

Il Segretario generale

Spett.le
Agenzia Mobilità Romagnola
c.a. Ing. Marco Mazzotti
PEC: amr@pec.amr-romagna.it

e.p.c. Alla Regione Emilia-Romagna
Settore trasporti, infrastrutture e mobilità
sostenibile
c.a. Arch. Alessandro Meggiato
PEC: Trasporti@postacert.regione.emilia-romagna.it

Oggetto: Osservazioni sulla “Relazione di Affidamento” ex delibera ART n. 154/2019, avente a oggetto il servizio di trasporto pubblico locale – Ambito Romagna, di competenza dell’Agenzia Mobilità Romagnola. Procedura di gara in lotto unico.
(rif. Vs. nota prot. n. 4508 del 15 ottobre 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 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. 84531/2025 di pari data, si formulano le seguenti osservazioni, che tengono conto degli esiti della discussione tenutasi in occasione della riunione del Consiglio dell’Autorità del 26 novembre c.a.

L’affidamento in oggetto riguarda i servizi di trasporto pubblico locale (di seguito: TPL) afferenti all’Ambito sovra-bacinale “Romagna”, di competenza dell’Agenzia Mobilità Romagnola (di seguito: Agenzia) che, ai sensi della vigente normativa regionale, riveste il ruolo di Ente Affidante (di seguito: Agenzia o EA).

I servizi interessati sviluppano una produzione di percorrenze complessivamente pari a ca. **25,3 Mvett*km/anno** comprendente:

- 23,6 Mvett*km/anno esercite mediante autobus, di cui 12,5 afferenti a servizi di TPL urbano e 11,1 di TPL extraurbano (bacini di Forlì-Cesena, Ravenna e Rimini);
- 0,55 Mvett*km/anno relativi ai filobus impiegati nella linea *Bus Rapid Transit* (BRT) “Metromare” di Rimini;
- 0,37 Mvett*km/anno relativi al servizio filobus della linea 11 di Rimini;
- 0,76 Mvett*km/anno equivalenti relative al servizio di navigazione interna (traghetto sul Canale Candiano fra Porto Corsini e Marina di Ravenna).

I servizi di TPL in oggetto saranno affidati in concessione mediante **procedura a evidenza pubblica** (di seguito, anche: gara) relativa a un **unico lotto**, in esito alla quale sarà stipulato con l’Impresa Affidataria selezionata (di seguito: IA) un nuovo **Contratto di Servizio** (di seguito: CdS) in modalità **net cost**, per una durata di **10 anni** e con avvio previsto nel primo semestre 2027¹.

¹ In merito, si evidenzia che in più punti della RdA la data di avvio è prevista/fissata per il 1° gennaio 2027.

L'attuale servizio di TPL si articola invece su 8 CdS, in proroga sino al 31/12/2026, afferenti alle Province di Forlì-Cesena, Ravenna e Rimini; l'esecuzione della maggior parte di tali servizi è affidata ai Consorzi "ATG S.p.A." e "METE S.p.A.", all'interno dei quali opera prevalentemente l'operatore "START Romagna S.p.A." (di seguito: START).

La RdA trasmessa, unitamente ai relativi allegati², 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*, ed è stata oggetto di pubblicazione sul sito *web* istituzionale dell'Agenzia ([link](#)).

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

1. *Sulle prestazioni pregresse*

Nella RdA (§ 1.2.2) sono specificate le *performance* del servizio nel quinquennio 2019-2023, sulla base dei dati rilevati nel monitoraggio dei CdS vigenti.

In tale ambito, con riguardo al servizio automobilistico (urbano ed extraurbano), emerge una divergenza tra la variazione dei passeggeri trasportati (+6%) e quella dei ricavi da traffico (-6%) nel periodo considerato; questa differenza è motivata dall'Agenzia, *inter alia*, dal fatto che "*il recupero della domanda è stato molto più marcato per l'extraurbano (che ha un peso sui ricavi di circa la metà rispetto all'urbano)*" (pag. 18).

