

Relazione ai sensi del Decreto Legislativo n. 201/2022 art.
14 comma 3 e ai sensi dell'art.5 del D.lgs 175 2016

Indice generale

1. PREMESSA.....	1
2.IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO.....	4
3. ADEMPIMENTO DELL'ONERE DI MOTIVAZIONE ANALITICA SULLA COMPATIBILITÀ CON I FINI ISTITUZIONALI DELL'ENTE (ART. 5, COMMA 1, TUSP).....	4
4) ADEMPIMENTO DELL'ONERE DI MOTIVAZIONE ANALITICA SULLE “RAGIONI” E SULLE “FINALITÀ CHE GIUSTIFICANO TALE SCELTA, ANCHE SUL PIANO DELLA CONVENIENZA ECONOMICA E DELLA SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA NONCHÉ DI GESTIONE DIRETTA O ESTERNALIZZATA DEL SERVIZIO AFFIDATO” (ART. 5, COMMA 1, TUSP).....	9
4.1 Attuale gestione.....	10
4.2 Una nuova Governance.....	12
4.3. “Convenienza economica”e “Sostenibilità finanziaria”.....	13
4.3.1. “In punto di “convenienza economica”.....	13
4.3.2. Scarso interesse degli operatori privati.....	16
4.3.3. “In punto di sostenibilità finanziaria”.....	17
5. PERIODO TRANSITORIO.....	24

5.1. Profili in materia di personale.....24

6.CONCLUSIONI.....27

RELAZIONE AVENTE AD OGGETTO LA COSTITUZIONE DELLA SOCIETA' TOSCANA STRADE S.P.A. E DELL'AFFIDAMENTO DELLA GESTIONE DELLA STRADA FI-PI-LI

La presente relazione è finalizzata ad evidenziare le ragioni ed il rispetto della sussistenza dei requisiti previsti dalla disciplina comunitaria e nazionale in relazione alla costituzione della Toscana Strade S.p.a. e del successivo affidamento della gestione della strada Fi-Pi-Li.

Cosituisce riferimento della presente lo studio elaborato dalla Società KPMG ADVISORY S.p.a., la proposta di legge e di statuto societari.

1. PREMESSA

Sulla base dell'art. 101 D.Lgs. 112/98 le strade ed autostrade, già appartenenti al demanio statale, non comprese nella rete autostradale e stradale nazionale, venivano trasferite al demanio delle Regioni, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero, al demanio degli enti locali, con apposita legge regionale. A tale fine con successivi Decreto Legislativo 29 ottobre 1999 n. 461 e Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21.09.2001 veniva individuata la rete autostradale e stradale di interesse nazionale.

Il Decreto del Presidente del Consiglio del 21/02/2000 e il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21.09.2001 provvedevano a trasferire quindi alle Regioni le strade non comprese nella rete autostradale e stradale dichiarata di interesse nazionale con D.Lgs. 461/99 come modificato dal D.P.C.M.21.09.2001.

L'effettivo trasferimento delle strade regionali in proprietà alla Regione Toscana dallo Stato è avvenuto il 1° ottobre 2001, con la sottoscrizione dei verbali di consegna in attuazione dei DPCM attuativi del D. Lgs n.112/98 "Bassanini".

La strada di grande comunicazione Firenze-Pisa-Livorno (SGC FIPILI), non essendo stata compresa nell'elenco delle strade e autostrade di interesse nazionale rientrava nell'elenco delle strade trasferite al demanio regionale, di cui ai DPCM del 21/02/2000 e del 21.09.2001 sopra citati.

Le funzioni di manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, pronto intervento e delle funzioni amministrative concernenti la gestione della S.G.C. FI-PI-LI venivano regolate dalla Convenzione per la gestione SGC FIPILI sottoscritta fra CM, Provincia di Firenze, Pisa e Livorno, sottoscritta ai sensi dell'art. 3 bis dell'art. 22 L.R 88/98.

Con la legge aprile 2014, n. 56 si è provveduto ad un percorso di riordino delle funzioni amministrative in materia anche di viabilità dopo che le Province erano state interessate da un lento processo di riduzione delle proprie capacità operative, concretizzatosi in una minore disponibilità di

risorse, strumentali ed umane.

La legge regionale 1 dicembre 1998 n. 88, successivamente modificata nel 2016 in attuazione della LR 22/2015, individuava la Regione Toscana quale Ente competente alla progettazione e realizzazione delle opere di miglioramento della rete stradale regionale programmate dal PRIIM, comprese quelle sulla SGC FIPILI.

Il riordino è stato finalizzato alla riorganizzazione delle funzioni regionali e locali, al miglioramento delle prestazioni che le pubbliche amministrazioni erogano in favore dei cittadini e delle imprese, alla promozione della semplificazione dei processi decisionali, organizzativi e gestionali, in attuazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione e con l'obiettivo di perseguire l'efficienza e il miglioramento della produttività nella pubblica amministrazione.

Al fine di perseguire a pieno tale processo di riordino e al fine di raggiungere gli obiettivi sopra indicati è necessario *potenziare l'attuale governance di gestione* regionale mediante la costituzione di un soggetto autonomo, Toscana Strade per garantire, in modo sempre più efficiente le seguenti finalità:

- una programmazione delle azioni di manutenzione su base pluriennale, garantendo la sicurezza della circolazione stradale, evitando anche disagi all'utenza, previa conoscenza del quadro ricognitivo della rete stradale relativa alla SGC FIPILI e in una fase successiva alla rete stradale regionale
- una programmazione degli interventi di investimento da parte della Regione, previa analisi tecniche preliminari di supporto e un'azione di monitoraggio delle condizioni della rete stradale;
- un pronto intervento, sia in caso di incidenti stradali che di calamità naturali.

Con delibera n. 1142 del 8.11.2021 Regione Toscana ha avviato un percorso giuridico ed economico finanziario, alla luce della normativa vigente nazionale e regionale con particolare riferimento al Testo Unico società – Dlgs 175-2016, che contemplasse la costituzione di una Società e le soluzioni giuridiche-amministrative ed economiche finanziarie con individuate le forme di affidamento e le modalità organizzative dell'espletamento di delle funzioni di manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, pronto intervento e delle funzioni amministrative per la gestione in sicurezza, manutenzione e sviluppo della rete stradale regionale, partendo dalla gestione della FI-PI-LI, prendendo atto dell'analisi dell'attuale gestione.

In particolare Regione Toscana ha ritenuto, nello specifico, che:

- l'analisi giuridica ed economico-finanziaria, diretta a verificare le forme di affidamento e le modalità organizzative dell'espletamento di tali funzioni istituzionali dovesse prestare particolare

attenzione a modelli gestionali che garantissero una diretta partecipazione pubblica ed un controllo pubblico:

- la scelta del ricorso al modello dell' *in house providing*, rappresentasse il prototipo organizzativo piu' rispondente ai requisiti di partecipazione pubblica e controllo pubblico, dovendo tener conto al contempo della comparazione dei costi e dei diversi aspetti qualitativi.

E' stato affidato un servizio alla Società KPMG ADVISORY S.p.a. avente ad oggetto l'analisi tecnica, giuridica e economico-finanziaria per la costituzione di una Società in house della Regione Toscana che gestisca la Strada di Grande Comunicazione Firenze–Pisa–Livorno (S.G.C. FI-PI-LI)

In particolare la prestazione richiesta ha analizzato i seguenti aspetti:

1. Ricognizione ed acquisizione documentazione e dati relativi all'attuale gestione
2. Analisi giuridica relativa alla costituzione società ed all'inquadramento fiscale.
3. Analisi relativa alla modalità e livello di pedaggiamento.
4. Analisi di fattibilità economico finanziaria contenente Piano degli investimenti, proiezione dei costi e dei ricavi e relativa sostenibilità

La Società ha trasmesso il documento finale (allegato alla presente relazione) che è stato condiviso con le Direzioni competenti della struttura regionale: Direzione Generale, Direzione Avvocatura Regionale, Affari Legislativi e Giuridici Direzione Organizzazione, personale, gestione e sicurezza sedi di lavoro, la Direzione Programmazione e Bilancio, e relativi settori responsabili in merito agli atti generali relativi alla costituzione.

2. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

La presente relazione tiene conto delle seguenti fonti normative di produzione e delle seguenti fonti giurisprudenziali:

- a) Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014,;
- b) D.lgs.18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) e s.m.i.
- c) D.lgs.19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico delle società a partecipazione pubblica) e s.m.i.;
- d) Linee guida ANAC n. 7 sull'iscrizione nell'elenco delle società in house, emanate ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 50/2016 con deliberazione del Consiglio n. 951 del 20 settembre 2017.
- e) D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 avente ad oggetto il “Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”
- e) Giurisprudenza europea e nazionale sull'in house providing e giurisprudenza contabile della Corte dei Conti

Regione Toscana ha provveduto ad elaborare una proposta legislativa per la costituzione della Società Toscana Strade S.p.a. e in base a quanto disposto dall'art. 5 del D.Lgs 175/2016 - Tusp (si allega la bozza della proposta di legge regionale) ma ha ritenuto di osservare ugualmente il rispetto dell'onere di motivazione analitica espressamente previsto per la generalità dei casi dallo stesso D.Lgs 175/2016.

E' di rilievo inoltre la nuova disciplina introdotta con il Decreto Legislativo n. 201/2022 sul "Riordino della disciplina sui servizi pubblici locali di rilevanza economica" che all'articolo 14 comma 2 ribadisce la necessità della motivazione nella scelta della modalità di gestione del servizio e, in questo caso, dell'esercizio della funzione.

Per le finalità sopra indicate la Giunta regionale ha adottato con Decisione n. 20 in data 22 maggio 2023, al fine dell'acquisizione dei pareri di cui all'articolo 5, comma 3, del TUSP, la bozza di proposta di legge relativa alla costituzione di Toscana strade corredata di relazione illustrativa, studio elaborato da KPMG Advisory S.p.A. e bozza di statuto della costituenda società, motivando le ragioni di detta modalità procedurale.

