

Parere n. 3/2025

Parere reso all'Agenzia per il trasporto pubblico locale del Bacino di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia ai sensi della Misura 4, punto 11 e Misura 6, punto 2 della delibera ART n. 48/2017 del 30 marzo 2017 in merito alla suddivisione in lotti di affidamento del servizio di Trasporto Pubblico Locale su strada e con impianti fissi.

L'Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta del 17 gennaio 2025

premesso che:

- l'art. 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (di seguito: decreto-legge n. 201 del 2011), che istituisce l'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità), al comma 2, lettera f), come integrato dall'art. 48, comma 6, del decreto-legge del 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, e successive modificazioni, prevede che l'Autorità definisca, *inter alia*, “*i criteri per la determinazione delle eccezioni al principio della minore estensione territoriale dei lotti di gara rispetto ai bacini di pianificazione, tenendo conto della domanda effettiva e di quella potenziale, delle economie di scala e di integrazione tra servizi, di eventuali altri criteri determinati dalla normativa vigente, nonché a definire gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e a stabilire i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici*” nonché, con riferimento al trasporto pubblico locale (di seguito: TPL), “*gli schemi dei contratti di servizio per i servizi esercitati da società in house o con prevalente partecipazione pubblica (...) nonché per quelli affidati direttamente*”;
- l'art. 37, comma 3, lettera a) del decreto-legge n. 201/2011 attribuisce all'Autorità il potere di “*sollecitare e coadiuvare le Amministrazioni pubbliche competenti all'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e dei metodi più efficienti per finanziarli, mediante l'adozione di pareri che può rendere pubblici*”;
- l'art. 48, comma 4, del decreto-legge del 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 (di seguito: decreto-legge n. 50 del 2017), e successive modificazioni dispone che il bacino di mobilità sia articolato in più lotti di affidamento, tenuto conto delle caratteristiche della domanda;
- la Misura 4, punto 11, dell'Allegato alla delibera ART n. 48/2017 del 30 marzo 2017 (di seguito: delibera 48/2017) prevede l'invio all'Autorità di una relazione “*pubblicata sul sito web del soggetto competente e predisposta prima dell'adozione dell'atto amministrativo di individuazione dei lotti da affidare [...], ai fini dell'espressione di un parere da rilasciare entro 45 giorni*”, nella quale si illustrano e motivano le scelte inerenti a “*le opzioni di finanziamento degli obblighi di servizio pubblico*”;
- la Misura 6, punto 2, del summenzionato Allegato alla delibera 48/2017 prevede che nella citata relazione “*il soggetto competente illustra e motiva anche [...] i fattori di mercato considerati ai fini del dimensionamento dei lotti da affidare*”; allo scopo, il punto 1 della medesima Misura 6 specifica che “*il lotto [...] è individuato analizzando la dimensione minima ottimale di produzione del servizio, alla*

quale conseguono economie di scala e di densità da parte degli operatori ed il numero di concorrenti che possono partecipare alle procedure di affidamento dei servizi”;

- la Misura 2, punto 2, dell’Allegato “A” alla delibera ART n. 154/2019 del 28 novembre 2019 (di seguito: delibera 154/2019) prevede che l’ente affidante predisponga “*un’apposita Relazione di Affidamento* (di seguito: *RdA*)” che deve essere “*pubblicata sul sito web istituzionale [...] e contestualmente trasmessa all’Autorità*”;
- l’Agenzia per il trasporto pubblico locale del Bacino di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia (di seguito: Agenzia) – ente preposto dalla l.r. n. 6/2012 all’esercizio, *inter alia*, delle funzioni di programmazione, affidamento, e stipula dei contratti dei servizi di TPL nel bacino di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia individuato, unitamente ad altri cinque bacini di mobilità, con la medesima legge regionale richiamata – con nota acquisita al prot. ART n. 67002/2024 del 15/07/2024 ha trasmesso all’Autorità la relazione prevista dalla delibera 48/2017 (di seguito: Relazione dei Lotti o RdL);
- a riscontro di specifiche richieste formulate dagli Uffici dell’Autorità, l’Agenzia, con nota acquisita al prot. ART n. 126704 del 9/12/2024, ha da ultimo trasmesso la RdL aggiornata con approfondimenti e chiarimenti, oltre a inserire alcuni ulteriori elementi di dettaglio nella nota di accompagnamento (di seguito: nota di riscontro);

esaminata la documentazione trasmessa, ritiene di svolgere le osservazioni riportate di seguito.

