

Il Segretario generale

Spett.le Regione Lombardia
Direzione generale trasporti e mobilità sostenibile
trasporto pubblico
c.a. *Arch. Silvia Maria Volpato*
Dirigente UO Trasporto Pubblico
PEC: trasporti@pec.regione.lombardia.it

Oggetto: Osservazioni sulla “Relazione di Affidamento” ex delibera ART n. 154/2019 avente a oggetto i servizi con autobus integrativi del servizio ferroviario regionale di competenza della Regione – un lotto a gara con procedura aperta (rif. Vs. nota prot. n. K2.2026.0013028 del 05/05/2026).

Esaminata la “Relazione di Affidamento” (di seguito: RdA), predisposta ai sensi della Misura 2, punto 2, dell’Allegato “A” alla delibera ART n. 154/2019 del 28 novembre 2019 e successive modificazioni (di seguito: delibera n. 154/2019) e trasmessa con la Vs. nota in oggetto, acquisita al prot. ART n. 31550/2026 del 06 maggio 2026, si formulano le seguenti osservazioni, che tengono conto degli esiti della discussione tenutasi in occasione della riunione del Consiglio dell’Autorità del 25 giugno c.a.

L’affidamento in oggetto riguarda i servizi di trasporto con autobus integrativi dei servizi ferroviari locali e regionali di competenza della Regione Lombardia (di seguito: Regione) articolati in **un unico lotto** di servizi suburbani ed extraurbani, per complessivi **2,3 Mbus-km/anno**, che, in conformità all’art. 34-*octies* del Decreto-Legge n. 179/2012 (di seguito: d.l. 179/2012), verranno affidati mediante **gara a procedura aperta**, in esito alla quale sarà stipulato con l’Impresa Affidataria aggiudicataria (di seguito: IA) un Contratto di Servizio (di seguito: contratto, CdS) in regime di *gross cost*, per una durata prevista di 5 anni e 5 mesi, con avvio dal 1° agosto del 2028 fino al 31 dicembre 2033. Il termine del contratto è allineato alla scadenza dell’affidamento a Trenord S.r.l. (di seguito: Trenord, TN), in quanto il Programma di Esercizio (PdE) dei servizi integrativi discende da quello dei servizi ferroviari eserciti da TN.

La produzione dei servizi messi a gara è inferiore rispetto a quanto era stato prospettato nella RdL (inizialmente pari a circa 3 Mbus-km), in quanto: i) è prevista la riattivazione del servizio ferroviario R15 Seregno-Carnate, che ha comportato il trasferimento su ferro di servizi precedentemente svolti integralmente su gomma e ii) è stata scorporata dalla produzione una quota opzionale flessibile, non inclusa nel Piano Economico-Finanziario simulato (di seguito: PEFS) predisposto, che la stazione appaltante potrà richiedere all’IA di svolgere *“qualora la trasformazione in corse ferroviarie non dovesse verificarsi in tutto o in parte”*. I servizi sostitutivi dei servizi ferroviari, invece, sono stati esclusi dal perimetro dell’affidamento, in quanto eserciti a carattere temporaneo *“per indisponibilità momentanee dell’infrastruttura, sia programmate, sia per cause di forza maggiore”* e, pertanto, non ricadenti nelle disposizioni del d.l. 179/2012.

La RdA trasmessa, unitamente ai relativi allegati nel seguito richiamati, risulta strutturata in sostanziale conformità con quanto previsto dallo schema-tipo di riferimento per gli affidamenti con gara, di cui all’Annesso 8a della delibera n. 154/2019, applicabile al caso di specie. In particolare, la RdA contiene la trattazione dei seguenti aspetti:

- il contesto normativo e operativo di riferimento;
- la descrizione dei servizi da affidare;
- gli esiti della procedura di consultazione e relativa disciplina dei beni strumentali e del personale;
- i requisiti di partecipazione degli operatori economici alla procedura di affidamento;

U
AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI
COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE DIGITALE
Protocollo N. 0043352/2026 del 25/06/2026
Firmatario: Alessio Quaranta

- i criteri di aggiudicazione;
- gli obiettivi del CdS, in termini di condizioni minime di qualità e indicatori-chiave di efficienza/efficacia;
- i criteri adottati per la predisposizione del PEFS;
- le indicazioni sul Piano di Accesso al Dato (di seguito: PAD);
- gli esiti del processo di allocazione dei rischi.

Contestualmente, la Regione ha trasmesso i seguenti documenti allegati, che costituiscono parte integrante della RdA:

- A. Condizioni minime di qualità;
- B. Schemi di riferimento del PEFS e KPI;
- C. PAD;
- D. Schema di matrice dei rischi.

In relazione alla trattazione dei singoli temi all'interno della documentazione trasmessa, si rileva quanto segue.

1. Sul cronoprogramma delle fasi di affidamento

L'identificazione dei lotti di affidamento è già stata oggetto di approfondimento nell'ambito della Relazione dei Lotti (di seguito: RdL) predisposta ai sensi della delibera ART n. 48/2017, sulla quale l'Autorità si è espressa con il relativo Parere n. 6/2026.