Tale giustificazione non pare pienamente convincente, poiché (dai dati resi disponibili) in ambito extraurbano si registra un ricavo/pax medio più elevato rispetto al servizio urbano, pertanto, al contrario di quanto rappresentato, l'aumento dei passeggeri del TPL extraurbano contribuisce maggiormente all'incremento dei ricavi totali.

Si ritiene quindi opportuno un adeguato chiarimento e approfondimento in merito.

2. *Sulla procedura di affidamento – perimetro del lotto e requisiti di partecipazione*

Come già anticipato, si rileva *in primis* che l'Agenzia ha confermato l'intenzione di affidare i servizi di TPL di propria competenza in un **unico lotto** (RdA, § 1.2.3), coincidente con l'Ambito Romagna, in coerenza con gli indirizzi regionali che stabiliscono l'inammissibilità di affidamenti "*di dimensioni inferiori agli ambiti sovra-bacinali*" (deliberazione di Giunta Regionale n. 1828 del 2 novembre 2022), configurandosi, tuttavia, un'eccezione al principio di suddivisione del bacino di mobilità in più lotti di affidamento, di cui all'art. 48, comma 4 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (di seguito: d.l. n. 50/2017).

Tale scelta era già stata rappresentata dall'Agenzia in sede di "Relazione dei Lotti" ex delibera ART n. 48 del 30 marzo 2017 (di seguito: RdL), oggetto del Parere dell'Autorità n. 20 del 26 ottobre 2023 ([link](#)).

Nell'occasione, riscontrata l'assenza di arguenti evidenze a supporto dell'economicità della scelta del lotto unico, in luogo della suddivisione in più lotti distinti di affidamento, l'Autorità aveva ritenuto "*necessario prevedere tre lotti distinti nell'ambito di un'unica procedura di gara con un unico bando e differenziando invece nella documentazione tecnica le specificità di ogni singolo lotto [...] consentendo la partecipazione e l'aggiudicazione di più lotti al medesimo operatore*" (pag. 5, enfasi aggiunta).

L'Agenzia non ha recepito tale indicazione, **senza peraltro fornire nella RdA evidenze quantitative ulteriori**, rispetto a quanto rappresentato nella RdL, a supporto della economicità della scelta effettuata.

² Tra cui il documento rubricato "*Procedura di affidamento dei servizi di TPL Ambito Romagna - Piano Economico Finanziario Simulato (PEFS)*", contenente una presentazione degli schemi di PEFS e di alcuni elementi di dettaglio relativi alla valorizzazione delle singole poste (di seguito: Presentazione PEFS).

In tale ambito, rilevano inoltre i **requisiti di partecipazione** individuati dall'Agenzia (RdA, § 5) – tra i quali è richiesta la “*gestione di un anno, negli ultimi tre anni, di almeno una linea filobus*” e “*di un servizio di navigazione marittima o in acque interne negli ultimi tre anni*” (pag. 76) – **condizioni che appaiono particolarmente restrittive e potenzialmente discriminatorie**, tenuto conto sia della scarsa incidenza della produzione di tali servizi sul perimetro totale dell'offerta (ca. il 4%), sia della limitata presenza di operatori del settore in grado di soddisfare entrambe le condizioni. Peraltro, anche l'ipotesi di soddisfare tali requisiti “*tramite avvalimento*” (*ibidem*) non pare sufficiente a calmierare gli effetti sui partecipanti alla gara, dovendosi comunque individuare *ex ante*, all'atto di presentazione dell'offerta, l'impresa ausiliaria in possesso delle capacità richieste (vd. art. 104 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36).

Nel medesimo ambito, si evidenzia inoltre che non risultano specificate le modalità di soddisfacimento dei requisiti individuati da parte degli (eventuali) **operatori plurisoggettivi interessati** a partecipare alla gara, rinvenendosi nella RdA la mera affermazione che “*(i)n caso di raggruppamento, l'aggiudicatario dovrà costituire una società di scopo dedicata ai servizi di TPL della Romagna che stipulerà il contratto di servizio*” (*ibidem*).