L'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato, con parere acquisito al protocollo regionale in data 14 luglio 2023 n. 0343190, con cui l'Autorità ha comunicato che "ad esito della valutazione della documentazione trasmessa nella propria riunione dell'11 luglio 2023 non sussistono i presupposti per procedere a ulteriori accertamenti ai sensi della legge n. 287/1990 e/o dell'art. 5, comma 3, del d.lgs. n.175/2016, in quanto l'operazione non presenta profili di possibile contrasto con le norme a tutela della concorrenza".

In particolare la Corte dei Conti evidenzia:

- la decisione della Giunta regionale non è una determinazione finale derivante dall'esercizio del potere amministrativo, ma un atto che si colloca nell'ambito dello svolgimento della funzione legislativa regionale, costituendo il primo passaggio per il successivo avvio dell'iter legislativo (cfr. art. 10, Regolamento interno della Giunta regionale 31 gennaio 2022, n. 6) e pertanto il controllo ex art. 5 T.U.S.P. della Corte non può ricomprendere le operazioni societarie disposte per legge altrimenti comporterebbe un travalicamento dei limiti esterni delle funzioni intestate alla magistratura contabile;

-rimane di competenza della stessa Corte il controllo sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri (art. 1, c. 2, d.l. n. 174/2012). A tal fine l'atto legislativo deve essere corredata della relazione tecnico-finanziaria che dia evidenza della metodologia di quantificazione degli oneri e delle tecniche di copertura impiegate;

- la società, una volta costituita, sarà oggetto di verifica, ex art. 20 del TUSP, “Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche”, nella cui sede la Sezione viene, comunque, chiamata a prendere in esame, ai fini del legittimo mantenimento delle partecipazioni, non solo gli esiti delle operazioni, ordinarie e straordinarie, che hanno interessato, durante l’anno, le società partecipate, ma anche la loro eventuale programmazione;
- le decisioni assunte non devono confliggere con le disposizioni dei Trattati europei (art. 106 TFUE), le quali vietano che soggetti che operano nel mercato comune beneficino di diritti speciali o esclusivi, o comunque di privilegi in grado di distorcere la concorrenza “nel mercato”;
- il T.U.S.P. stabilisce “principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, trattandosi di norme che, in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione (cosiddetta spending review), pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese della società a controllo pubblico per il loro funzionamento”.

Alla luce dei pareri sopra richiamati, l’Amministrazione evidenzia quanto di seguito:

- la costituzione della Società Toscana Strade S.p.a avviene in forza di una espressa previsione normativa regionale, di cui alla proposta allegata al presente atto;
- è stato interesse dell’Amministrazione osservare, in ogni caso, quanto disposto dall’art. 5 del D.Lgs 175/2016, in merito agli oneri di motivazione analitica della scelta della modalità di affidamento per i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell’azione amministrativa. Tale disposto è altresì previsto nel Decreto Legislativo n. 201/2022 art. 14 al comma 2 e 3 e 17 in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, e nel D.Lgs 36/2023 art. 7 comma 2 e 3 in merito agli affidamenti in house;
- la relazione tecnico finanziaria allegata alla proposta di legge evidenzia la metodologia di quantificazione degli oneri e delle tecniche di copertura impiegate;
- la società, una volta costituita, sarà oggetto di verifica, ex art. 20 del TUSP, “Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche”;
- il parere dell’Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato con nota acquisita al protocollo regionale in data 14.07.2023 n. 0343190 ha comunicato che “ad esito della valutazione della documentazione trasmessa che l’operazione non presenta profili di possibile contrasto con le norme a tutela della concorrenza”;
- la relazione ai sensi del Decreto Legislativo n. 201/2022, art. 14 comma 3 e ai sensi dell’art. 5 del d.lgs 175 2016 e lo studio elaborato da KPMG Advisory S.p.A. avente ad oggetto “Assistenza nell’analisi economico-finanziaria e giuridica per la costituzione di un nuovo soggetto destinato alla gestione delle strade regionali”, di cui alla Decisione n. 20 in data 22 maggio 2023 dimostrano la

convenienza economica e la sostenibilità finanziaria della nuova governance che ha l'obiettivo di garantire la sicurezza stradale e contestuale fruibilità del servizio ai cittadini in un'ottica di contenimento delle spese della società a controllo pubblico per il loro funzionamento”.

3. ADEMPIMENTO DELL'ONERE DI MOTIVAZIONE ANALITICA SULLA COMPATIBILITÀ CON I FINI ISTITUZIONALI DELL'ENTE (ART. 5, COMMA 1, TUSP E ART. 14 DEL D.LGS. 201/2022)

Il Decreto Legge 18 ottobre 2012, n. 179 “Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese” convertito con modificazioni dalla Legge 17 dicembre 2012 n. 221, all'art. 34 comma 20 prevedeva che: *“20. Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.”*

Con successivo Decreto Legislativo n. 201/2022, che abroga l'articolo della legge sopra riportata, in materia di riordino dei servizi pubblici locali di rilevanza economica l'art. 14 al comma 2 e 3 e 17 recita:

“2. Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono conto 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. Nella valutazione di cui al presente comma, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30.

3. Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, in un'apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali

compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompenzioni.”

Art. 17 1. Gli enti locali e gli altri enti competenti possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società in house, nei limiti e secondo le modalità di cui alla disciplina in materia di contratti pubblici e di cui al decreto legislativo n. 175 del 2016.

L'art. 192 co. 2 del D.Lgs. 18 aprile 2016 n. 50 disponeva:

2. Ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

La normativa su esposta evidenzia l'importanza della motivazione analitica nel percorso di costituzione di una Società in house e affidamento delle relative funzioni e servizi.

Il Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36 avente ad oggetto il nuovo Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici, che è entrato in vigore il 1 aprile 2023 con efficacia dal 1 luglio 2023 all'articolo 7 ribadisce l'introduzione della scelta motivata, in una forma semplificata in cui diventa centrale, per i servizi all'utenza, evidenziare i vantaggi per la collettività sotto il profilo della qualità e universalità del servizio, oltre che del risparmio di tempo e del razionale impiego

A norma dell'art. 4, comma 1 del Tusp, “le amministrazioni pubbliche **non possono**, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi **non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità Istituzionali**, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società”.

Si tratta, a ben vedere, **del c.d. vincolo di scopo**, ovvero di una disposizione che ricalca l'art. 3, comma 27, della Finanziaria per il 2008.

Unitamente al vincolo di scopo, il legislatore ha menzionato espressamente il vincolo di attività.

L'art. 4, comma 2 individua tassativamente le attività il cui svolgimento giustifica la partecipazione pubblica:

- produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;
- progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 193 del decreto legislativo n. 50 del 2016;
- realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'articolo 180 del decreto legislativo n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'articolo 17, commi 1 e 2;
- autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento;
- servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016.

Per le «*società aventi quale oggetto sociale la produzione di servizi di **interesse generale** o **funzioni di committenza***» ai sensi del codice degli appalti, «*la partecipazione è consentita ex lege, purché nell'ambito dei livelli di competenza dell'ente*» (ex multis C. conti, sez. contr. Lombardia/6/2017/VSG che richiama Sez. contr. Lombardia n. 124/2011/PAR).

In conclusione, con riferimento alla verifica del rispetto del parametro in discorso, la Sezione della Corte dei Conti Sez. Lombardia n. 161/2022 ritiene che per le società che erogano servizi di interesse generale e per quelle società la cui attività è espressamente qualificata dal Legislatore di "interesse" per il socio pubblico, la verifica in merito all'adempimento motivazionale sarà limitata all'esistenza di una corrispondenza tra la competenza territoriale dell'ente socio e l'ambito territoriale di operatività della società partecipata.

Nel caso di specie la società svolgerà le seguenti funzioni e servizi nel quadro delle politiche di programmazione nazionale, comunitaria e regionale:

- a) progettazione e costruzione delle opere relative alla Strada di Grande Comunicazione Firenze-Pisa-Livorno, di seguito FIPILI, comprese quelle finanziate a valere su fondi nazionali e comunitari;
- b) gestione e manutenzione della FIPILI;
- c) procedimento espropriativo inerente alle opere e interventi da realizzare sulla FIPILI;
- d) gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di cui è attribuita la gestione, in coerenza con gli indirizzi impartiti dalla Regione;
- e) procedure per il rilascio di concessioni di suolo pubblico, di attraversamento e passi carrabili, di impianti pubblicitari, distributori di carburante nonché riscossione dei relativi canoni o

corrispettivi relativi alla FIPILI;

f) riscossione dei proventi derivanti dalle sanzioni per violazioni del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo Codice della Strada);

g) attività di monitoraggio dello stato manutentivo della FIPILI e definizione del quadro conoscitivo a supporto della programmazione regionale;

h) attività di assistenza tecnica e consultiva alla Regione in materia stradale;

i) realizzazione e gestione di applicativi software e banche dati connesse alle attività oggetto della società;

j) iniziative di formazione, di qualificazione, di aggiornamento professionale del proprio personale su materie inerenti al proprio oggetto sociale:

k) riscossione dei pedaggi ;

l) attività relative alla sosta e parcheggi connessi alla FIPILI.

Trattasi di un **servizio pubblico** individuato come attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce tramite un soggetto privato, e un **servizio universale** in considerazione degli effetti perseguiti, tesi a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile (nel momento in cui si inserirà il pedaggiamento della strada).

Le due definizioni rappresentano, in definitiva, i due lati di una stessa medaglia, in quanto laddove si parla di “servizio pubblico” l'attenzione è rivolta al soggetto pubblico che deve esplicitare (direttamente ovvero indirettamente mediante la concessione o l'appalto ad imprese pubbliche, miste o private) l'attività di interesse generale, mentre laddove si parla di “servizio universale” l'attenzione si focalizza sugli utenti finali di tale servizio pubblico e, più precisamente, verso le condizioni di accessibilità, di fruibilità e di qualità del servizio medesimo.

