

**RELAZIONE ILLUSTRATIVA DELLA MODALITA' DI AFFIDAMENTO
DEI SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE EXTRAURBANO DI
COMPETENZA DELLA REGIONE MOLISE PRESCELTA DALL'ENTE
AFFIDANTE AI SENSI E PER GLI EFFETTI DELL'ART. 14, COMMA 3
DEL D. LGS. N. 201/2022**

Abbreviazioni e acronimi utilizzati

ANAC	Autorità nazionale anticorruzione
ART o Autorità	Autorità di Regolazione dei Trasporti
CdS	Contratto di Servizio
Regione	Regione Molise
Delibera ART n. 64/2024	Procedimento di revisione della delibera n. 154/2019 in adeguamento alle disposizioni del decreto legislativo 201/2022, avviato con delibera n. 90/2023 del 18 maggio 2023
Delibera ART n. 53/2024	Procedimento avviato con delibera n. 22/2023 per l'individuazione delle condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto locale su strada connotati da obblighi di servizio pubblico, ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera d), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214
L.R. n. 19/2000	Legge regionale Molise 24 marzo 2000, n. 19, recante <i>“Norme integrative della disciplina in materia di trasporto pubblico locale”</i>
OSP	Obblighi di Servizio Pubblico
Procedura	Procedura di gara avente ad oggetto l'affidamento dei servizi di TPL extraurbano di competenza della Regione Molise
TPL	Trasporto Pubblico Locale

Premessa

Seguendo lo schema proposto dall'ANAC, pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità, il presente documento costituisce la Relazione prevista dall'art. 14, comma 3, del D. Lgs. n. 201/2022, recante *“Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”*, in merito alla scelta della modalità di gestione dei servizi di TPL extraurbano di competenza della Regione Molise, in considerazione *“[...] delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei*

risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati [...]" (art. 14, comma 2, Lgs. n. 201/2022).

La Relazione contenuta nel presente documento è pertanto redatta al fine di assolvere gli obblighi informativi prescritti dal ridetto art. 14 del D. Lgs. n. 201/2022.

Il documento individua, nel rispetto delle finalità prescritte dalla richiamata disposizione legislativa, i principi oggettivi e le motivazioni della forma di affidamento prescelta per il servizio di cui trattasi. La presente Relazione persegue, inoltre, l'obiettivo di rendere trasparente il procedimento finalizzato all'affidamento del servizio in oggetto, al fine di esplicitare la conformità dell'esercizio della discrezionalità amministrativa dell'Ente affidante alla normativa di riferimento.

Vengono perciò illustrati con la presente Relazione i presupposti amministrativi, articolati in presupposti di legge, gestionali ed economico/finanziari, posti alla base della preferenza espressa dall'Ente per la modalità di affidamento dallo stesso scelta, nel rispetto della normativa applicabile e dei principi di economicità e buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 della Costituzione.

Si riportano di seguito, in via preliminare, le informazioni di base relative al servizio di cui trattasi.

INFORMAZIONI DI SINTESI	
Oggetto dell'Affidamento	Servizi di Trasporto Pubblico Locale extraurbano automobilistico di competenza della Regione Molise ai sensi della L.R. n. 19/2000.
Importo degli Affidamenti	Valore annuo stimato del corrispettivo per l'anno 2027: € 23.060.925,75 al netto dell'IVA, per un importo totale di 213.875.903,87 per i 9 anni di affidamento (al netto degli adeguamenti inflattivi), al netto dell'IVA. Valore annuo stimato dell'affidamento (comprensivo dei ricavi da traffico, di contributi CCNL e degli altri ricavi propri dell'Impresa Affidataria): circa € 34.602.310,39 annuo al netto dell'IVA, per un importo totale di circa € 246.605.525,19 per i 9 anni di affidamento, al netto dell'IVA.
Ente Affidante	Regione Molise
Tipo di Affidamento	Concessione ai sensi del Reg. 1370/2007
Modalità di Affidamento	Affidamento tramite procedura a evidenza pubblica ai sensi del Regolamento (CE) n. 1370/2007
Durata degli Affidamenti	10 anni, avvio del servizio previsto nel primo semestre 2027

Territorio e popolazione interessata dal servizio affidato o da affidare	Il servizio oggetto dell'affidamento interessa l'intero territorio della Regione Molise. Popolazione interessata dalla fornitura del servizio (al 31/12/2025): 287.814
--	--

<u>Soggetto responsabile della compilazione</u>	
Nominativo:	Dott. ssa Dina Verrecchia
Ente di riferimento	Regione Molise
Area/servizio:	Servizio Mobilità
Telefono:	+39 0874.4291
Email/PEC	verrecchia.dina@regione.molise.it regionemolise@cert.regionemolise.it
Data di redazione	18 Giugno 2026

SEZIONE A - CONTESTO GIURIDICO E INDICATORI DI RIFERIMENTO

1. A.1 - Contesto giuridico

La normativa nazionale in tema di Trasporto Pubblico Locale trova il suo principale riferimento nel D. Lgs. n. 422/1997, il quale, nell'ambito del conferimento alle Regioni e agli Enti locali delle funzioni e dei compiti in materia di trasporto pubblico locale, prevede all'art. 18, quale forma ordinaria per l'individuazione del gestore del servizio, il ricorso alle procedure concorsuali sulla base degli elementi del contratto di servizio di cui all'articolo 19 e in conformità alla "*normativa comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici di servizio*".

Il summenzionato decreto, nel tentativo di promuovere una modernizzazione del settore, ha introdotto alcuni punti qualificanti ed, in particolare:

- il decentramento delle funzioni dallo Stato alle Regioni (e da queste agli Enti locali in una logica di sussidiarietà);
- il recupero della programmazione territoriale (dai Piani regionali dei trasporti, ai Piani di bacino, alla definizione dei servizi minimi);
- l'efficientamento del settore;

- la liberalizzazione del settore attraverso l'affidamento dei servizi con procedure concorsuali.

Nel 2007 è stato poi approvato il Regolamento (CE) n. 1370/2007, successivamente modificato dal Regolamento (UE) n. 2338/2016, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia, che stabilisce le modalità (massime) di affidamento dei servizi di TPL, nonché le condizioni alle quali le autorità competenti, se impongono o stipulano obblighi di servizio pubblico, compensano gli operatori di servizio pubblico per i costi sostenuti e/o conferiscono loro diritti di esclusiva in cambio dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, prevedendo procedure di affidamento aperte, eque e non discriminatorie.

Nel 2017, un'ulteriore importante riforma del settore è stata avviata con il decreto legge n. 50/2017, il quale è intervenuto nel disciplinare l'affidamento dei servizi e la scelta del contraente, le compensazioni, i livelli di servizio di trasporto pubblico locale, nonché la definizione degli ambiti e dei bacini del servizio pubblico.

Deve inoltre evidenziarsi che ai sensi dell'art. 149 del D. Lgs. n. 36/2023 (Nuovo Codice degli Appalti) le disposizioni del medesimo Codice non si applicano alla fattispecie in argomento e, pertanto, le stesse potranno essere liberamente richiamate anche solo in parte dalla documentazione che sarà predisposta dall'Ente ai fini dell'affidamento, fermo restando il rispetto dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia economicità e non discriminazione tra gli operatori.

Infatti, in base ai commi 3 e 4 dalla disposizione normativa poc'anzi menzionata *“le disposizioni del codice non si applicano per l'affidamento di contratti concernenti i servizi di trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia o metropolitana”* né alle *“concessioni di servizi di trasporto pubblico di passeggeri ai sensi del Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007”*.

Il sistema di governance del TPL regionale è poi disciplinato dalla normativa regionale, in attuazione degli indirizzi comunitari e nazionali. Nella specie, con Legge Regionale 24 marzo 2000, n. 19 e s.m.i. la Regione Molise ha dato attuazione al D. Lgs. n. 422/1997 per quanto specificamente concerne le competenze alla stessa attribuite, tra le quali rientrano, a norma dell'art. 13 della medesima Legge regionale, quelle relative all'affidamento dei servizi di trasporto extraurbano.

Si rammenta in particolare che, ai sensi dell'art. 11 commi 2 e 3 della Legge regionale in argomento, *“I servizi minimi, i cui costi sono a carico del bilancio regionale, sono definiti per ciascun bacino di traffico in coerenza con quanto previsto dal piano regionale dei trasporti e dai programmi triennali di cui al precedente articolo 5, comma 1, nonché ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo n. 422/1997. L'intesa di cui al comma 2 dell'articolo 16 del decreto legislativo n. 422/1997 è raggiunta, per ciascun bacino di traffico dei trasporti su gomma, mediante stipulazione, tra la Regione e gli enti locali interessati, a norma dell'articolo 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, di un accordo di programma di validità triennale che definisce quantità e standard di qualità dei servizi”*.