Tale carenza rileva per tutte le tipologie di requisiti previsti (di carattere economico, tecnico/operativo e organizzativo/gestionale), tra cui in particolare:

- la richiesta di “*avere prodotto un volume di percorrenze annuo di servizio pubblico almeno pari alle vetture*km della provincia più piccola in termini di produzione offerta*” (*ibidem*), in merito alla quale si rileva peraltro come non siano definite le tempistiche di riferimento dei volumi di percorrenze interessati, ossia se la soglia sia da considerarsi su base annua o su base pluriennale (media di più anni);
- il “*possesso nel quinquennio precedente la data di pubblicazione del bando di un risultato totale netto di esercizio (somma algebrica dei risultati di bilancio di ciascun esercizio) positivo*”, requisito che rischia di essere restrittivo, soprattutto con riferimento a piccole e medie imprese (potenzialmente interessate a partecipare alla gara in raggruppamenti plurisoggettivi) che gestiscono non solo servizi di TPL, ma anche altre tipologie di servizi di trasporto non soggette a compensazione pubblica (noleggi, servizi turistici o scolastici, servizi autorizzati a media-lunga percorrenza), considerate le difficoltà finanziarie che hanno caratterizzato il settore a seguito della pandemia e degli eventi macroeconomici (avvenuti nell'ultimo quinquennio), che hanno determinato un aumento dei costi di esercizio, non sempre tempestivamente calmierato da interventi compensativi di natura pubblica.

Alla luce di quanto sopra, al fine di favorire la massima contendibilità della procedura di affidamento in oggetto ed evitare l'insorgere di inauspiccate barriere alla partecipazione di soggetti potenzialmente interessati, anche in considerazione delle caratteristiche dell'operatore *incumbent* START, si ritiene necessario che l'Agenzia:

- sviluppi un'analisi di maggior dettaglio delle **motivazioni quali-quantitative a supporto della decisione di procedere con l'affidamento in lotto unico** multi-modale, con riferimento in particolare alle condizioni di sostenibilità/economicità e contendibilità dello stesso tale da ottemperare alle disposizioni della delibera n. 48/2017;
- valuti l'opportunità di mantenere l'attuale formulazione dei requisiti di partecipazione alla gara, ferma restando la necessità di meglio **specificare le condizioni applicative agli operatori plurisoggettivi**, supportando le scelte adottate (anche) con adeguate indagini di mercato, al fine di **verificare la sussistenza di (più) imprese conformi**;
- consideri, in particolare, la possibilità di annoverare i summenzionati requisiti operativi riferiti alla gestione “*di almeno una linea filobus*” e “*di un servizio di navigazione*” come **condizioni “premianti”** (non cogenti), da valutare in sede di offerte di gara.

Si evidenzia che la procedura 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 nel campo di applicazione delle verifiche di competenza dell'Autorità, di cui al comma 3 del medesimo articolo. Si rimanda, a riguardo, alla delibera dell'Autorità n. 243 del 14 dicembre 2022³, con la quale è stato adottato il relativo regolamento. In tale ambito l'attuale trattazione del tema della perimetrazione dei lotti all'interno della RdA non consente di superare le criticità evidenziate nel Parere n. 20/2023, configurandosi un mancato recepimento delle prescrizioni dell'Autorità in materia, da cui deriva una non conformità di primo grado (NCR 1) e la conseguente applicazione delle decurtazioni di cui all'art. 27, comma 2, lettera d) del d.l. 24 aprile 2017 n. 50. È, dunque, necessario, al fine di evitare le decurtazioni richiamate, che il tema della perimetrazione dei lotti segua le prescrizioni fornite.

3. *Sulle caratteristiche dei servizi – modalità di svolgimento e tariffazione*

Dalla RdA (§ 1.2.3) si evince che il lotto unico di affidamento include sia **collegamenti di tipo convenzionale**, ossia composti da linee/corse a percorso e orario/frequenza pianificata *ex ante*, sia **servizi flessibili** ("a chiamata"), già oggetto di CdS vigenti, che costituiscono il Programma di Esercizio a base di gara (di seguito: PdE).

Il nuovo affidamento prevede inoltre la possibilità di richiedere ai concorrenti la presentazione di specifici progetti di attivazione di ulteriori servizi flessibili, in sostituzione di servizi ordinari o a integrazione degli stessi. Pertanto, come rappresentato nella RdA (§ 6), tali servizi saranno oggetto di meccanismi premiali nell'ambito dei criteri di valutazione delle offerte di gara (*infra*).

