

Parere n. 23/2025

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 Est piemontese.

L’Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta dell’11 settembre 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 n. 10003/2025 del 4 agosto 2025, acquisita al prot. ART n. 67023/2025 in pari data, 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 est, come definito dalla DGR n. 17-4134 del 12 luglio 2012¹;

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

In esito all’applicazione della metodologia disciplinata dalla delibera 48/2017, per servizi di TPL del bacino del sud est l’Agenzia ha individuato la soluzione che prevede due lotti da affidare tramite gara, più un lotto afferente ai servizi in area a domanda debole della Val Borbera da affidare direttamente, ai sensi dell’art. 5 paragrafo 4 del Regolamento CE 1370/2007. I lotti da affidare tramite gara comprendono servizi urbani ed extraurbani della provincia di Asti (Lotto 1), per un ammontare di circa 5,14 mln veic-km/anno, e i servizi urbani ed extraurbani della provincia di Alessandria (Lotto 2), per un ammontare pari a circa 8,73 mln veic-km/anno; mentre il lotto afferente ai servizi a domanda debole ammonta a circa 0,27 mln veic-km/anno. L’approccio metodologico adottato dall’AMP per la definizione dei lotti è il medesimo illustrato nella RdL afferente al bacino sud, oggetto del precedente Parere n. 17/2025 dell’11 giugno 2025 e pertanto il presente parere terrà conto, in analogia e dove applicabile, di quanto già rilevato in tale circostanza.

La suddivisione dei servizi del bacino del sud est è stata individuata a seguito della valutazione di scenari alternativi, tra cui uno scenario a lotto unico e uno scenario a 3 lotti (più il lotto dei servizi a domanda debole in affidamento diretto). I confronti tra scenari è avvenuto 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 promuovere economie di scala e migliorare l’efficienza complessiva del servizio, anche attraverso lo stimolo alla concorrenza tra gli operatori con offerte che potrebbero consentire una riduzione dei costi.

¹ 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.

Tra gli elementi a supporto dello scenario individuato, l’Agenzia tiene conto anche della maggiore flessibilità organizzativa e della conseguente possibilità di realizzare un efficientamento gestionale derivante dalla scelta della soluzione a due lotti, che comporterebbe, peraltro, rispetto alla soluzione a tre lotti, 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. Inoltre, 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 nei rispettivi lotti, sulla base dell’autocontenimento della domanda, di possibili efficientamenti raggiungibili in considerazione della dislocazione dei depositi individuati sul territorio e dell’attribuzione delle linee a tali depositi, nell’ottica di ridurre “le corse a vuoto”; inoltre, l’AMP ha considerato 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. In tale ambito, è altresì richiamata la possibilità per i partecipanti alla gara di aggiudicarsi entrambi i lotti, in assenza di specifici vincoli.

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.

In considerazione degli elementi resi disponibili nella RdL, **si ritiene che la scelta per il bacino sud est della configurazione a due lotti da affidare a gara, più un lotto per l’area a domanda debole**, soddisfi i criteri di economicità e contendibilità previsti dalla metodologia disciplinata dalla delibera 48/2017. Al riguardo, sotto il profilo dell’**economicità**, ferme restando le ulteriori valutazioni che potranno essere rese in sede di RdA, sulla base della modalità adottata dall’Agenzia per calcolare la base di gara, rileva come la soluzione a due lotti preveda un impiego stimato di risorse pubbliche coerente con quelle storicamente disponibili per il bacino sud est, stimolando gli operatori a individuare possibili soluzioni organizzative maggiormente efficienti e capaci di ottimizzare i fattori produttivi e ridurre i costi. La dimensione dei due lotti di gara individuati, pari a circa 5 e 9 mln veic-km/anno, tenuto conto 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; inoltre, anche la presenza in entrambi i lotti di servizi di tipo diverso, urbani ed extraurbani, favorisce 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 3 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 l’accentramento di tutto il servizio su un unico operatore. Inoltre, la scelta di individuare un lotto per l’area a domanda debole, che a fronte del contenuto ammontare chilometrico l’AMP ritiene di affidare con modalità diretta ai sensi del dell’art. 5 paragrafo 4 del Regolamento CE 1370/2007, consente di contemplare le rilevate esigenze poste dalla comunità locale con le necessità di flessibilità e specifiche progettualità che servizi in

tali aree possono comportare. Considerati gli esiti delle analisi trasportistiche relative all'autocontenimento della domanda, la scelta della soluzione a due lotti, e dell'integrazione in questi di alcune linee inter-bacino attualmente comprese in CdS non afferenti al bacino in questione, risulta ben supportata anche dal punto di vista dell'efficacia del servizio nel soddisfacimento delle esigenze degli utenti, anche potenziali, interessati. Infine, dalle evidenze derivanti dalle imprese partecipanti alle attività di consultazione, oltre che dagli esiti delle analisi *on desk* effettuate dall'AMP, 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 criticità in tema di **contendibilità**. Anche le valutazioni contenute 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 dei depositi in capo agli *incumbent* (riduzione dei depositi necessari, utilizzo dei nodi di interscambio "Movicentro" di proprietà pubblica, ricognizione sul mercato di immobili che potrebbero essere adibiti a deposito), consentono di mitigare possibili e potenziali barriere all'ingresso per gli operatori.

