

Il Segretario generale

Alla Città di Lecce  
Polizia Locale e Protezione Civile – Mobilità e Viabilità  
c.a. Comandante *Donato ZACHEO*  
PEC: [protocollo@pec.comune.lecce.it](mailto:protocollo@pec.comune.lecce.it)

**Oggetto: Osservazioni sulla “Relazione di Affidamento” ex delibera 154/2019, avente ad oggetto l’affidamento in house a SGM S.p.A. dei servizi di TPL urbano della Città di Lecce.**  
(rif. Vs. note prot. nn. 97665/2023 del 31/05/2023 e 134113/2023 del 31/07/2023).

Esaminata la “Relazione illustrativa dell’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 (di seguito: delibera 154/2019) e trasmessa con Vs. prot. n. 97665/2023 del 31/05/2023 (acquisito al prot. ART n. 18751/2023 di pari data), nonché la nota di chiarimento/approfondimento di cui al Vs. prot. n. 134113/2023 del 31/07/2023 (acquisita al prot. ART n. 33594/2023 di pari data; di seguito: nota integrativa), si formulano le seguenti osservazioni, che tengono conto degli esiti della discussione tenutasi in occasione della riunione del Consiglio dell’Autorità in data 14 settembre c.a.

Il nuovo affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale in oggetto (di seguito: TPL) è disposto a favore del gestore uscente (Società Gestione Multipla S.p.A., di seguito: SGM), in regime *in house providing*, per una produzione di ca. 2,2 Mvett\*km/anno; nel rispetto di quanto previsto dalla citata delibera 154/2019, la RdA riporta pertanto:

- gli esiti della consultazione dei portatori d’interesse;
- la descrizione dei beni strumentali essenziali/indispensabili (materiale rotabile, infrastrutture, altri cespiti) e del personale preposto all’erogazione del servizio, senza previsione di trasferimento in capo al futuro gestore;
- gli aspetti qualitativi e gli obiettivi di efficienza/efficacia dei servizi oggetto del nuovo affidamento;
- i criteri di redazione del Piano Economico-Finanziario simulato (di seguito: PEF);
- i contenuti del Piano di Accesso al Dato (di seguito: PAD).

Secondo le disposizioni dell’art. 4-bis del decreto-legge n. 78 del 1/07/2009, la Città di Lecce ha previsto di affidare mediante procedura ad evidenza pubblica il 10% dell’ammontare dei servizi di TPL di propria competenza (per ca. 250.000 vett\*km/a) a un soggetto diverso da quello su cui esercita il controllo analogo; tale procedura non è oggetto della RdA trasmessa.

### **1. Sui servizi oggetto di affidamento**

Come anticipato, codesto Ente Affidante (di seguito: EA) ha adottato la scelta di affidare *in house providing* all’attuale gestore, per ulteriori 9 anni, i servizi in oggetto; tale scelta è motivata *inter alia* dall’obiettivo della Città di Lecce di attuare una politica di mobilità integrata del TPL e della sosta tariffata/ZTL, convergendo sulla medesima Impresa Affidataria (SGM, di seguito anche: IA) per il periodo 2023-31, al fine di promuovere l’intermodalità e lo *shift* modale dal mezzo privato a quello pubblico, migliorando il modesto *coverage ratio* dei servizi (dall’attuale 13% a un atteso 20%), anche grazie a specifici interventi sulla ZTL, la sosta tariffata e i parcheggi d’interscambio, che porteranno a un maggior *modal split* verso il TPL.

Questo obiettivo è correlato al recente incremento dei “servizi minimi” di TPL urbano di competenza della Città di Lecce, previsto dalla deliberazione della Giunta Regionale n. 2304 del 09/12/2019, sulla base del quale

**U**  
AUTORITA' DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI  
COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE DIGITALE  
Protocollo N. 0043985/2023 del 14/09/2023  
Firmatario: GUIDO IMPROTA

l'EA ha avviato una revisione complessiva della rete, che sarà progressivamente potenziata nel corso del nuovo affidamento, a partire dal 2023.

In tale ambito, si osserva come il perimetro dell'offerta, desumibile dai Programmi di Esercizio delle linee interessate nell'arco temporale del nuovo affidamento (Allegato 1 alla RdA), contemplici **prevalentemente collegamenti di TPL di tipo tradizionale**, basati cioè su percorsi/fermate e orari/frequenze predeterminati. Ferme restando tali modalità di servizio, che ordinariamente connotano il TPL di linea, nell'arco dei 9 anni di rinnovo dell'affidamento potrebbero trovare utile sviluppo anche **soluzioni innovative**, maggiormente flessibili e modulabili in funzione dell'effettivo andamento della domanda, in analogia con i servizi di trasporto a chiamata "Night Bus", la cui sperimentazione è già prevista, per i soli periodi estivi, a partire dal 2028.