Con riferimento ai servizi flessibili, la trattazione proposta **non pare esaustiva**, in quanto l'eventuale attivazione appare fondata su non meglio specificate esigenze di servizio pubblico relative ad "*aree territoriali e/o fasce orarie e/o giorni attualmente non coperti dal servizio ordinario*", in assenza di approfondimenti o specificazioni in merito.

Pertanto, si ritiene opportuno che, indipendentemente da quanto oggetto di proposte progettuali in gara, sia valutata dall'Agenzia la possibilità di istituire ulteriori **servizi flessibili a integrazione/sostituzione dei collegamenti pianificati**, sulla base dei dati di monitoraggio raccolti nel corso della vigenza del nuovo CdS, con l'obiettivo di migliorare l'efficienza e l'efficacia complessiva dell'offerta, anche tenuto conto dell'attuale indice di *coverage ratio* conseguito dai servizi vigenti.

A tale fine, nei limiti consentiti dall'ordinamento, dovranno essere previste adeguate **clausole di flessibilità nel CdS**.

I servizi di TPL oggetto di affidamento adotteranno il **sistema tariffario integrato** già in vigore nelle Province di Rimini, Forlì-Cesena e Ravenna, basato sul sistema S.T.I.M.E.R. (Sistema di Tariffazione Integrata della Mobilità della Regione Emilia-Romagna), già oggetto di descrizione nella citata RdL (§ 6).

In merito, si rileva un'**incongruenza nella documentazione** resa disponibile, in particolare:

- nella RdA sono previsti "*adeguamenti annui a partire dal secondo anno di contratto in base al meccanismo del price cap*" (pag. 31, enfasi aggiunta), senza peraltro alcun approfondimento in merito alle modalità applicative di tale metodologia, prevista dalla Misura 27 della delibera n. 154/2019;

³Recante "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".

- nella Presentazione PEFS (pag. 10) è invece riportato che *“i ricavi sono adeguati annualmente in misura pari all’inflazione programmata (1,8%)”*, limitando sostanzialmente gli effetti applicativi del metodo summenzionato.

Alla luce di quanto sopra, si rende pertanto necessario un approfondimento del tema da parte dell’Agenzia, con conseguente revisione e allineamento della documentazione interessata, valutando l’opportunità di **basare l’aggiornamento delle tariffe su elementi ultronei alla mera indicizzazione**, con riferimento sia alla qualità effettiva raggiunta dai servizi interessati, come previsto dalla citata Misura 27 della delibera n. 154/2019, sia alla disponibilità a pagare degli utenti, già evidenziata nel menzionato Parere n. 20/2023, come *“uno dei parametri fondamentali per la modulazione delle tariffe da parte degli enti competenti”* (pag. 6), sia a possibili scenari di evoluzione/incremento della domanda, sebbene l’offerta di servizi sia sostanzialmente stabile nel periodo di affidamento.

4. Sulla disciplina dei beni strumentali

Con riferimento al **materiale rotabile**, la RdA (§ 3.1-3.3) individua:

- il parco veicolare necessario allo svolgimento dei servizi in affidamento;
- le caratteristiche del parco esistente, utilizzato dai GU, distinguendo i veicoli *“indispensabili”* e *“commerciali”* (*infra*).

In relazione alla trattazione esposta, si ritiene opportuno che nella documentazione che disciplinerà la procedura di affidamento siano rese disponibili **esaustive e dettagliate informazioni** in merito alla valorizzazione (prezzo) degli autobus oggetto di subentro, con riferimento a:

- i **357 veicoli** qualificati come *“indispensabili”*, acquistati con contributo pubblico, per i quali incorre l’obbligo di trasferimento in capo alle IA secondo la *“metodologia prevista dalla Misura 9 dell’Allegato A alla Delibera ART n. 154/2019”* (RdA, pag. 59); per tale materiale, peraltro, la RdA non specifica le relative caratteristiche in termini di alimentazione/energia di trazione, anzianità e classe ambientale;
- i **169 veicoli** *“commerciali”* resi disponibili dai GU, per i quali nella RdA non è riportato alcun specifico approfondimento in merito alle condizioni di (eventuale) acquisizione da parte delle IA.