In ottemperanza alla norma regionale da ultimo richiamata, a seguito dello svolgimento di apposita Conferenza di Servizi ai sensi dell'art. 14-ter della legge n. 241/1990, conclusasi in data 27 marzo 2026 è stata raggiunta l'intesa per la definizione della rete dei servizi minimi, la quale è stata successivamente approvata con Delibera di Giunta Regionale n. 146 del 20 maggio 2026.

Si precisa inoltre che, ai sensi dell'art. 13, comma 2 della Legge regionale di cui trattasi, *“ai fini di cui al comma 1, l'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale extraurbano ha luogo*

mediante l'esperimento di una gara a procedura aperta e l'aggiudicazione è effettuata secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi del Regolamento CEE 23 ottobre 2007, n. 1370, e per quanto compatibile ai sensi del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici). La rete regionale dei servizi minimi di trasporto pubblico locale extraurbano si considera unico bacino di mobilità. Per il servizio urbano viene messa a gara dal Comune competente per territorio la rete urbana di traffico approvata dalla Regione. I soggetti che possono partecipare alla gara sono quelli previsti dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 [ora D. Lgs. n. 36/2023, n.d.r.]”.

2. A.2 - Indicatori di riferimento e schemi di atto

La procedura di affidamento seguirà quanto definito dall'ART all'interno dell'Allegato A della propria Delibera n. 64/2024, recante *“Procedimento di revisione della delibera n. 154/2019 in adeguamento alle disposizioni del decreto legislativo 201/2022, avviato con delibera n. 90/2023 del 18 maggio 2023. Conclusione del procedimento”* e relativi annessi, in particolare:

- Schemi contratti di servizio – CdS (Annesso 2);
- Schemi di contabilità regolatoria (Annesso 3);
- Matrice dei rischi (Annesso 4);
- Piano economico-finanziario: servizi di TPL su strada (Annessi 5);
- Set informativo minimo (Annesso 6);
- Set minimo indicatori trasporto su strada - KPI (Annesso 7);
- Relazione di affidamento: schema di riferimento per gli affidamenti con gara (Annesso 8a).

Dove esse troveranno specifica applicazione, la procedura seguirà anche le Delibere ART n. 48/2017 (relativamente ai lotti di affidamento) e n. 53/2024 (relativamente alle condizioni minime di qualità del servizio), nonché il DM n. 157/2018 rivolto alla definizione dei costi *standard* dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale e dei criteri di aggiornamento e applicazione.

SEZIONE B – DESCRIZIONE DEL SERVIZIO

1. B.1 - Caratteristiche del servizio

La rete di trasporto pubblico, si compone di 12.290.258,90 bus*km programmati per l'annualità 2025.

La Regione Molise nel 2019, in previsione del bando di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto Pubblico Locale, ha individuato due Lotti di Gara, tenendo conto di aspetti legati alla domanda di mobilità, a fattori collegati alle economie di scala e alla contendibilità del servizio. Tale suddivisione in Lotti di gara è stata approvata dall'ART, insieme con l'intera relazione tecnica relativa alla definizione dei servizi, con il parere n. 12/2019.

Le condizioni territoriali, le dimensioni dei servizi da affidare e la domanda di trasporto non sono variate in modo sensibile. In ogni caso, in questo paragrafo si vuole verificare se le ipotesi relative ai due lotti di gara siano ancora valide ed utilizzabili.

I servizi di TPL extraurbano sono stati articolati nei 2 Lotti di gara riportati in Figura 1 e denominati Lotto 1 e Lotto 2.

Il Lotto 1 raccoglie i servizi esercitati in prevalenza nell'area a Nord-Est della Provincia di Campobasso, a partire dal Comune Capoluogo; in questo lotto, oltre a ricadere, come capolinea principale, il Comune di Campobasso, ricadono anche i Comuni di Termoli e Larino, che rappresentano i centri egemoni secondari del territorio. Il Lotto 2, invece, raccoglie i servizi esercitati in prevalenza nell'area a sud della Provincia di Campobasso e nel territorio della Provincia di Isernia; i capolinea principali dei servizi di questo lotto sono i due Comuni Capoluogo di Provincia. Il Comune di Campobasso è servito da linee appartenenti ad entrambi i Lotti. Inoltre, si fa presente che anche alcuni Comuni non appartenenti alla Regione sono serviti, sempre con servizi di interesse prevalente per la comunità della Regione Molise.

Dal punto di vista dei servizi, in base ai Piani di Esercizio Aziendali (PEA), ogni linea è stata attribuita a un Lotto, in base alla direttrice per cui la linea espleta il servizio; la rappresentazione schematica dell'attribuzione delle linee ai Lotti è riportata in Figura 2. Nella Relazione del 2019 sono riportate informazioni più dettagliate sull'attribuzione dei servizi ai singoli lotti di gara.

La suddivisione in due Lotti di gara ha consentito di semplificare il quadro attuale, in cui operano 29 aziende, e di concentrare, su un numero minore di contratti, le attività di verifica, gestione e controllo.

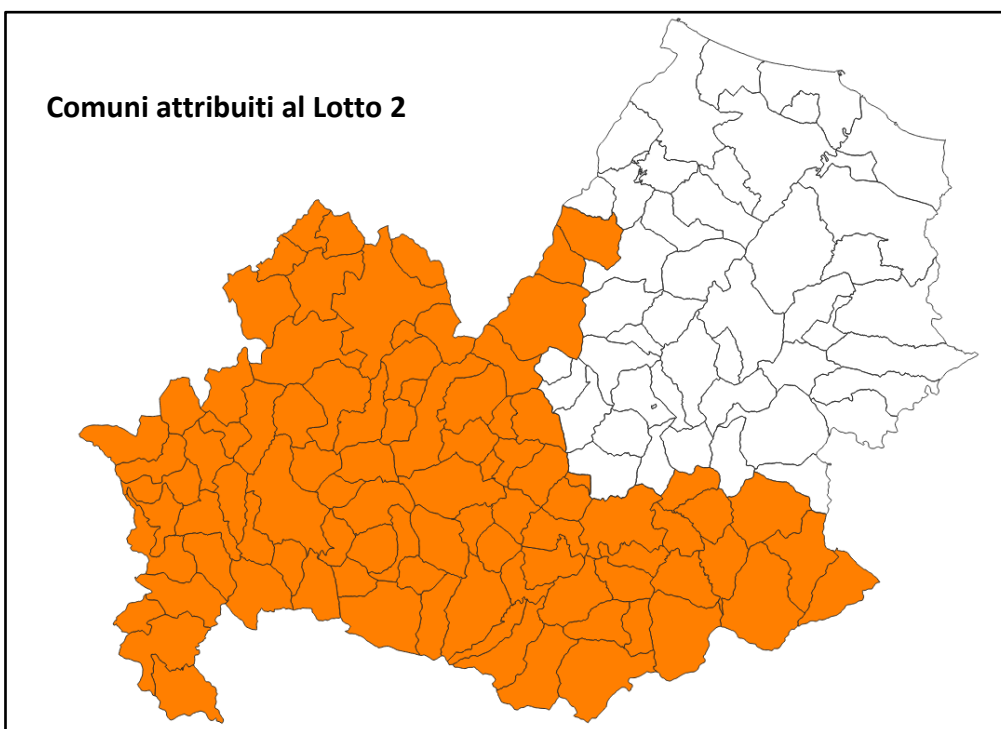
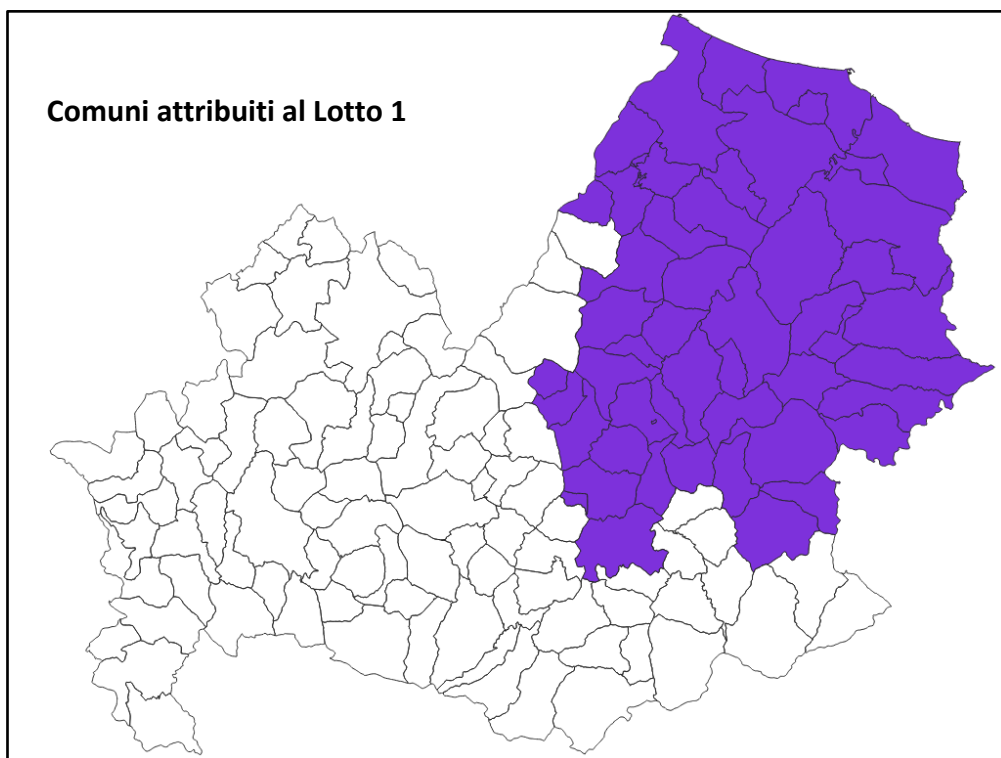