Tenuto conto, inoltre, della progressiva applicazione del piano di revisione della rete del TPL urbano, rileva come la RdA evidenzia esplicitamente la necessità *"di verificare in sede di attuazione i vantaggi e gli svantaggi della riprogrammazione della rete, al fine di determinare eventuali rettifiche ed adeguamenti, anche sulla scorta del monitoraggio dei dati della gestione e del confronto con i servizi storici"* (pag. 36); in tale ambito, si ritiene opportuno che il nuovo Contratto di Servizio (di seguito: CdS) preveda l'adozione di un adeguato **sistema di monitoraggio** dell'offerta, in termini di **coverage ratio e load factor per linea/direttrice**, utilizzando i dati raccolti per individuare i collegamenti caratterizzati da livelli meno significativi di efficacia ed efficienza e adottare, ove ritenuto opportuno, soluzioni alternative di mobilità collettiva, tra cui anche i servizi flessibili sopra richiamati. Tali dati saranno anche utili per verificare l'effettiva redditività dei servizi, alla luce degli ambiziosi obiettivi di incremento dei ricavi da traffico, attesi nel periodo di validità del nuovo CdS (*infra*).

## **2. Sui beni strumentali e i relativi investimenti**

La RdA descrive i beni essenziali ed indispensabili allo svolgimento del servizio, con riferimento al materiale rotabile e alle infrastrutture (impianti filoviari, depositi, autostazione, fermate).

In tale ambito, sono previsti nell'arco temporale del nuovo affidamento **investimenti a carico di SGM** sia in materiale rotabile (20 autobus *diesel* usati e 2 microbus elettrici di nuova immatricolazione), sia in infrastrutture (nuova sede aziendale e riqualificazione fermate/capilinea), sia in beni mobili quali sistemi di bigliettazione elettronica, trasporto a chiamata (*supra*) e monitoraggio automatico della flotta.

La RdA riporta anche gli **interventi pianificati dalla Città di Lecce** nell'ambito delle menzionate politiche urbane volte a massimizzare il ruolo del TPL, quali la realizzazione di una nuova autostazione d'interscambio presso l'ex Foro Boario, la realizzazione di corsie riservate e la riqualificazione di alcune fermate e del capolinea sito presso la stazione ferroviaria. Non sono invece previsti nel corso del nuovo affidamento interventi a carico dell'Amministrazione per il rinnovo del materiale rotabile.

Con riferimento agli investimenti previsti, tenuto conto delle previsioni dell'Annesso 7 alla delibera 154/2019, nonché con riferimento alle recenti disposizioni dell'art. 25, comma 2, del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 (di seguito: d.lgs. 201/2022), in materia di *"obblighi di trasparenza dei gestori"* dei servizi pubblici locali, si ritiene opportuno che nel nuovo CdS:

- siano adottati adeguati **indicatori di monitoraggio sull'effettiva attuazione degli investimenti programmati** e sia definito un **correlato sistema di penali** (vd. successivo § 3), in caso di mancato rispetto dei tempi di attuazione predefiniti per responsabilità riconducibili al gestore (SGM);
- siano stabiliti specifici **obblighi di trasparenza in capo all'affidatario**, al fine di rendere pubblico annualmente, con atti e dati comprensibili, il livello di investimenti effettuato in relazione a quanto programmato, nonché di rendere disponibile ogni altra informazione di natura operativa e/o gestionale ritenuta utile dall'EA.

### **3. Sulle condizioni di qualità del servizio e gli obiettivi di efficienza ed efficacia**

In coerenza con quanto disposto dalla delibera 154/2019, la RdA riporta la descrizione degli aspetti qualitativi del servizio individuati dall'EA, con riferimento alle "condizioni minime di qualità" che devono essere garantite da SGM nel corso dell'affidamento, prevedendo nel CdS sia l'individuazione di specifici fattori/indicatori, soggetti a obblighi di monitoraggio e rendicontazione, sia l'applicazione di un sistema di penali in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi minimi concordati.

