

Il Segretario generale

Spett.le
Città di Isernia
Settore III Area Tecnica
c.a. Arch. Paolo DI GUGLIELMO
PEC: comuneisernia@pec.it

Oggetto: Osservazioni sulla “Relazione di Affidamento” ex delibera ART n. 154/2019, avente a oggetto i servizi di trasporto pubblico locale urbano su gomma della Città di Isernia – procedura di gara in lotto unico.

(rif. Vs. nota prot. n. 56120/2025 del 19 novembre 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 da ultimo trasmessa con la Vs. nota in oggetto, acquisita al prot. ART n. 93990/2025 di pari data, si formulano le seguenti osservazioni, che tengono conto degli esiti della discussione tenutasi in occasione della riunione del Consiglio dell’Autorità dell’8 gennaio c.a.

L’affidamento in oggetto riguarda i servizi di trasporto pubblico locale (di seguito: TPL) afferenti al territorio urbano di Isernia, per complessive **250.000 vett*km/anno** ca. La modalità di aggiudicazione prescelta da codesta Città, che ai sensi della vigente normativa regionale riveste il ruolo di Ente Affidante (di seguito: EA), è la **procedura ad evidenza pubblica** in lotto unico (di seguito: gara), 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 8 anni.

La RdA trasmessa, unitamente ai relativi allegati nel seguito richiamati, 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*.

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

1. Sulle caratteristiche dei servizi in affidamento

I servizi di TPL interessati sono attualmente gestiti dalla società “Aesernia S.r.l.” (di seguito: GU), concessionaria da quasi 30 anni, a seguito di stipula di specifica Convenzione rep. 1106 del 17/05/1996 soggetta a reiterate proroghe, nonostante **prestazioni gestionali ed economiche significativamente deludenti**, registratesi (almeno) nell’ultimo quinquennio, con riferimento in particolare ai passeggeri trasportati e ai correlati ricavi da traffico, nonché al *coverage ratio* (rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi) che nel 2023 è risultato pari al 7,5%, ma anche nell’ultimo anno pre-Covid (2019) non superava il 13,9%.

Per fare fronte a tale situazione, l’EA ha previsto una **razionalizzazione dell’attuale rete** di TPL, finalizzata a incrementarne l’efficacia e l’efficienza, attraverso il ridisegno complessivo dell’offerta che sarà articolata in 10 autolinee, costituenti il Programma di Esercizio a base di gara (di seguito: PdE).

In tale ambito, si rileva che la nuova rete di TPL contempla **collegamenti esclusivamente di tipo convenzionale**, ossia linee/corse a percorso e orario pianificati *ex ante*, non essendo ipotizzate altre tipologie di servizi flessibili (i.p. a chiamata o a prenotazione), seppure sia stato previsto dall’EA uno specifico criterio di aggiudicazione/valutazione delle offerte di gara relativo alla “*Flessibilità contrattuale del servizio proposto [...]*”, senza peraltro fornire alcun approfondimento in merito.

Alla luce di quanto sopra, si ritiene opportuno che l'EA preveda nel nuovo CdS:

- un apposito sistema di **monitoraggio della frequentazione e della redditività** (*coverage ratio*) dei nuovi servizi proposti dal PdE, al fine di poter puntualmente verificare, a livello di singola linea e/o corsa, l'effettivo raggiungimento degli obiettivi di efficacia ed efficienza auspicati;
- adeguate **clausole di flessibilità**, nei limiti consentiti dall'ordinamento, al fine di avere la possibilità di sviluppare anche servizi non convenzionali/flessibili per incrementare l'appetibilità dell'offerta, in caso di inadeguata frequentazione.

L'opzione di **implementare in futuro nuovi servizi a chiamata**, in sostituzione e/o a integrazione del TPL convenzionale definito nel PdE, potrebbe infatti consentire il raggiungimento di prestazioni migliori, in termini di efficienza ed efficacia, rispetto a quelle attese dal nuovo CdS, che prevede un *coverage ratio* attestato al 17-18%, ben lontano dal valore-soglia di riferimento di cui all'art. 19, comma 5, del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422.

I nuovi servizi di TPL saranno assoggettati alle **tariffe** definite dall'EA, su cui ricade anche la potestà tariffaria. In tale ambito, contestualmente al nuovo affidamento è prevista una modifica del sistema vigente, con relativo incremento dei costi dei titoli di viaggio, rilevandosi quanto segue:

- non risulta pianificata alcuna integrazione tariffaria con altri servizi di TPL su strada/per ferrovia afferenti al medesimo contesto territoriale;
- non è definita una procedura di adeguamento periodico delle tariffe, né sono individuati i relativi criteri; in merito nella RdA è specificato che eventuali ulteriori adeguamenti *"rimangono nella discrezionalità dell'Ente [...] alla fine di ciascun periodo regolatorio (2 periodi di 4 anni ciascuno), o in caso di revisione straordinaria del PEF, in relazione della non previsione da parte della Regione Molise di adeguamento inflattivo del contributo"* (pag. 23).

