

Parere n. 17/2025

**Parere reso alla Agenzia della Mobilità Piemontese, 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 del Bacino Sud piemontese.**

L'Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta dell'11 giugno 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 (di seguito: decreto-legge n. 50 del 2017), 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 del 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 n. 50 del 2017 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 della Mobilità Piemontese (di seguito: Agenzia, AMP) – istituita inizialmente con l.r. n. 1/2000 con competenze limitate alla conurbazione torinese, successivamente ampliate con la l.r. n. 10 del 11/07/2011 e la l.r. n. 1/2015, si configura come “*ente pubblico di interesse regionale che mantiene la forma di consorzio per l’esercizio in forma obbligatoriamente [associata] delle funzioni degli enti territoriali in materia di TPL*”; l’Agenzia è titolare dei Contratti di Servizio del TPL (di seguito: CdS) vigenti in Regione Piemonte (di seguito: Regione) e si occupa di pianificare le strategie di mobilità, programmare gli sviluppi e provvedere agli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico, della stipula e gestione dei CdS, di amministrare il sistema tariffario – con nota acquisita al prot. ART n. 30804/2025 del 31 marzo 2025 ha trasmesso all’Autorità la relazione prevista dalla delibera 48/2017 (di seguito: Relazione dei Lotti o RdL) afferente ai servizi di trasporto pubblico locale del bacino sud, come definito dalla DGR n. 17-4134 del 12 luglio 2012<sup>1</sup>; a riscontro di specifiche richieste formulate dagli Uffici dell’Autorità, l’Agenzia, con nota acquisita al prot. ART n. 44395 del 9/05/2025, ha da ultimo trasmesso la RdL aggiornata con approfondimenti e chiarimenti;

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

In esito all’applicazione della metodologia disciplinata dalla delibera 48/2017, l’Agenzia ha individuato la soluzione che prevede due lotti per l’affidamento tramite gara dei servizi di TPL nel bacino sud, rispettivamente indicati come lotto 1-Est, comprendente i servizi extraurbani e urbani di Alba, Bra, Fossano e Mondovì per un ammontare di 8,05 mln veic-km/anno, e lotto 2-Ovest, comprendente i servizi extraurbani dell’area di Saluzzo e delle valli cuneesi e il servizio urbano di Cuneo per un ammontare pari a 8,13 mln veic-km/anno. Al fine di individuare tale soluzione, l’Agenzia ha considerato anche uno scenario a lotto unico e uno scenario a 4 lotti, confrontandoli tra loro sulla base di stime quantitative di costi, ricavi e compensazioni, dalle quali il lotto unico risulta essere l’alternativa che richiede il maggiore esborso di risorse pubbliche, nonché sulla base di un’analisi SWOT finalizzata a valutare i punti di forza (*Strengths*) e di debolezza (*Weaknesses*), le opportunità (*Opportunities*) e le criticità o c.d. “minacce” (*Threats*) correlate alla scelta del lotto unico rispetto a una soluzione a più lotti, in esito alla quale emerge, *inter alia*, come quest’ultima scelta consenta di stimolare la concorrenza tra gli operatori con offerte che potrebbero comportare una riduzione dei costi. Con particolare riferimento al confronto con la soluzione a quattro lotti, l’Agenzia tiene conto altresì di aspetti correlati alla maggiore flessibilità organizzativa e alla conseguente possibilità di realizzare un efficientamento gestionale derivante dalla scelta della soluzione a due lotti, che comporterebbe, peraltro, minori costi di gara in virtù di una semplificazione delle procedure di affidamento e una riduzione dei costi amministrativi legati alla successiva gestione dei CdS; al riguardo, l’Agenzia evidenzia che la soluzione a due lotti consentirebbe anche di ottenere vantaggi sotto il profilo del mantenimento dell’equilibrio economico

<sup>1</sup> La Regione ha suddiviso il territorio di competenza in quattro bacini di mobilità: Bacino Metropolitano di Torino coincidente con il territorio della, *illo tempore*, Provincia di Torino; Bacino Sud coincidente con la Provincia di Cuneo; Bacino Nord Est coincidente con le province di Biella, Novara, Vercelli e Verbano Cusio Ossola; Bacino Sud Est coincidente con le province di Alessandria e Asti.

durante il periodo di durata contrattuale, offrendo più ampi margini di gestione operativa e una maggiore flessibilità nella gestione delle risorse finanziarie. Nello sviluppo delle analisi per la scelta del perimetro dei lotti, l'Agenzia ha tenuto conto degli indirizzi regionali di suddivisione dei bacini di mobilità in più lotti per favorire la partecipazione alle gare e ha sviluppato analisi trasportistiche finalizzate a individuare i servizi da includere nel lotto 1 e nel lotto 2 sulla base dell'autocontenimento della domanda, oltre a tener conto di aspetti di contendibilità in termini di numero di imprese potenzialmente interessate e adeguate a partecipare alla gara e di potenziali barriere all'ingresso in relazione alla disponibilità dei beni strumentali all'effettuazione del servizio.