Analogamente, l'EA individuerà nel CdS specifici obiettivi di efficienza ed efficacia, il cui raggiungimento sarà monitorato attraverso *Key Performance Indicators* (di seguito: KPI), definiti in coerenza con l'Annesso 7 alla delibera 154/2019 e costituenti parte integrante del PEF. Il prospetto dei KPI individuati, non presente nella RdA, è stato trasmesso in allegato alla menzionata nota integrativa.

In tale ambito, sempre nell'ottica di perseguire adeguate condizioni di "trasparenza dei gestori" dei servizi pubblici locali, si ritiene opportuno che l'EA preveda nel nuovo CdS **la messa a disposizione di soggetti terzi, da parte di SGM, dei dati consuntivati relativi alla qualità, efficienza ed efficacia del servizio** e ai risultati/*target* conseguiti in coerenza con i KPI individuati, tramite periodica pubblicazione (almeno annuale) sugli opportuni canali di comunicazione e diffusione.

Con riferimento a tale aspetto, nella RdA è specificato che "l'alea derivante dall'andamento dei ricavi del traffico e dalla domanda di trasporto servita, [...] resta a carico del gestore, nelle forme e nella misura che verranno definite più specificamente nel contratto di servizio e nella matrice dei rischi" (pag. 43), la cui predisposizione è prevista in conformità all'Annesso 4 della delibera 154/2019 (pag. 41).

Si raccomanda al riguardo che, nella suddetta matrice, **l'allocazione dei rischi avvenga con riferimento alla parte contrattuale che presenta la maggiore capacità di controllo e gestione** degli stessi, pur tenendo conto della natura *in house* dell'affidamento che attenua la separazione tra soggetto proprietario affidante e IA. In ogni caso, per l'allocazione dei rischi va considerato che sulla variazione della domanda di trasporto ha effetto/incide significativamente anche l'attuazione delle politiche di mobilità (sopra citate), che esulano dalla sfera di controllo dell'IA.

Si ritiene inoltre necessario formulare indicazioni in relazione al **sistema incentivante da disciplinare all'interno del CdS**, con specifico riferimento sia alle penali da prevedere in caso di mancato raggiungimento delle CMQ, degli obiettivi di efficienza ed efficacia, di cui ai suddetti KPI, e/o di altri obblighi contrattuali (i.p. gli investimenti pianificati), sia ai meccanismi premianti da attivare in caso di superamento di eventuali soglie prestazionali contrattualmente predefinite. È infatti evidente che, nel caso di società *in house*, una decurtazione del corrispettivo a titolo di penalità si risolve in una partita di giro, incorrendo in un problema di circolarità, dal momento che il soggetto controllante (nel caso *di specie*, la Città di Lecce) riveste il duplice ruolo di EA e di proprietario/finanziatore dell'IA. Pertanto, è necessario che l'effetto, deterrente o incentivante, del sistema di penali/premi agisca sulla capacità gestionale dell'IA, incidendo ad esempio sulla remunerazione variabile del personale ed in particolare di quello con funzioni direttive.

Va in tale ambito evidenziato che, nel rispetto delle disposizioni dell'art. 17, comma 5, del d.lgs. 201/2022, il **mantenimento dell'affidamento in house** deve essere giustificato "sul piano economico e della qualità dei servizi, [...] anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione" del CdS; pertanto, in caso di reiterate inottemperanze agli obblighi o di mancato raggiungimento degli obiettivi predeterminati, l'affidamento in oggetto dovrebbe essere riconsiderato, inserendo al riguardo una **specifico disciplina nel CdS**.

### **4. Sui criteri di definizione del PEF**

Ai fini dell'affidamento in oggetto, la Città di Lecce ha redatto uno specifico PEF sulla base degli schemi di cui all'Annesso 5 alla delibera 154/2019, trasmesso in allegato alla menzionata nota integrativa. La RdA (pag. 61) specifica che l'EA prevede di verificare periodicamente, di concerto con SGM, l'equilibrio economico-finanziario del CdS, adeguando qualora necessario il PEF e i correlati obiettivi di efficienza ed efficacia.

Nella RdA sono descritti i criteri individuati e utilizzati dall'EA per la definizione del PEF, in relazione ai quali si formulano le osservazioni nel seguito riportate.

Con riferimento ai **ricavi da traffico**, l'EA prevede una significativa crescita, sino al raddoppio dei valori storici pre-COVID, correlata sia al potenziamento del servizio, sia agli effetti degli interventi sulla ZTL, la sosta tariffata e i parcheggi d'interscambio.