Alla luce di quanto sopra, si ritiene necessario che l'EA:

- valuti la possibilità d'implementare, nel tempo, un **sistema di tariffazione integrata** (almeno) con i servizi di TPL extraurbano su strada di competenza regionale, al fine di incrementare la quota di utilizzo dei mezzi pubblici attraverso la multi-modalità (multi-operatore); tale opzione potrà essere oggetto, qualora ritenuto opportuno, di offerta di gara, definendo allo scopo uno specifico criterio di aggiudicazione, in aggiunta a quelli già individuati dall'EA (*infra*);
- garantisca, nel contesto del nuovo affidamento, la piena coerenza con le disposizioni regolatorie vigenti in materia di **aggiornamento periodico delle tariffe**, con specifico riferimento ai criteri di cui alla Misura 27 della delibera n. 154/2019.

L'EA dovrà pertanto adottare un'adeguata integrazione della RdA e/o della documentazione di gara ad essa correlata (disciplinare, capitolato e/o schema di CdS).

2. Sul materiale rotabile

Nella RdA è quantificato il parco veicolare necessario allo svolgimento dei servizi oggetto di affidamento e sono specificate le caratteristiche della flotta esistente, composta da autobus di proprietà pubblica (classificati come beni "indispensabili") e mezzi di proprietà del GU (beni "commerciali").

Nell'ambito del nuovo affidamento, l'EA ha pianificato il completo **rinnovo** del materiale rotabile, mediante:

- la messa in servizio di n. 7 nuovi autobus elettrici, finanziati con risorse pubbliche della Città e della Regione Molise;
- l'acquisto a carico dell'IA di n. 3 nuovi autobus *full electric* (da 7,5 metri di lunghezza), con realizzazione dei relativi punti di ricarica.

Con riferimento agli **autobus di proprietà pubblica**, attuali e di futura acquisizione, non si rinvencono nella RdA adeguate informazioni in merito alle modalità di messa a disposizione dei veicoli interessati e i relativi oneri che saranno previsti in capo all'IA (e.g. costi di subentro, gestione/manutenzione programmata).

Con riferimento agli **investimenti a carico dell'IA**, a fini della predisposizione del Piano Economico-Finanziario simulato (di seguito: PEFS), l'EA ha stimato per entrambi i beni interessati (materiale rotabile e punti di ricarica) un tasso di ammortamento a 9 anni, significativamente **inferiore agli standard di settore**, che indicano in ca. 15 anni la vita utile dei cespiti interessati (cfr. Annesso 3 dell'Allegato "A" alla delibera n. 195/2025 del 13 novembre 2025).

Tenuto conto dei significativi investimenti previsti, 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 dell'IA.

Alla luce di quanto sopra, si rende necessario un approfondimento del tema in oggetto, con conseguente adeguata integrazione della RdA e, ove ritenuto opportuno, della documentazione di gara ad essa correlata.

3. *Sui beni immobili*

Nella RdA sono descritti i beni immobili strumentali allo svolgimento dei servizi in oggetto, attualmente utilizzati, identificando in particolare:

- n. 1 deposito di proprietà del GU, qualificato come bene "commerciale";
- fermate di TPL dotate di palina e (in alcuni casi) pensilina, di proprietà pubblica, qualificate come beni "essenziali" e resi disponibili all'IA in comodato d'uso;
- punti di ricarica dei veicoli elettrici di proprietà pubblica, anch'essi beni "essenziali" nella disponibilità dell'IA.

Con riferimento a quanto sopra, si evidenzia che la RdA:

- non menziona specifiche azioni intraprese dall'EA per **verificare e favorire la messa a disposizione del deposito** summenzionato da parte del GU, al fine di ridurre ogni possibile barriera all'ingresso correlata al possesso di beni immobili strumentali allo svolgimento dei servizi in oggetto, a beneficio dei partecipanti alla gara (di seguito: PG), secondo quanto disposto dal punto 1, sub. d) della Misura 8 della delibera n. 154/2019;
- non riporta alcuna descrizione di dettaglio dei **punti di ricarica di proprietà pubblica** presenti sul territorio interessato (tipologia, ubicazione, quantità), né della relativa **disciplina di messa a disposizione** dell'IA che sarà contrattualmente prevista (condizioni operative, eventuali oneri).

