

Il Segretario generale

Spett.le
Città di Gragnano
Settore Finanziario
c.a. Dott.ssa *Anna CURCI*
PEC: finanze@pec.comune.gragnano.na.it

Oggetto: Osservazioni sulla “Relazione di Affidamento” ex delibera ART n. 154/2019, avente a oggetto il servizio di trasporto pubblico urbano del Comune di Gragnano – procedura di affidamento diretto in lotto unico.

(rif. Vs. nota prot. n. 16284 del 30/04/2026)

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. 30731/2026 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 25 giugno c.a.

L’affidamento in oggetto riguarda il **nuovo servizio** di trasporto pubblico locale (di seguito: TPL), in ambito urbano, di competenza del Comune di Gragnano, che nel rispetto della vigente normativa regionale riveste il ruolo di Ente affidante (di seguito: Comune o EA). Infatti, ai sensi della legge regionale n. 3 del 28 marzo 2002 e s.m.i. (art. 5, comma 2), i collegamenti interessati si configurano come “*servizi di trasporto di linea aggiuntivi a quelli definiti minimi*” di competenza Regionale, oggetto a sua volta di procedura di affidamento in 4 lotti, attualmente in corso.

Il servizio in esame svilupperà percorrenze complessive per ca. **90.000 vett*km/anno**, sulla base di uno specifico Programma di Esercizio (di seguito: PdE), articolato su 2 linee di tipo “convenzionale”, con percorsi, orari e periodi di esercizio definiti *ex ante*.

Il Comune adotterà la procedura di **affidamento diretto** in lotto unico, ex art. 5, par. 4, del regolamento (CE) 1370/2007, con stipula di un nuovo Contratto di Servizio (di seguito: CdS) in regime di *net cost*, di durata pari a 40 mesi, a beneficio di un’Impresa affidataria allo scopo selezionata (di seguito: IA).

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 diretti, di cui all’Annesso 8c della delibera n. 154/2019, applicabile al caso *di specie*.

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

1. Sulle caratteristiche del servizio

Come anticipato, il servizio di TPL in esame sarà oggetto di **prima attivazione** e, pertanto, non sono disponibili dati storici relativi alle prestazioni di esercizio.

In tale ambito, si ritiene necessario che l’EA implementi nel nuovo CdS un adeguato **sistema di monitoraggio** del servizio, al fine di verificarne le prestazioni effettive rispetto ai *target* attesi (*infra*), con riferimento almeno ai seguenti aspetti:

- passeggeri trasportati e *load factor* di ciascuna corsa;
- *coverage ratio* complessivo del servizio e, ove possibile, per linea;
- qualità del servizio percepita dall’utenza, attraverso specifiche e periodiche indagini di *customer satisfaction*.

U
AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI
COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE DIGITALE
Protocollo N. 0043351/2026 del 25/06/2026
Firmatario: Alessio Quaranta

Peraltro, dall'analisi della documentazione disponibile, emergono le seguenti stime previsionali relative al nuovo affidamento:

- **coverage ratio** medio del servizio pari a ca. il 18%, come rilevabile dai dati esposti nel Piano Economico-Finanziario simulato (di seguito: PEFS, vd. successivo § 5), valore ampiamente al di sotto della soglia di riferimento di cui all'art. 19, comma 5, del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422;
- **load factor** per corsa pari a ca. il 12,5%, come rilevabile dalle informazioni riportate in RdA (pag. 17), che stimano una frequentazione media di 5 passeggeri/corsa per una capienza di 40 posti/vettura.

Tali previsioni configurano obiettivi del nuovo affidamento non particolarmente sfidanti, né soddisfacenti in termini di rispondenza (teorica) tra domanda e offerta di servizio, rendendo necessaria l'adozione da parte dell'EA di ogni azione volta a incrementare l'utilizzo del nuovo servizio, per garantirne la sostenibilità economica, oltre che giustificare l'implementazione.

2. Sul sistema tariffario

Nella documentazione disponibile **non è esplicitamente riportato il sistema tariffario** che sarà applicato dal servizio di TPL in oggetto, rinvenendosi solo alcune frammentarie informazioni; in particolare si definisce un "*biglietto dell'importo di € 1.30*", specificando che "*le tariffe e gli abbonamenti utilizzati per il calcolo dei ricavi da traffico (ordinario e da abbonamenti) sono mutuati dalla regione Campania*" (RdA, pag. 17).