Figura 1 – Attribuzione dei Comuni della Regione Molise ai due Lotti di gara.

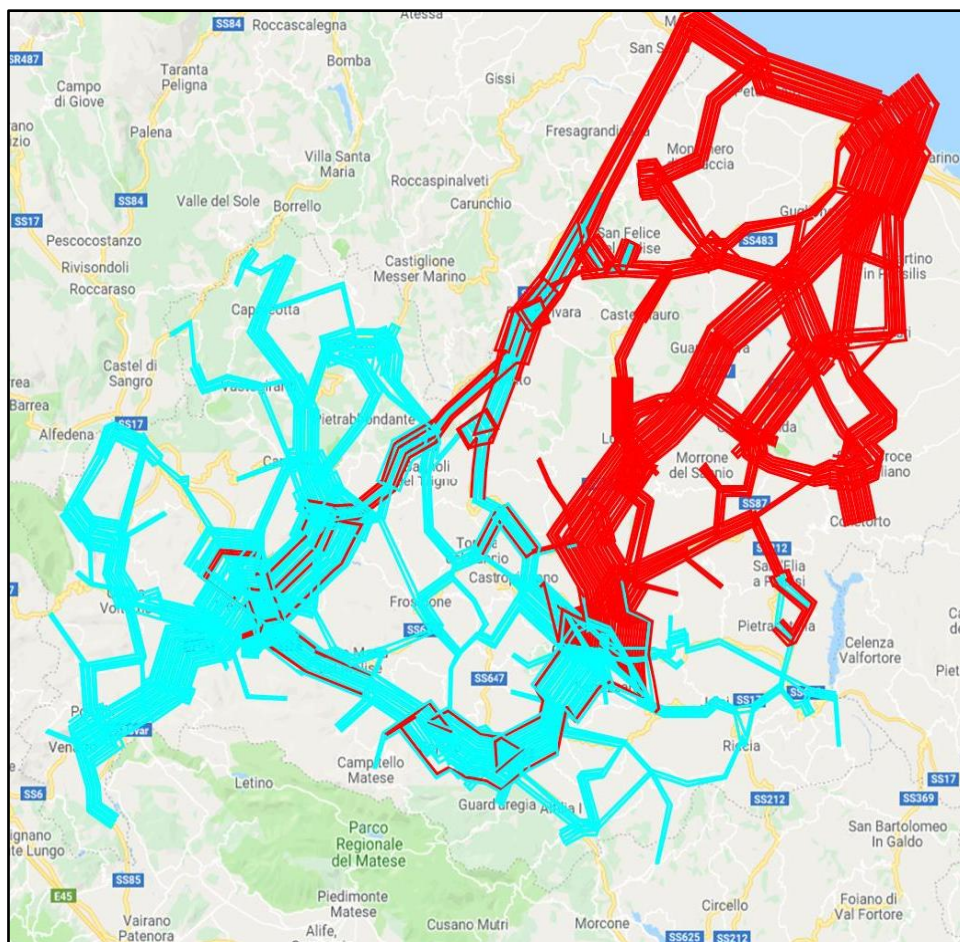


Figura 2 – Attribuzione schematica dei servizi ai due Lotti di gara.

Dal punto di vista dei servizi minimi, come descritti nel paragrafo 1.3.2, le variazioni sono state minimali e dovute a esigenze sorte negli anni, in prevalenza per adattare il servizio alla domanda di trasporto scolastico. I veic-km/anno attribuiti al Lotto 1, che nel 2019 erano pari a 5.930.994,85, per il nuovo affidamento sono previsti pari a 6.448.701,10, con una variazione del +8,73%. I servizi attribuiti al Lotto 2 erano pari a 5.278.030,09 veic-km/anno nel 2019; per il nuovo affidamento, risultano pari a 5.801.296,25, con una variazione del +9,91%. In entrambi i casi le variazioni sono inferiori al 10%. Inoltre, non vi sono variazioni sostanziali nelle linee, ma tutte le modifiche hanno riguardato il numero delle corse effettuate in ciascuna linea, per soddisfare esigenze di mobilità mutate, prevalentemente, come detto, per la mobilità degli studenti.

Queste modifiche mantengono invariate le valutazioni sulla convenienza economica di affidare i servizi su due lotti di gara invece che in un unico Lotto.

Un'ulteriore analisi ha riguardato la domanda di mobilità. Nello studio del 2019 sono stati utilizzati i dati ISTAT sugli spostamenti sistematici, opportunamente estesi e corretti per tener conto delle altre esigenze di spostamento. In questo studio, come dettagliato nel paragrafo 1.3.4, sono stati utilizzati dati di domanda di mobilità basati sui rilievi delle celle telefoniche, forniti da Teralytics e opportunamente verificati. Questi dati, usati per la stima dei ricavi da traffico, consentono anche una verifica della correttezza trasportistica della definizione dei due Lotti di gara. In base alle analisi condotte sulla domanda di trasporto, i due Lotti risultano significativamente indipendenti tra loro. I pass-km del periodo LUN-VEN di marzo 2025 (e risultati simili si ottengono negli altri periodi) sono "condivisi" tra i due Lotti solo per il 10,8%, cioè, hanno origine e destinazione appartenenti a due

lotti differenti; il restante 89,2% è attribuibile solo al Lotto 1 o al Lotto 2. Questa analisi evidenzia come la suddivisione dei servizi tra i due Lotti di gara, oltre che per motivi geografici e di necessità gestionali per le aziende affidatarie, sia pienamente giustificata dalla struttura della domanda di trasporto.

Queste analisi e valutazioni consentono di concludere che la ripartizione nei due Lotti di gara stabilita nello studio del 2019 sia del tutto valida e utilizzabile ai fini dell'affidamento dei servizi.

I servizi da porre a base di gara, così come individuati dall'Ente affidante, in base a studi svolti negli anni precedenti e a modifiche apportate in corso d'opera, con l'obiettivo di migliorare l'efficacia del servizio erogato e compatibilmente con le risorse disponibili, sono complessivamente pari a circa 12,2 milioni di bus-km, esclusivamente di servizi automobilistici.

Il Lotto 1 prevede 52 linee e i servizi si sviluppano prevalentemente nell'area Nord-Est della Regione Molise e interessano, tra gli altri, i Comuni di Campobasso, Larino e Termoli. Il Lotto 2 prevede, invece, 81 linee e i servizi si sviluppano prevalentemente nella Provincia di Isernia e, nella provincia di Campobasso, limitatamente nell'area a sud del comune capoluogo di Regione.

2. B.2 - Obblighi di servizio pubblico e relative compensazioni

Gli obblighi di servizio pubblico (OSP) definiscono, come noto, delle condizioni particolari cui i gestori del servizio di TPL devono sottostare al fine di garantire la qualità e la continuità del servizio per gli utenti. I servizi assoggettati a OSP possono quindi identificarsi con i Servizi di Interesse Economico Generale di cui all'art. 86 TFUE, definiti come i *“servizi forniti dietro retribuzione, che assolvono missioni d'interesse generale e sono quindi assoggettati dagli Stati membri a specifici obblighi di servizio pubblico”*.

Gli OSP possono riguardare vari aspetti del servizio, come la frequenza delle corse, la copertura territoriale, la qualità del servizio, la sicurezza dei passeggeri, l'accessibilità per persone con disabilità e la sostenibilità ambientale.