Inoltre, tenuto conto dei significativi investimenti previsti (anche in co-finanziamento), si evidenzia che la RdA non specifica eventuali **vincoli di subentro/destinazione d’uso al termine del nuovo periodo di affidamento** dei beni nella disponibilità delle IA, inclusi quelli di nuova acquisizione, ritenendosi opportuno un approfondimento in merito da parte dell’EA, con corrispondente integrazione della documentazione che disciplinerà la procedura di affidamento, in particolare i relativi CdS.

Con riferimento, infine, al piano di rinnovo del materiale rotabile previsto dalla RdA nel corso degli anni di vigenza del CdS, si ritiene opportuno che siano meglio specificate/dettagliate:

- le tempistiche effettive di disponibilità delle **risorse pubbliche**, in coerenza con le correlate linee di finanziamento;
- i costi di **investimento/autofinanziamento a carico dell’IA** e le relative uscite finanziarie annualmente previste.

In tale ambito, si rileva come la RdA riporti elementi contraddittori con riferimento all’acquisto dei nuovi filobus da impiegare nella citata linea 11 di Rimini, in particolare:

- a pag. 61 si specifica che *“una quota pari a 2,4 milioni di euro (di risorse pubbliche, n.d.r.) sarà destinata all’acquisto – in corso di affidamento- di 4 nuovi filobus da impiegare sulla linea 11, contribuiti al 75%”*;

- a pag. 67 è invece previsto “l’acquisto con contribuzione al 100% di 3 nuovi filobus”.

Tale disallineamento dovrà pertanto essere oggetto di correzione.

Con riferimento ai **beni immobili**, la RdA (§ 3.4.1) individua i depositi di proprietà pubblica, qualificati come “indispensabili”, che saranno messi a disposizione dell’IA a titolo di locazione, nonché la necessità di disporre di impianti “aggiuntivi”, anch’essi acquisiti dall’IA in locazione, tenuto conto del numero di veicoli interessati. In tale ambito, l’Agenzia ha utilizzato un parametro di riferimento unitario per la stima dello spazio necessario al ricovero dei veicoli in servizio di TPL, funzionale alla **determinazione dei canoni di locazione** dei depositi/rimesse qualificati come “aggiuntivi”, posto pari a 150 mq/veicolo. Tale quantificazione appare sovradimensionata rispetto alla media del settore, pari a ca. 50 mq/bus, rendendosi opportuno un adeguato approfondimento (e motivazione) dell’ipotesi adottata, al fine di evitare un’eccessiva valorizzazione della relativa voce del Piano Economico-Finanziario simulato predisposto dall’EA (di seguito: PEFS).

Ai fini dell’affidamento in oggetto, l’Agenzia ha inoltre censito le **fermate** utilizzate dai servizi di TPL interessati, individuando le relative dotazioni (i.p. paline e pensiline) e rilevando come alcune fermate siano dotate di paline “elettroniche-intelligenti” di proprietà dei gestori uscenti (di seguito: GU).

In tale ambito, il **costo di (eventuale) subentro dell’IA non risulta specificato** né nella RdA, né nella Presentazione PEFS (ove, a pag. 33, è menzionato esclusivamente un “costo di manutenzione” pari a 200 €/palina), rendendosi necessario un chiarimento ed eventuale integrazione in merito.

5. Sul personale preposto all’organizzazione del servizio

Nella RdA (§ 4.2) e nella correlata Presentazione PEFS (pagg. 14-29), sono individuati:

- il fabbisogno di personale necessario allo svolgimento dei servizi di TPL in affidamento;
- i dipendenti dei GU che saranno oggetto di trasferimento all’IA, per effetto dell’applicazione della clausola sociale che disciplina il settore;
- i criteri utilizzati per la stima dei costi da allocare nel PEFS e il valore delle relative voci, suddivise per Provincia e tipologia di servizio.

