

Il Segretario generale

Spett.le Comune di Agrigento
Settore V – Territorio ed Ambiente – Sanità

c.a. *Ing. Alberto AVENIA*
Arch. Salvatore DI SALVO

PEC: servizio.protocollo@pec.comune.agrigento.it

Oggetto: Osservazioni sulla “Relazione di Affidamento” ex delibera ART n. 154/2019 avente a oggetto il servizio di trasporto pubblico urbano passeggeri su autobus di competenza del Comune di Agrigento (rif. Vs. nota prot. n. 77281/2024 del 25 ottobre 2024).

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. 106487/2024 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 18 dicembre c.a.

L’affidamento in oggetto riguarda il servizio automobilistico urbano di trasporto pubblico locale (di seguito: TPL) afferente al Comune di Agrigento, per complessive **885.000 vett*km/anno ca.** La modalità di affidamento prescelta dal Comune, che ai sensi della vigente normativa regionale riveste il ruolo di Ente Affidante (di seguito: EA), è la **procedura di gara ad evidenza pubblica, in lotto unico**, con successiva stipula di un nuovo Contratto di Servizio (di seguito: CdS) in regime di *net cost* della durata di 9 anni.

Nel rispetto di quanto previsto dalla citata delibera n. 154/2019 (vd. Annesso 8a), la RdA riporta sequenzialmente la descrizione di:

- il contesto normativo e amministrativo di riferimento;
- il contesto operativo vigente del servizio di TPL in oggetto;
- il perimetro e le caratteristiche del nuovo affidamento;
- gli esiti dell’avvenuta consultazione dei portatori d’interesse;
- la disciplina dei beni strumentali e della clausola sociale;
- i requisiti di partecipazione degli operatori interessati alla procedura di affidamento;
- i criteri di aggiudicazione individuati dall’EA;
- gli obiettivi del nuovo CdS;
- i criteri di redazione del Piano Economico-Finanziario simulato (di seguito: PEFS) e i relativi schemi predisposti dall’EA;
- i contenuti e lo schema del Piano di Accesso al Dato (di seguito: PAD);
- la modalità di allocazione dei rischi tra le parti contrattuali interessate e la relativa matrice.

Contestualmente, il Comune ha trasmesso i seguenti documenti, allegati e parte integrante della RdA:

1. Programma di Esercizio dei servizi oggetto di affidamento (di seguito: PdE);
2. Elenco dei mezzi, dei depositi e altri *asset*, nonché del personale impiegato dal gestore uscente (di seguito: GU) per l’esercizio del servizio di TPL interessato;
3. Schemi di PEFS e relative *assumptions* adottate;
4. Matrice dei rischi;
5. PAD.

Inoltre, il Comune ha reso disponibile il documento denominato “*Rendicontazione dell’andamento economico e finanziario del contratto e verifica dell’equilibrio economico finanziario*”, che sarà parte integrante del futuro CdS.

U
AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI
COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE DIGITALE
Protocollo N. 0133626/2024 del 18/12/2024
Firmatario: GUIDO IMPROTA

Alla luce dei contenuti della documentazione trasmessa, si osserva preliminarmente che la procedura avviata dal Comune rappresenta una significativa **innovazione rispetto all'assetto vigente**, grazie al superamento dell'atavico sistema di proroghe dell'originaria concessione (meramente trasmutata in CdS), protrattesi ben oltre i termini previsti dalla legislazione euro-unitaria.

In esito alla nuova gara, l'EA potrà **superare le attuali asimmetrie** informative, che condizionano anche la completezza dei contenuti della RdA (*infra*), grazie all'adozione delle misure regolatorie e dei relativi strumenti operativi approvati dall'Autorità, in uno scenario di sostanziale coerenza e conformità con le disposizioni normative vigenti, volto a perseguire il miglioramento generale del servizio offerto.

Con riferimento alla trattazione dei singoli temi all'interno della RdA, si rileva quanto segue.