Peraltro, dai dati esposti nel PEFS, si evince una stima costante dei ricavi da traffico, basata sulla frequentazione media summenzionata, non prevedendosi nel periodo alcun adeguamento tariffario, né incremento della domanda.

Alla luce di quanto sopra, si deduce che il servizio di TPL sarà assoggettato a un regime tariffario dedicato, di cui il Comune detiene la potestà e in merito al quale si evidenzia:

- l'opportunità di promuovere l'implementazione di **titoli di viaggio integrati** con i servizi di TPL automobilistici e/o ferroviari di competenza regionale, tenuto conto della natura "aggiuntiva" del servizio in esame rispetto ai servizi minimi di cui al lotto 4 del bacino regionale, al fine di incrementarne l'appetibilità e aumentarne le prestazioni economico-gestionali;
- la necessità di garantire, nel contesto del nuovo affidamento, 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.

3. Sul personale preposto all'erogazione del servizio

Sulla base del PdE, l'EA ha quantificato il fabbisogno di personale necessario allo svolgimento del servizio interessato in **5,25 conducenti FTE (Full Time Equivalent)**, con ipotesi di completa esternalizzazione delle attività manutentive e commerciali/amministrative, specificando che al personale interessato sarà applicato il Contratto Collettivo Nazionale di settore (di seguito: CCNL) o equipollente (RdA, pag. 14).

Dall'analisi dei dati disponibili, tale quantificazione risulta **sovrastimata**: seppure la metodologia adottata sia coerente con i modelli analitici del settore¹, le unità FTE individuate dall'EA corrispondono a una produttività di ca. 780 h guida/anno per conducente, considerando percorrenze pari a ca. 90.000 vett*km e velocità commerciale pari a 22 km/h (RdA, pag. 18); tale valore è ampiamente inferiore ai parametri standard di riferimento, che individuano un *range* compreso tra 1.100 e 1.350 h guida/anno. Peraltro, nella RdA (pag. 19) è menzionato un fattore di produttività di riferimento pari a 1.370 h guida/anno (in linea con gli standard di settore), da cui deriverebbe il fabbisogno complessivo di 3 conducenti FTE, anziché 5,25.

¹ In merito, nella RdA (vd. pagg. 16 – 22) si richiamano i contenuti dell'Annesso 2 dell'Allegato "A" alla delibera n. 195/2025 del 13 novembre 2025 (§ 5, modello analitico di calcolo del "*Costo del personale addetto all'esercizio: personale di guida*"), menzionata a pag. 12 della RdA stessa.

Di conseguenza, anche il relativo onere esposto nel PEFS (Schema 1 - Conto Economico, voce “Costo del personale”) risulta sovrastimato, pur prevedendo un valore unitario coerente con gli standard di settore e il vigente CCNL (inclusi i futuri possibili adeguamenti contrattuali). pari a ca. 39.000 €/anno per conducente nei primi 2 anni di affidamento e 45.000 €/anno dal terzo anno.

Alla luce di quanto sopra, si rende necessaria un’adeguata verifica da parte dell’EA in merito alla correttezza del procedimento di quantificazione del fabbisogno di personale addetto all’esercizio, nonché, di conseguenza, dei relativi dati di costo esposti a PEFS.

4. *Sugli obiettivi del CdS*

L’EA ha individuato gli obiettivi del CdS, in termini sia di condizioni minime di qualità (di seguito: CMQ), sia di prestazioni di efficacia/efficienza e relativi indicatori-chiave di riferimento (di seguito: KPI).

Le CMQ sono oggetto di specifica trattazione nel dedicato Allegato 3 alla RdA, ove si rileva che il fattore “Rispetto orari del programma di esercizio” (puntualità), prevede l’effettuazione di controlli a campione e il riscontro di una non conformità in caso di “corse effettuate oltre i **15 minuti** rispetto alle tabelle del programma di esercizio” (pag. 6, enfasi aggiunta).

Tenuto conto del servizio esercito in ambito urbano, tale soglia non pare particolarmente sfidante, né qualificante in termini di prestazioni da garantire a beneficio dell’utenza interessata, ritenendosi necessario un adeguato approfondimento e un’eventuale rettifica dell’obiettivo da parte dell’EA.