Anche in questo caso, alla luce delle evidenze sopra riportate, si rende necessario un approfondimento del tema in oggetto, con conseguente integrazione della RdA e, ove ritenuto opportuno, della documentazione di gara ad essa correlata.

4. *Sui requisiti di partecipazione*

Nella RdA sono descritti i requisiti che dovranno possedere i PG, in termini di capacità economico/finanziaria e tecnico/professionale, con riferimento alle condizioni applicative sia in caso di operatore monosoggettivo, sia in caso di concorrente in forma associata/plurisoggettiva.

In tale ambito, l'EA ha previsto specifici requisiti tecnico/professionali (anche) di natura ultronea rispetto a quelli prescritti dalla normativa vigente, con riferimento in particolare a:

- a) effettuazione negli ultimi 3 anni di un volume di percorrenze medio annuo almeno pari a quello posto a gara;
- b) effettuazione, in almeno uno degli ultimi 3 anni, di servizi di TPL con una flotta minima di 10 autobus;
- c) possesso della certificazione di qualità ISO 9001:2015.

In merito a tali condizioni (vincolanti), nella RdA **non sono riportate le motivazioni** a sostegno delle scelte adottate dall'EA, nel rispetto del principio generale di attinenza e proporzionalità all'oggetto della gara.

In particolare, si evidenzia la possibile ridondanza dei requisiti di cui ai precedenti subb. a) e b), nonché i potenziali effetti restrittivi del requisito sub. c), laddove non espressamente previsto in termini di legge. Peraltro, il valore-soglia di flotta minima richiesto dal requisito sub. b), pare incoerente con le previsioni dello stesso EA, che stimano in 9 veicoli il fabbisogno necessario allo svolgimento dei servizi interessati (RdA, § 4).

Alla luce di quanto sopra, al fine di assicurare la massima partecipazione alla procedura degli operatori potenzialmente interessati, si ritiene necessario un approfondimento del tema in oggetto, nell'ambito del quale si invita l'EA a valutare l'opportunità di "derubricare" alcuni dei requisiti tecnici/professionali al momento definiti, assumendoli eventualmente come criteri premiali di aggiudicazione delle offerte.

5. Sui criteri di aggiudicazione

La RdA, pur delineando le modalità di valutazione delle offerte di gara e i relativi criteri tecnici di aggiudicazione, propone di fatto una trattazione sostanzialmente qualitativa del tema, senza alcun dettaglio in merito al sistema di ponderazione e di attribuzione dei punteggi 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, rinvenendosi la necessità di un'adeguata integrazione della RdA e/o della documentazione di gara (disciplinare/capitolato).

6. Sui criteri di redazione del PEFS

Al fine di determinare il corrispettivo a base di gara, l'EA ha predisposto il PEFS relativo ai servizi oggetto di affidamento, nel rispetto di quanto disciplinato dalle versioni correnti della Misura 14 e dell'Annesso 5 alla delibera n. 154/2019.

In tale ambito, l'EA stima una progressiva crescita dei **ricavi da traffico** nel corso del nuovo affidamento, con un aumento complessivamente valutato pari a ca. il 25% nell'arco di piano (8 anni).

Tenuto conto di tale sfidante obiettivo, si ritiene necessario prevedere nel CdS l'implementazione di un puntuale monitoraggio dei ricavi da traffico (per linea/corsa), al fine di **verificare l'effettivo conseguimento dei risultati attesi** e, in caso contrario, adottare idonee misure mitigative per garantire l'equilibrio economico-finanziario e la sostenibilità del CdS.

Inoltre, dalla RdA si rileva che l'EA ha utilizzato per la determinazione di alcuni costi esposti nel PEFS (i.p. carburante, manutenzione, personale) i valori di cui all'Annesso 1 dell'Allegato "A" alla delibera n. 28/2025 del 19 febbraio 2025, con la quale è stato posto in consultazione lo schema di atto di regolazione volto alla "*individuazione dei costi di riferimento dei servizi di trasporto pubblico locale su strada*", nelle more della conclusione del procedimento avviato con la delibera n. 23/2023 dell'8 febbraio 2023.

Pertanto, si richiama l'attenzione dell'EA sull'opportunità di **verificare eventuali aggiornamenti/modifiche dei parametri utilizzati**, al termine del procedimento interessato, a seguito dell'approvazione della relativa delibera da parte dell'Autorità¹.