1. Sul servizio di TPL interessato

Il nuovo affidamento prevede, almeno nella fase iniziale, il sostanziale mantenimento dell'attuale perimetro e assetto operativo, basato sulla gestione di collegamenti di tipo tradizionale (con percorsi/corse e orari/frequenze predefiniti); possibili soluzioni innovative/alternative sono infatti rimandate alle proposte di "servizi migliorativi" del PdE che perverranno in sede di gara (RdA, pag. 4).

In tale ambito, nella RdA **non sono oggetto di esaustiva trattazione le attuali prestazioni conseguite dal GU**, che rivestono, come anche specificato dopo, rilevanza ai fini del positivo esito della gara, con particolare riferimento alla velocità commerciale, all'efficacia conseguita in termini di passeggeri trasportati (per corsa/fermata) e *load factor* dei mezzi, alla qualità erogata e percepita dagli utenti e agli investimenti realizzati nel tempo per garantire un opportuno adeguamento tecnologico degli *asset* impiegati.

Gli unici dati disponibili afferiscono alle principali voci economiche del vigente CdS (consuntivi 2019-2022), tra cui in particolare i ricavi da traffico e i costi operativi.

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

- **integri da subito la RdA** con le informazioni mancanti, colmando le attuali carenze anche tramite specifiche richieste di trasmissione dei dati presso il GU; al riguardo, infatti, occorre che l'EA metta a disposizione informazioni sul servizio attuale (*supra*) il più possibile complete a beneficio degli operatori del settore, considerato peraltro che non sono state effettuate analisi di contendibilità finalizzate a individuare *ex ante* le imprese potenzialmente interessate a partecipare alla gara;
- verifichi la possibilità di **definire, in sede di documentazione di gara, una (innovata) programmazione dei servizi**, al fine di rispondere adeguatamente alle esigenze di mobilità evidenziate nell'"*Atto di indirizzo su Trasporto Pubblico Locale*" di cui alla Deliberazione del Consiglio Comunale n. 106 del 11/10/2022, nonché in eventuali altri atti amministrativi di riferimento in materia¹;
- preveda nel nuovo CdS specifici obblighi in capo alla futura Impresa Affidataria (di seguito: IA) di rilevazione e trasmissione periodica dei dati relativi (almeno) a **passeggeri trasportati, ricavi da traffico, load factor e coverage ratio**, opportunamente disaggregati per singola linea/direttrice e ove possibile per fasce orarie (punta e morbida); allo scopo, dovrà essere adeguatamente **integrato anche il PAD**, che al momento si presenta particolarmente carente in merito alla tematica del monitoraggio delle frequentazioni;
- per lo stesso motivo, fermo restando la necessità che tutto il servizio offerto sia puntualmente rilevato, anche ai fini della rendicontazione economica e della verifica della corretta esecuzione di quanto previsto dal CdS, la documentazione di gara dovrà **prevedere chiare indicazioni in merito alla minima dotazione di bordo attesa dei veicoli, almeno in termini di sistemi di monitoraggio (AVM) e conta-passeggeri**, rispetto ai quali i concorrenti potranno presentare proposte aggiuntive e migliorative oggetto di valutazione in sede di gara; in coerenza, **il CdS dovrà contenere adeguate clausole volte a verificare e**

¹ A pag. 4 della RdA è menzionato "uno specifico ordine del giorno (approvato) dal Consiglio Comunale recepite, anche, le indicazioni del Consorzio Universitario di Agrigento", senza alcun ulteriore dettaglio in merito a tali richieste.

incentivare la corretta tenuta in funzione da parte dell'IA di tale strumentazione, anche attraverso adeguati indicatori e penali contrattuali;