Con riferimento ai KPI, nella RdA è meramente riportato che “per quanto attiene ai livelli degli indicatori, per le modalità di rilevazione e le relative penali, l’Amministrazione procederà a disciplinare la materia nel contratto di servizio e nei relativi allegati, in conformità alla richiamata Delibera ART n. 154/2019” (pag. 14). Pertanto, nella documentazione disponibile **non sono specificati/individuati gli indicatori-chiave di prestazione**, di cui al set minimo dell’Annesso 7 della delibera n. 154/2019.

Non è quindi al momento possibile sviluppare alcuna valutazione sugli obiettivi di efficacia/efficienza del nuovo CdS, né su eventuali/progressivi *target* di miglioramento del servizio offerto, fermo restando quanto sopra rilevato in merito al *coverage ratio* e al *load factor* attesi (vd. § 1).

5. *Sui criteri di redazione del PEFS*

Al fine di determinare il valore del corrispettivo del CdS da affidare, l’EA ha predisposto e trasmesso il PEFS relativo ai servizi in oggetto, redatto nel rispetto delle disposizioni di cui alla Misura 15 e all’Annesso 5 della delibera n. 154/2019, riportando gli schemi risultanti in Allegato 6 alla RdA.

Con riferimento ai criteri adottati per la redazione del PEFS, si rileva quanto segue.

In primis, gli schemi in esame sono stati sviluppati per un periodo di 3 anni e 8 mesi di servizio, ossia 44 mesi (RdA pag. 16), pur specificandosi ripetutamente che la **durata del nuovo affidamento** sarà di 40 mesi (*ibidem*, pagg. 3, 10, 16 e 23).

Il **volume di produzione** di riferimento utilizzato per la stima dei costi dei fattori produttivi (i.p. materie prime, servizi di terzi e personale) è pari a 90.318.82 vett*km/anno (RdA, pag. 18), valore esattamente corrispondente alle percorrenze definite dal PdE; non è pertanto prevista alcuna maggiorazione di tali percorrenze, che risulterebbe invece opportuna per tenere conto delle inevitabili distanze “a vuoto” che devono coprire i veicoli interessati, per le tratte tra deposito e capilinea, il riposizionamento dei mezzi e/o le eventuali corse tecniche non commerciali.

Nel PEFS non è applicato alcun **tasso di inflazione** per indicizzare annualmente i valori di costo dei fattori soggetti a rivalutazione, quali carburante, manutenzione del materiale rotabile e altri servizi di terzi, oneri di gestione: le stime sviluppate dall’EA per il primo anno di esercizio delle relative voci esposte sono riportate identiche negli anni successivi; tale impostazione, come visto al precedente § 2, interessa anche i ricavi da traffico, non prevedendosi nel periodo di affidamento alcun adeguamento tariffario.

Con riferimento al **costo del carburante**, il PEFS si basa su parametri di consumo unitario pari a 0,3 km/l e prezzo di riferimento pari a 1,407 €/l (RdA, pag. 20-21) in linea con i modelli analitici del settore (*supra*), specificando tuttavia che *“a tale dato è stato opportunamente sommato il costo delle accise pari 0.71€/L”*, senza alcuna ulteriore motivazione o approfondimento in merito; pertanto, il prezzo unitario utilizzato risulta ampiamente superiore ai valori commerciali di riferimento (consolidati), pur nell’incertezza dell’attuale andamento del mercato derivante dalla crisi macro-economica mediorientale.

Alla luce di quanto sopra, si rende necessaria un’adeguata verifica da parte dell’EA della corretta valutazione dei criteri interessati, con conseguente eventuale revisione delle relative voci esposte a PEFS.

Si evidenzia inoltre che, al fine di determinare il **marginale di utile ragionevole** (MUR), l’EA ha adottato la metodologia “alternativa” c.d. dell’*EBIT margin*, nel rispetto della vigente Misura 17 della delibera n. 154/2019 (punti 6 – 8), utilizzando il tasso definito dalla delibera n. 39/2025 del 6 marzo 2025, pari a 9,76%. In merito, si rileva che con la delibera n. 30/2026 del 6 marzo u.s. è stato approvato il nuovo valore del tasso di riferimento dell’*EBIT margin*, da utilizzarsi per 12 mesi a decorrere dal medesimo 6 marzo c.a., pari al 9,88%. Si ritiene pertanto necessario che l’EA provveda ad aggiornare il PEFS, in coerenza con il nuovo tasso vigente.

