nel caso di specie) e il riconoscimento di un margine di utile ragionevole e, pertanto, è ben configurabile l'interesse degli operatori di settore anche riguardo ad un servizio con le caratteristiche di quello in esame. Al fine di valutare efficacemente la modalità di affidamento da adottare, Codesta Regione avrebbe dovuto comparare modalità di affidamento differenti (in particolare procedure competitive) rispetto all'*in house* considerando anche i benefici potenziali derivanti da un'apertura al mercato, a fronte delle deludenti prestazioni dell'*incumbent*. Nella RdA non vi sono evidenze di valutazioni comparative se non in termini del tutto generici e meramente qualitativi.

La sostenibilità del nuovo affidamento, d'altra parte, si basa fondamentalmente sul raggiungimento dell'equilibrio finanziario/patrimoniale di AST, strettamente connesso all'attuazione del PR finalizzato all'ottenimento degli interventi finanziari regionali e in cui si prevede, tra l'altro, un ambizioso piano d'investimenti – soprattutto in materiale rotabile, a valere su risorse aggiuntive sostenute con fondi pubblici, anche regionali – nonché l'immissione di ulteriori risorse finanziarie per la ricostituzione del capitale sociale e ripatrimonializzazione della società, oltre che sull'incremento del corrispettivo chilometrico unitario dagli attuali 1,14 €/Km a 2,93 €/Km, sul mantenimento del "contributo per il rinnovo del CCNL" e sul rimborso da parte della Regione dei crediti pregressi vantati da AST, come si evince nel PR. La fattibilità del PR, peraltro, come affermato nella Relazione di attestazione, si fonda anche su fattori non direttamente dipendenti dalla

gestione dell'IA, connessi alla continuità dei flussi dei finanziamenti regionali e sulla conclusione e adempimento dell'accordo di rientro dei debiti bancari.

Considerato l'andamento della pregressa gestione si rilevano significativi **fattori di indeterminazione** potenzialmente impattanti sull'equilibrio economico-finanziario e sul raggiungimento degli obiettivi del nuovo CdS. Il livello delle prestazioni che si prevede di conseguire nell'ambito del CdS non sono solo condizioni da valutare *ex ante* per la scelta dell'affidamento *in house*, ma costituiscono anche condizioni **per il mantenimento dell'affidamento**. In tale ottica è necessario che il *deficit* informativo della pregressa gestione sia superato nel nuovo assetto mediante l'implementazione di un monitoraggio periodico dei principali indicatori del servizio, già ipotizzato nella RdA, e un'adeguata rendicontazione e pubblicazione dei risultati conseguiti. Attraverso i dati raccolti l'EA potrà disporre di un congruo bagaglio informativo utile anche per valutare l'eventuale adozione di **ulteriori soluzioni alternative di mobilità**, quali l'implementazione di nuovi servizi "a chiamata" (DRT – *demand responsive transport*) nelle aree a domanda debole o la riprogrammazione delle corse, **azionando apposite clausole di flessibilità che devono essere introdotte nel CdS**, al fine di massimizzare la rispondenza dell'offerta di servizio alla domanda effettiva e razionalizzare (ulteriormente) i costi di esercizio, anche a beneficio dei risultati di gestione della stessa AST. Inoltre, l'introduzione di un costante e pervasivo sistema di monitoraggio, considerata la non esaustività delle motivazioni a supporto della scelta dell'affidamento *in house*, consentirà di valutare l'effettivo raggiungimento delle prestazioni attese, anche in relazione agli obiettivi del PR, e nel caso in cui si manifestino significativi e ripetuti scostamenti rispetto alle previsioni, addebitabili alla gestione dell'IA, potranno essere valutate **le azioni necessarie a promuovere un'apertura al mercato anche del servizio di TPL interessato (provvedendo alla risoluzione del CdS in esame)**, eventualmente mediante una propedeutica suddivisione in lotti di affidamento che ottimizzi l'economicità del servizio e consenta di attrarre un'ampia platea di operatori, anche tra quelli attivi a livello nazionale (e non soltanto regionale). A tal proposito appare necessario che nel CdS sia formalizzata l'introduzione di una **procedura di valutazione delle performance contrattuali e del raggiungimento degli obiettivi del PR** finalizzata a valutare il permanere delle condizioni dell'affidamento *in house*, **almeno al termine di ciascun periodo regolatorio e al termine del previsto periodo del PR**. Riguardo alla possibile diversa articolazione del servizio si evidenzia che l'attuale programmazione è stata definita considerando diverse macroaree afferenti a diverse agenzie territoriali, con le proprie risorse in termini di personale, materiale rotabile e depositi/rimesse che potrebbe, presumibilmente, costituire la base per una eventuale futura suddivisione in lotti del servizio, da affidare tramite procedura di gara, fermo restando la necessità di richiedere il preventivo parere all'Autorità ai sensi della delibera ART n. 48/2017.

2. Sugli obiettivi del CdS

La Regione ha individuato le CMQ e i KPI che dovranno essere raggiunti da AST nell'ambito del nuovo CdS, ai sensi di quanto disposto rispettivamente dalla citata delibera n. 53/2024 e dall'Annesso 7 alla delibera n. 154/2019.