- utilizzi i dati raccolti, di cui al punto precedente, per individuare i collegamenti caratterizzati da livelli meno significativi di efficacia, in termini di passeggeri trasportati e *load factor*, e **adottare eventuali soluzioni alternative/innovative di mobilità**, maggiormente flessibili e modulabili in funzione dell'effettivo andamento della domanda, quali ad esempio servizi di trasporto "a chiamata", anche in aggiunta a quanto eventualmente già previsto dalla proposta migliorativa del PdE presentata dall'IA in sede di gara; allo scopo, nei limiti consentiti dall'ordinamento, il nuovo CdS dovrà includere specifiche **clausole di flessibilità** (come peraltro già previsto nella RdA, pag. 4);
- definisca nella documentazione di gara adeguati **criteri-guida delle proposte migliorative del PdE** che i partecipanti alla gara dovranno predisporre, specificando i vincoli e gli elementi "minimi" non derogabili, nonché fornendo i dati e le informazioni di supporto disponibili, con riferimento a titolo esemplificativo e non esaustivo a: integrazione dell'offerta di TPL con altre soluzioni di mobilità presenti (i.p. *sharing mobility*), sviluppo del servizio in sintonia con la vocazione turistica del territorio, anche coordinandone l'offerta in periodo scolastico tenuto conto della differente stagionalità della domanda, progettazione di soluzioni flessibili, di cui al punto precedente, con specifico interesse all'esteso agglomerato urbano, caratterizzato da numerose frazioni/località.

Obiettivo principale di tali previsioni dovrà essere il superamento delle criticità insorte sull'adeguatezza del servizio attuale alla domanda di mobilità e alle esigenze espresse dal territorio (*supra*), nonché il raggiungimento di adeguate **prestazioni di efficienza ed efficacia** del servizio offerto, che al momento non paiono pienamente soddisfacenti alla luce dei dati resi disponibili, con riferimento in particolare al *coverage ratio* (rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi) complessivamente pari a ca. il 20%, valore inferiore al limite minimo prescritto dall'art. 19, comma 5, del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422.

2. Sulla disciplina dei beni strumentali

L'assetto definito dall'EA configura una significativa necessità per l'IA di **rivolgersi al mercato**, o di ricorrere a mezzi/infrastrutture di previgente proprietà, per poter disporre degli *asset* utili allo svolgimento del servizio (autobus, depositi, paline e altri cespiti), dal momento che i beni di proprietà del GU sono tutti qualificati come "commerciali", senza quindi alcun vincolo di messa a disposizione e/o subentro.

In tale ambito, peraltro, si prefigura un significativo **impegno di risorse** in capo all'IA da destinare nel corso dell'affidamento al rinnovo del materiale rotabile e dei sistemi tecnologici di gestione e monitoraggio del servizio, sulla base di uno specifico "*Piano investimenti*" da predisporre in sede di offerta (RdA, pag. 5).

Alla luce di quanto sopra, si ravvisa l'opportunità che l'EA stabilisca un **congruo tempo intercorrente tra la data di aggiudicazione e quella di avvio del servizio**, per agevolare la definizione/attuazione di tali adempimenti, tra cui in particolare rileva la messa in esercizio di una flotta "*dotata di un sistema AVM atto a rilevare il servizio reso*" (*ibidem*, pag. 7), nonché l'eventuale attrezzaggio di tutte le fermate con l'adeguata dotazione (paline, orari, ecc.; *infra*).

Con specifico riferimento al materiale rotabile individuato, si riscontra nella documentazione trasmessa un'apparente contraddizione in merito alla **presenza di (eventuali) autobus acquisiti con risorse pubbliche**, in particolare:

- a pag. 5 della RdA è esplicitamente dichiarato che non sono "*presenti beni a contribuzione pubblica*";
- nella medesima pagina della RdA è riportato invece che "*è previsto il passaggio dei mezzi oggetto di contribuzione pubblica al VNC (Valore netto contabile, n.d.r.), i quali saranno indicati in data room con riferimento all'assetto al 31/12/2022, prevedendo ovviamente un aggiornamento degli stessi all'effettivo subentro*", concetto ripreso anche nella successiva pag. 6, ove si specifica che "*solo i beni oggetto di contribuzione pubblica saranno trasferiti al gestore subentrante da parte dei gestori uscenti*".

Si ritiene pertanto necessario che l'EA **chiarisca tale apparente contraddizione**, emendando gli eventuali refusi testuali.