Si evidenzia infine che, sebbene nella RdA sia specificato che il costo operativo derivante dall’applicazione del PEFS deve essere *“associato alla definizione del costo standard allo scopo di verificare la congruità del corrispettivo”* (pag. 16), nella documentazione disponibile **non è esposto alcun confronto con il “costo standard”** di cui al decreto ministeriale n. 157 del 28/03/2018, rendendosi necessaria un’integrazione in merito da parte dell’EA.

6. Sul Piano di Accesso al Dato

L’EA ha definito lo schema di Piano di Accesso al Dato (di seguito: PAD, Allegato 4 alla RdA), in sostanziale coerenza con quanto previsto dalla delibera n. 154/2019.

Con riferimento ai contenuti del documento disponibile, si evidenzia tuttavia che il PAD **non prevede alcuna attività di rendicontazione di elementi ritenuti significativi** a fini di monitoraggio dell’andamento del servizio in oggetto, quali in particolare:

- gli obiettivi del CdS effettivamente conseguiti, in termini di CMQ e KPI (vd. precedente § 4);
- i rilievi periodici della frequentazione delle corse erogate (passeggeri trasportati);
- gli esiti delle indagini di *customer satisfaction*.

Inoltre, rileva l’assenza di qualsiasi monitoraggio/rendicontazione automatica dei dati, non specificandosi nell’affidamento la presenza “minima” di (eventuali) sistemi tecnologici di rilevamento a bordo (e.g. *Automatic Vehicle Monitoring – AVM*).

Pertanto, si ritiene necessario che l’EA integri il PAD con gli elementi sopra evidenziati, aggiornandolo in sede di documentazione di affidamento (allegato al CdS), come peraltro già previsto dalla RdA (pag. 24).

In tale ambito, rileva inoltre quanto disciplinato dal Regolamento Delegato (UE) 2017/1926 della Commissione, in tema di **dati del TPL che le IA devono rendere disponibili** tramite il punto di accesso nazionale (NAP). Pertanto, pare opportuno che il nuovo CdS preveda obblighi, e relative penali, al fine di garantire l’effettiva fornitura al NAP dei dati richiesti, in coerenza con le eventuali iniziative intraprese in ambito regionale, considerata l’istituzione in Campania del *Regional Access Point* (RAP), quale collettore locale delle informazioni da trasmettere.

7. Sull’allocazione dei rischi

L’EA ha identificato e valutato i rischi connessi con l’affidamento del servizio in oggetto, predisponendo un’apposita matrice, trasmessa in allegato alla RdA (Allegato 5), parzialmente corrispondente al modello approvato dall’Autorità, di cui all’Annesso 4 alla delibera n. 154/2019.

Dai contenuti della matrice **non si evincono con chiarezza alcuni elementi** informativi ritenuti non trascurabili, ai fini di una corretta allocazione dei rischi contrattuali tra le parti (EA *versus* IA), in particolare:

- il soggetto in capo al quale ogni tipologia di rischio, individuata e riportata nella matrice, risulta effettivamente allocata, come disposto dal punto 2 della Misura 13 della delibera n. 154/2019;
- la soglia di applicazione delle misure di mitigazione, individuate e riportate nella matrice, come disposto dal punto 4 della medesima Misura 13.

Si ritiene pertanto necessaria un'integrazione da parte dell'EA del documento predisposto, con particolare riferimento all'andamento del costo dei fattori di produzione (e.g. carburante) e dell'inflazione (non considerata nel PEFS, *supra*), anche alla luce dell'attuale scenario macroeconomico che, a causa dell'attuale crisi mediorientale, configura significative e difficilmente prevedibili oscillazioni dei prezzi.

* * *

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, i relativi allegati e/o la documentazione di affidamento**, con riferimento in particolare 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 del Comune**, unitamente ai relativi allegati e al PEFS, dandone riscontro all'Autorità con evidenza delle integrazioni apportate.

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

Si segnala, infine, che il nuovo affidamento rientra nel campo di applicazione del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, ritenendo opportuno evidenziare gli obblighi disposti in capo all'EA dall'art. 31, comma 2, del decreto, con specifico riferimento alla "**relazione**" **ex art. 14**, comma 3, del medesimo decreto, approvata con deliberazione del Consiglio comunale della Città di Gragnano n. 16 del 10/04/2026, che al momento **non risulta pubblicata** 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.

Alessio Quaranta

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