In tale ambito, si rileva che quanto riportato nella documentazione resa disponibile non risulta pienamente coerente, riscontrandosi un **disallineamento tra la RdA e la Presentazione PEFS** in merito al numero di dipendenti *Full Time Equivalent*/FTE individuati; appare pertanto necessario un adeguato approfondimento, al fine di garantire piena coerenza nella documentazione in relazione ai valori effettivamente utilizzati per la quantificazione dei relativi costi esposti nel PEFS.

6. Sui criteri di aggiudicazione

La RdA (§ 6), pur delineando in linea generale le modalità di valutazione delle offerte di gara, propone di fatto una trattazione meramente qualitativa del tema, senza alcun dettaglio specifico né dei criteri di aggiudicazione, di natura tecnica ed economica, che saranno adottati dalla preposta Commissione giudicatrice, né del relativo sistema di ponderazione che sarà implementato per l’analisi delle offerte, anche con riferimento ai previsti meccanismi premiali.

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

7. Sugli obiettivi del CdS

Nella RdA (§§ 7.1 e 7.2, nonché nell'apposito Allegato) sono individuate:

- le condizioni minime di qualità (di seguito: CMQ) e i relativi indicatori/*target* che i nuovi CdS dovranno traguardare, definiti dall'Agenzia ai sensi di quanto disposto dall'Allegato "A" alla delibera n. 53 del 18 aprile 2024 (di seguito: delibera n. 53/2024);
- le prestazioni di efficienza/efficacia del servizio e i relativi indicatori-chiave di monitoraggio (*Key Performance Indicators*, di seguito: KPI) che l'IA dovrà garantire, definiti in coerenza con il set minimo di cui all'Annesso 7 alla delibera n. 154/2019.

In tale ambito, tuttavia, si rilevano alcune puntuali carenze e/o opportunità di approfondimento, al fine di garantire piena coerenza e conformità con le disposizioni regolatorie vigenti, come nel seguito specificato.

1. Con riferimento alle CMQ:

- non risulta menzionato nella RdA l'indicatore "**Trasporto integrato**" (di cui alla delibera n. 53/2024, Misura 8), rendendosi opportuna un'integrazione in merito;
- analogamente, nella RdA non risulta menzionata la responsabilità in capo alle IA di predisporre il "**Piano di controlleria**" (Misura 15), il "**Piano per la lingua inglese**" (Misura 18) e il "**Piano operativo per la sicurezza e assistenza**" (Misura 23), rendendosi opportuna speculare integrazione del documento, tenuto conto della necessità che i relativi CdS prevedano adeguate penali in merito ai tempi di adozione degli stessi (*infra*).

2. Con riferimento ai KPI:

- è prevista l'applicazione di specifiche penali solo in caso di mancato raggiungimento/ soddisfazione dei KPI relativi al monitoraggio degli investimenti;
- per tutte le altre tipologie di KPI **non risultano previste penali** a carico dell'IA.

A giustificazione di questa scelta, l'Agenzia afferma che le penali "*sono da ritenersi implicite in quanto il mancato raggiungimento degli obiettivi rappresenta di per sé un onere interamente a carico dell'Impresa Affidataria. Ne consegue che l'importo della penale è da considerarsi pari all'intero effetto prodotto dal mancato raggiungimento degli obiettivi fissati*". Tale affermazione, oltre a essere poco intellegibile, **non pare condivisibile**, in quanto proprio la fissazione di specifici *target* dei suddetti KPI è da considerarsi correlata a un **percorso di efficientamento dell'IA**, ultroneo al "singolo" effetto che comporta sul soggetto l'eventuale maggiore costo o minore ricavo di esercizio, che troveranno adeguata rendicontazione (e anche eventuali ricadute) nel PEFS.

Si ritiene pertanto opportuno che l'EA valuti un adeguato approfondimento e un'eventuale integrazione del tema nella documentazione interessata.

8. Sui criteri di redazione del PEF – determinazione della compensazione e verifica dell'equilibrio economico-finanziario

Nella RdA (§ 8.3) è descritta la metodologia applicata per la definizione del corrispettivo a base d'asta, mediante predisposizione del PEFS relativo ai servizi oggetto di affidamento, nel rispetto di quanto disciplinato dalle versioni correnti della Misura 14 e dell'Annesso 5a alla delibera n. 154/2019 (di seguito: Schemi ART).