E' importante precisare come l'in house providing costituisce una tipologia societaria di derivazione giurisprudenziale i cui requisiti necessari per la sua configurazione sono stati individuati dalla Corte di giustizia europea, sulla base delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, nei seguenti :

1.partecipazione interamente pubblica;

2.controllo analogo;

3.prevalenza dell'attività a favore dell'amministrazione controllante.

1. Come si evince dall'art. 1 della proposta della legge regionale denominato “Costituzione della società e oggetto sociale” la società di capitali, denominata Toscana Strade S.p.a, nella forma di società per azioni, è **totalmente partecipata dalla Regione**, nel rispetto dei requisiti della

legislazione, comunitaria e statale, in materia di in house providing di cui all'articolo 192 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), nel quadro delle politiche di programmazione regionale.

2. Con riferimento al **controllo analogo**, come chiarito dalla Corte di Giustizia, esso viene meno nel momento in cui l'organo amministrativo detiene "ampi poteri di gestione". *Affinché vi sia controllo analogo è necessario che l'ente pubblico controllante possa esercitare "poteri maggiori rispetto a quelli che il diritto societario riconosce normalmente alla maggioranza sociale". Il controllo analogo , tuttavia, non va sovrapposto al concetto di direzione e coordinamento, in quanto costituisce un quid pluris rispetto ad esso.* Riprendendo le parole della Corte di Cassazione, il controllo consiste in "un potere di comando direttamente esercitato sulla gestione dell'ente con modalità e con un'intensità non riconducibili ai diritti e alle facoltà che normalmente spettano al socio (fosse pure socio unico) in base alle regole dettate dal codice civile, e sino a punto che agli organi della società non resta affidata nessuna autonoma rilevante autonomia gestionale".

In merito al requisito di "controllo analogo" sono vigenti disposizioni regionali specifiche in tema di Società in house, oltre a quanto già disposto nella proposta di legge. In particolare:

-Alle società in house di Regione Toscana si applicano i principi contabili fissati dalla L.R. 65/2010 per i c.d. «enti dipendenti» della Regione (art. 11-bis L.R. 65/2010).

-La Giunta regionale emana apposite direttive sul contenuto dei documenti costituenti l'«informativa di bilancio» degli enti dipendenti della Regione e stabilisce i requisiti minimi per la redazione dei bilanci di tali enti (art. 4 L.R. 65/2010).

-Gli enti dipendenti della Regione adottano un sistema di contabilità analitica, che evidenzia il dettaglio dei costi delle attività effettuate, e trasmettono alla Regione le informazioni contabili indicate nelle direttive di cui all'art. 4.

-In attuazione di tali norme, la D.G.R. 496/2019 prevede che «le società "in house providing" adottano gli schemi ed i contenuti relativi alla Relazione dell'organo di amministrazione allegata al bilancio preventivo e consuntivo (Allegato 3) ed alla programmazione e rendicontazione degli investimenti (allegato 4) e applicano le disposizioni di cui all'allegato n. 1 e 2 se non sono contrasto con le disposizioni del codice civile».

Nella proposta di legge di costituzione della Società è stato introdotto il seguente articolo "Controlli della Regione" in osservanza dell'attuale ordinamento regionale e delle Direttive Anac:

“1. La Giunta regionale esercita il controllo sugli atti e provvedimenti societari a carattere strategico e programmatici pluriennali di gestione e in particolare sul bilancio di esercizio, sugli atti di gestione straordinaria del patrimonio, sugli atti relativi alla dotazione organica, sui contratti di consulenza.

2. Il controllo ha per oggetto la rispondenza degli atti di Toscana Strade S.p.a. alle prescrizioni del piano e agli indirizzi impartiti in ordine alla gestione nonché alle prescrizioni ed alle indicazioni del contratto di servizio.

3. La Giunta regionale esprime il proprio parere entro trenta giorni dal ricevimento dell'atto soggetto a controllo, decorsi i quali il parere s'intende favorevole.

4. Il parere negativo della Giunta regionale comporta il rinvio dell'atto all'amministratore unico ai fini del suo adeguamento alle prescrizioni ed agli indirizzi.

5. La Giunta regionale esercita costantemente il monitoraggio l'avanzamento degli obiettivi, delle attività programmate, il rispetto della programmazione e la necessità di eventuali rimodulazioni, le misurazioni di qualità, le proposte di miglioramento o di superamento di eventuali criticità.

6. La Giunta regionale, nell'ambito della relazione di cui all'articolo 15, comma 2, della l.r. 20/2008, riferisce annualmente al Consiglio regionale sulle attività svolte e sugli obiettivi raggiunti da Toscana Strade S.p.a, sulle risultanze del bilancio di esercizio, nonché sugli indirizzi che la stessa Giunta intende impartire.

7. La Giunta regionale in qualsiasi momento può disporre ispezioni e controlli presso la sede di Toscana Strade S.p.a. o nei confronti dell'organo amministrativo in riferimento agli indirizzi impartiti.”

3. In riferimento alla **prevalenza dell'attività a favore dell'amministrazione controllante** il Testo Unico (Tusp D.Lgs. 175/2016) stabilisce che gli statuti delle società in house debbano prevedere che *“oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci”*. In aggiunta a quanto previsto dalle direttive, il testo unico consente la possibilità di svolgere attività extra moenia purché si possano conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza.

La Società è tenuta a svolgere l'attività prevalente in favore degli Enti locali soci e/o gli utenti delle prestazioni, di modo che oltre l'ottanta per cento del proprio fatturato deve derivare dallo svolgimento di compiti ad essa affidati dall'Ente pubblico . La produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato di cui al periodo precedente è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.

L'articolo 4 della proposta di statuto della Società Toscana Strade S.p.a. prevede quanto sopra indicato.

4) ADEMPIMENTO DELL'ONERE DI MOTIVAZIONE ANALITICA SULLE "RAGIONI" E SULLE "FINALITÀ CHE GIUSTIFICANO TALE SCELTA, ANCHE SUL PIANO DELLA CONVENIENZA ECONOMICA E DELLA SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA NONCHÉ DI GESTIONE DIRETTA O ESTERNALIZZATA DEL SERVIZIO AFFIDATO" (ART. 5, COMMA 1, TUSP E ART. 14 DEL D.LGS. 201/2022).

In conformità ai principi generali del diritto comunitario, gli enti pubblici possono espletare tali servizi direttamente o tramite terzi. In quest'ultimo caso, devono essere individuate diverse forme di esternalizzazione, accanto alla **gestione diretta** da parte dell'Amministrazione, ivi compreso l'affidamento a società partecipate dall'ente pubblico medesimo. In tale ambito, peraltro, si possono fare ipotesi distinte:

- appalto di servizio e/o altre forme previste dal Codice degli appalti di partenariato pubblico-privato ricorrendo alle regole del mercato;
- affidamento a società a capitale misto (pubblico-privato) in cui il socio privato deve essere selezionato mediante gara c.d. "a doppio oggetto" volta all'attribuzione delle quote societarie e alla stipulazione del contratto di servizi
- affidamento "in house".

Va sottolineato che la scelta sulla modalità di gestione dei servizi pubblici e sulla esternalizzazione degli stessi compete esclusivamente alle Autorità Pubbliche.

Il Principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche, sancito dall'art. 2 della DIRETTIVA 2014/23/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 26 febbraio 2014, è infatti un principio fondamentale del diritto europeo, al pari del principio di tutela della concorrenza.

La Direttiva prevede testualmente:

"1. La presente direttiva riconosce il principio per cui le autorità nazionali, regionali e locali possono liberamente organizzare l'esecuzione dei propri lavori o la prestazione dei propri servizi in conformità del diritto nazionale e dell'Unione. Tali autorità sono libere di decidere il modo migliore per gestire l'esecuzione dei lavori e la prestazione dei servizi per garantire in particolare un elevato livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utenza nei servizi pubblici.

“Dette autorità possono decidere di espletare i loro compiti d’interesse pubblico avvalendosi delle proprie risorse o in cooperazione con altre amministrazioni aggiudicatrici o di conferirli a operatori economici esterni.”

4.1 Attuale gestione

Regione Toscana svolge funzioni di programmazione delle opere sulla FI-PI-LI e la relativa progettazione e costruzione in forza della L.r 88/98 come succ. modif. e le procedure espropriative inerente alle opere e interventi da realizzare.

L’attuale gestione della S.G.C. FI-PI-LI è espletata sulla base di una Convenzione, prevista all’articolo 22 comma 3 bis, disciplinata ai sensi dell’articolo 30 del D.Lgs. 267/2000 fra la Regione Toscana, Città Metropolitana di Firenze, Provincia di Pisa e Provincia di Livorno.

La Città Metropolitana di Firenze a seguito della convenzione stipulata in data 31/05/2018 tra Regione Toscana, Città Metropolitana di Firenze e le Province di Pisa e Livorno, è stata delegata alle funzioni di manutenzione ordinaria, pronto intervento e delle funzioni amministrative concernenti la gestione della SGC FIPILI

La Città Metropolitana con Determinazione Dirigenziale n. 1358 in data 30/06/2021, esecutiva, e con Determinazione Dirigenziale n. 2714 in data 10/12/2021, ha affidato il servizio di manutenzione ordinaria e l’accordo quadro per i lavori di manutenzione straordinaria sono stati definitivamente aggiudicati ad una R.T.I. costituita:

- AVR S.P.A. – Mandataria - Servizi di governo e manutentivi corrisposti a canone: 96,00 % - Lavori di manutenzione ordinaria: 51,00 %, per una partecipazione sul totale pari al 81,15 %;
- FERI NATALE S.r.l. – Mandante: Servizi di governo e manutentivi corrisposti a canone – limitatamente a parte del servizio Mantenimento e ripristino Rete di deflusso acque meteoriche: 4,00 % - Lavori di manutenzione ordinaria: 24,50 %, per una partecipazione sul totale pari al 9,17 %;
- SODI STRADE S.r.l. – Mandante: Servizi di governo e manutentivi corrisposti a canone: 0 % - Lavori di manutenzione ordinaria: 24,50 %, per una partecipazione sul totale pari al 6,33 %;
- SMART ENGINEERING S.r.l. – Mandante: Servizi di ingegneria extra - canone: 91,00 %, per una partecipazione sul totale pari al 3,05 %;
- HYDROGEA VISION S.r.l. – Mandante: Servizi di ingegneria extra canone: 9,00 %, per una partecipazione sul totale pari al 0,30 %.