La configurazione dei lotti individuata dall’Agenzia, in esito all’applicazione della metodologia disciplinata dalla delibera 48/2017, prevede sei lotti da affidare tramite gara in momenti differenti, in relazione alle scadenze diversificate dei CdS vigenti. Nella configurazione scelta dall’Agenzia il lotto 1, relativo ai servizi urbani e interurbani dei Comuni di Milano e Monza, prevede servizi con autobus, filobus, tram e metropolitana, per un ammontare complessivo di circa 140 mln vett*km/anno equivalenti (84,8 mln vett*km/anno reali); gli altri cinque lotti sono relativi esclusivamente a servizi con autobus e una produzione che varia da un minimo 8,2 mln vett*km/anno del lotto 5 “sud-ovest”, a un massimo di 15,1 mln vett*km/anno del lotto 4 “sud-est” (il lotto 2 “nord-ovest” e il lotto 3 “nord-est” sono caratterizzati da una produzione di 12,3 mln vett*km/anno ciascuno, mentre il lotto 6, relativo ai servizi della Provincia di Pavia, da un ammontare di 13,8 mln vett*km/anno).

L’Agenzia intende affidare *in primis* i lotti 2, 3, 4 e 5 con procedure di gara, la cui conclusione è prevista entro il 31/12/2025, mentre il lotto 1 e il lotto 6 saranno affidati successivamente, stanti le scadenze posteriori dei relativi Contratti di Servizio (CdS) vigenti, rispettivamente fissate al 31/12/2026 e al 30/09/2028. Per tutti i servizi, l’Agenzia ha intenzione di adottare il regime *gross cost* incentivante in quanto ritiene di poter ottenere specifici vantaggi gestionali e amministrativi, correlati al *clearing* tariffario, a una maggiore flessibilità nella programmazione dei servizi e nelle politiche tariffarie e al recupero dell’IVA sui CdS. Al fine di individuare la configurazione dei lotti, l’Agenzia ha assunto come vincoli gli indirizzi contenuti nella l.r. n. 6/2012 (art. 22, comma 4), che prevedono lotti di dimensione minima pari a 10 mln vett*km/anno per un numero massimo di 6 lotti nel caso dell’Agenzia, essendo il territorio di competenza corrispondente a più di tre province. Assunti tali vincoli, l’Agenzia ha valutato tre scenari alternativi di configurazione dei lotti, sviluppando tuttavia analisi di natura prevalentemente qualitativa sulla maggiore convenienza economica delle soluzioni prescelte sotto il profilo della economicità e della contendibilità, di cui fornisce elementi derivanti da indagini *on desk*.

La configurazione dei lotti individuata consente il superamento dell'attuale assetto contrattuale, caratterizzato da un'elevata frammentazione, con conseguente efficientamento anche sotto il profilo della gestione amministrativa, e risulta in linea con il principio di cui all'art. 48, comma 4, del d.l. n. 50/2017 di suddivisione del bacino di mobilità in più lotti di affidamento. Tuttavia, l'assunzione degli indirizzi della normativa regionale quali vincoli predefiniti non ha consentito all'Agenzia di sviluppare valutazioni su scenari con più di 6 lotti, sebbene la legge regionale all'art. 22 comma 5 preveda esplicitamente la possibilità per i SC di derogare agli indirizzi con un atto motivato e previa acquisizione di parere della Giunta regionale: tale possibilità è prevista in particolare *"In presenza di particolari esigenze derivanti dalla specificità dell'area omogenea, come densità abitativa e morfologia del territorio, dalla domanda di mobilità o dall'esigenza di realizzare l'effettiva contendibilità del lotto, [...] anche in presenza di bacini di dimensioni inferiori a dieci milioni di vetture/chilometro annue"*. Nella nota di riscontro da ultimo trasmessa, l'Agenzia ha specificato che, a seguito della consultazione che intende effettuare per verificare l'interesse degli operatori a partecipare alla gara del lotto 1, *"potrà eventualmente essere ricon siderato anche lo scenario che preveda la suddivisione del lotto 1 in più lotti di servizio, delimitati su base modale o funzionale"*. Qualora l'esito delle ulteriori valutazioni che l'Agenzia intende sviluppare portasse nella direzione della suddivisione del lotto 1 in più parti oggetto di specifico/separato affidamento, a garanzia dello sviluppo di procedure di gara effettivamente contendibili e in coerenza con i principi definiti dalla delibera 48/2017, il SC dovrà valutare la possibilità di ricorrere alla suddetta deroga "normativa", che peraltro parrebbe comunque necessaria essendo la dimensione di uno dei lotti già individuati nello scenario scelto (lotto 5, *supra*) inferiore alla soglia di 10 mln di vett*km/anno, indicata dalla richiamata normativa regionale.