La normativa europea prevede che gli OSP siano specificati in modo chiaro e preciso nell'ambito della procedura di gara, in modo che tutti i potenziali operatori economici siano in grado di conoscere gli obblighi cui devono sottostare e di presentare un'offerta in linea con tali requisiti.

In base a quanto riportato nel considerando n. 33 del Regolamento (CE) n. 1370/2007 (che richiamano direttamente la sentenza del 24 luglio 2003 della Corte di giustizia delle Comunità europee nella causa C-280/00, *Altmark Trans GmbH*) e comunque in base alla succitata pronuncia, applicabile a tutte le tipologie di aiuto di Stato in qualsiasi ambito operanti, affinché la compensazione degli obblighi di servizio pubblico non costituisca aiuto di Stato ai sensi dell'Art. 107, par. 1, del TFUE, devono essere rispettati quattro criteri cumulativi:

- 1) l'impresa beneficiaria deve essere incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro;
- 2) i parametri per il calcolo della compensazione devono essere definiti, in via preventiva, in modo obiettivo e trasparente;
- 3) la compensazione non può eccedere l'importo necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole;

- 4) quando la scelta dell'impresa a cui affidare il servizio non venga effettuata nell'ambito di una procedura di gara che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire i servizi al costo minore per la collettività, il livello della compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi di un'impresa media, gestita in modo efficiente.

Da ciò deriva la necessità di regolare gli OSP all'interno di uno specifico Contratto di Servizio tra l'Amministrazione pubblica e il fornitore del servizio, che definirà le condizioni e le modalità per la gestione del servizio e per il monitoraggio degli obblighi di servizio pubblico. Il Contratto di Servizio potrà prevedere anche compensazioni economiche per il fornitore del servizio, che devono essere calcolate in modo trasparente e non devono comportare sovra compensazioni rispetto ai costi sostenuti dal gestore.

Sulla base delle analisi preliminari condotte volte ad individuare i costi dei servizi oggetto di gara, calcolati in coerenza con l'algoritmo di cui al DM 157/2019 e applicando le necessarie rettifiche che tengono conto delle diverse tipologie di mezzi previste (in termini di dimensioni e alimentazione) e dei contributi erogati per la flotta oggetto di subentro, si stima un corrispettivo a base di gara complessivo dei due lotti, calcolato alla data stimata di avvio del servizio (primo semestre 2027) pari ad € 23.060.925,75 al netto dell'IVA nel il primo anno di servizio, per un importo totale di € 209.723.245,69 per i 9 anni di affidamento, al netto dell'IVA.

Il valore annuo stimato dell'affidamento, che comprende i dati dei ricavi da traffico, i contributi CCNL e gli altri ricavi propri dell'Impresa Affidataria, è pari a circa 34.602.310,39 al netto dell'IVA, per un importo totale di 246.605.525,19 per i 9 anni di affidamento, al netto dell'IVA.

Gli importi messi a disposizione per i servizi oggetto di gara tengono conto, come previsto dalla Delibera ART 154/2019, dei risultati emergenti nell'ambito dei Piani Economici e Finanziari Simulati (PEFS).

L'utilizzo degli schemi di PEFS di cui all'annesso 5 alla Delibera ART 154/2019 saranno vincolanti anche per la redazione del PEF di gara da parte dei concorrenti. Il PEF dell'Impresa Affidataria, che sarà allegato al Contratto di servizio, nonché le relative modalità di individuazione della compensazione, assicurano per definizione l'assenza di sovracompensazioni.

Il PEFS, a loro volta, individua i costi di produzione del servizio e tiene conto dei ricavi da traffico stimati a partire dagli attuali ricavi tariffari, nonché degli obiettivi di recupero di efficacia attesi dal miglioramento della qualità derivante dalle azioni attese in esito al nuovo affidamento concorsuale.

SEZIONE C - MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

1. C.1 - Specificazione della modalità di affidamento prescelta

L'Affidamento del servizio avverrà in concessione di servizio di trasporto pubblico di passeggeri, ai sensi del già citato Regolamento (CE) n. 1370 del 23 ottobre 2007 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Si rammenta che il D.Lgs. 422/1997, all'art. 18, dispone che a *“allo scopo di incentivare il superamento degli assetti monopolistici e di introdurre regole di concorrenzialità nella gestione dei servizi di trasporto regionale e locale per l'affidamento dei servizi le regioni e gli enti locali si attengono ai principi dell'articolo 2 della legge 14 novembre 1995, n. 481, garantendo in particolare:*

a) il ricorso alle procedure concorsuali per la scelta del gestore del servizio [...] in conformità alla normativa comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici di servizio”.

Inoltre, come si è già avuto modo di evidenziare, il D. Lgs. 36/2023 (Nuovo Codice dei contratti pubblici), all’art. 149 chiarisce che *“sono escluse dall’applicazione delle disposizioni del codice [...] le concessioni di servizi di trasporto pubblico di passeggeri ai sensi del Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007”*. Le disposizioni del Codice medesimo ritenute compatibili con l’affidamento del servizio in esame saranno tuttavia applicate in virtù di apposito richiamo nella documentazione di gara.

La Regione Molise intende dare avvio ad una procedura aperta per l’affidamento con gara dei servizi di TPL extraurbani di propria competenza in modalità *net cost*.

La scelta operata è coerente con il dettato normativo regionale di cui all’art. 13, comma 2 della Legge Regionale n. 19/2000 il cui testo, già in precedenza riportato, così stabilisce: *“ai fini di cui al comma 1, l’affidamento del servizio di trasporto pubblico locale extraurbano ha luogo mediante l’esperimento di una gara a procedura aperta e l’aggiudicazione è effettuata secondo il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi del Regolamento CEE 23 ottobre 2007, n. 1370, e per quanto compatibile ai sensi del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici). La rete regionale dei servizi minimi di trasporto pubblico locale extraurbano si considera unico bacino di mobilità. Per il servizio urbano viene messa a gara dal Comune competente per territorio la rete urbana di traffico approvata dalla Regione. I soggetti che possono partecipare alla gara sono quelli previsti dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 [ora D. Lgs. n. 36/2023, n.d.r.]”*.

2. C. 2 - Illustrazione della sussistenza dei requisiti europei e nazionali per la stessa e descrizione dei relativi adempimenti

Sulla base del combinato disposto del D. Lgs. n. 201/2022 (Testo Unico Servizi Pubblici Locali) e del Regolamento CE n. 1370/2007 sarebbe stato possibile optare per forme organizzative alternative a quella della gara ed in particolare:

- Un affidamento a società a capitale misto pubblico/privato con gara c.d. “a doppio oggetto”, disciplinato dall’art. 17 del D. Lgs. n. 175/2016 che il Testo Unico Servizi Pubblici Locali di cui sopra espressamente richiama e che consiste nella scelta di un partner operativo privato mediante procedura ad evidenza pubblica. Tale soluzione avrebbe presupposto la costituzione di una società mista, il che avrebbe comportato aggravati amministrativi ed economici non vantaggiosi;
- l’affidamento tramite il modello “*in house*” ad una società sulla quale l’ente affidate eserciti un controllo analogo a quello svolto sui servizi è considerato dalla normativa europea (Regolamento 1370/2007) e, soprattutto, nazionale (D. Lgs. 175/2016, D. Lgs. n. 201/2022 e D. Lgs. n. 36/2023), modalità eccezionale da giustificare alla luce di una “qualificata motivazione” (art.17 del D. Lgs. n. 201/2022).

La scelta della Regione di optare per un affidamento con procedura di gara, oltre che dalla normativa comunitaria, nazionale e regionale, è motivata dalla consapevolezza che un affidamento competitivo è suscettibile di realizzare significativi benefici economici e qualitativi del servizio, in quanto la

dinamica competitiva fra gli operatori interessati può determinare un livello dei corrispettivi in grado di ottimizzare maggiormente le risorse disponibili.

SEZIONE D -MOTIVAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DELLA SCELTA

1. D.1 - Risultati attesi

La scelta della Regione di optare per un affidamento “per il mercato” rispetto ad altre forme (quali l’“in house”, eventualmente ricorrendone i presupposti, e la “gara a doppio oggetto”), oltre che dagli orientamenti normativi presenti nella legislazione comunitaria e nazionale, è motivata dalla consapevolezza che un affidamento competitivo conduce in modo più lineare a benefici economici e qualitativi del servizio.