Regione Toscana ha comunicato alla Città metropolitana, con lettera assunta al protocollo dell'Ente n. 25481 del 14/05/2021, la volontà del governo regionale di procedere alla creazione di Società Toscana Strade per gestire in una prima fase la SGC FIPILI, per poi eventualmente estendere il suo operato a tutte le strade regionali della Toscana. In tale prospettiva Città Metropolitana ha evidenziato nel nuovo bando che detta costituenda società o altro soggetto gestore comunque denominato potrà subentrare, per conto della Regione, nel nuovo contratto di Globale Service e nei sub-contratti che e sottoscritti con l'operatore economico aggiudicatario della presente procedura di gara, in sostituzione della Città Metropolitana di Firenze ai sensi dell'art.106 c. 1 lett . a) del D.Lgs 50/2016.

Le funzioni svolte da AVR sono:

A - Servizi di governo e manutentivi: Centrale di Governo Servizio di Pronto intervento, Sistema informativo Rimozione rifiuti e diserbo, Rilievo dati e monitoraggio Mantenimento e ripristino rete deflusso acque meteoriche, Call Center Manutenzione impianti elettrici di illuminazione, di pompaggio, PMV e ponti mobili

Sorveglianza stradale Servizi invernali, Gestione sinistri Gestione del verde, Trasporti eccezionali, Manutenzione postazioni per il controllo della velocità, Manutenzione delle barriere fonoassorbenti e fonoriflettenti.

B - Servizi di ingegneria extracanone

C - Lavori di manutenzione ordinaria;

D - Lavori di manutenzione straordinaria, se richiesto.

L'appalto ha la durata di 2 (due) anni, pari a 24 mesi prorogabile di ulteriori 2 anni.

La Provincia di Pisa e la Provincia di Livorno, con il consenso della Regione Toscana, hanno delegato, per il tramite della Convenzione, alla Città Metropolitana di Firenze i poteri relativi all'adozione di tutti i provvedimenti necessari per l'esercizio delle funzioni sopra indicate, ivi compreso il rilascio di permessi, autorizzazioni e concessioni, salvo quanto previsto dal comma 3 bis dell'art. 23 della legge regionale citata.

La Città Metropolitana di Firenze gestisce tutti gli atti relativi a licenze, autorizzazioni, concessioni pubblicitarie nel rispetto dei criteri e dei limiti stabiliti dalla Regione ai sensi dell'art. 22 c.1 lett. d) ed e) di cui alla legge regionale 88/98.

4.2 Una nuova Governance

Analizzando il modello di gestione attuale della FI-PI-LI emerge una frammentazione delle responsabilità, un disallineamento fra le attività di programmazione e monitoraggio con il quadro delle esigenze.

Alla Società Toscana Strade S.p.a. verrebbero attribuite le seguenti funzioni nel quadro delle politiche di programmazione nazionale, comunitaria e regionale:

- a) progettazione e costruzione delle opere relative alla Strada di Grande Comunicazione Firenze-Pisa-Livorno, di seguito FIPILI, comprese quelle finanziate a valere su fondi nazionali e comunitari;
 - b) gestione e manutenzione della FIPILI;
 - c) procedimento espropriativo inerente alle opere e interventi da realizzare sulla FIPILI;
 - d) gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di cui è attribuita la gestione, in coerenza con gli indirizzi impartiti dalla Regione;
 - e) procedure per il rilascio di concessioni di suolo pubblico, di attraversamento e passi carrabili, di impianti pubblicitari, distributori di carburante nonché riscossione dei relativi canoni o corrispettivi relativi alla FIPILI;
 - f) riscossione dei proventi derivanti dalle sanzioni per violazioni del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo Codice della Strada);
 - g) attività di monitoraggio dello stato manutentivo della FIPILI e definizione del quadro conoscitivo a supporto della programmazione regionale;
 - h) attività di assistenza tecnica e consultiva alla Regione in materia stradale;
 - i) realizzazione e gestione di applicativi software e banche dati connesse alle attività oggetto della società;
 - j) iniziative di formazione, di qualificazione, di aggiornamento professionale del proprio personale su materie inerenti al proprio oggetto sociale;
 - k) riscossione dei pedaggi;
- l) attività relative alla sosta e parcheggi connessi alla FIPILI.

L'attribuzione delle su indicate funzioni alla Società ha richiesto approfondimenti giuridici riportati nella Sezione 2) Analisi legale dello studio di KPMG s.p.a..

Un'individuazione sistematica delle funzioni attribuita ad un unico soggetto permetterebbe il perseguimento dei seguenti obiettivi:

-Una governance e programmazione delle azioni di manutenzione su base pluriennale e un coordinamento maggiore fra programmazione e raccolta di esigenze di pianificazione e monitoraggio

-una centralizzazione ed efficientamento nella gestione dei ricavi per rispondere alle esigenze di investimento

4.3. “Convenienza economica” e “Sostenibilità finanziaria”

4.3.1. “In punto di “convenienza economica”

Preliminare alla giustificazione sulla “convenienza economica”, è la precisazione che nessun'altra Società esercita le funzioni istituzionali in questione, neppure in modo analogo o simile, e che nella proposta di legge societaria e nello studio di fattibilità di KPMG S.p.a. allegato la struttura contempla l'Amministratore unico e 11 dipendenti nel rispetto dell'art. 20 del Tusp.

La sezione 4 dello studio di KPMG s.p.a denominata “Organizzazione e Funzionamento” mira ad evidenziare:

- l'attuale organigramma del Global Service che gestisce la FI-PI-LI in essere fino al processo di strutturazione di Toscana Strade S.p.a. comprensivo di n. 112 FTE da parte di AVR e gli attuali contratti per forniture di beni e servizi oltre alla dotazione patrimoniale.
- le attuali risorse umane della Città metropolitana dedicate alle funzioni delegate dalla Convenzione e non svolte tramite Global service per un totale di 3 FTE
- le attuali risorse umane della Regione Toscana dedicate alla realizzazione degli investimenti.

La Società Toscana Strade S.p.a., come da indirizzo esplicito di Giunta regionale (delibera n. 1142 del 8.11.2022) dovrà in una prima fase, al fine di assicurare la continuità e fruibilità del servizio ai cittadini, subentrare nel contratto di di Global service attivato dalla Città metropolitana fino a relativa scadenza. Seguiranno fasi successive di internalizzazione graduale di procedimenti e processi con un graduale dimensionamento della Società (p. 57 dello Studio KPMG).

La Società si occuperà della gestione delle funzioni di manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, pronto intervento e delle funzioni amministrative concernenti la gestione della S.G.C. FI-PI-LI, e della progettazione e costruzione delle opere relative alla Strada di Grande Comunicazione Firenze-Pisa-Livorno anche avvalendosi di entrate relative all'introduzione del pedaggiamento dei mezzi pesanti e di un nuovo piano degli impianti pubblicitari con relativa gestione più efficace ed efficiente in termini di relative entrate.

Al fine di evidenziare la convenienza economica è stato effettuato un confronto fra la situazione attuale e lo scenario di costituzione di Toscana Strade, a parità di perimetro di attività e per tutto il periodo di Piano.

Al fine di uniformare il perimetro di attività fra AS-IS e TO BE, non sono considerati gli impatti del pedaggiamento (ricavi, costi di gestione, investimenti e personale a supporto) e sono applicate le stesse politiche di bilancio. Sez. 6 dello Studio KPMG.

Il confronto (che tiene conto dei vari benchmark di riferimento) evidenzia come **a condizioni attuali**, in entrambi gli scenari, **l'aumento dei costi previsto dal 2026 per far fronte alle maggiori esigenze di manutenzione non sia sostenibile** se non vengono identificate nuove fonti di ricavo (approfondimento nel Piano Economico Finanziario). Tuttavia, emerge come lo **scenario di costituzione di Toscana Strade (TO BE)** presenti **vantaggi nel gestire le esigenze previste**, non solo in termini di capacità operative ma anche come capacità di **produrre migliori risultati di esercizio**.

Preme evidenziare che l'onere motivazionale sul c.d. fallimento del mercato può essere assolto mediante *«un'indagine di mercato rivolta a comparare la proposta della società in house con un benchmark di riferimento, risultante dalle condizioni praticate da altre società in house operanti nel territorio limitrofo»* (Cons. Stato, 3 marzo 2020, n. 1564; Cons. St., sent. n. 6460 del 20 ottobre 2020).

Dalla prima analisi fra ASIS e TO BE sono evidenti i seguenti aspetti:

- è necessaria la programmazione di una nuova governance rispetto a quella attuale rispetto alle esigenze di sicurezza della gestione della strada in oggetto
- la previsione di una governance attraverso una società in house è già più vantaggiosa comparando meramente le condizioni attuali in cui esiste già un ricorso al mercato attraverso il ricorso al Global Service.

Il confronto fra la situazione AS IS e lo scenario TO BE non può non tenere in considerazione alcuni **ulteriori elementi di riferimento**, che evidenziano i potenziali **limiti dello scenario attuale**.

I volumi di traffico registrati sulla FIPILI sono paragonabili a quelli dell'autostrada A11 (che ha un costo sensibilmente superiore), raggiungendo in alcuni punti lo stesso TGM.

Normalmente, per il livello di complessità e per la dimensione dei costi, la gestione delle autostrade è affidata a società strutturate.

Gli ingenti investimenti da realizzare sulla FIPILI per la messa in sicurezza e per innalzare la qualità, richiedono un assetto organizzativo più strutturato e focalizzato, nonché caratterizzato da competenze distintive rispetto all'assetto attuale, che vede alcune risorse della Città Metropolitana di Firenze e della Regione Toscana spesso non impiegate *full time*

Le considerazioni sul dimensionamento del traffico e sullo sviluppo degli investimenti rendono comunque necessario, in qualunque assetto, un incremento del personale coinvolto (ai fini del

confronto è stato ipotizzato un incremento del personale della Città Metropolitana di 10 FTE a partire dal 2026 per far fronte a tale esigenza).