In tale ambito, si evidenzia che la tabella a pag. 57 della RdA, dedicata a illustrare nel dettaglio l'evoluzione dei ricavi da traffico in relazione ai diversi interventi previsti dall'EA, alla voce *"Incremento (...) per potenziamento servizi TPL"* riporta un valore di 82.502 € a partire dal 2028 (pari a poco più del 4%), sebbene sia previsto sin dal 2023 un aumento di percorrenze di ca. il 60%; il restante significativo incremento è infatti attribuito agli altri interventi (*"Sosta tariffata"*, *"conversione Amm. interscambio"*, *"ampliamento zona ZTL"* e *"limitazioni alla circolazione"*); si ritiene pertanto opportuno che **la RdA e la relativa tabella esplicativa siano adeguatamente integrate/modificate**, al fine di meglio chiarire il rapporto intercorrente tra il potenziamento dell'offerta nel tempo (a partire dal 2023) e gli effetti sulla domanda, in termini di efficienza e relativi ricavi attesi.

Inoltre, considerato l'ambizioso obiettivo di raddoppio degli attuali ricavi, si ritiene opportuno (come già evidenziato al § 1) che il nuovo CdS preveda l'adozione di un adeguato sistema di **monitoraggio del coverage ratio e del load factor per linea/direttrice**, ai fini di verificare l'effettiva redditività dei servizi pianificati e, ove ritenuto necessario, adottare soluzioni alternative.

Con riferimento agli **altri ricavi** del futuro CdS, il PEF (Annesso 5/Schema 1, # *"1.b - Altri ricavi e proventi inerenti al servizio"*) considera i risultati della cessione degli autobus afferenti ai servizi destinati a gara, prevista nel 2023, quanto derivante dalla gestione dell'autostazione, anch'essa in capo a SGM, nonché il contributo per l'esercizio del servizio filoviario a carico della Città di Lecce.

In tale ambito, si ritiene opportuno evidenziare che la suddetta voce del PEF dovrebbe ricomprendere solo i **ricavi correlati allo svolgimento del servizio di TPL** oggetto del CdS (cui corrispondono i relativi costi, inseriti nel PEF), mentre eventuali altri proventi diversamente riconducibili, derivanti da origini "esterne" al CdS e/o definiti *ex ante*, sono da considerarsi come fonti di finanziamento a copertura delle compensazioni economiche necessarie all'equilibrio del CdS.

Con riferimento ai **costi operativi**, il PEF espone i costi del carburante ed energia di trazione in relazione ai prezzi al consumo del mese di gennaio 2023, assumendoli sostanzialmente invariati per tutto il periodo di vigenza contrattuale.

In tale ambito, non paiono adeguatamente considerate le **dinamiche inflattive e/o di mercato**, che potrebbero determinare nel corso del nuovo affidamento un incremento dell'indice dei prezzi, con conseguenze potenzialmente significative su tali costi e sul PEF. Si ritiene pertanto opportuno che, nel previsto processo di verifica periodica del CdS (*supra*), **l'EA ponga particolare attenzione agli effetti** di tali dinamiche, che possono influire **sulla determinazione della compensazione variabile**, da garantire ai fini dell'equilibrio economico contrattuale in applicazione dello Schema 3 del menzionato Annesso 5 alla delibera 154/2019.

Alla luce di quanto sopra, si ritiene opportuno che **il CdS preveda un'apposita disciplina della procedura di verifica periodica dell'equilibrio economico-finanziario del CdS**, specificando come nelle diverse occorrenze, anche in funzione della relativa matrice dei rischi, l'EA procederà ad adeguare il PEF e i correlati obiettivi di efficienza ed efficacia.

Con riferimento alla **remunerazione del capitale** per gli investimenti previsti nel corso del CdS (*supra*), il PEF prevede un valore del tasso del 2,83%, pari al *"WACC reale pre-tax"* di cui all'Allegato "A" alla delibera dell'Autorità n. 49/2023 del 10 marzo 2023, sebbene sia specificato (nella nota integrativa) che *"(l)a valorizzazione dei beni è stata calcolata a valore contabile residuo"*.