Sul medesimo aspetto rileva inoltre come il Comune abbia individuato (RdA, pag. 5) *“come requisito minimo di gara una **vetustà dei mezzi non superiore ad anni 10**”*. Oltre a non specificare se tale requisito debba essere garantito dall'IA in ogni anno della durata contrattuale, l'obiettivo non risulta pienamente in linea con quanto di norma adottato in similari procedure di affidamento, ove è richiesta una vetustà inferiore, tenuto anche conto delle risorse pubbliche da dedicare al rinnovo del parco rotabile, attualmente rese disponibili dai numerosi piani nazionali approvati in materia.

Si ritiene pertanto opportuno che **l'EA approfondisca ulteriormente tale aspetto, chiarendo in sede di RdA e documentazione di gara il requisito sopra menzionato**, sia con riferimento all'effettiva disponibilità di finanziamenti pubblici, tema non oggetto di specifica trattazione nella RdA, sia con riferimento alla possibilità di definire obiettivi maggiormente sfidanti in termini di età massima del singolo veicolo ed età media del parco veicolare complessivo.

Da ultimo, si evidenzia che **la RdA limita la trattazione del tema dei beni immobili strumentali al solo deposito**, di proprietà del GU, **senza alcuna focalizzazione su altri asset** significativi, con riferimento ad esempio alle fermate presenti sul territorio interessato e relative dotazioni: segnaletica orizzontale e verticale (paline), quadri orari, pensiline, sedute e altri elementi di arredo.

Al riguardo, l'EA dovrà:

- **definire il set “minimo” di dotazioni delle fermate/banchine** sulla base delle condizioni attuali, fermo restando la possibilità per ogni concorrente di formulare *“(p)roposte di miglioramento delle fermate e di installazione di nuove pensiline anche dotate di strumenti di informazione digitale”* (RdA, pag. 10);
- **garantire l'accesso alle banchine/fermate**, al fine consentire gli allestimenti in capo all'IA che si renderanno contrattualmente necessari, in quanto previsti in sede di gara o proposti nella relativa offerta.

Si ritiene pertanto necessaria un'**integrazione della RdA**, anche tenuto conto del tempo utile ad adeguare le fermate con le dotazioni richieste/previste e dei potenziali effetti economici sull'esecuzione del servizio derivanti da condizioni di degrado di tali cespiti e conseguenti oneri manutentivi in capo all'IA.

3. Sulla disciplina del personale

Sulla base di dati resi disponibili dal GU, l'EA ha individuato il perimetro del personale attualmente preposto allo svolgimento del servizio di TPL in oggetto, specificando esclusivamente il numero di addetti interessati (48, di cui 36 deputati alla mansione di “conduzione”) e il corrispondente costo.

Pertanto, i dati esposti **non riportano tutte le informazioni di cui all'Annesso 6** alla delibera n. 154/2019 (Tabella 3, sezione *“Personale da trasferire”*), come previsto dalla Misura 21 della delibera n. 154/2019, ritenendosi necessaria un'adeguata integrazione nell'ambito della documentazione di gara.

Peraltro, dalla RdA **non emerge con sufficiente chiarezza che il personale del GU individuato sarà oggetto di trasferimento alla nuova IA** nel rispetto delle disposizioni normative e regolatorie vigenti, rendendosi necessaria una specificazione in merito da parte dell'EA, integrando opportunamente il documento in oggetto.

4. Sui requisiti di partecipazione

L'EA ha identificato, coerentemente con le disposizioni legislative vigenti, i requisiti *“speciali”* di partecipazione alla gara di cui gli operatori dovranno essere in possesso.

In tale ambito, tuttavia, non risulta descritta alcuna **disciplina in merito a eventuali operatori plurisoggettivi** interessati (Associazioni/Raggruppamenti Temporanei di Imprese, Consorzi o altre forme di aggregazione), rendendosi opportuna un'integrazione in merito nella RdA e/o nella documentazione di gara.