L'analisi condotta nella gestione del servizio in questione porta a ritenere che vi siano **specifici e maggiori benefici per la collettività** connessi all'affidamento *in house*, sia in termini di funzionalità delle soluzioni rispetto alle esigenze e agli obiettivi perseguiti dall'Amministrazione (efficacia) sia del corretto impiego delle risorse pubbliche (efficacia-economicità)

Trattasi di un servizio essenziale per la collettività che permette l'esercizio del diritto alla mobilità, costituzionalmente tutelato, e pertanto diventa rilevante anche il beneficio qualitativo e di prospettiva.

In quest'ottica è da tenere presente che **la costituzione di Toscana Strade rispetto allo scenario attuale** abilita un **migliore governo** dell'infrastruttura e il **perseguimento di specifici obiettivi** (sicurezza e qualità, gestione diretta degli investimenti, flessibilità e focalizzazione sul business).

Fra le **ragioni del mancato ricorso al mercato** è necessario considerare anche:

- la capacità del modello di gestione TO BE nel raggiungere gli obiettivi che, secondo l'assetto strategico definito, culminano nel **beneficio in termini di qualità e sicurezza per la collettività**;
- la Concentrazione **presso un unico soggetto** (Toscana Strade) delle **attività di gestione e realizzazione nuove opere**, che si interfaccia con la Regione Toscana per le decisioni strategiche;
- **la Gestione interamente dedicata all'infrastruttura dei processi di staff** al fine di garantire un supporto al personale operativo e una governance efficace delle attività tecniche.

Il ricorso alla società in house abilita la **possibilità di internalizzare attività operative** e di gestire nel tempo l'equilibrio *make or buy* secondo scelte strategiche, **umentando progressivamente il livello di internalizzazione** per acquisire un sempre **maggiore controllo** dell'infrastruttura. La **possibilità di internalizzare attività tecnico-operative risulta più complessa nell'assetto attuale**.

La flessibilità nell'incrementare il livello di internalizzazione porta con se' l'opportunità di generare economie di scala.

Lo sviluppo di economie di scala attraverso l'internalizzazione di sempre maggiori asset e risorse per la gestione di attività tecnico-operative, distribuendo i costi interni sul numero di chilometri in gestione permette di ridurre i costi esterni così da guadagnare marginalità e poter reinvestire gli utili al fine di migliorare le infrastrutture.

La gestione diretta degli investimenti, oltre a consentire un governo integrato e a 360° dell'infrastruttura, permette maggiore flessibilità e minori tempistiche nel processo di riqualificazione della strada.

È da rilevare la tendenza alla gestione diretta o tramite società in house da parte dello Stato di servizi di interesse generale. Per il settore di riferimento è eloquente il caso di Autostrade per l'Italia, recentemente ritornata sotto il controllo pubblico. È ravvisabile infatti nelle azioni recenti degli organi dello Stato una tendenza a riacquisire il controllo pubblico su asset importanti del sistema autostradale e stradale italiano, coerente con l'iniziativa di gestione tramite veicolo in house delle strade regionali toscane.

4.3.2. Scarso interesse degli operatori privati

E' importante sottolineare inoltre che dai verbali delle sedute del 30/09/2021, 12 e 18/10/2021, presiedute dalla Commissione giudicatrice nominata con atto dirigenziale n. 2637 del 03/09/2021, della procedura aperta per l'affidamento del servizio di Global Service di gestione e manutenzione della Strada di Grande Comunicazione Firenze-Pisa-Livorno 2021/2023 - CIG 882689040F - CUP B19J21003910005, dell'importo a base di gara di € 12.085.480,74 al netto di oneri previdenziali e assistenziali e IVA, risulta essere stata aperta e valutata l'offerta tecnica ed economica dell'unico offerente ammesso alla procedura cioè RTI costituendo con mandataria AVR S.p.A., attuale aggiudicatario.

(la procedura è stata espletata in modalità interamente telematica sul Sistema Telematico Acquisti Regionale della Toscana (START) all'indirizzo <https://start.toscana.it/>;

- il bando di gara è stato inviato alla GUUE in data 08/07/2021 e pubblicato il 13/07/2021 sulla Gazzetta 2021/S 133-354096,

-è stato altresì pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana 5^ Serie Speciale-Contratti Pubblici n. 81 del 16/07/2021, sul Sistema Telematico Acquisti Regionale della Toscana – Città Metropolitana di Firenze (START) all'indirizzo <https://start.toscana.it/> in data 14/07/2021, sul sito informatico presso l'Osservatorio, sul profilo di committente nella sezione amministrazione trasparente, sul sito dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e, per estratto, su due quotidiani a diffusione nazionale e due a diffusione locale;

- ha presentato offerta, entro il termine perentorio del 30/08/2021 alle ore 16:00, n. 1 operatore economico)

Emerge pertanto una mancanza di interesse degli operatori privati nell'espletamento del servizio messo a gara.

Allo stesso tempo AVR ha aderito al bando accettando la condizione evidenziata dalla Città Metropolitana che la costituenda società o gestore comunque denominato potrà subentrare, per

conto della Regione, nel nuovo contratto di Globale Service e nei sub-contratti sottoscritti con l'operatore economico aggiudicatario della procedura di gara, in sostituzione della Città Metropolitana di Firenze ai sensi dell'art.106 c. 1 lett . a) del D.Lgs 50/2016.

Capitale della Società

Con riferimento all'iniziale apporto di capitale, naturalmente, l'Ente nella propria deliberazione trova copertura della spesa di investimento con i propri capitoli di bilancio.....

4.3.3. “In punto di sostenibilità finanziaria”

Al fine di verificare la **sostenibilità finanziaria** della Società l'Amministrazione ha effettuato una compiuta analisi del c.d. *business plan*, come risulta dallo studio di KPMG s.p.a., che costituisce una parte integrante della presente relazione.

Il *Business Plan elaborato contiene gli* elementi sia di conto economico (quindi riportando le stime dei costi e dei ricavi) sia relative ai *cash flow* complessivi, ossia ai flussi finanziari derivanti dalle varie aree gestionali.

Nel documento elaborato da KPMG sono esplicitate le ipotesi di sviluppo, la natura dei ricavi (trasferimenti pubblici o ricavi da prestazioni di beni e servizi) e la relativa struttura (quali le ipotesi circa la determinazione del fatturato in termini di volumi e i prezzi dei prodotti/servizi resi); oltre alla composizione ed evoluzione dei costi, sia variabili sia fissi, con specifico riguardo a quelli strutturali, quali le esigenze di personale e gli oneri finanziari.

Come indicato in premessa il Piano Economico Finanziario (sezione 7 studio KPMG allegato) tiene in considerazione le tempistiche del contratto di Global Service attualmente in corso, la cui scadenza permette l'identificazione di due principali fasi di Piano.

Alla base di tale Piano sono considerate le seguenti assunzioni:

-solo a valle della conclusione del contratto di Global Service sarà possibile internalizzare le attività oggi esternalizzate (in misura definita sulla base degli scenari);

-che la scadenza del contratto di GS ad oggi in essere avvenga a dicembre 2025, a seguito del rinnovo per il biennio 2023-2025 previsto da contratto;

-che la stipula di un nuovo contratto di Global Service, con riduzione del perimetro di attività secondo lo scenario Make or Buy identificato per Toscana Strade, avvenga a condizioni attuali per le attività che continuano ad essere esternalizzate;

-ai fini delle proiezioni economico-finanziarie, sono considerati i tassi di inflazione per gli anni di Piano e l'aumento del prezzo del petrolio per i consumi di carburante;

-I dati di traffico prospettici per gli anni di Piano evidenziano un tasso di crescita medio annuo del 2,8%.

Il CAGR dei veicoli leggeri e pesanti identificato per la formulazione delle proiezioni di traffico è stato elaborato sulla base del CAGR 2016-2019 e dell'analisi degli indici economici.

Per veicoli pesanti si intendono le categorie 05, 06, 07, 08, 09. Per veicoli leggeri le categorie 01, 02, 03,04.

Si assume che il valore del TGM (Traffico giornaliero medio) annuo del 2024 sia lo stesso del 2019, ipotizzando nel 2024 la completa ripresa del traffico a seguito del periodo pandemico.

Lo studio ha infatti ipotizzato una configurazione di scenari di seguito indicati

a) Scenari di equilibrio Make or Buy

Sulla base dell'analisi dei processi strategici e del livello di internalizzazione sono individuati vari scenari:

Scenario A: Lean Governance:Internalizzazione, dal 2026 a seguito della fase transitoria, dei processi di governance (rilevazione e monitoraggio, programmazione e controllo)

Scenario B: Governance rafforzata: Internalizzazione, dal 2026, delle attività di Sorveglianza e di gestione del Call Center e della Sala Radio oltre alle attività di governance

Scenario C: Governance e operatività base: Internalizzazione, dal 2026, delle attività di gestione del verde, dei rifiuti e della rete deflusso acque, gestione invernale e pronto intervento oltre a quelle del precedente scenario

b)Scenari di pedaggiamento

Sistema aperto: Rilevazione del pagamento del pedaggio da parte dei mezzi pesanti attraverso 5 barriere interne al tracciato della FIPILI

Sistema chiuso:Presenza di punti di rilevazione in corrispondenza di tutti gli svincoli della FIPILI al fine di applicare il pedaggio per la tratta effettuata (entrata – uscita)

Ipotesi di tariffa al 100% o al 80%o al 60%

c) Scenari ricavi da sanzioni

- Rinnovo convenzione a condizioni attuali: Rinnovo della convenzione fra Regione Toscana, CM Firenze e Province Pisa e Livorno, con scadenza al 31/12/2022, per destinazione proventi da sanzioni alla manutenzione e gestione della SGC FI-PI-LI

- Applicazione comma 12bis art.142 del Codice della Strada: A seguito della scadenza della convenzione, applicazione della norma del Codice della Strada che prevede il riconoscimento del 50% dei ricavi da sanzioni all'ente proprietario o gestore della strada

d) Lo scenario di riferimento individuato nello studio è caratterizzato da:

-massima internalizzazione (Governance e Operatività base - scenario C)

-pedaggiamento tramite sistema aperto con tariffe all'80% rispetto ad ASPI

-applicazione del 12bis art.142 Codice della Strada (riconoscimento del **50% delle sanzioni** rilevate sulla SGC all'Ente gestore) al fine di avere una stimare piu' cautelativa

Vengono analizzati da pag. 103 a pag 108 i ricavi e i costi con le relative assunzioni e sintesi dei risultati.

