

Parere reso alla Regione Lombardia, 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 dei servizi autobus integrativi al servizio ferroviario regionale.

L'Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta del 21 gennaio 2026

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 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. 34-octies del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, recante *"Riordino dei servizi automobilistici sostitutivi o integrativi dei servizi ferroviari di interesse regionale e locale"* dispone che i servizi ferroviari di interesse regionale e locale effettuati in maniera stabile e continuativa tramite modalità automobilistica siano affidati mediante procedure competitive;
- 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 e salvo eccezioni motivate da economie di scala proprie di ciascuna modalità e da altre ragioni di efficienza economica;
- la Misura 4, punto 11, dell'Allegato alla delibera ART n. 48/2017 del 30 marzo 2017 recante la definizione della metodologia per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento (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, recante le misure per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l’assegnazione dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri svolti su strada e per ferrovia e per la definizione degli schemi dei contratti di servizio affidati direttamente o esercitati da società in house o con prevalente partecipazione pubblica (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”*;
- la Regione Lombardia (di seguito: Regione) – che, in materia di trasporto pubblico regionale e locale, svolge le funzioni ed i compiti di programmazione, indirizzo, gestione e controllo richiedenti l’esercizio unitario a livello regionale (l.r. n. 6/2012) – con nota del 23 ottobre 2025 (prot. ART n. 86693/2025) 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, la Regione, con nota acquisita al prot. ART n. 99334/2025 del 12 dicembre 2025, ha da ultimo trasmesso la RdL aggiornata con approfondimenti e chiarimenti;

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

Giusta quanto rilevato nella RdL, i servizi oggetto di affidamento si configurano come servizi di trasporto pubblico su autobus integrativi del servizio di trasporto ferroviario, già affidato e gestito unitariamente a livello regionale. La definizione e quantificazione di tali servizi integrativi risulta direttamente correlata al programma di esercizio del servizio ferroviario, che ne condiziona la perimetrazione sia in termini di linee che di orari (e, quindi, in termini di volumi misurati in vett*km), oltre ad introdurre ulteriori vincoli operativi (corrispondenze nei nodi di interscambio, modalità di accesso al servizio, canali di vendita da utilizzare, integrazione tariffaria, ecc.), necessari a rendere il servizio tramite autolinea effettivamente integrato con il servizio ferroviario, aspetti che saranno oggetto di specificazione in sede di CdS. Tali elementi di valutazione rientrano tra gli aspetti da considerare nell’ambito della metodologia per l’individuazione dei lotti di affidamento sottesa alla delibera 48/2017. Seguendo le indicazioni metodologiche di tale atto di regolazione, la Regione ha individuato un lotto unico per l’affidamento dei servizi autobus integrativi del servizio ferroviario regionale, per un ammontare complessivo di circa 3,05 Mvett*km/anno. Tale configurazione consente un risparmio di risorse pubbliche rispetto agli scenari alternativi a due o quattro lotti presi a confronto, evidenziando una maggiore efficienza per la riduzione dei chilometri a vuoto, l’assenza di duplicazioni amministrative e l’ottimizzazione dei turni macchina. In relazione alle evidenze quantitative fornite, considerate anche le caratteristiche dei servizi che costituiscono il lotto, la configurazione individuata soddisfa il principio di economicità (rispetto alla configurazione a due e quattro lotti) definito nella suddetta delibera ART, ponendosi in secondo piano la circostanza che il volume dei servizi risulti inferiore alla soglia della dimensione ottima minima di produzione del servizio, pari a 4 Mvett*km, come individuata dalla, pur non conclusiva, letteratura di settore.

Per quanto concerne la contendibilità della gara, si ritiene che la contenuta dimensione del lotto possa favorire l’interesse alla partecipazione da parte di un ampio numero di operatori, incluse imprese locali di piccole dimensioni, singolarmente o in forma consortile, nonché operatori nazionali. Ad ogni modo, data l’estensione della rete del servizio e le sue peculiarità, si raccomanda alla Regione di prevedere nell’ambito

della documentazione di affidamento apposite clausole che garantiscano la possibilità effettiva di partecipazione alla gara per RTI e PMI. Inoltre, il nuovo CdS dovrà prevedere adeguati obblighi di digitalizzazione e monitoraggio operativo del servizio (corse a vuoto, ore guida, puntualità/regolarità) con rendicontazione periodica all'Ente affidante in coerenza con gli obiettivi di miglioramento del servizio ipotizzati.