Dall'analisi dei contenuti della sezione della RdA dedicata (§ 5), si sono inoltre riscontrati alcuni **refusi non riconducibili allo scenario di affidamento** in oggetto, in particolare laddove si fa riferimento a *“l'estratto del disciplinare/lettera di invito relativo ai requisiti di partecipazione”* (documento non esistente), alla capacità economico-finanziaria (subb. a) e b) a pag. 8) da riferirsi al corrispettivo del *“lotto a cui si intende partecipare”*

(riferimento non coerente con la procedura, che prevede un solo lotto), nonché alla capacità tecnica e professionale dell'operatore (sub. a), pag. 9) da riferirsi al volume di produzione "per ciascun lotto a cui intende partecipare" (*ibidem*).

Tali refusi della RdA dovranno essere opportunamente emendati.

5. Sui criteri di aggiudicazione

La trattazione proposta nella RdA **non risulta del tutto esaustiva**: l'EA ha infatti individuato e descritto i criteri di natura "tecnica" sulla base dei quali saranno valutate le offerte dei partecipanti alla gara, come previsto dalla Misura 20 della delibera n. 154/2019, ma non ha determinato alcuna modalità di ponderazione degli stessi, specificando che "sta ancora definendo la puntuale suddivisione dei punteggi" (RdA, pag. 9).

Pertanto, allo stato attuale, **non è possibile esprimere valutazioni** di merito, pur osservando la sostanziale coerenza dei criteri individuati con quanto previsto dalla regolazione vigente, al netto di alcuni criteri di aggiudicazione riportati nella RdA (*ibidem*) che risultano difficilmente intelleggibili e, di conseguenza, non univocamente quantificabili attraverso i suddetti punteggi (cfr. i.p. "Conoscenza del contesto di riferimento", "Capacità di limitare interruzioni del servizio").

6. Sugli obiettivi del CdS

Analogamente a quanto sopra, la RdA offre una **trattazione meramente qualitativa** del tema, evidenziando da un lato che "(l)a definizione degli obiettivi di qualità [...] è in corso da parte del Comune" (RdA, pag. 10) e rimandando dall'altro a 2 specifici **Allegati al CdS, non resi disponibili**, rispettivamente dedicati a:

- gli "Indicatori di efficacia ed efficienza", di cui alla Misura 16 della delibera ART n. 154/2019, per i quali saranno previsti/definiti "obiettivi contrattuali, [...] indicatori tecnico-economici quantificabili, verificabili e confrontabili, [...] le penali applicabili in caso di mancato raggiungimento dei predetti obiettivi, [...] il sistema di premialità, le modalità di monitoraggio" (*ibidem*);
- la "Qualità", in coerenza con quanto disposto dalla delibera ART n. 53/2024 del 18 aprile 2024, definendo "i livelli minimi qualitativi richiesti relativamente ai fattori di qualità" (*ibidem*) previsti dalla regolazione.

Pertanto, anche in questo caso, **non è possibile esprimere valutazioni** di merito, pur prendendosi atto dell'intento dell'EA di conformarsi alla regolazione dell'Autorità. Al riguardo pare utile ricordare come tutti gli indicatori di cui alla delibera n. 53/2024 (applicabili al TPL automobilistico) dovranno essere contenuti nel CdS e che l'EA potrà valutare l'introduzione di **eventuali indicatori aggiuntivi**, a integrazione di quanto previsto dalla regolazione, al fine di misurare specifici elementi di qualità del servizio considerati di interesse.

7. Sui criteri di predisposizione del PEFS

La metodologia adottata dall'EA risulta sostanzialmente coerente con la disciplina regolatoria vigente, in termini di adozione del PEFS e delle procedure di riequilibrio periodico del CdS, di cui alle Misure 14, 22 e 26 e all'Allegato 5 della delibera n. 154/2019.