In particolare per quanto riguarda i **ricavi**: a seguito del primo anno di Piano, necessario alla realizzazione dell'infrastruttura per la rilevazione del pedaggio, si prevede un **aumento continuativo dei ricavi** (CAGR pari al 13,3%) guidati principalmente da ricavi da **sanzioni e pedaggiamento** dei mezzi pesanti.

Per quanto riguarda i **costi**: il Piano evidenzia una **crescita dei costi** meno che proporzionale rispetto ai ricavi (CAGR pari al 5,6%). L'aumento del costo del personale e la diminuzione del costo per servizi (e.g. Global Service) **dal 2026** derivano dalla **maggiore internalizzazione**.

In merito si evidenzia una nota di attenzione sulla problematica dell'IVA: in conformità ai principi generali dell'IVA, fra cui la risposta 31 maggio 2022 n. 316 dell'AdE, la Società potrà detrarre l'IVA relativa ai beni e o servizi.

L'elevato livello di **costi per servizio nel 2024 e 2025** è dovuto alla **coesistenza dei costi di gestione dell'infrastruttura di pedaggiamento e del Global Service**, che dal 2026 diminuiscono per internalizzazione di parte delle attività.

In merito al costo del personale , ai fini dell'elaborazione del PEF è stato considerato come costo unitario del personale, per le diverse categorie, il costo medio del personale delle società benchmark che garantisce maggiore precauzione (costo del lavoro piu' elevato) rispetto all'applicazione delle retribuzioni tabellari dei CCNL (sia in caso CCNL , funzione pubblica che CCNL Anas).

Come vediamo a pag. 110 dello studio allegato gli indicatori di marginalità evidenziano, già a partire dal secondo anno di Piano, risultati positivi di gestione e che rimangono tali in tutto l'arco temporale considerato.

Investimenti (pag. 111):

Lo scenario di riferimento prevede un **piano di investimenti base che potrà essere ampliato sulla base dei risultati del PEF**. Il Piano Investimenti riguarda principalmente l'acquisto delle **attrezzature e la manutenzione straordinaria** che è stata posta in capitalizzazione.

Si prevede la scelta di considerare la manutenzione straordinaria come investimento e quindi capitalizzarla nasce dall'analisi della tipologia di interventi che, per loro natura non hanno il carattere di ciclicità e si configurano come investimento.

Nel caso in cui si prevedessero interventi ciclici di manutenzione si potrebbe ipotizzare la costituzione di un fondo accantonamenti che darebbe maggior autonomia e flessibilità nelle scelte a differenza dell'attuale gestione.

Questa soluzione lega direttamente i maggiori costi di investimenti alla valorizzazione dell'infrastruttura

Conto economico scenario di riferimento (pag. 112)

Il **trend 2023-2032** evidenzia una **crescita dell'EBITDA** (dai 55 k€ iniziali senza l'applicazione del pedaggiamento ai 12,8 mln€ nel 2024 con l'avvio del pedaggiamento fino a 15 mln € a fine periodo), che **consente di far fronte agli ammortamenti** connessi al piano investimenti aziendale, **mantenendo un risultato finale positivo** atteso in tutti gli anni di piano (al netto del primo di start-up), fino ad un massimo di 7,7 mln€.

Stante la situazione economica presentata e i risultati di esercizio evidenziati nel Piano Economico Finanziario, **per la soluzione oggetto di analisi** (scenari: massima internalizzazione, pedaggiamento tramite sistema aperto con tariffe all'80% rispetto ad ASPI, applicazione del 12bis art.142 Codice della Strada), **si possono sostenere fra i 40 e i 50 milioni € di ulteriori investimenti nel periodo di Piano** (ipotizzando un'aliquota di ammortamento media del 10%), a fronte di **maggiori costi operativi per circa 1 mln €** (di cui c.a. 800K per personale aggiuntivo dedicato alla gestione degli investimenti).

Cash Flow scenario di riferimento (pag. 113)

Il **contributo della gestione operativa ai flussi di cassa è positivo e crescente** nel Piano (fino a 12,1 mln€ a fine periodo), mentre il **piano investimenti comporta flussi negativi** di cassa (valore netto cumulato pari a circa 36,8 mln €). In caso di **ampliamento del cash-out per investimenti fino 90-100 mln€ complessivi**, si rileva un **fabbisogno di finanziamento esterno pari a 10 mln€**.

Quanto sopra esposto rappresenta il presupposto per determinare, ai sensi dell'art. 19 del D.lgs 201/2022 e dell'art. 3 della proposta di legge regionale una durata del contratto di servizio fra

Regione Toscana e Società superiore a 5 anni e dunque di 10 anni al fine di assicurare gli investimenti e il relativo ammortamento.

e) Le analisi di sensitività

Lo studio di fattibilità, corredato dal relativo business plan allegato, ha tenuto successivamente conto delle **analisi di sensitività** e ipotizzato un ventaglio di scenari possibili come strumento a supporto del valutatore per le decisioni da prendere nella scelta dei valori da assegnare ad alcune variabili del modello.

L'analisi di sensitività permette infatti di analizzare la variazione degli output al variare degli input e di esaminare la variazione dei risultati finanziari e economici in relazione a variazioni dei singoli input del modello (costi, ricavi, benefici...) al fine di verificare la validità e stabilità delle ipotesi e dei valori assunti e di identificare le aree di maggiore incertezza così da prevedere le misure da prendere per minimizzare gli effetti negativi.

Lo scenario di riferimento analizzato è stato quindi sottoposto ad analisi di **sensitività a differenti soluzioni** derivanti dall'eventuale **scelta di scenari diversi** rispetto all'ipotesi precedentemente sviluppata.

Sensitività equilibrio Make or Buy: vs Scenario A

Lo **scenario A** rispetto allo scenario C presenta **minori costi a fronte del minor numero di attività** e processi che in tale scenario vengono gestiti internamente, che si traducono in **migliori risultati di esercizio a parità di ricavi**.

Lo scenario A abilita la possibilità di effettuare **ulteriori 10 milioni di investimenti** rispetto a quanto già previsto nello scenario C, a fronte di **maggiori costi operativi per circa 250 K €** (di cui c.a. 180K per personale aggiuntivo dedicato alla gestione degli investimenti).

Le **differenze fra lo scenario A - "Lean Governance"** (massima esternalizzazione) e lo **scenario C - "Governance e operatività base"** (massima internalizzazione) sono ulteriormente **dettagliate con riferimento a: ricavi, costi e investimenti**.

Ricavi:

Non vi sono differenze a livello di ricavi in quanto, a parità di altre condizioni (stesso scenario sulle sanzioni e sul pedaggiamento) il livello di internalizzazione / esternalizzazione ha impatto unicamente sui costi e sugli investimenti, ma non sui ricavi.

Costi:

Le differenze a livello di costi derivano principalmente da 2 fattori:

Incremento dei costi del personale e costi accessori legati alle risorse a fronte dell'aumento degli FTE (da 23 FTE per lo scenario A a 74 FTE per lo Scenario C a regime).

Ulteriori voci di costo per copertura processi internalizzati (e.g. carburanti e assicurazioni per mezzi sorveglianza e manutenzione, canoni per software Sala Radio)

L'incremento di tali costi è **solo parzialmente bilanciato dalla riduzione dei costi per servizi**, dato che il Global Service può beneficiare di economie di scala e costi unitari minori.

Investimenti

L'esigenza di maggiore capitalizzazione dello **Scenario C** rispetto allo Scenario A è guidata dall'internalizzazione di **processi che richiedono la disponibilità di asset**. In particolare lo scenario C richiede l'acquisizione dei seguenti macchinari: 6 autocarri con PMV, 2 escavatori, 2 frese stradali, 2 finitrici, 2 rulli, 2 spazzatrici stradali, 3 macchine taglia erba, 2 attrezzature traccia linee, 2 piattaforme elevatrici, 2 spazzaneve; che non sono richiesti nello scenario A.

Tali Investimenti, oltre all'impatto patrimoniale, hanno **impatto a livello di Conto Economico in termini di ammortamento**.

Sensitività equilibrio Make or Buy: vs Scenario B

Nel confronto fra lo scenario A e lo scenario B si evidenzia, a parità di ricavi, un vantaggio di costo del secondo negli anni di vigenza dell'attuale contratto di Global Service (23-25) che si annulla dal 2026 data l'internalizzazione dello scenario 3 che permette una riduzione di costi esterni maggiore dell'aumento dei costi interni.

Sensitività pedaggiamento: vs sistema chiuso

Il sistema chiuso rispetto al sistema aperto, a parità di livello tariffario (80% tariffe ASPI negli scenari analizzati), comporta peggiori performance di Piano a causa del maggior investimento per infrastrutture necessario, che genera un fabbisogno finanziario da coprire con mezzi di terzi per 40,5 milioni di euro

Sensitività pedaggiamento: vs tariffe 100% ASPI

Rispetto allo scenario con tariffe all'80% di quelle di ASPI, un livello di pedaggiamento al 100% delle tariffe ASPI genera un maggiore flusso di ricavi che è solo parzialmente nettato dai maggiori costi di gestione, generando così migliori risultati di esercizio.