Fatti salvi gli obblighi di servizio pubblico e il sistema della qualità erogata, inteso come insieme di informazioni al pubblico, tutela del consumatore, qualità dell’accesso al servizio (con particolare riguardo alle Persone a Mobilità Ridotta), che costituisce un vincolo essenziale per tutti i partecipanti alla gara, la dinamica competitiva fra gli operatori interessati potrà determinare un livello dei corrispettivi in grado di ottimizzare le risorse disponibili, con la possibilità, quindi, di tradurre eventuali ribassi d’asta in servizi ulteriori, utili a valorizzare il TPL nel suo complesso.

Il nuovo affidamento dei servizi, nella specie, consentirà di perseguire:

- una più efficace gestione contrattuale, per effetto del fatto che i servizi di TPL confluiranno e saranno gestiti all’interno di due contratti di servizio, mentre attualmente i servizi sono articolati su molteplici contratti diversi, nonché attraverso la particolare attenzione posta alla condivisione, con l’Ente affidante e con gli utenti, delle informazioni sui servizi erogati, orientate al tempo reale;
- un significativo miglioramento della qualità del servizio, grazie ai vincoli ed obiettivi di qualità imposti ai concorrenti uniti al sistema di puntuale e pregnante monitoraggio del servizio;
- un miglioramento dell’efficienza della gestione, a parità di altri elementi di contesto, anche grazie ad importanti investimenti pubblici in materiale rotabile effettuati specificamente in funzione delle nuove esigenze di mobilità. Il nuovo parco rotabile, infatti, è integralmente finanziato con risorse pubbliche, consentendo di azzerare gli oneri a carico dell’Impresa Affidataria.

2. D.2 - Comparazione con opzioni alternative

Con riferimento alla prospettiva di affidare il servizio con modalità diverse dalla gara, si richiama sia la normativa europea (con particolare riferimento al Regolamento 1370/2007) sia quella nazionale (con particolare riferimento al D. Lgs. 201/2022), che considerano comunque la procedura ad evidenza pubblica come modalità prioritaria per garantire il rispetto della concorrenza tra gli operatori e il perseguimento degli obiettivi di efficacia del servizio e di efficienza della gestione dello stesso, peraltro prevedendo la necessità, per le altre forme di affidamento, di fornire una “*qualificata motivazione*” che sostenga e giustifichi le ragioni del mancato ricorso al mercato.

3. D.3 - Esperienza della gestione precedente

Di seguito si riportano i risultati raggiunti dagli attuali affidatari dei servizi di TPL a base di gara di competenza della Regione, con riferimento ai valori consuntivi riferiti all’ultimo quinquennio

disponibile¹ (2019 – 2023) sulle seguenti variabili:

- **Elementi di domanda e offerta di servizio:**
 - Volume di produzione programmata ed effettiva;
 - Velocità commerciale;
 - Passeggeri/anno;
- **Elementi di efficienza del servizio,** a loro volta articolati tra:
 - Performance economiche, tra cui:
 - i. Livelli di ricavi da traffico e costi (totali e unitari) raggiunti nel quinquennio;
 - ii. Indicatori di produttività del capitale (vetture) e del lavoro (addetti);
 - iii. Indicatori di redditività (*coverage ratio*) e di efficienza operativa (costo/km).
 - Performance tecniche, legate alla qualità del parco rotabile:
 - i. Anzianità media del parco rotabile;
 - ii. Articolazione del parco rotabile per tipo di alimentazione;

Elementi di efficacia del servizio

Nel quinquennio osservato, i servizi di TPL extraurbani della Regione Molise hanno mostrato dinamiche sostanzialmente simili sia dal lato dell'offerta (produzione erogata) sia dal lato della domanda (passeggeri annui).

La produzione offerta al pubblico ha fatto registrare una significativa variabilità, come mostra la Figura 3, principalmente per effetto delle misure restrittive imposte a seguito della pandemia da COVID-19.

Al termine dell'ultimo anno pre-pandemico, il 2019, la produzione consuntivata ha raggiunto i 12,27 milioni di vett*km con una velocità media, di 37,5 km/h circa. Come conseguenza delle politiche di contenimento della pandemia, il volume di produzione si è significativamente contratto nel corso del 2020 (-14%) analogamente a tutti i servizi di trasporto pubblico locale nazionali ed europei.

Ciononostante, il volume erogato al pubblico è tornato a crescere, ritornando circa ai livelli pre-pandemia nel 2021 e consolidando tale risultato anche nel biennio successivo.

¹ I dati riportati nel presente paragrafo sono stati elaborati in prevalenza a partire dai dati dell'Osservatorio TPL la cui ultima rilevazione fa riferimento all'anno 2023; sono state utilizzate inoltre le informazioni a disposizione della Regione Molise che fanno riferimento salvo alcune eccezioni ad annualità anteriori al 2023.

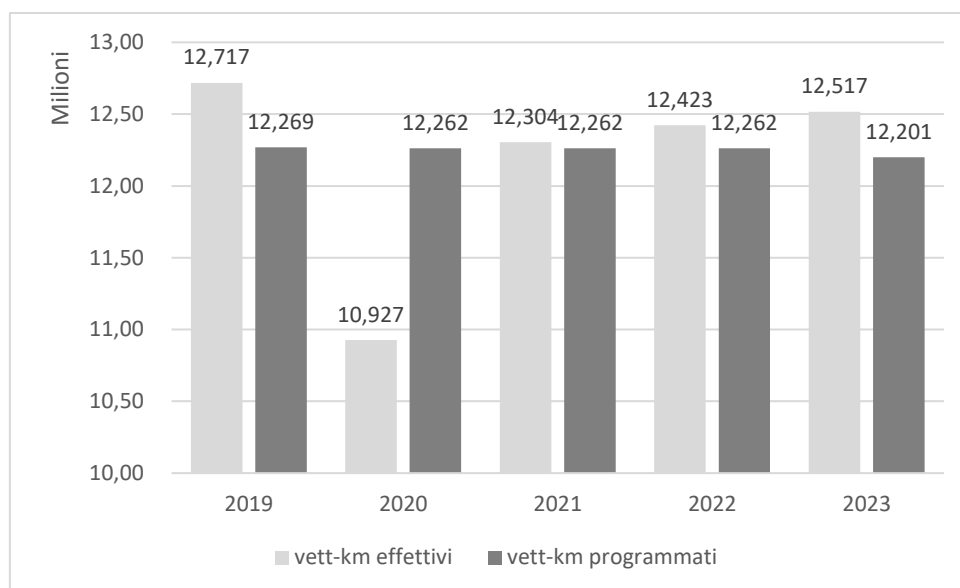


Figura 3 Produzione annua.

Dal lato della domanda di TPL, la Figura 4 mostra l'andamento dei passeggeri annui. In termini generali, le politiche finalizzate al contenimento della pandemia, con il conseguente ricorso a modalità ibride o da remoto di studio (Didattica a distanza – DaD) e lavoro (“*work from home*”), hanno pesantemente inciso nel breve periodo (-51,8% nel 2020 rispetto al 2019) e in parte modificato strutturalmente la domanda di mobilità, che rimane al di sotto dei livelli pre-pandemici anche nel 2023 (-14,4% rispetto al 2019).

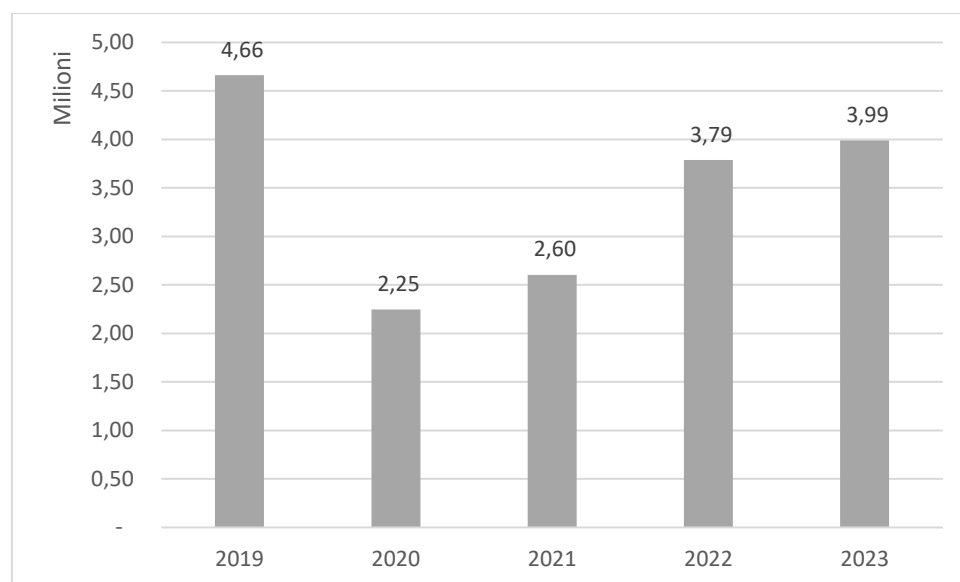


Figura 4 Passeggeri annui -. Fonte: Osservatorio per il TPL

Di seguito si riportano le tabelle con il dettaglio delle informazioni relative alle performance trasportistiche del complesso dei servizi extraurbani regionali. In particolare:

- le percorrenze vendute;
- la velocità commerciale, calcolata sulla base delle ore di guida offerte al pubblico e alla produzione effettivamente svolta;
- i passeggeri annui;

	u.d.m.	2019	2020	2021	2022	2023
Vett*km effettive	vett*km/000	12.717,44	10.926,75	12.303,92	12.423,14	12.516,69
Velocità commerciale effettiva	km/h	37,48	39,09	n.d.	38,94	38,95
Passeggeri*anno	#/000	4.661,64	2.247,03	2.604,42	3.788,38	3.990,52

*Tabella **Errore**. Nel documento non esiste testo dello stile specificato. Performance TPL - Indicatori di domanda e offerta di servizio. Fonte: Osservatorio TPL.*

Performance economiche

Nel paragrafo seguente sono riportati i dati economici osservati nell'ambito dei servizi di TPL oggetto del bando di gara relativamente al quinquennio 2019-2023.

La contrazione della domanda di mobilità ha determinato un duplice effetto: da un lato la riduzione dei ricavi da traffico, seppure attenuata dagli adeguamenti tariffari intercorsi nell'ultimo triennio di osservazione; dall'altro lato l'aumento dei corrispettivi destinati alle Imprese Affidatarie, a parziale compensazione dei minori ricavi.

La Figura 5 mostra la variazione di ricavi e corrispettivi nel periodo 2019-2023, mentre la Figura 6 mostra, nello stesso periodo di osservazione la variazione di ricavi e corrispettivi in termini unitari (€/km).

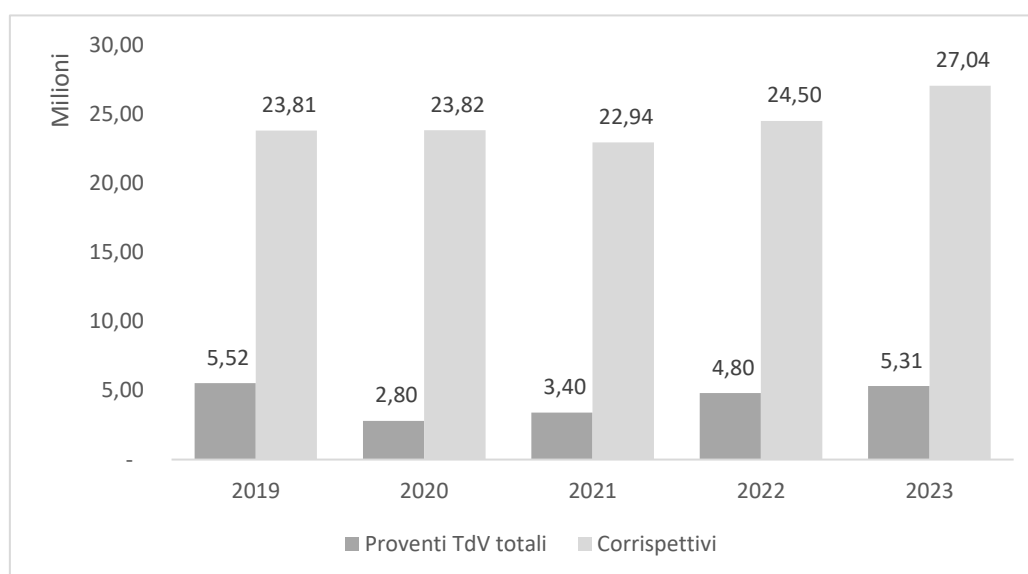


Figura 5 Corrispettivi e ricavi tariffari 2019-2023. Fonte: Elaborazioni su dati Osservatorio TPL

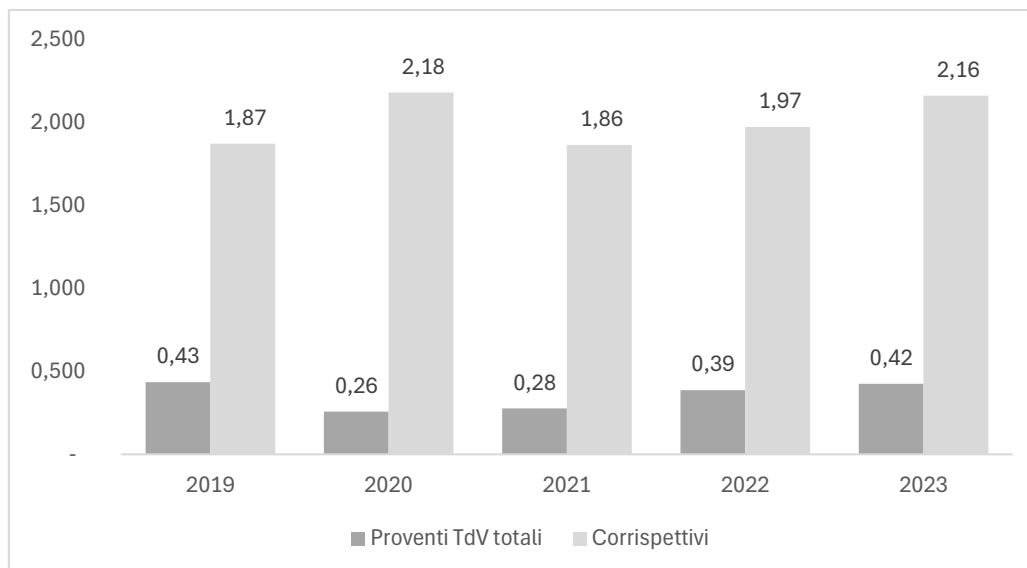


Figura 6 Corrispettivi e ricavi tariffari unitari 2019-2023. Fonte: Elaborazioni su dati Osservatorio TPL

La Figura 7 mostra il recupero dei ricavi dal 2020 in avanti, utilizzando il 2019 come anno di riferimento. Dopo il crollo osservato nel 2020 (-49,18%) essi hanno recuperato progressivamente negli anni successivi attestandosi nel 2023 a un livello comunque inferiore a quello del 2019 (-4,19%).

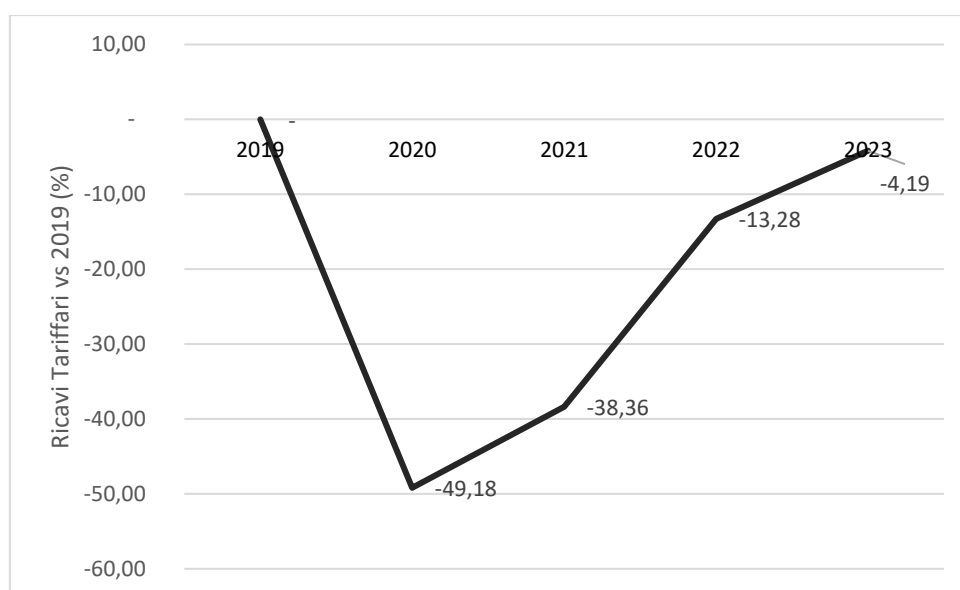


Figura 7 Recupero ricavi tariffari a seguito della pandemia da COVID-19. Fonte: Elaborazioni su dati Osservatorio TPL

I grafici in basso riportano gli indicatori di produttività dei fattori produttivi. In particolare, la Figura 8 mostra la produttività del lavoro espressa rispettivamente in vett-km per autista.