In tale ambito, si evidenzia che, ai fini del calcolo dell'utile ragionevole, il WACC determinato dall'Autorità si applica al valore *"reale"* o *"nominale"* in relazione alla scelta effettuata a monte dall'EA sulla **modalità di**

**valorizzazione di tutti gli asset componenti il Capitale Investito Netto (CIN)**, che può essere alternativamente a valore contabile residuo o a valore attuale/di mercato: nel caso di inserimento nel PEF del valore contabile residuo si utilizza il valore nominale, mentre **il valore reale deve essere impiegato esclusivamente in caso di rivalutazione degli asset al valore corrente/di mercato**. Pertanto:

- in caso di investimenti previsti nelle annualità del CdS successive alla prima, la valorizzazione dell'immobilizzazione, che si presuppone al prezzo di acquisto previsto, implica necessariamente l'impiego del tasso nominale (e non reale);
- in caso di beni già nella disponibilità dell'impresa al primo anno di esercizio, il valore inserito a PEF potrà alternativamente essere quello contabile residuo o quello di mercato e, solo in quest'ultimo caso, il WACC applicato potrà essere quello reale.

Alla luce di quanto sopra, ferma restando la necessità che sia stabilita un'unica tipologia di WACC per tutto il periodo di validità del CdS, **si ritiene opportuna una verifica** in merito da parte dell'EA, ai fini della corretta imputazione dei valori di riferimento nel PEF, specificando adeguatamente, ove si mantenga l'attuale previsione, le **motivazioni** correlate alla scelta di adottare un WACC inferiore a quanto determinato dall'Autorità.

Con riferimento, infine, alla menzionata verifica periodica dell'equilibrio economico-finanziario del CdS, si raccomanda alla Città di Lecce l'**applicazione del metodo del price-cap in caso di aggiornamento delle tariffe**, come previsto dalla Misura 27 dell'Allegato "A" alla delibera 154/2019, o di eventuali metodi alternativi ritenuti maggiormente funzionali, sulla base di adeguate motivazioni, al raggiungimento degli obiettivi di miglioramento della qualità e dell'efficienza del servizio di TPL interessato, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 26, commi 4 e 5, del d.lgs. 201/2022.

### **5. Sul Piano di Accesso al Dato**

La RdA descrive il PAD, che sarà disciplinato all'interno del nuovo CdS in coerenza con quanto disposto dalla citata delibera 154/2019, riportando le attività e modalità (*real time*, a consuntivo) di raccolta e messa a disposizione dell'EA delle informazioni relative al servizio erogato, ai ricavi tariffari, alle frequentazioni delle corse e ai processi interni; tali attività sono disposte a carico di SGM.

Con riferimento ai contenuti generali del PAD, si evidenziano i seguenti aspetti, di cui si rende opportuna l'integrazione all'interno della RdA:

- mentre è specificato che i dati *real time* saranno messi a disposizione anche di soggetti terzi, **non vengono fornite informazioni in merito ai dati consuntivati**;
- come anticipato, al fine di garantire un'adeguata completezza del PAD, anche in termini di trasparenza dell'operato del gestore affidatario, si ritiene che rientrino tra i dati da rilevare e rendere disponibili anche gli **investimenti** effettuati (vd. precedente § 2), gli esiti della **consuntivazione delle performance** qualitative e dei KPI di efficienza/efficacia (§ 3).

Con riferimento ai dati relativi alla **frequentazione**, si evidenzia che il PAD (pag. 74 della RdA) menziona tra le possibili modalità di rilevazione un "**sistema conta-passeggeri**" non altrimenti specificato in altra parte della RdA, neppure in termini di investimenti previsti; si ritiene pertanto opportuno chiarire nella RdA **quali autobus** in dotazione (attuale e/o futura) a SGM **siano provvisti di tale sistema** automatico di rilevazione. In caso di effettiva presenza dei conta-passeggeri sul parco mezzi circolante, si ritiene inoltre di suggerire all'EA di prevedere l'implementazione di soluzioni informatiche in grado di **fornire in tempo reale informazioni sull'affollamento** dei mezzi.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, sono rese le osservazioni di cui alla delibera 154/2019, con l'invito a dare seguito a quanto espresso; si ritiene in particolare opportuno che sia adeguatamente revisionata la RdA, anche con riferimento ai contenuti della citata nota integrativa, intervenendo contestualmente sulle previsioni di cui alla correlata documentazione di affidamento e sui contenuti del futuro CdS *in house*.

A fini di vigilanza e verifica del recepimento delle osservazioni formulate, una volta terminato il processo d'integrazione della suddetta documentazione, si richiede la trasmissione della versione aggiornata della RdA – prima della relativa pubblicazione – e dello schema di CdS, completi di allegati.

Con i migliori saluti.

**Guido Improta**

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