Sensività sanzioni:vs convenzione

La differenza fra la riscossione del 50% delle sanzioni effettivamente rilevate sulla strada e l'applicazione della convenzione a condizioni attuali (con riconoscimento di importi fissi) è bassa se si considera l'intero arco di Piano. Ciò è dovuto a una compensazione fra i primi anni (in cui è preferibile la convenzione) e il periodo dal 2026 al 2032.

f)Ipotesi senza pedaggiamento

Un'ulteriore analisi di sensitività sviluppata riguarda l'ipotesi di assenza di pedaggiamento.

Le condizioni di esercizio sono:

-la strutturazione di una società snella che internalizzi solo le attività di governo (scenario A), - l'attestazione della spesa per manutenzione ordinaria al livello attuale e non secondo la crescita del traffico.

Tale ipotesi, pur consentendo di conseguire l'obiettivo del controllo diretto dell'infrastruttura, priverebbe la società della possibilità di sviluppare investimenti in autofinanziamento.

Nonostante questo anche nell'ipotesi senza pedaggiamento sono in ogni caso prodotti nei 10 anni di piano utili potenzialmente da destinare a un incremento della manutenzione ordinaria (anche se non in linea con l'aumento del traffico)

Ne deriva che anche in questa ipotesi la scelta del modello gestionale dell'in house risulterebbe piu' efficace ed efficiente

g) Ipotesi approccio incrementale

È stata presa in considerazione la possibilità di sviluppare un approccio incrementale che consenta una graduale internalizzazione delle attività secondo 4 periodi: 2023 – 2025 (comune a scenari A,B,C), 2026 – 2027 (internalizzazione della governance come da scenario A), 2028 – 2030 (internalizzazione Sorveglianza e Sala Radio come da scenario B, 2031 – 2032: internalizzazione attività operative come da scenario C).

Anche di tale ipotesi nello studio è stato simulato un conto economico a p.122

A pag. 123 viene ipotizzato l'abbattimento dell'utile

Assunzione alla base dello scenario di riferimento è che l'utile realizzato a partire dal 2024 non sia finalizzato alla distribuzione (considerando la natura pubblica del soggetto NewCo) ma

garantisca la possibilità di ulteriori investimenti in autofinanziamento ad oggi non identificati. Un'ipotesi alternativa è la previsione all'interno del piano di maggiori investimenti per 70mln€ (50mln al 2024 e 20mln al 2029) così da ridurre utile e oneri fiscali, dovendo però ricorrere a finanziamento esterno per 80mln€.

La possibilità sopra indicata è strettamente legata alla scelta della modalità di gestione attraverso un modello societario, non potendo raggiungere lo stesso obiettivo con una concessione o un appalto esterno.

A fronte dell'obiettivo primario della Regione Toscana di migliorare le condizioni della strada secondo opportuni investimenti, è stata valutata la possibilità di sostenere maggiori livelli di investimento sulla base dello scenario di riferimento (Scenario C).

Nella slide 124 sono valutati i diversi livelli di investimento.

A fronte di questi scenari è stato valutato il possibile fabbisogno di contribuzione pubblica (e.g. finanziamenti dalla Regione) per effettuare lo specifico livello di investimento.

In alternativa, la Società In House, vista la complessiva solidità economica evidenziata nel PEF, può far ricorso a finanziamento esterno per sostenere maggiori livelli di investimento, tenendo conto dei maggiori costi che ne deriverebbero in termini di oneri finanziari ed entro il limite di bancabilità concesso alla NewCo

Il livello di contribuzione pubblica (finanziamenti a fondo perduto da parte dell'Ente) è minore nel caso in cui venga realizzato il pedaggiamento dei mezzi pesanti poiché, nonostante l'investimento iniziale e i costi di gestione dell'infrastruttura, nei 10 anni di Piano i ricavi superano sia i costi che la quota di ammortamento.

Per tale finalità nella proposta di legge e' stata fin d'ora prevista l'istituzione del pedaggiamento (articolo 12)

Modalita' di finanziamento della societa'

Nella proposta della legge istitutiva si evidenzia che il finanziamento della società è garantito:

- a) dalle concessioni e canoni relativi alla FIPILI, compresi gli impianti pubblicitari;
- b) dal corrispettivo regionale a copertura dei costi per l'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 1, determinati nel contratto di servizio di cui all'articolo 3;
- c) dagli introiti derivanti dal pagamento del pedaggio di cui all'articolo 11.

La realizzazione di attività di manutenzione straordinaria delle opere esistenti e la realizzazione di nuove opere previste nel piano di attività può essere finanziata dai contributi straordinari della Regione Toscana e di altri enti.

Il trasferimento di risorse di cui al punto b) è a titolo di corrispettivo in quanto la Società costituenda effettuerà una prestazione di servizi a titolo oneroso, soggetta all'IVA.

Nello studio effettuato da KPMG sono fornite una serie di specificazioni alle pagine 35,36,37, 38 ed inoltre a pagina 86 laddove si specifica che

“Per quanto il pagamento dell’IVA non abbia impatti sulle voci di Conto Economico, è stato verificato come la lieve differenza fra la situazione attuale (IVA a carico della Città Metropolitana di Firenze limitato al pagamento del Global Service - comunque pari a circa 7,2 meuro +IVA-) e la situazione TO BE (IVA a carico della Regione Toscana nell’ipotesi di trasferimento a Toscana Strade di tutti i ricavi da sanzioni tramite contributi o corrispettivi - ipotizzato pari a 8,8 meuro) non modifichi le evidenze dell’analisi effettuata. “*

Nello scenario attuale, le Province riscuotono le somme relative alle sanzioni ex art. 142 del CdS e le trasferiscono alla Città Metropolitana. Successivamente, la Città Metropolitana a fronte dei servizi effettuati da Global Service, effettua un versamento nei confronti di quest’ultimo, assoggettandolo a IVA.

Nello scenario to be, le Province dopo aver riscosso le somme relative alle sanzioni ex art. 142 del CdS, le trasferiranno alla Regione. Successivamente, la Regione, a fronte dei servizi effettuati dalla società in house, effettuerà un versamento nei confronti di quest’ultima, assoggettandolo a IVA.

Pertanto, sotto il profilo dell’IVA, non si rilevano difformità con riferimento ai due scenari sopra descritti. Si sottolinea infine che, in conformità ai principi generali dell’IVA, la società in house potrà detrarre l’IVA relativa agli eventuali successivi acquisti di beni o servizi se, e nella misura in cui, i predetti acquisti riguardino l’effettuazione di operazioni imponibili o assimilate a queste ultime ai fini della detrazione.

I ricavi da canoni, concessioni, autorizzazioni mezzi pesanti che oggi vengono incassati da Città Metropolitana saranno direttamente incassati dalla società e su questo l’IVA non incide (circa 1,5 euro da PEF pag.112).

DEFINIZIONE DEL CORRISPETTIVO e PREVISIONI DI ENTRATA DA PARTE DELLA REGIONE

La quantificazione del corrispettivo è pari a € 8.833.000 euro escluso IVA (10.776.260 euro spesa totale) e derivante da quanto previsto nel conto economico del PEF dello scenario di riferimento a pagina 112 che prevede un ricavo totale pari a 10,3 meuro comprensivo dei ricavi da canoni e concessioni mentre per i costi della produzione pari a 10,3 meuro, circa 7,2 meuro sono riferiti al

global service e vi sono inoltre una serie di costi di altri servizi per l'esercizio delle funzioni ad oggi svolte comunque da Città Metropolitana.

Nella misura in cui la società nella sua fase operativa detraerà l'IVA per i successivi acquisti di beni e servizi per operazioni imponibili o assimilate ai fini della detrazione si determina quindi una maggiore capacità di spesa per l'esercizio della funzione e la garanzia della sicurezza stradale. Tale esigenza di maggiore intervento ai fini della manutenzione e della sicurezza stradale è stata formalizzata sia da parte di Città Metropolitana che evidenziata anche da parte di KPMG.

Accertamenti in entrata da parte della Regione

Contestualmente si prevedono gli accertamenti in entrata alla Regione da sanzioni anche per espressa disposizione normativa (art. 10 della proposta di legge) Sono stimati introiti da sanzioni per il 50% di spettanza per un valore complessivo di 9,3 meuro nel 2024 e 9,7 meuro nel 2025.

Si precisa peraltro che il ritorno a dati ante COVID porta a valori di incasso per la Regione analoghi a quelli della spesa per il corrispettivo totale

- 2018 incasso totale di 21,425 meuro e quindi il 50% ipotizzabile per la Regione porta a circa 10,2 meuro;
- 2019 incasso totale di 19,132 meuro e quindi il 50% ipotizzabile per la Regione porta a circa 9,6 meuro.

5. PERIODO TRANSITORIO

L'obiettivo della Regione Toscana e la finalità di raggiungere una maggiore efficacia , efficienza ed economicità del servizio nella prospettiva per realizzare **importanti programmi di investimento e garantire maggiore sicurezza stradale a tutela dei cittadini** richiede la previsione di una regolamentazione di un periodo transitorio sotto il profilo organizzativo ed economico finanziario.

La proposta di legge prevede la seguente disposizione transitoria:

1. Gli organi di Toscana Strade s.p.a. sono costituiti ed insediati entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.
2. Entro dodici mesi dalla data di insediamento degli organi l'amministratore unico provvede, con la collaborazione degli uffici regionali, al reclutamento del personale. In tale fase può essere disposta l'assegnazione temporanea di personale proveniente dalla Regione Toscana, ai sensi dell'articolo

29, commi 9 bis e 9 quater, della legge regionale 8 gennaio 2009, n. 1 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale) sulla base di appositi protocolli.

3. Nelle more delle procedure di cui al comma 2, le funzioni di manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, pronto intervento e delle funzioni amministrative concernenti la gestione della FIPILI sono esercitate sulla base di apposita convenzione fra Regione Toscana, Città metropolitana di Firenze, Province di Pisa e Livorno.

L'Amministratore dunque provvederà ad attivare tutte le procedure e gli adempimenti necessari per la costituzione della Società, sotto il profilo del personale, patrimoniale, fiscale e amministrativo in genere, ed il pieno esercizio delle funzioni attribuitele per legge, con la collaborazione degli uffici regionali.