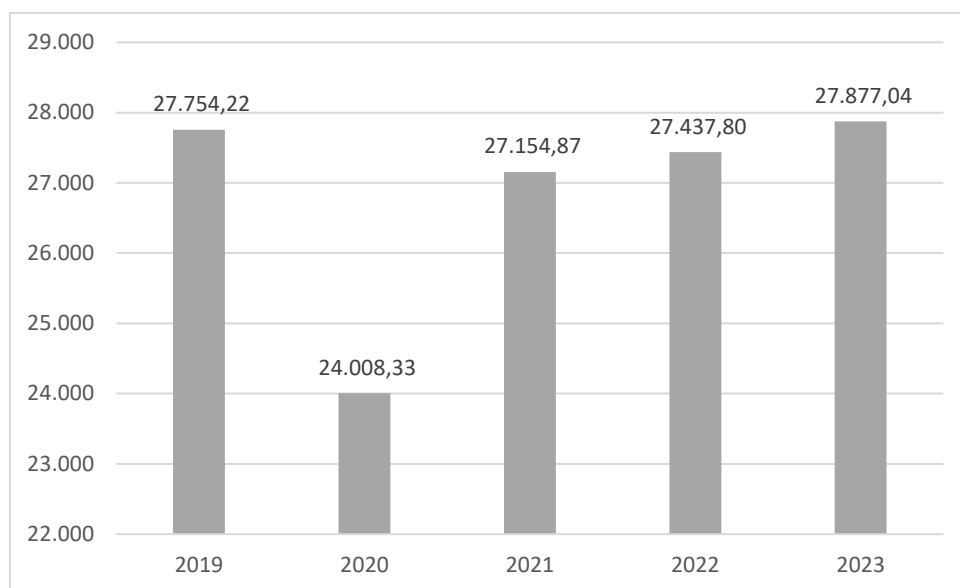


Figura 8 Produttività personale di guida espressa in vett-km annue. Fonte: elaborazioni su dati Osservatorio TPL

Per quanto concerne invece la produttività del capitale, rappresentata nel TPL dal volume di percorrenze per ciascuna vettura, la Figura 9 ne mostra l'andamento relativamente al quinquennio 2019-2023. Le vett-km per autobus hanno subito una contrazione nel 2020 per effetto del minor volume di produzione, poi, a partire dal 2021, la produttività è tornata a salire, attestandosi nel 2023 a un livello assimilabile a quello osservato nel 2019.

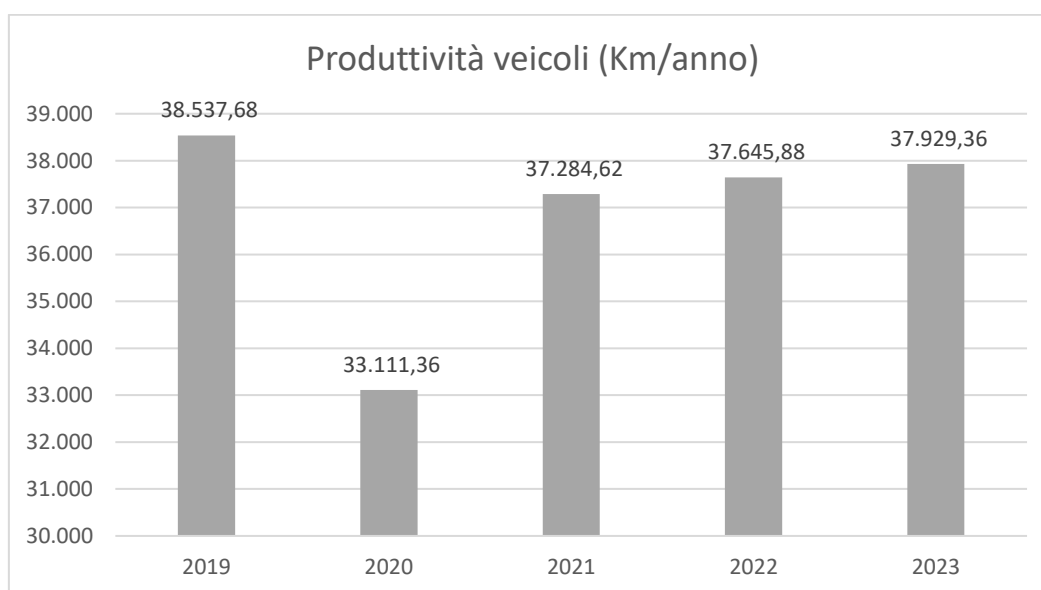


Figura 9 Produttività del parco rotabile. Fonte: elaborazioni su dati dell'Osservatorio TPL e della Regione Molise

I grafici illustrati in seguito fanno invece riferimento ai cosiddetti indicatori di redditività e di efficienza operativa. La Figura 10 mostra il principale indicatore di redditività utilizzato nell'ambito delle analisi sul TPL: il *coverage ratio*, calcolato come rapporto tra i ricavi da traffico e una stima dei costi operativi effettuata utilizzando il modello di costo standard del DM 157/2018 opportunamente rettificato in funzione delle caratteristiche dei servizi erogati. Al netto della sensibile contrazione osservata nel 2020, l'indicatore è tornato a crescere per effetto: del recupero dei ricavi tariffari, da un lato; dell'efficienza sui costi, dall'altro lato.

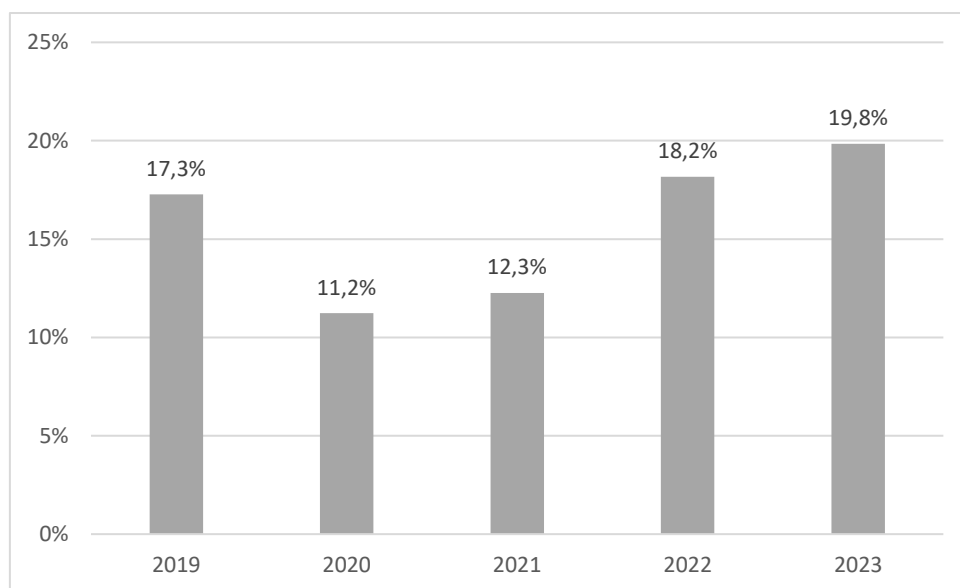


Figura 10 Coverage ratio per il TPL - 2019-2023. Fonte: elaborazioni su dati Osservatorio TPL

	udm	2019	2020	2021	2022	2023
Ricavi da traffico	€/000	5.519,48	2.802,76	3.402,71	4.803,45	5.312,15
Corrispettivi	€/000	23.807,94	23.819,99	22.938,65	24.499,28	27.042,74
Altri ricavi	€/000	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Costi operativi	€/000	31.687,66	24.752,27	27.497,36	26.123,39	26.419,44
Addetti	#	457,00	454,00	449,00	431,00	438,00
di cui: personale operativo (FTE)	#	404,12	401,47	397,05	381,13	387,32
di cui: personale di guida (FTE)	#	352,14	349,83	345,98	332,11	337,50
Costo Personale	€/000	13.509,655	n.d.	n.d.	n.d.	17.437,428.
Coverage ratio	%	17,3%	11,2%	12,3%	18,2%	19,8%

Tabella 2 Performance economiche Contratto di Servizio. Fonte: Osservatorio TPL

Performance tecniche

Il parco rotabile complessivamente utilizzato per l'erogazione dei servizi di TPL oggetto del bando di gara è stato, nel corso del quinquennio di osservazione, in media pari a 330 veicoli.