**La configurazione a due lotti individuata dall'Agenzia nella RdL risulta in linea con il principio, di cui all'art. 48, comma 4, del d.l. n. 50 del 2017, di articolazione del bacino di mobilità in più lotti di affidamento, e risulta adeguatamente motivata tramite evidenze quantitative che ne suggeriscono una maggiore convenienza economica, nonché supportata da analisi trasportistiche, di contendibilità e sulle economie di gestione amministrativa.**

Considerati gli elementi resi disponibili nella RdL, **si ritiene che la scelta della configurazione a due lotti per il bacino sud soddisfi i criteri di economicità e contendibilità previsti dalla metodologia disciplinata dalla delibera 48/2017.** In particolare, sotto il profilo dell'**economicità**, la soluzione a due lotti richiede un impiego stimato di risorse pubbliche coerente con quelle storicamente disponibili per il bacino sud e per le linee interbacino inserite nel perimetro del nuovo affidamento, sulla base della modalità adottata dall'Agenzia per calcolare la base di gara, ferme restando le ulteriori valutazioni in sede di RdA, con l'obiettivo di stimolare gli operatori a individuare, in sede di offerta di gara, soluzioni organizzative del servizio e operative che migliorino l'efficienza gestionale, sfruttando in tal modo il *know how* delle imprese per ottimizzare i fattori di produzione e i cicli manutentivi. Inoltre, la dimensione dei due lotti individuati, pari a circa 8 mln veic-km/anno, sulla base della pur non conclusiva letteratura di settore, dovrebbe consentire lo sviluppo di economie di scala in termini di produzione del servizio, risultando inferiore alla soglia di 10 mln vett\*km/anno oltre la quale si generano diseconomie; peraltro, in entrambi i lotti sono previsti servizi di tipo diverso, urbani ed extraurbani, nonché il servizio di funicolare di Mondovì nel lotto 1-Est, favorendo lo sviluppo di economie di integrazione. La soluzione a due lotti pare consentire anche la realizzazione di economie nella gestione amministrativa delle procedure di gara e dei relativi CdS rispetto alla soluzione a 4 lotti; inoltre, rispetto al lotto unico, la soluzione adottata consente di ottenere sia i vantaggi derivanti dalla più ampia platea dei potenziali partecipanti alla gara, sia quelli derivanti dalla possibile presenza di più operatori nel medesimo bacino in caso di aggiudicazione dei lotti a soggetti diversi, che può determinare meccanismi virtuosi di "competizione" tra gli affidatari, favorendo l'erogazione di servizi con livelli qualitativi più elevati a beneficio degli utenti e consentendo all'Agenzia di confrontare l'efficienza delle diverse gestioni; per contro, il lotto unico configura inevitabilmente potenziali rischi derivanti dall'accenramento di tutto il servizio su un unico operatore. Considerati gli esiti delle analisi trasportistiche relative all'autocontenimento della domanda, la scelta della soluzione a due lotti risulta ben supportata anche dal punto di vista dell'efficacia del servizio nel soddisfacimento delle esigenze degli utenti del bacino di mobilità. Infine, considerato il numero di imprese ritenute adeguate e interessate a partecipare alle procedure di gara sulla base degli esiti delle analisi *on desk*, e fermo restando le ulteriori specifiche osservazioni che l'Autorità potrà formulare in tema di beni nell'ambito dell'analisi delle future RdA, non si rilevano problematiche sulla **contendibilità**, anche in termini di potenziali barriere all'ingresso, stanti le valutazioni rappresentate nella RdL sui beni strumentali da rendere disponibili e sulla possibile ottimizzazione numerica e logistica dei depositi necessari per l'effettuazione del servizio,

unitamente alle misure individuate da AMP per mitigare eventuali problematiche derivanti dalla messa a disposizione di un solo deposito da parte dell'*incumbent* (utilizzo dei nodi di interscambio “Movicentro”, ricognizione sul mercato di immobili che potrebbero essere adibiti a deposito).