Relativamente ai beni strumentali necessari per lo svolgimento del servizio, dagli elementi illustrati nella RdL, emerge l'indisponibilità da parte degli attuali subaffidatari della messa a disposizione dei propri depositi per l'erogazione del servizio. In proposito, la Regione ha dichiarato il proprio impegno a raccogliere e incentivare l'eventuale messa a disposizione di depositi nella disponibilità degli Enti Locali del territorio lombardo. Tali aspetti dovranno essere oggetto di approfondimento/verifica in sede di consultazione *ex delibera* 154/2019, rendendone conto nell'ambito della Relazione di Affidamento, da predisporre e trasmettere all'Autorità per l'espressione delle previste osservazioni. Al riguardo, dovrà essere data evidenza della classificazione dei beni, della disponibilità nel mercato di beni commerciali nonché delle eventuali misure messe in atto dall'EA al fine di eliminare potenziali barriere all'ingresso che potrebbero derivare dalla indisponibilità di beni strumentali indispensabili per l'effettuazione dei servizi. Tali aspetti dovranno poi trovare corrispondenza con le ipotesi e i criteri di redazione del Piano Economico Finanziario Simulato (PEFS).

Con riferimento all'analisi della domanda di mobilità sviluppata dalla Regione, rilevando positivamente l'utilizzo di diverse fonti di dati (su matrici origine-destinazione, indagini di mobilità e dati di frequentazione, integrati con informazioni demografiche e *big data*) per la stima della domanda effettiva, considerato che su alcune linee non sono disponibili rilevazioni dirette sui passeggeri trasportati, sebbene siano state ricavate stime tramite metodologie di simulazione, si raccomanda di prevedere nel Contratto di Servizio obblighi in capo all'impresa affidataria per la rilevazione e trasmissione dei dati relativi almeno ai passeggeri trasportati, al *load factor* (da valutare per fascia oraria e periodo dell'anno), ai ricavi e al *coverage ratio*, calcolato come previsto dall'art. 19, comma 5, del d.lgs. n. 422/1997, con disaggregazione per linea, al fine di rafforzare la base informativa a supporto della programmazione.

Per quanto riguarda la domanda potenziale, si raccomanda, per il futuro, che la Regione sviluppi analisi quantitative per la stima di tale componente, in particolare per la domanda occasionale e di natura turistica, sfruttando le opportunità derivanti dai *big data* e dalle evoluzioni tecnologiche digitali (ad esempio dati derivanti dall'uso degli *smartphone*, *floating car data*, dispositivi per il conteggio dei passeggeri) e utilizzando i modelli di simulazione trasportistica già disponibili presso la Regione, in modo da assicurare una pianificazione flessibile e coerente con gli obiettivi di servizio.

Con riferimento alla domanda debole, si ritiene opportuno che siano individuate non solo le aree interessate, ma che venga altresì quantificata la relativa domanda espressa, analizzandone le caratteristiche (motivi e frequenze degli spostamenti), al fine di definire un'offerta di servizi che soddisfi efficacemente le esigenze rilevate. Si raccomanda inoltre di analizzare la componente temporale (fasce orarie serali e specifici periodi dell'anno) e socioeconomica della domanda debole.

Inoltre, ai fini della programmazione dei servizi, si ritiene necessario che i dati di domanda siano oggetto di rilevazione continua nell'arco dell'intera durata del Contratto di Servizio, con particolare riferimento ai dati di *modal share* e ai passeggeri trasportati con le diverse modalità di trasporto, disaggregati per categoria di utenza e per tipologia di servizio (di linea e non di linea). Si raccomanda di implementare un adeguato sistema di monitoraggio dei futuri servizi, anche attraverso la previsione nel CdS di specifici obblighi in capo all'Impresa Affidataria relativamente alla trasmissione all'Ente Affidante di dati sui passeggeri trasportati (totali e per tipologia tariffaria), sul riempimento dei mezzi (*load factor*) per fascia oraria, giorno della settimana e periodo dell'anno, sulla redditività delle linee (ricavi da traffico, *coverage ratio* per linea calcolato come previsto dall'art. 19, comma 5, del d.lgs. n. 422/1997) e delle *performance* qualitative raggiunte. Tale monitoraggio dovrà consentire di misurare gli impatti e valutare l'adeguatezza della configurazione dei lotti prescelta, nonché di verificare i miglioramenti in efficienza e qualità attesi, attraverso l'utilizzo di specifici

indicatori di *performance*. I dati raccolti potranno consentire altresì di verificare una eventuale rimodulazione dei servizi programmati oltre che di effettuare più ampie valutazioni, in futuro, relativamente al ricorso a fonti e/o modalità alternative di finanziamento.

Sotto il profilo trasportistico e dell'integrazione modale, la configurazione proposta dalla Regione risulta coerente con la natura integrativa al servizio ferroviario e ne recepisce i vincoli: sincronizzazione oraria nei nodi di interscambio, interoperabilità tariffaria con i titoli regionali (STIR/STIL/Io Viaggio), introduzione di linee suburbane notturne e ricorso a servizi definiti "flessibili" per domanda dispersa. Si raccomanda di rendere cogenti nel Contratto di Servizio gli obblighi di interoperabilità tra diversi titoli di viaggio, mentre nell'ambito della documentazione di gara dovranno essere messe a disposizione dei partecipanti le informazioni in merito ai meccanismi di *clearing* dei ricavi, atteso che l'impresa affidataria del servizio ferroviario continuerà a svolgere le funzioni di commercializzazione dei titoli di viaggio, con pubblicazione delle regole e degli algoritmi di riparto, in modo da consentire agli operatori stime di ricavo attendibili in sede di gara: è altresì necessario che nella documentazione di gara, e nel relativo CdS, siano introdotti indicatori di *performance* dell'integrazione (puntualità delle coincidenze, tempo medio di interscambio, utilizzo dei titoli integrati), con *target* e meccanismi premi/penalità coerenti con la disciplina sulle condizioni minime di qualità di cui alla delibera ART n. 53/2024 e con la tutela dei diritti degli utenti.