Pertanto, considerato che al momento non si dispone di tutti gli elementi per potersi esprimere sul lotto 1 (che l'Agenzia dovrà trasmettere a valle dell'effettuazione della consultazione prospettata con le valutazioni correlate ai relativi esiti), stante la necessità dell'Agenzia di procedere con la predisposizione delle procedure di affidamento degli altri lotti, in considerazione delle scadenze dei CdS vigenti, il **presente parere è riferito esclusivamente ai lotti 2, 3, 4, 5 e 6**. Più ampie valutazioni, sull'insieme complessivo dei servizi di competenza, sarebbero state possibili solo qualora l'Agenzia avesse considerato, sin da subito, la possibilità di derogare al numero massimo di lotti indicato dalla normativa regionale, valutando la contendibilità del lotto 1 nei diversi scenari possibili/alternativi.

In tale contesto, si ritiene che i lotti 2, 3, 4, 5 e 6 siano caratterizzati da una dimensione che può garantire procedure di gara contendibili, essendo presenti diversi operatori con requisiti adeguati, come evidenziato dall'Agenzia nella cognizione *on desk* dei soggetti potenzialmente interessati a partecipare alle gare a livello regionale e nazionale, anche rispetto agli altri scenari considerati, e tenuto conto altresì di come le evidenze della letteratura di settore sullo sviluppo di economie di scala risultino non del tutto conclusive, laddove individuerebbero l'insorgere di diseconomie oltre la soglia di 10 mln vett*km/anno. Peraltro, le analisi di autocontenimento della domanda di mobilità nei lotti sviluppate dall'Agenzia risultano convincenti e il *coverage ratio* stimato oscilla tra un minimo di circa 25%, per i lotti 4 e 5, a un massimo di circa 40% per il lotto 3.

Con particolare riferimento al lotto 6 (Provincia di Pavia), sebbene i dati tecnico-economici forniti nella RdL al riguardo siano incompleti e i servizi inclusi non figurino nell'attuale Piano di Bacino, attualmente in corso di aggiornamento, e nonostante l'Agenzia non abbia effettuato valutazioni di scenari alternativi al lotto dedicato, si ritiene che l'approccio seguito dell'Ente trovi giustificazione nella scadenza differita al 2028 di tali servizi e nelle difficoltà di gestione contrattuale che sarebbero potute derivare dall'eventuale distribuzione in lotti

diverse di linee contenute nel CdS vigente. A supporto di tale valutazione rileva altresì la circostanza per la quale la quasi totalità delle aree a domanda debole individuate ricada proprio nella Provincia di Pavia e, pertanto, la relativa inclusione in un unico lotto dovrebbe consentire l'organizzazione di servizi flessibili (e.g. a chiamata), maggiormente efficaci a rispondere alle esigenze dell'utenza. Alla luce di quanto sopra, le opportune verifiche sui risultati stimati per gli indicatori tecnico-economici e sull'individuazione dei beni essenziali e indispensabili in relazione a potenziali barriere all'ingresso saranno effettuate nell'ambito del futuro invio della Relazione di Affidamento prevista dalla delibera ART n. 154/2019, mentre si raccomanda sin da subito di prevedere nella futura procedura di gara un'offerta di servizi a chiamata per le aree a domanda debole.

Più in generale, si raccomanda di prevedere in tutti i CdS apposite clausole di flessibilità che, nei limiti consentiti dall'ordinamento vigente, consentano di adeguare l'offerta di servizi alle evoluzioni della domanda, verificando l'efficacia delle modifiche apportate all'offerta programmata rispetto a quella attuale.