Si tratta di un necessario start up per garantire l'attuazione del nuovo modello di governance per la gestione del servizio pubblico in oggetto.

Tale fase di start up iniziale richiede uno stanziamento iniziale della Regione Toscana stimato in euro 431.000,00 per l'anno 2024.

5.1. Profili in materia di personale

Salve le specifiche previsioni contenute nel **D.Lgs. 175/2016**, l'**articolo 19** del medesimo precisa che ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle società a controllo pubblico si applicano le disposizioni del CAPO I, titolo II, del Libro V del codice civile, dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, ivi incluse quelle in materia di ammortizzatori sociali secondo quanto previsto dalla normativa vigente e dai contratti collettivi.

Nello specifico, ai sensi dell'articolo 19 del TU «le amministrazioni pubbliche socie fissano, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento *ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale e tenuto conto di quanto stabilito all'articolo 25, ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera.*» *Pertanto le società sono tenute a garantire il rispetto delle direttive mediante propri provvedimenti da recepire, ove possibile, in sede di contrattazione di secondo livello (articolo 19, comma 6, TUSP)*

La sezione regionale di controllo della Corte dei Conti, Lombardia (n. 302/2018/PAR), ha precisato che l'inciso di cui al citato articolo 19, comma 5 “divieti o limitazioni alle assunzioni di

personale”...non può che riferirsi a limitazioni alle assunzioni di personale relative alle società partecipate e non alle amministrazioni partecipanti” da ciò derivando conseguentemente, che una società partecipata – nel rispetto delle direttive impartite dalle amministrazioni partecipanti e dal TUSP – potrà porre in essere assunzioni senza intaccare la capacità assunzionale delle amministrazioni partecipanti.

Nello stesso senso si esprime anche la Corte dei Conti Toscana, stabilendo come “I divieti e le limitazioni assunzionali cui si riferisce l'art. 19 del D.Lgs. n. 175/2016, sono quelli gravanti sulla società e non sulle Amministrazioni socie, posto che allo stato attuale non si rinviene nell'ordinamento un principio di consolidamento della spesa di personale.”

In merito si evidenzia infatti che la proposta di legge deroga a quanto disposto dall'art. 9, comma 36 del D.L. 78/2010 in quanto la disposizione in oggetto si riferisce espressamente agli “enti di nuova istituzione”, senza contenere riferimenti specifici alle società a partecipazione pubblica e fa riferimento alla materia di “pubblico impiego”, che non troverebbe applicazione con riguardo alle società a partecipazione pubblica.

L'ARAN ritiene infatti nella pronuncia n. 1034/2012 che l'applicazione del CCNL del comparto “Regioni – Autonomie locali”, ora “Funzioni locali” al personale di una Società a capitale interamente pubblico potrebbe presentare delle difficoltà in quanto all'applicazione di tale CCNL non conseguirebbe l'ulteriore estensione delle altre regole del D.Lgs. n. 165/2001, e delle altre regole e disposizioni legislative specifiche per il lavoro pubblico, per cui si determinerebbe una cesura tra disciplina contrattuale e il quadro legale di riferimento, che ne costituisce il presupposto e la necessaria fonte di integrazione e completamento (si pensi, ad esempio alle previsioni in materia di mobilità, di trasferimento, di eccedenza di personale, ecc).

Per tale motivazione la Regione Toscana ha previsto nella proposta di legge l'applicazione del CCNL ANAS tenuto conto delle attività esercitate in materia di gestione della strade.

Il piano di reclutamento dei dipendenti dovrà avvenire con l'attivazione di selezioni pubbliche nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 19, comma 2 del TUSP secondo cui “ Le società a controllo pubblico stabiliscono, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi di cui all'articolo 35, comma 3 , del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 . In caso di mancata adozione dei suddetti provvedimenti, trova diretta applicazione il suddetto articolo 35, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001”, al fine di soddisfare in via progressiva i fabbisogni di risorse umane per presidiare compiutamente a regime le funzioni e le attività che deve ordinariamente svolgere la Società nel rispetto del proprio Piano industriale;

I punti essenziali della disciplina legislativa in materia di personale e che osserverà la Società Toscana Strade S.p.a., possono essere così riassunti:

- Applicazione al personale delle società in controllo pubblico delle disposizioni del codice civile sul rapporto di lavoro subordinato. L'articolo 19, comma 1 del TUSP rinvia alle “disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile, dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, ivi incluse quelle in materia di ammortizzatori sociali, secondo quanto previsto dalla normativa vigente e dai contratti collettivi”, escludendosi dunque l'applicabilità della disciplina pubblicistica di cui al d.lgs. 165/2001.
- I criteri e le modalità di reclutamento di tale dipendenti sono fissati dalle singole società, che devono dare applicazione ai principi di “trasparenza, pubblicità ed imparzialità” dettati dal legislatore per le assunzioni nelle PA, con la irrogazione della sanzione della nullità nel caso di eventuale inadempienza;
- verranno fissati “obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale e tenuto conto .. delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale”, intendendo questi ultimi come dei vincoli alle assunzioni da parte delle società.
- Verrà garantita la pubblicità di queste scelte tramite i siti internet delle amministrazioni e delle società.

6.CONCLUSIONI

Dalle analisi effettuate si evince in primo luogo come l'attuale assetto di gestione e gli attuali flussi economici non siano più sufficienti in prospettiva per far fronte alle esigenze di manutenzione (crescenti nei prossimi anni secondo le previsioni di traffico realizzate) della SGC FIPILI, secondo livelli di servizio dell'infrastruttura adeguati.

Per non gravare sugli Enti e quindi sui fondi pubblici, è necessario identificare un nuovo paradigma di gestione della FIPILI, che permetta la sostenibilità economica della stessa.

I risultati del confronto fra il mantenimento dell'attuale assetto di gestione (da potenziare per far fronte alle nuove esigenze) e la costituzione di una società *in house proposta* dalla Regione Toscana

(veicolo ad hoc focalizzato sulla gestione delle strade) evidenziano una sostanziale analogia in termini economici, ma il secondo scenario presenta alcuni benefici nell'implementare un assetto efficace per il raggiungimento degli obiettivi di qualità e sicurezza della strada e di sostenibilità dell'infrastruttura.

La nuova modalità di gestione della FI-PI-LI ha un interesse pubblico prioritario da perseguire: la sicurezza della della strada per garantire la sicurezza della circolazione stradale a beneficio della collettività. Trattasi di una scelta strategica di intervento su una governance della sicurezza dell'infrastruttura al fine di mitigare il rischio.

Dallo studio emerge che Toscana Strade S.p.a., permette di promuovere azioni di pianificazione e implementazione di strategie e misure di vario tipo per il miglioramento della sicurezza stradale diventando uno strumento che ha una maggiore *capacità di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito*".

Realizzazione e gestione dell'infrastruttura di pedaggiamento

L'analisi economico finanziaria evidenzia come l'introduzione del pedaggiamento dei mezzi pesanti sia un elemento fondamentale per il cambio di paradigma nella gestione della FIPILI. La complessità di questo progetto richiede risorse focalizzate e processi efficaci e flessibili, di cui Toscana Strade potrebbe facilmente dotarsi nascendo appositamente per questo obiettivo.

Monitoraggio delle esigenze dell'infrastruttura e governo delle attività

La focalizzazione sulla strada consente di acquisire conoscenza degli aspetti tecnici, elemento alla base di un efficace monitoraggio. Una struttura organizzativa dedicata alla pianificazione e programmazione degli interventi, nonché al controllo della corretta e tempestiva esecuzione degli stessi, abilita la governance.

Gestione efficace di potenziali investimenti (e.g. corsia di emergenza o terza corsia)

Nella prospettiva di importanti interventi infrastrutturali, che non gravino sull'utenza della FIPILI comportando disagi per la circolazione, sono necessarie competenze tecniche specifiche che permettano di superare il vincolo di cantieri permanenti sulla carreggiata e competenze di gestione dell'investimento. La soluzione in house consentirebbe la nascita di task force dedicate.

APPENDICE

Dettagli del computo di PEF

Gli FTE sono stati dettagliati per tutti i processi all'interno della catena del valore e sono stati valorizzati sulla base dei dati forniti da AVR (mandataria del contratto di Global Service) e sulla base di benchmark con altre società italiane di gestione delle strade regionali.

Calcolo FTE per gestione investimenti aggiuntivi

Nel computo dei costi per la gestione degli investimenti aggiuntivi (elaborato al fine di identificare i livelli di contribuzione pubblica per i diversi scenari di investimento), è stato tenuto in considerazione un coefficiente che esprime l'attuale livello pro capite di gestione degli investimenti (8,5 FTE per 26,2 mln €) ed è stato applicato ai diversi livelli di investimento.

I costi unitari, calcolati poi in funzione degli FTE, del fatturato o del numero di chilometri di strada in gestione, sono stati identificati sulla base dei dati forniti dal GS e del benchmark con le società Veneto Strade, FVG strade e ASTRAL, unici riferimenti in Italia di società di gestione strade regionali. Per la natura di tali costi unitari non vi è un impatto delle caratteristiche strutturali della strada

Gli investimenti sono stati identificati sulla base dei dati forniti dal GS e di benchmark con società autostradali per il solo caso degli investimenti nelle infrastrutture di pedaggiamento.

L'investimento per l'infrastruttura di pedaggiamento è stato calcolato sulla base del benchmark con l'autostrada Asti-Cuneo, identificando il valore unitario di realizzazione di un portale con tecnologia free flow ed applicandolo agli scenari di esercizio di Toscana Strade (dal 2024). Si ricorda che il numero di portali nel caso di sistema chiuso è di 29 (uno per ogni svincolo), nel caso di sistema aperto sono stati ipotizzati 5 portali in itinere.

Per quanto non espressamente riportato si richiama lo studio che prende in considerazione in modo analitico il Dettaglio dei processi e i Benchmark nel contesto nazionale

Allegato

- ***“Assistenza nell'analisi economico-finanziaria e giuridica per la costituzione di un nuovo soggetto destinato alla gestione delle strade regionali”*** – KPMG Advisory S.p.A.