In tale ambito, l'Agenzia ha rappresentato la volontà di optare per la modalità di determinazione della **compensazione "effettiva"**, prevista dalla regolazione vigente fatte salve le condizioni specificate nelle "*Indicazioni metodologiche per la redazione del PEF*", di cui all'Annesso 5b della medesima delibera (vd. § 5).

A sostegno di tale scelta, la RdA rappresenta sinteticamente *“esigenze finanziarie dell’EA, legate ai trasferimenti delle risorse da parte della Regione Emilia-Romagna e degli Enti Locali. Le risorse a disposizione dell’Ente, infatti, sono adeguate nel tempo dalla Regione Emilia-Romagna sia in base agli adeguamenti del Fondo Nazionale Trasporti, sia con risorse integrative della stessa Regione”*;

Alla luce delle disposizioni regolatorie vigenti, sopra menzionate, al fine di giustificare pienamente il ricorso a tale modalità di determinazione della compensazione, si ritiene opportuna una maggiore **specificazione delle esigenze finanziarie dell’EA** (ad es. attraverso la definizione di un prospetto che rappresenti le disponibilità finanziarie nel periodo di piano, suddivise tra fondi nazionali e regionali), a evidenza di una insufficienza, nel tempo, delle risorse necessarie per la copertura della compensazione “variabile” o “costante” derivanti dall’applicazione degli Schemi ART.

Sempre in relazione alla modalità di determinazione della compensazione, l’Agenzia rappresenta l’articolazione della stessa in due elementi:

- una componente “fissa”, che rappresenta la compensazione calcolata per il solo primo anno di operatività;
- una componente “variabile”, sulla base di una progressiva indicizzazione al tasso di inflazione programmata (posto pari all’1,8%) della prima componente, da applicare per i restanti anni di piano.

Tale indicizzazione appare **incoerente con le disposizioni regolatorie vigenti**, di cui al citato Annesso 5b alla delibera n. 154/2019, ove è specificato che l’EA deve tenere conto *“dei prezzi dei fattori produttivi al momento della redazione del PEFS, nonché della loro possibile evoluzione, anche in relazione all’inflazione programmata/previsionale per il periodo di vigenza contrattuale”*. Pertanto, lo sviluppo del PEFS prevede, qualora opportuna, l’indicizzazione delle singole poste di Conto Economico Regolatorio, al fine di simularne/stimarne l’evoluzione negli anni, e determinare di conseguenza la relativa compensazione. Poiché nella RdA (§ 8.5.10) la stima di costi e ricavi nel periodo di Piano già considera l’incremento inflativo, l’indicizzazione della compensazione darebbe luogo a un doppio riconoscimento di tale effetto, peraltro anche con riferimento a voci che non parrebbero direttamente influenzate dall’inflazione (ad es. le quote di ammortamento e il costo del personale). La compensazione “effettiva” dovrebbe essere determinata, per i primi anni, esclusivamente in base alle disponibilità finanziarie dell’EA, e successivamente modulata, per i restanti anni di PEF, al fine di garantire l’azzeramento del Valore attuale netto (VAN) delle poste figurative, date dalla differenza calcolata annualmente tra la compensazione “effettiva” e quella “variabile” derivante dagli Schemi ART.

Sempre con riferimento all’applicazione della modalità di determinazione della compensazione “effettiva”, al fine di garantire adeguate condizioni di trasparenza della procedura di affidamento, si richiede all’EA di valutare l’opportunità che siano specificati, nella RdA o nella futura documentazione di gara, i limiti di scostamento (rispetto ai valori di riferimento ex Tabella 1-24 della RdA) di cui i partecipanti dovranno tener conto al fine di formulare una offerta che risulti in linea con le esigenze finanziarie dell’EA, ferma restando la necessaria sostenibilità del PEF oggetto di offerta.

Infine, nella RdA (§ 8.3) è specificata la procedura di verifica dell’equilibrio economico del CdS da attuarsi a fine periodo regolatorio, la quale parrebbe basarsi esclusivamente su *“eventuali scostamenti dell’inflazione effettiva rispetto a quella programmata”* (pag. 85), ossia sul confronto tra la compensazione indicizzata con l’inflazione effettiva e quella determinata applicando l’inflazione programmata.