Per quanto riguarda l'applicazione della metodologia disciplinata dalla delibera 48/2017, rileva l'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* irrinunciabile per l'individuazione di servizi efficaci al 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 di rilevazione e 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, servizi a chiamata), con disaggregazione per linea, in maniera anche da consentire una migliore programmazione dei diversi servizi di mobilità a livello dei centri urbani compresi nei diversi/due lotti. 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.

Per quanto riguarda la domanda potenziale, nell'apprezzare 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 tale ambito, anche il CdS afferente

ai servizi a domanda debole dovrà contenere adeguati obblighi di monitoraggio del servizio e dei passeggeri trasportati.

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, che potrebbero essere compresi nei due lotti da affidare a gara, anche 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. 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'efficacia dell'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.).

Con riguardo alla definizione della base di gara, si ritiene che la stima individuata dall'AMP, che vede la quantificazione delle compensazioni derivante dall'imposizione del raggiungimento di un *coverage ratio* del 65%, sia da ritenersi come valore teorico. Infatti, in coerenza con la Misura 14 della delibera 154/2019, la base d'asta dovrà risultare dall'applicazione degli schemi di Piano Economico Finanziario simulato (di seguito: PEFS) e dovrà essere quantificata sulla base di criteri ed ipotesi sulle singole voci di costo e di ricavo, da descrivere in sede di RdA, che garantiscano sostenibilità delle offerte.

Sul medesimo tema, in merito ai meccanismi di compensazione e alle politiche premiali legate al raggiungimento dell'obiettivo del 35% del *coverage ratio*, il PEFS dovrà basarsi su stime d'incremento dei ricavi che tengano realisticamente conto di margini di miglioramento conseguibili nell'ambito della durata contrattuale. In tal senso, non pare condivisibile quanto asserito dall'Agenzia nella RdL in merito ad una generica previsione di copertura, con risorse pubbliche aggiuntive, del *gap* derivante dal non raggiungimento dell'obiettivo del 35%. Tali aspetti dovranno trovare adeguata trattazione nell'ambito della RdA e nel CdS, in sede di PEFS e matrice dei rischi, nonché dei criteri premianti che dovranno essere armonizzati con i criteri di verifica dell'equilibrio economico finanziario del CdS, al fine di scongiurare eventuali sovraccompensazioni.

Per quanto attiene ai previsti incrementi della qualità del servizio, ferma restando l'applicazione ai futuri CdS della delibera n. 53/2024 del 18 aprile 2024, i CdS dovranno prevedere in capo alle imprese affidatarie adeguati obblighi di monitoraggio, anche a fini di fornitura dei dati da rendere disponibili tramite il punto di accesso nazionale di cui al Regolamento Delegato (UE) 2017/1926 della Commissione, ed in coerenza alle eventuali scelte effettuate in tale ambito dalla Regione Piemonte.

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 e tenendo conto dei suggerimenti ottenuti in sede di consultazione, 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.

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, che dovranno poi essere riportate in sede di CdS e della documentazione di gara, fornendone illustrazione in sede di RdA, in modo tale che la “penalità” per l’operatore costituisca un incentivo adeguato a erogare il servizio, rispettando i livelli di qualità prestabiliti.

Per quanto riguarda il sistema tariffario, se in più parti della RdL è indicata l’impossibilità della modifica dello stesso al fine di mantenere omogeneità su tutto il territorio regionale, in altre parti del documento è ipotizzata la possibilità per le IA di fornire in sede di offerta di gara nuove proposte commerciali in termini di titoli di viaggio e/o loro perimetro di validità; è quindi necessario che le previsioni in tal senso contenute nel bando siano coerenti con il perimetro di intervento concesso dalla normativa regionale alle imprese in materia di struttura tariffaria.

Relativamente al sistema di tariffazione integrata, è necessario che, al di là degli sviluppi che potranno avvenire in corso di valenza contrattuale, il bando contenga l’insieme delle regole attualmente previste per la ripartizione dei ricavi da traffico tra gli operatori, o qualsiasi altra informazione utile alle imprese partecipanti alla gara al fine di consentire loro una corretta stima dei futuri ricavi.

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.

Si rammenta altresì che le procedure di affidamento tramite gara dei servizi in oggetto rientrano nei presupposti di cui all’art.9, comma 1, della legge 5 agosto 2022, n. 118 (*“Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021”*) e, pertanto, ricade nell’ambito applicativo delle verifiche di competenza dell’Autorità, di cui al comma 3 del medesimo articolo; a tal proposito, si rimanda alla delibera n. 243/2022 del 14 dicembre 2022, con la quale è stato adottato il regolamento recante *“Attuazione dell’art. 9, comma 3, della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021) per gli ambiti di competenza dell’Autorità di regolazione dei trasporti”*.

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 settembre 2025

Il Presidente
Nicola Zaccheo

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