In particolare, riguardo all'Allegato D alla RdA che contiene i KPI di efficienza-efficacia, si evidenzia la mancata descrizione quantitativa del sistema di penali (*supra*), prevedendo, in proposito, soltanto la mera facoltà per l'EA di definirlo a partire dal secondo periodo regolatorio. Si evidenzia la necessità di modificare tale previsione prevedendo fin d'ora che il sistema delle penali sarà compiutamente definito. Inoltre, il sistema di penali attualmente disciplinato dall'art. 23 del CdS fa riferimento agli indicatori di qualità di cui all'Allegato L alla RdA, non riportando alcun riferimento agli obiettivi di cui al citato Allegato D. Considerata l'importanza del monitoraggio costante degli indicatori di efficienza-efficacia al fine di valutare l'effettivo mantenimento nel tempo dei presupposti che giustificano l'affidamento *in house* anche in relazione alle previsioni del PR, occorre che l'art. 23 del CdS preveda l'applicazione di adeguate penali anche nel caso di mancato raggiungimento degli indicatori di efficienza-efficacia di cui all'Allegato D.

Riguardo agli obiettivi di qualità, ed in particolare in merito alla possibile risoluzione del contratto in caso di

livelli raggiunti insufficienti, rileva quanto disposto dal punto 7 della Misura 5 della delibera n. 53/2024 che dovrà essere opportunamente richiamata nel CdS.

Infine, è essenziale che l'EA adotti un efficace **sistema incentivante nei confronti del personale con funzioni direttive di AST**, che consenta di applicare sia adeguate penali (decurtazioni a valere sulla parte variabile degli stipendi), in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi preposti (CMQ e KPI) e/o di altri obblighi contrattuali, sia meccanismi premianti da attivare in caso di superamento di eventuali soglie prestazionali contrattualmente predefinite. È infatti evidente che, nel caso di società *in house*, la sola decurtazione del corrispettivo a titolo di penalità si risolve in una partita di giro, producendo un effetto di circolarità, dal momento che il soggetto controllante (nel caso di specie, la Regione) riveste il duplice ruolo di EA e di proprietario/finanziatore dell'affidatario.

3. Sui criteri di predisposizione del PEFS

La Regione ha predisposto il PEFS del servizio oggetto di affidamento, nel rispetto di quanto disciplinato dalla Misura 14 e dall'Annesso 5 della delibera n. 154/2019, riportando nella RdA sia gli schemi, sia i criteri adottati illustrati in un'apposita Relazione di accompagnamento al PEF.

In generale il grado di dettaglio della relazione non consente una particolareggiata valutazione di tutte le poste. Anche i diversi rimandi al PR avrebbero dovuto essere fatti riportandone i contenuti con appositi specchietti di raccordo, per migliorarne la leggibilità, oppure con riferimenti a specifici paragrafi o pagine al fine di agevolare l'attività di analisi, tenuto conto del diverso perimetro, temporale e organizzativo, di riferimento del PR rispetto al PEF.

Riguardo alle modalità di redazione del PEF, si evidenzia come le singole poste debbano essere allocate, in primo luogo, secondo i principi di pertinenza e competenza e che pertanto non possono trovare ubicazione nell'affidamento in oggetto voci di costo o di ricavo di competenza di esercizi pregressi e riferiti ad altri CdS o attività o all'impresa nel suo complesso. Secondo tali principi, infatti, solo costi e ricavi direttamente connessi all'assolvimento del servizio di TPL in oggetto devono essere inseriti nel PEF dell'affidamento.

Con riguardo ai ricavi da traffico nel PEF si fattorizza un incremento del 9% nel periodo 2026/2029, motivato da non meglio precisate *“politiche commerciali e iniziative dell'impresa”*. Non avendo illustrato con più dettagli tali attività, non è possibile valutare la solidità della previsione che, al momento, appare non fondata su elementi oggettivi. Si rende necessario integrare la RdA al fine di illustrare con maggior dettaglio la modalità di stima dell'incremento e i fattori dai quali deriverebbe.

In relazione alle poste inserite nella voce *“altri proventi”*, la cui composizione non è chiaramente illustrata e per il quale non si forniscono nella documentazione prodotta sufficienti elementi per una ricostruzione attendibile, si rende necessario integrare la RdA specificando le singole componenti e occorre che le stesse trovino la corretta allocazione nelle diverse sezioni del PEF. Si invita, pertanto, a verificare il rispetto dei principi sopra enunciati anche riguardo alle altre voci (di costi o ricavi) e ad apportare le opportune modifiche al PEF e alla Relazione di accompagnamento.

Inoltre, eventuali contributi riconosciuti dalle disposizioni regionali per le agevolazioni a particolari categorie di utenti (L.R. 87/81, L.R. 08/05, L.R. 69/81 rispettivamente per anziani, forze dell'ordine e disabili) dovrebbero trovare allocazione interamente tra i ricavi da traffico e più specificamente nella voce attualmente non valorizzata *“di cui compensazioni per agevolazioni/esenzioni tariffarie non coperte dal corrispettivo”*. Ulteriori contributi di natura diversa andrebbero specificati al fine di valutarne la corretta riconducibilità (ad es. il riferimento a un contributo funzionale a riconoscere un *“ruolo sociale”* aziendale parrebbe più correttamente inquadrabile quale fonte della compensazione e non quale altro provento derivante dal servizio di trasporto).