I lotti 2, 3, 4, 5, e 6 risultano adeguati anche sotto il profilo delle economie di integrazione, in quanto sono previsti servizi urbani, interurbani ed extraurbani, aspetto che favorisce il perseguimento di vantaggi economici derivanti dalla gestione congiunta di servizi con caratteristiche diverse.

Con specifico riferimento al lotto 1, fermo restando quanto sopra rappresentato in merito alle ulteriori valutazioni che l'Agenzia dovrà rendere disponibili, si valuta positivamente l'impegno profuso nel motivare la scelta di individuare un lotto multimodale di grandi dimensioni per i servizi dei comuni di Milano e Monza, tramite le analisi *on desk* di contendibilità con la ricognizione degli operatori potenzialmente interessati, anche con caratura internazionale. Sotto il profilo dell'economicità, pur apprezzando le analisi multicriteria di natura qualitativa sviluppate e gli aspetti tecnici evidenziati – tra i quali la presenza di *"sottostazioni elettriche a servizio congiunto della metropolitana, della rete tranviaria e filoviaria e dei punti di ricarica rapida in superficie degli autobus elettrici"* – considerando anche gli obiettivi di gestione integrata dei servizi che l'Agenzia intende perseguire e il progetto di conversione al *full electric*, rileva l'assenza di analisi quantitative di confronto dei risultati tecnico-economici. Pertanto, si ribadisce che gli elementi forniti non sono al momento sufficienti per poter valutare adeguatamente la scelta d'individuazione di un unico lotto multimodale di affidamento da 140 mln vett*km/anno equivalenti, dimensione che si colloca ben al di sopra della soglia individuata dalla letteratura di settore (*supra*), ancorché si tratti di evidenze non conclusive, considerato che un lotto di tale volume, contenente servizi afferenti a più modalità, può limitare significativamente la partecipazione di un numero significativo di operatori alla gara, anche se verrà dato seguito all'intento già dichiarato dall'Agenzia volto a definire requisiti di partecipazione non troppo stringenti. Anche per tali motivi, come anticipato, si ritiene opportuno subordinare ulteriori valutazioni sul lotto 1 a seguito dell'invio da parte dell'Agenzia delle valutazioni che saranno condotte a seguito degli esiti della consultazione che il SC intende effettuare per verificare nel mercato la contendibilità di tale lotto, irrobustendo in tal modo le analisi sulla contendibilità sinora condotte con modalità *on desk*; con l'occasione si invita, ove possibile, a trasmettere altresì dati tecnico-economici quantitativi a supporto della scelta che la stessa intenderà assumere sotto il profilo dell'economicità, anche in confronto ad altri scenari considerati. Inoltre, si suggerisce sin da subito all'Agenzia di valutare, in caso di suddivisione del lotto 1, di procedere con una gara che preveda comunque la possibilità per il singolo contendente (mono o plurisoggettivo) di

presentare offerte e ottenere l'affidamento anche di più lotti¹, che potrebbe configurarsi come l'occasione per far emergere dal mercato le convenienze derivanti da una gestione combinata dei servizi relativi a più lotti distinti. In tal caso, infatti, l'operatore offerente potrebbe ravvisare la possibilità di sviluppare economie a livello di impresa nella gestione congiunta di più lotti.

Alla luce di quanto sopra rappresentato, la RdL risulta contenere gli elementi previsti dalla metodologia disciplinata dalla delibera 48/2017 – con particolare riferimento all'approfondita analisi della domanda espressa dal bacino di mobilità effettuata anche tramite l'utilizzo di più fonti di dati e il supporto di modelli di simulazione trasportistica – sebbene il criterio di economicità ivi definito avrebbe potuto essere meglio applicato, tramite lo sviluppo di analisi quantitative rendendo disponibili stime di dati tecnico-economici per i lotti degli scenari considerati.

Considerato che su alcune linee è risultato che l'Agenzia non dispone di rilevazioni sui passeggeri trasportati, sebbene ne sia stata ricavata una stima tramite metodologie di simulazione, si raccomanda di prevedere nei CdS di prossima stipula appositi obblighi in capo alle imprese affidatarie per la rilevazione e trasmissione dei dati relativi, almeno, ai passeggeri trasportati, al *load factor* (da valutare per fascia oraria, punta e morbida, periodo dell'anno), ai ricavi e al *coverage ratio*², calcolato come previsto dall'art. 19, comma 5, del d.lgs. n. 422/1997, da rendere disponibili per tutte le modalità di trasporto e tipologie di servizi (tram, filobus, metropolitana, bus urbani, interurbani ed extraurbani), con disaggregazione per linea.