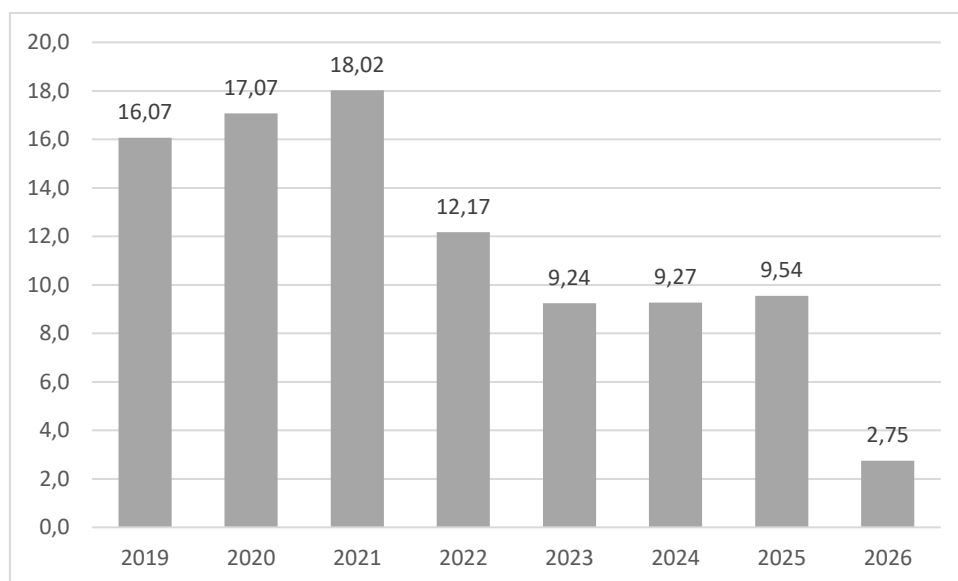


Figura 11 Evoluzione età media del parco veicoli. Fonte: elaborazioni su dati della Regione Molise

L'età media della flotta nel 2021 si attestava intorno ai 18 anni, un valore molto superiore alla media nazionale di 12 anni. Tuttavia, a partire dal 2022, la Regione Molise ha avviato e portato avanti un programma di rinnovo del proprio parco rotabile destinato al trasporto pubblico locale, con l'obiettivo di raggiungere gli standard europei. In particolare, ha sostituito gli autobus a maggiore impatto ambientale con mezzi di più recente classe di emissione, dotati degli equipaggiamenti minimi obbligatori per la fruibilità da parte delle persone a mobilità ridotta e delle tecnologie più moderne per la rilevazione dei passeggeri, la geolocalizzazione del veicolo, la validazione elettronica dei titoli di viaggio e la connessione a internet. Inoltre, ha avviato le procedure di acquisto per la fornitura di autobus destinati alla sostituzione delle vetture Euro 3. Il Servizio Mobilità ha svolto tutte le attività amministrative necessarie per l'acquisto di nuovi autobus e ha già sostituito quelli appartenenti alla classe di emissione Euro 1, dismessi alla data del 30.06.2022. La Regione Molise ha inoltre acquistato nuovi autobus, in parte già consegnati all'Ente, destinati alla sostituzione dei mezzi Euro 2, dismessi alla data del 31.12.2022. Gli effetti di tali investimenti si vedono già dal 2023 quando l'anzianità media si dimezza rispetto al 2021 attestandosi a 9 anni circa. Con il completamento degli investimenti in rotabili nuovi che avverrà entro il 31/12/2026 l'anzianità media del parco rotabile scenderà sotto i tre anni.

Indicatori di efficienza economica e tecnica

Le tabelle di seguito riportano dettagliatamente l'insieme di indicatori di efficienza in funzione di:

- efficienza operativa;
- produttività;
- redditività.

Gli indicatori sono quelli previsti dall'Annesso 8 all'Allegato A alla delibera ART 154/2019 e sono stati calcolati a partire dai dati in possesso della Regione Molise e dai dati rilevati tramite l'Osservatorio TPL.

Categoria	Indicatore	2019	2020	2021	2022	2023
Efficienza operativa	<i>Costo operativo per vett-km (€/km)</i>	2,51	2,29	2,26	2,22	2,19
Efficienza Produttività	<i>Costo del lavoro totale per numero di addetti totali (€/000)</i>	14.153,67	14.153,67	13.850,72	13.562,37	13.284,97
	<i>Produzione per numero di addetti totali (vett-km)</i>	27.754,22	24.008,33	27.154,87	27.437,80	27.877,04
	<i>Produzione per numero di veicoli totali (vett-km)</i>	38.537,68	33.111,36	37.284,62	37.645,88	37.929,36
Efficienza Redditività	<i>Ricavi da traffico per vett-km</i>	0,434	0,257	0,277	0,404	0,435
	<i>Coverage Ratio</i>	17,3%	11,2%	12,3%	18,2%	19,8%
Monitoraggio	<i>Velocità commerciale (effettiva)</i>	37,48	39,09	n.d.	38,94	38,95

Tabella 3 Indicatori di efficienza economica e tecnica. Fonte: elaborazioni su dati Osservatorio TPL

Indicatori di efficacia

Attualmente la Regione Molise non dispone di rilevazioni né di serie storiche di indicatori e dati sulla qualità dei servizi, né sotto il profilo della qualità erogata né sotto quello della qualità percepita dall'utenza. La Regione ha tuttavia già effettuato gli investimenti necessari per la realizzazione dei sistemi di monitoraggio della qualità dei servizi e la relativa piattaforma sarà resa operativa prima dell'aggiudicazione dei servizi messi a gara. In particolare, la piattaforma consentirà di rilevare, con riferimento alla qualità percepita, aspetti quali la conformità del materiale rotabile, la conformità del servizio, la qualità del personale in servizio, la sicurezza del viaggio, l'informazione all'utenza, l'accessibilità commerciale, l'accessibilità per le persone con disabilità e l'attenzione all'ambiente. Con riferimento alla qualità erogata, sarà invece possibile monitorare gli indicatori prestazionali del servizio e, in particolare, la regolarità e la puntualità delle corse, nonché la loro effettiva effettuazione; a tal fine, grazie ai sistemi AVM installati sui nuovi mezzi di proprietà della Regione e a un'apposita data room, sarà possibile controllare in tempo reale l'esecuzione dei servizi. In questo modo, sin dall'avvio dei servizi affidati mediante gara, la Regione potrà disporre di uno strumento organico per la misurazione della qualità resa e di quella percepita dagli utenti.

4. D.4 - Analisi e motivazioni della durata del contratto di servizio

La normativa comunitaria (Regolamento CE 1370/2007) prevede una durata massima dei contratti di servizi automobilistici di dieci anni.

La scelta operata dalla Regione è quella di affidare il servizio per mezzo di contratti della durata di nove anni. Tale durata è funzionale a garantire la massima appetibilità e contendibilità della gara. Infatti:

- la durata di nove anni rappresenta un periodo sufficientemente lungo da consentire alle Imprese Affidatarie di ammortizzare gli investimenti necessari in fase di subentro;

- un orizzonte temporale più limitato potrebbe scoraggiare potenziali partecipanti, considerata la natura degli investimenti da effettuare in corso di affidamento.

SEZIONE E – STRUMENTI PER LA VALUTAZIONE DI EFFICIENZA, EFFICACIA ED ECONOMICITÀ

1. E.1 - Piano economico-finanziario

La definizione del Piano Economico-Finanziario Simulato (PEFS) verrà realizzata nel rispetto delle indicazioni dell'ART fornite nella più volte citata Delibera n. 64/2024 di revisione della Delibera n. 154/2019, e conterrà lo sviluppo temporale di dati e indicatori economici, patrimoniali e finanziari nel periodo di vigenza contrattuale. Ai fini della predisposizione del PEFS, nonché per le successive attività di gestione e verifica dell'equilibrio economico/finanziario del Contratto di Servizio, verranno identificati e valutati gli specifici rischi connessi all'esercizio del servizio oggetto di affidamento.

I criteri di dettaglio saranno riportati nella Relazione di Affidamento di cui alla medesima Delibera, oggetto di parere dell'ART e di pubblicazione sul sito istituzionale della Regione. Tra questi si terrà conto, in particolare, del Weighted Average Cost of Capital (WACC) definito annualmente dall'ART.

2. E.2 - Monitoraggio

Il monitoraggio, come sarà puntualmente descritto nella documentazione di gara ed, in particolare, nello Schema di Contratto di servizio e in linea con gli indirizzi della delibera ART 154/2019, sarà articolato in:

- controllo e monitoraggio dell'effettuazione del servizio;
- monitoraggio della domanda di mobilità generale e di trasporto pubblico (inclusa domanda potenziale);
- monitoraggio dell'interrelazione domanda-offerta (fattore di utilizzo);
- monitoraggio della redditività dei servizi;
- monitoraggio della qualità attesa, percepita ed erogata;
- monitoraggio ambientale e acustico.