Con riferimento agli aspetti economico-finanziari, si osserva come la base d'asta definita nell'ambito della RdL sia da considerare come provvisoria, mentre andrà definita in maniera puntuale in sede di RdA mediante Piano Economico Finanziario simulato conforme alla Delibera ART n. 154/2019, corredato da matrice dei rischi e indicatori di qualità, al fine di prevenire sovracompenzazioni e garantire l'equilibrio economico-finanziario del contratto. In tale ambito, pur in presenza di rischi commerciali trasferiti all'EA (*gross cost*), non viene meno la necessità di perseguire miglioramenti in termini di *coverage ratio*. A tale scopo è necessario che l'EA definisca misure incentivanti (tramite meccanismi premiali e penalizzanti) da introdurre nel CdS, oltre che criteri premianti in sede di valutazione delle offerte dei partecipanti al fine di promuovere soluzioni che consentano di perseguire il miglioramento del predetto rapporto (*in primis* attraverso un incremento dei passeggeri trasportati o una riduzione dei costi unitari).

In relazione al sistema tariffario, si rileva positivamente che i servizi integrativi automobilistici continueranno ad essere accessibili mediante i medesimi titoli di viaggio validi per i servizi ferroviari, garantendo così la piena continuità tariffaria e l'integrazione modale. Le tariffe saranno calcolate senza soluzione di continuità anche sulle relazioni composte ferro-gomma, applicando il sistema tariffario integrato regionale (STIR) disciplinato dal Regolamento regionale n. 4/2014, il quale prevede meccanismi di aggiornamento tariffario basati su inflazione e qualità (*price cap*), in coerenza con la quanto previsto dalla regolazione ART. Trattandosi di affidamento di tipo *gross-cost*, la vendita dei titoli di viaggio sarà in capo all'attuale gestore ferroviario, il quale continuerà a svolgere le funzioni di commercializzazione e trasferirà alla Regione la quota di introiti attribuibile ai servizi integrativi attraverso un meccanismo di *clearing*. È stata altresì prevista l'introduzione di *standard* qualitativi elevati, unitamente a meccanismi incentivanti volti al miglioramento della qualità del servizio, al fine di mitigare gli effetti del modello *gross-cost*, che non determina un incentivo diretto per il gestore all'incremento della domanda. Gli aspetti qualitativi quali indicatori, livelli minimi, e sistema incentivante, dovranno essere oggetto della consultazione ex delibera 154/2019 e adeguatamente trattati in sede di RdA fornendo anche evidenza dei risultati ottenuti dall'attuale gestione. Data la natura strettamente connessa ai servizi ferroviari, al fine di mantenere quantomeno il livello attuale delle tutele dei passeggeri, garantito dal sistema di indennizzi per i servizi ferroviari, è necessario che il nuovo CdS e la documentazione di gara esplicitino il mantenimento di tali tutele in caso di ritardi e soppressioni. Sul tema, il CdS dovrà altresì prevedere adeguati obblighi informativi nei confronti degli utenti rendendo loro disponibile la documentazione. Inoltre, ai fini di trasparenza, si ritiene necessario raccomandare la pubblicazione dei criteri di aggiornamento tariffario oltre alla pubblicazione, da parte della futura impresa aggiudicataria, dei risultati consuntivati degli indicatori di qualità.

Si rammenta che la procedura di affidamento dei servizi di competenza della Regione, ai sensi dell'art. 9, comma 1 della legge 5 agosto 2022, n. 118 ("*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*"), sarà oggetto di attestazione al Ministero da parte della Regione Lombardia e conseguentemente sottoposta alle verifiche dell'Autorità, disciplinate dal Regolamento attuativo adottato con la delibera n. 243/2022 del 14 dicembre 2022, che individua le modalità operative per la verifica di conformità alla regolazione, ivi compresa la delibera 48/2017, delle procedure di affidamento mediante gara.

Si evidenzia infine che, ai sensi della citata Misura 4, punto 11, della delibera 48/2017, la Relazione dei Lotti dovrà essere pubblicata sul *sito web* istituzionale della Regione 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 alla Regione e pubblicato sul *sito web* istituzionale dell'Autorità.

Torino, 21 gennaio 2026

Il Presidente
Nicola Zaccheo

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