Con riferimento agli obiettivi prefissati, in coerenza con il PNRR, per l'incremento della domanda in relazione all'aumento dell'offerta di servizi che si intende implementare nelle fasce orarie di morbida, serali e nei giorni festivi, si raccomanda di monitorarne l'effettivo raggiungimento, anche adottando interventi correttivi sull'offerta qualora si rendesse necessario in relazione all'evoluzione della domanda, sfruttando le clausole di flessibilità contrattuali (*supra*).

Per quanto riguarda l'analisi della domanda potenziale si raccomanda, per il futuro, che l'Agenzia si doti di strumenti adeguati a svolgere analisi quantitative per la stima di tale componente di domanda (in particolare, per la componente occasionale di natura turistica), sfruttando le opportunità derivanti dai *big data* e dalle evoluzioni tecnologiche (ad esempio dati derivanti dall'uso degli *smartphone*, *floating car data*, dispositivi per il conteggio dei passeggeri a bordo dei mezzi pubblici e alle stazioni, ecc.) e utilizzando i modelli di simulazione trasportistica, che risultano già nella disponibilità del SC.

Relativamente alla domanda debole, si raccomanda di analizzarne anche le caratteristiche temporali e socio-economiche con riferimento alla domanda complessiva di mobilità, per il cui soddisfacimento possano essere individuate soluzioni alternative di offerta di servizi, non limitandosi esclusivamente alla caratterizzazione temporale e socio-economica della domanda espressa dalle aree a domanda debole.

Sulla definizione del perimetro dei servizi OSP, si raccomanda di effettuare un puntuale monitoraggio della redditività delle linee, al fine di valutarne in futuro l'eventuale espunzione, mentre sull'evoluzione dei ricavi

¹ Possibilità attualmente prevista dall'art. 58, comma 5, del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (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). Il codice non trova diretta applicazione per le concessioni di servizi di TPL, ma costituisce una fonte normativa di riferimento sulla disciplina della procedura di gara.

² In funzione degli adempimenti che saranno definiti nel CdS *gross cost* (a carico dell'impresa affidataria) in merito alle modalità di vendita dei titoli di viaggio e alla riscossione dei relativi importi.

e sull'aggiornamento e affinamento delle stime di costi e corrispettivi standard, si rinvia alla stesura dei PEFS e delle RdA.

Sulla disponibilità dei beni strumentali all'effettuazione del servizio, valutate positivamente le verifiche preliminari effettuate e presentate nella RDL, si evidenzia sin da subito una potenziale criticità/barriera all'ingresso, legata alla qualificazione di buona parte dei beni immobili identificati come "commerciali" (ca. 40 depositi distribuiti nei vari lotti), richiamando l'attenzione dell'Agenzia su quanto disposto dalla delibera 154/2019, Misura 8, punto 1, sub d), ove si prevedono in capo all'EA specifici compiti di promozione di "*azioni di coordinamento e cooperazione con altri enti/autorità competenti e/o con soggetti privati, al fine di favorire la messa a disposizione di beni strumentali*".

Con riferimento al regime *gross cost* incentivante si rinviano alle RdA specifici approfondimenti sulla declinazione del sistema incentivante, con riferimento alla correlata individuazione di adeguati obiettivi di efficienza ed efficacia e alla predisposizione del Piano Economico-Finanziario simulato (PEFS).

Si evidenzia infine che, ai sensi della citata Misura 4, punto 11, della delibera 48/2017, la Relazione dei Lotti aggiornata dovrà essere pubblicata sul *sito web* istituzionale dell'Agenzia, dandone riscontro all'Autorità.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, il presente parere è reso, sulla base degli elementi contenuti nella Relazione dei Lotti e nella documentazione ad essa correlata, nel senso sopra indicato e con l'invito a dare seguito alle osservazioni espresse, ed è trasmesso all'Agenzia e pubblicato sul *sito web* istituzionale dell'Autorità.

Torino, 17 gennaio 2025

Il Presidente
Nicola Zaccheo

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