Anche in questo caso, le previsioni adottate dall’Agenzia non paiono pienamente coerenti con le disposizioni regolatorie vigenti di cui alla Misura 26 della delibera n. 154/2019, rendendosi pertanto opportuno un adeguato allineamento in merito.

9. Sul Piano di Accesso al Dato

L'Agenzia ha definito il Piano di Accesso al Dato (di seguito: PAD), in coerenza con quanto previsto dalla delibera n. 154/2019 e dalla Misura 4, punto 9, della delibera n. 53/2024, oggetto di apposita trattazione nella RdA (§ 9).

Con riferimento ai contenuti della documentazione menzionata, rileva come il PAD non riporti le modalità di **informazione all'utenza sui tempi di ripristino di eventuali indisponibilità infrastrutturali** (fermate), come specificatamente disposto dalla Misura 16, punto 16, della citata delibera n. 53/2024, rendendosi pertanto necessaria un'integrazione in tal senso.

Si ritiene inoltre opportuno che, come previsto dalla Misura 4, punto 11, della medesima delibera, l'EA disciplini nei CdS le modalità di **aggiornamento/adeguamento periodico del PAD**, da adottarsi almeno al termine di ciascun **periodo regolatorio**, la cui durata dovrà essere altresì specificata nella documentazione di gara, non risultando al momento quantificata nella RdA.

In tale ambito, si evidenzia infine che il PAD attualmente disponibile **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, in coerenza con quanto già evidenziato in merito ai KPI che i nuovi affidamenti dovranno tragguradare (vd. precedente § 6).

10. Sull'allocazione dei rischi

Nella RdA (§ 10) è rappresentata la matrice dei rischi, oggetto anche di apposito Allegato alla RdA, la quale risulta complessivamente conforme allo schema previsto dalla regolazione vigente, di cui all'Annesso 4 alla delibera n. 154/2019, fatta eccezione per alcuni adattamenti legati alle caratteristiche dell'affidamento.

La matrice identifica anche, ove ritenuto possibile, le misure di mitigazione atte a garantire la sostenibilità economico-finanziaria del CdS, anche a seguito di variazioni di costi e ricavi di entità significativa.

In tale ambito, si ritiene che alcune delle innovazioni introdotte richiedano puntuali chiarimenti, con riferimento nello specifico a:

- il rischio *“Domanda”* allocato in capo all'EA, che prevede l'attivazione di un sistema di *profit sharing* in caso di incremento dei ricavi superiore all'1%, con quota variabile di tale incremento incamerata dall'IA a titolo di incentivo (20-50%); le modalità applicative di tale sistema incentivante non paiono esaustivamente descritte all'interno della documentazione trasmessa, rendendosi necessario un approfondimento in merito;
- il rischio *“Organizzazione aziendale”* in capo all'IA, per il quale si rende opportuna una migliore definizione e specificazione delle casistiche, posto che appare di difficile identificazione l'effetto di tali eventi sui costi operativi, rispetto a variazioni derivanti da altre cause/*driver* già contemplati nella matrice, quali ad esempio la *“Variazione non prevedibile del prezzo dei fattori”*;
- il rischio *“Contenziosi”*, allocato in capo all'IA (mentre nello schema di cui al citato Annesso 4 è riferito esclusivamente all'EA), in relazione all'aumento dei costi legati a eventuali e non meglio specificati *“contenziosi legali”*; si ritiene pertanto opportuna un'integrazione atta a esplicitare le situazioni effettivamente riconducibili all'IA e al CdS.

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 capitolato di gara e allo schema di 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 dell'Agenzia, dandone riscontro all'Autorità unitamente alla evidenza delle integrazioni apportate.

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.

Si ribadisce che, come già indicato nel paragrafo 2, la procedura di affidamento dei servizi in oggetto ricade nell'ambito applicativo delle verifiche di competenza dell'Autorità di cui al comma 3 dell'art. 9, della legge 5 agosto 2022, n. 118, disciplinate dal regolamento adottato con la delibera ART n. 243/2022.

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)