La Regione ha optato per adottare un tasso di rendimento del capitale diverso dal WACC individuato da ART e, nello specifico, inferiore essendo pari a 4,78%. Si tratta di una facoltà che viene riconosciuta dalla

regolazione ex lettera b) del punto 2 della Misura 17 in caso, tra l'altro, di affidamenti *in house*. Inoltre, è stata inserita un'ulteriore voce nel PEF, non prevista negli schemi ART, nella quale è stato allocato, tra le poste che compongono il CIN, un valore di rettifica, in diminuzione, dello stesso capitale in quanto *“a partire dal 2030, AST ha effettuato una rinuncia ad un'ulteriore quota di remunerazione”* (Relazione di accompagnamento al PEF, p. 2). Dalle verifiche effettuate dagli Uffici dell'Autorità risulta comunque rispettato il limite inferiore (*floor*) previsto dalla regolazione nei casi di riduzione del tasso, pari al *risk free rate* impiegato dall'Autorità nel calcolo del WACC di settore (3,71% ex delibera n. 39/2025). Si segnala, in proposito, l'inopportunità della denominazione del tasso così definito quale WACC, che, ovviamente non può subire rimodulazioni rispetto alle determinazioni dell'Autorità, trattandosi, invece, quello in esame di un tasso adottato dall'EA diverso dal WACC definito da ART, facoltà riconosciuta dalla Misura 17 della delibera n. 154/2019.

Con riguardo alla proiezione delle poste economiche nel periodo di piano rileva, inoltre, la mancata applicazione di tassi di inflazione previsionali alle voci di costo che troverebbe giustificazione nel fatto che *“anche i ricavi e proventi scontano lo stesso limite, che infine si compensa col precedente. Se, infatti, il compenso chilometrico, da noi adottato, dovesse scontrarsi con un aumento dei costi operativi, esso dovrebbe certamente essere oggetto di una revisione, a livello nazionale. Non sembra, quindi, fuorviante, ragionare sempre in termini valori correnti”* (cfr. Relazione di attestazione del PR, pag 56). Tuttavia, la proiezione dei dati in considerazione della dinamica inflattiva avrebbe l'effetto di garantire maggiore veridicità e chiarezza in merito alle risorse necessarie (anche se in via previsionale) per far fronte alla copertura dei costi così rappresentati, tenuto conto che l'incremento dei ricavi per effetto di un aumento delle tariffe sarebbe possibile solo attraverso un intervento attivo della Regione con una revisione del sistema tariffario e non derivante da fattori esogeni come nel caso dei costi. È opportuno, pertanto, che il PEF sia revisionato nel senso sopraindicato.

Alla luce delle osservazioni illustrate è necessario che siano apportate le necessarie modifiche alla documentazione pertinente e che gli schemi esaminati e integrati come indicato sostituiscano quelli attualmente allegati al CdS.

4. Sul Piano di Accesso al Dato

La Regione ha definito il PAD, in coerenza con quanto previsto dalla delibera n. 154/2019. Tuttavia, si segnalano specifici elementi necessitanti puntuali modifiche/correzioni che dovranno essere oggetto di **integrazione nella RdA** tra i quali la mancata previsione della rilevazione dei dati tramite sistemi AVM, prevista dall'art. 7 del CdS, e la frequenza di trasmissione dei dati che dovrà rispondere all'esigenza di un costante monitoraggio della *performance* (i.g. qualità erogata, indagini CS, report reclami).

5. Sull'allocazione dei rischi

La Regione ha definito l'allocazione dei rischi e la relativa matrice di riferimento, ai sensi di quanto disposto dalla Misura 13 e dall'Allegato 4 della delibera n. 154/2019.

In tale ambito, l'EA ha individuato anche le misure di mitigazione atte a garantire il corretto andamento del CdS. Tuttavia, tale identificazione ha natura esclusivamente qualitativa, non essendo sempre definite nella RdA specifiche soglie di applicazione delle misure, ma solo le azioni eventualmente adottate. Si rende quindi necessaria un'**integrazione della RdA**, al fine di garantire piena coerenza con quanto disposto dal punto 4 della Misura interessata.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, sono rese le osservazioni di cui alla delibera n. 154/2019. Si ritiene in particolare opportuno che sia adeguatamente revisionata/integrata la RdA, ove necessario,

intervenendo contestualmente sulle previsioni di cui alla correlata documentazione di affidamento e sui contenuti del CdS *in house*.

A fini di vigilanza e verifica del recepimento delle osservazioni formulate, una volta terminata la predisposizione della suddetta documentazione, si richiede la trasmissione, in versione editabile, della versione aggiornata della RdA e dello schema di CdS, completi di allegati, che dovranno altresì essere pubblicati sul sito *web* istituzionale della Regione.

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)