Per quanto riguarda l'applicazione della metodologia disciplinata dalla delibera 48/2017, si apprezza in particolare la dettagliata analisi della domanda effettiva, effettuata combinando diverse fonti di dati, tenendo conto degli esiti delle indagini svolte dall'Agenzia, dei dati derivanti da altre fonti come le indagini ISFORT-Audimob, impiegando *big data* telefonici e rilevazioni delle frequentazioni per linea: tale approccio, che si basa anche sull'utilizzo di modelli trasportistici di simulazione, si ritiene adeguato a rappresentare un fenomeno complesso e in continua evoluzione come quello della mobilità. Pertanto, si raccomanda di proseguire in tal senso, mantenendo un approccio che trova nell'analisi dei dati di mobilità *l'input* imprescindibile per l'individuazione di servizi efficaci nel soddisfacimento delle esigenze rilevate e per lo sviluppo di tutte le fasi successive della metodologia ex delibera 48/2017, fino all'individuazione dei lotti; in particolare, si raccomanda di prevedere nei CdS di prossima stipula appositi obblighi in capo alle imprese affidatarie finalizzati alla rilevazione e alla trasmissione, con periodicità prestabilita, dei dati relativi ai passeggeri trasportati, al *load factor* (per fascia oraria, punta e morbida, periodo dell'anno), ai ricavi e al *coverage ratio* (calcolato come previsto dall'art. 19, comma 5, del d.lgs. n. 422/1997). Tali dati devono essere resi disponibili per tutte le modalità di trasporto e tipologie di servizi (bus urbani, bus extraurbani, funicolare, ascensori, servizi a chiamata) con disaggregazione per linea. Si raccomanda, inoltre, di approfondire l'analisi della domanda di mobilità occasionale turistica, con particolare riferimento all'utilizzo dei servizi di TPL da parte di tale tipologia di utenti, considerato che il bacino sud è caratterizzato da una buona vocazione turistica.

Per quanto riguarda la domanda potenziale, pur apprezzando l'analisi effettuata sugli aspetti di evoluzione generazionale di comportamenti e preferenze di mobilità, si raccomanda per il futuro di approfondire tale componente, con particolare riferimento alla stima della domanda generata in conseguenza dell'introduzione di nuovi servizi e/o evoluzioni tecnologiche, nonché attratta verso il TPL in diversione da altre modalità di trasporto, ponendo attenzione alla componente della domanda occasionale turistica e alla sua evoluzione, utilizzando gli strumenti di modellazione trasportistica e sfruttando maggiormente 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.).

Per quanto riguarda la domanda debole, si raccomanda, per il futuro, di analizzarne le caratteristiche temporali e socio-economiche, al fine non soltanto di identificare le fasce orarie/giorni della settimana/periodi dell'anno e categorie di utenti che esprimono una domanda debole, ma anche per pervenire alla quantificazione della domanda di spostamenti espressa.

In merito all'offerta programmata, si invita l'Agenzia a porre specifica attenzione alla progettazione dei servizi a chiamata per le aree a domanda debole, considerato che al momento risultano svolti soltanto nell'ambito urbano di Cuneo, demandandola eventualmente ai partecipanti alla gara, ma prevedendo al riguardo specifici indirizzi, anche in termini di modalità di accesso al servizio (*app*, piattaforma) sfruttando i vantaggi della digitalizzazione, considerato che i comuni a domanda debole individuati costituiscono il 30% dei comuni del bacino e in essi risiede il 7,7% della popolazione della provincia di Cuneo. Sul punto, si raccomanda di prevedere nei CdS di prossima stipula apposite clausole di flessibilità contrattuale, nei limiti consentiti dall'ordinamento, per poter adeguare l'offerta di servizi alle evoluzioni della domanda, anche in

considerazione del permanere di alcune incertezze in merito all'inclusione dei servizi attualmente svolti nell'ambito di accordi di programma di competenza di singoli comuni e unioni montane; tale prospettiva d'integrazione va comunque vista con favore, al fine di rendere più omogenei i servizi erogati nell'intero bacino, anche in termini di modalità di accesso agli stessi (titoli di viaggio, informazioni all'utenza, ecc.)

Relativamente alla definizione del perimetro dei servizi OSP, si raccomanda all'Agenzia di effettuare un puntuale monitoraggio della redditività delle linee, al fine di disporre degli elementi necessari per riconsiderare, in futuro, la possibilità di sottrarre alcuni collegamenti al regime di OSP, nonché di approfondire maggiormente la possibilità di ricorrere a fonti alternative di finanziamento, sull'esempio delle esperienze internazionali richiamate nella RDL, anche individuando, in coordinamento con altri enti, le eventuali azioni da intraprendere al fine di risolvere gli aspetti che al momento non sembrano rendere possibile l'utilizzo di fonti alternative per la copertura finanziaria dei servizi.

Infine, il metodo di adeguamento tariffario specificato nella RDL non risulta in linea con i criteri definiti dalla vigente Misura 27 della citata delibera 154/2019. Pertanto, si raccomanda di rivalutare la metodologia per l'aggiornamento delle tariffe attualmente prevista.

Per quanto riguarda il meccanismo prospettato di indennizzo all'utente/penalità all'impresa in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi di qualità indicati nei CdS e nelle Carte dei Servizi, si raccomanda di definirne le modalità applicative indicandole nelle RdA dei singoli lotti, in modo tale che la "penalità" per l'operatore costituisca un incentivo adeguato a erogare il servizio rispettando i livelli di qualità prestabiliti<sup>2</sup>.

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, 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, 11 giugno 2025

Il Presidente  
Nicola Zaccheo

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

<sup>2</sup> In tema di qualità si ricorda che alla procedura in esame, e ai rispettivi CdS, si applica la delibera ART n. 53/2024 del 18 aprile 2024.