In tale ambito, tuttavia, si rilevano puntuali evidenze, che dovranno essere oggetto di adeguata **integrazione nella RdA**:

- *in primis*, si riscontra come la valorizzazione di alcune *assumptions* del PEFS, laddove non sono disponibili dati forniti dal GU (*supra*), si basi su "standard di mercato" (RdA, pag. 10) genericamente menzionati, **senza alcuna specificazione delle fonti** da cui l'EA avrebbe desunto i relativi riferimenti; in tale ambito, peraltro, alcuni criteri parrebbero significativamente sotto-dimensionati (i.p. consumo di lubrificanti e vita utile degli pneumatici), sebbene i relativi effetti sulla stima complessiva dei costi operativi siano da ritenersi trascurabili;
- inoltre, nella documentazione disponibile non risulta sviluppata **specifico trattamento/descrizione del sistema tariffario vigente**, né delle modalità di aggiornamento, da definirsi ai sensi della Misura 27 della delibera n. 154/2019; sul tema, emergono esclusivamente generici "impegni comunali per l'adeguamento inflattivo delle tariffe" (RdA, pag. 4), ripresi anche in sede di predisposizione del PEFS

(*ibidem*, pag. 11) con riferimento a un tasso annuo del 2%, coerente con le previsioni del DEF 2024; **non è pertanto possibile, al momento, esprimere alcuna valutazione** in merito al sistema tariffario vigente e alle scelte/modalità previste dal Comune a fini di aggiornamento periodico, fermo restando che tali informazioni sono essenziali per i partecipanti alla futura gara;

- sempre con riferimento ai **ricavi da traffico**, nell'ambito della predisposizione del PEFS è previsto un ulteriore incremento del 2% su base annua (sul valore indicizzato), derivante da un **non meglio specificato "aumento di domanda"** (RdA, pag. 11); tenuto conto dell'invarianza del servizio offerto (*supra*), le motivazioni che hanno portato l'EA a stimare tale incremento non risultano oggetto di adeguato approfondimento, non essendo presenti analisi della domanda, né descritte le relative metodologie di previsione adottate;
- infine, in esito alla predisposizione del PEFS, **il Comune non ha sviluppato alcun confronto del costo di esercizio dei servizi oggetto di affidamento con il "costo standard"** di cui al decreto ministeriale 28/03/2018, n. 157, al fine di valutare (eventuali) scostamenti, alla luce delle peculiarità del servizio di TPL oggetto di affidamento.

8. Sul Piano di Accesso al Dato

Il Comune ha definito i contenuti del PAD in sostanziale coerenza con quanto previsto dalla delibera n. 154/2019. Tuttavia, come anticipato, **non è oggetto di specifica trattazione il tema del monitoraggio delle frequentazioni** (passeggeri per corso e saliti/discesi per fermata), limitandosi il Piano a prevedere tale attività "*(s)e la tecnologia offerta dall'aggiudicatario lo permetterà*".

Si ritiene, pertanto, opportuno che **l'EA identifichi un'adeguata metodologia di rilevamento**, anche in assenza di soluzioni tecnologiche dedicate, prevedendo il monitoraggio periodico dei passeggeri saliti/discesi per corsa e per fermata, al fine di verificare l'efficacia del servizio offerto e superare l'attuale asimmetria informativa, integrando di conseguenza i contenuti del Piano.

Nell'ambito del PAD, inoltre, si osserva che **l'accesso "libero" ai dati da parte di terzi** è al momento limitato esclusivamente al PdE, che sarà reso disponibile in formato GTFS *open access*; è pertanto necessario che **l'EA integri il Piano, ampliando l'insieme di dati ed informazioni da rendere disponibili a terzi**, in coerenza con quanto indicato alla Misura 4, punto 10, della delibera n. 53/2024.

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.

Si rammenta che, ai sensi della Misura 2, punto 2, della delibera n. 154/2019, la versione definitiva della RdA dovrà essere **pubblicata sul sito web istituzionale dell'EA**, dandone riscontro all'Autorità, e che, ai sensi della Misura 14, punto 3, della medesima delibera, il Comune dovrà rendere noto nella documentazione di gara il solo corrispettivo risultante dal PEFS, senza ostensione dei relativi schemi predisposti.

Si segnalano, infine, gli obblighi di pubblicazione previsti in capo all'EA dall'art. 31, commi 1 e 2, del d.lgs. 201/2022, riferiti alla relazione ex art. 14, comma 3, del medesimo decreto.

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)