¹ Con riferimento al procedimento in oggetto, si specifica che con la delibera n. 195/2025 del 13 novembre 2025 è stata indetta una nuova consultazione pubblica sullo schema di atto recante "*individuazione dei costi di riferimento dei servizi di trasporto pubblico locale su strada [...]*", nell'ambito della quale alcuni dei parametri utilizzati come riferimento dall'EA sono stati modificati (i.p. costo del personale).

Al fine di determinare il **corrispettivo a base di gara**, l'EA ha adottato la disciplina prevista dalla vigente Misura 17 della delibera n. 154/2019² per il calcolo del margine di utile ragionevole (MUR); dalle valutazioni svolte, è emersa la condizione di applicazione della **metodologia "alternativa" (EBIT margin)**, con utilizzo dei parametri stabiliti da ultimo con la delibera n. 39/2025 del 6 marzo 2025, applicando una riduzione del 50% del valore di riferimento.

In tale ambito, si rileva che nella RdA:

- **non è chiaramente/esplicitamente specificata la scelta** della suddetta modalità alternativa, ritenendosi necessaria un'integrazione sul punto, al fine di consentire ai PG una corretta identificazione della metodologia da impiegare;
- **non risulta riportata la compensazione** (costante o variabile) risultante dall'applicazione degli schemi di PEFS, rendendosi opportuno esporre i relativi valori per ogni anno di affidamento interessato.

7. Sul Piano di Accesso al Dato

L'EA ha definito il Piano di Accesso al Dato (di seguito: PAD), in coerenza con quanto previsto dalla delibera n. 154/2019, riportandone i contenuti in un apposito documento (Allegato 3 alla RdA).

Con riferimento ai contenuti della documentazione resa disponibile, si rileva che nel PAD non risultano specificate:

- le modalità di aggiornamento/adeguamento periodico del documento, da disciplinare (anche) all'interno del nuovo CdS;
- le (eventuali) penali a carico dell'IA in caso di mancata/ritardata o incompleta messa a disposizione delle informazioni previste.

Si ritiene pertanto opportuno che la RdA e/o la correlata documentazione di gara (schema di CdS) sia adeguatamente integrata in tal senso.

Inoltre, si evidenzia che il nuovo CdS rientra nel campo di applicazione della Misura 12 della delibera n. 154/2019, che disciplina gli **obblighi di contabilità regolatoria** per le IA che svolgono servizi di TPL su strada; pertanto, si ritiene opportuno che il PAD preveda anche uno specifico adempimento (in capo all'IA) relativo alla predisposizione e trasmissione degli schemi approvati dell'Autorità, di cui all'Annesso 3 alla medesima delibera.

8. Sull'allocazione dei rischi

L'EA ha definito l'allocazione dei rischi tra le parti contrattuali in coerenza con quanto disposto dalla Misura 13 della delibera n. 154/2019; allo scopo, ha predisposto un'apposita matrice di riferimento, strutturalmente conforme allo schema di cui all'Annesso 4 della medesima delibera, riportata in un apposito documento (Allegato 1 alla RdA), che individua anche le misure di mitigazione da mettere in atto per minimizzare gli effetti derivanti dal verificarsi di specifici eventi.

Con riferimento ai contenuti della documentazione resa disponibile, si evidenzia che:

- nella RdA è specificato che, a partire dal secondo anno di esercizio, *"è ipotizzato un servizio erogato esclusivamente con mezzi elettrici e il relativo **costo di trazione è a carico del Comune**"* (pag. 24, enfasi aggiunta);
- per contro, la matrice dei rischi prevede l'**allocazione in capo all'IA** della *"Variazione non prevedibile del prezzo dei fattori impiegati per l'esercizio del servizio (e.g. personale, carburante, **energia di trazione**)"* (enfasi aggiunta), riscontrandosi un'incoerenza con quanto sopra riportato/previsto.

² Come da ultimo modificata dalla delibera n. 177/2024 del 29 novembre 2024.

Inoltre, con riferimento alle misure di mitigazione individuate, se ne rileva una descrizione in termini esclusivamente qualitativi, senza alcuna specificazione delle relative **soglie di applicazione**, in difformità a quanto disposto dal punto 4 della citata Misura 13.

Si ritiene pertanto necessario che l'EA integri adeguatamente la matrice dei rischi, verificando contestualmente la piena coerenza con i contenuti/*assumptions* della RdA.

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 disciplinare e al capitolato di gara, nonché 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 (inclusi i richiamati Allegati) dovrà essere pubblicata** sul sito *web* istituzionale dell'EA, 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.

Con l'occasione si evidenzia altresì 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 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](#)).

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.

Alessio Quaranta

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