Con riferimento al cronoprogramma dell'affidamento prospettato nella RdA, si evidenzia che la data prevista per l'avvio del futuro CdS risulta differente rispetto a quella indicata nella d.g.r. n. XII/5215 del 27 ottobre 2025 e riportata anche nella RdL. Sul tema si rileva positivamente che, *“a seguito degli elementi emersi in sede di Consultazione pubblica [degli stakeholder svolta ai sensi della delibera n. 154/2019, ndr], con riferimento ai tempi necessari per l'acquisizione degli autobus”*, con la d.g.r. n. XIII/6065 del 27 aprile 2026 la Regione ha disposto un intervallo temporale di un anno tra l'aggiudicazione e l'avvio del servizio, che avverrà dal 1° agosto 2028, confermando il termine previsto per la pubblicazione della documentazione di gara. Tale scelta è a beneficio della contendibilità della procedura di affidamento e volta a ridurre le barriere all'ingresso, considerato che, nell'ambito della consultazione, non è emersa la disponibilità del Gestore uscente (GU) a mettere a disposizione dell'IA il materiale rotabile attualmente utilizzato per l'esercizio del servizio (*infra*). Pertanto, la previsione di un congruo periodo transitorio consente al futuro gestore l'acquisizione e la messa in esercizio dei mezzi, tenendo conto anche dei tempi tecnici necessari per il relativo approvvigionamento. Permangono tuttavia alcune incongruenze di carattere documentale, in quanto il nuovo termine di avvio del CdS non risulta ancora recepito nella sezione dedicata del sito istituzionale¹ e l'iter che ha condotto alle successive revisioni del cronoprogramma non è stato ricostruito in maniera esaustiva nella RdA, né sono state esplicitate le motivazioni sottese al differimento dei termini; pertanto, **la Regione dovrà provvedere tempestivamente all'aggiornamento della RdA e delle informazioni pubblicate nella relativa pagina web.**

2. Sulla modalità di affidamento scelta e sul perimetro e le caratteristiche dei servizi da affidare

In merito alla modalità di affidamento individuata, la RdA contiene le motivazioni a supporto della scelta di affidare tramite procedura competitiva, riprendendo quanto già esposto nella relazione ex art. 14 del d. lgs. 201/2022, ossia l'obiettivo di *“superare assetti monopolistici e introdurre regole di concorrenzialità nella gestione dei servizi di trasporto regionale e locale”* oltre a garantire *“maggiori benefici economici derivanti*

¹<https://www.regione.lombardia.it/infrastrutture-trasporti-e-mobilita/trasporto-pubblico/treni/affidamento-dei-servizi-autobus-integrativi-del-servizio-ferroviario-regionale>

dal risparmio di spesa per l'Amministrazione e apprezzabili livelli qualitativi del servizio". Il volume dei servizi che si intende porre a base dell'affidamento, ridotto rispetto a quanto indicato nel primo avviso di preinformazione (successivamente rettificato con avviso OJS088/2026-00312773 del 7 maggio 2026) e nella RdL oggetto di parere (*supra*), include una quota opzionale e flessibile. Qualora tale quota venisse integralmente attivata, essa determinerebbe un incremento della produzione annua pari al 22%, nonché un fabbisogno di materiale rotabile incrementato di circa il 17%. Vista la rilevante incidenza di tali servizi opzionali rispetto a quelli oggetto dell'affidamento, **si invita la Regione a specificare nella documentazione di gara i termini minimi richiesti all'IA per l'attivazione di tali servizi e le relative modalità di esecuzione, ivi disciplinando le tempistiche per la revisione del PEF e le modalità per il relativo riequilibrio. Tali servizi saranno monitorati attraverso le CMQ e i KPI e concorreranno al raggiungimento dei target individuati.** Ciò al fine di consentire un'adeguata pianificazione dell'approvvigionamento dei fattori produttivi necessari, secondo tempistiche appropriate. A tal riguardo, si dovrà stimare anche il fabbisogno aggiuntivo di personale, con particolare riferimento al personale di guida e ad eventuali ulteriori qualifiche professionali da acquisire.

3. Informazioni di gara e data room

Nella RdA sono stati riportati i risultati delle *performance* raggiunte con l'attuale gestione dei servizi – svolti in subaffidamento nell'ambito del CdS dei servizi ferroviari regionali stipulato tra la Regione e Trenord per il periodo 1° dicembre 2023-30 novembre 2033. I dati, relativi alle annualità 2023–2025, sono stati forniti in modalità aggregata tra i servizi integrativi e sostitutivi, riportando informazioni sulla produzione (in crescita, complessivamente, da 2,6 a 5,9 mln bus-km per i servizi integrativi e sostitutivi) e sulla velocità commerciale (variabile tra 28,8 e 33 km/h), mentre non sono state fornite informazioni su *load factor* e *coverage ratio*, che assumono particolare rilevanza ai fini della predisposizione dell'offerta, e **dovranno, pertanto, essere forniti già in fase di gara nella data room, oltre che monitorati periodicamente nell'ambito dello svolgimento del futuro CdS.** Infatti, già nella fase di formulazione dell'offerta, il *load factor* rileva ai fini dell'organizzazione dei servizi offerti, dell'efficientamento dei fattori di produzione e della definizione degli obiettivi di qualità del servizio. Analogamente, il *coverage ratio*, sebbene il CdS sarà in regime di *gross cost*, rileva per la definizione dei meccanismi incentivanti, ad esempio negli obiettivi di contrasto all'evasione tariffaria.

4. Sul materiale rotabile

Con riferimento ai **beni strumentali**, nella RdA la flotta autobus è classificata come "commerciale", in quanto non messa a disposizione dal Gestore Uscente (GU) e ritenuta reperibile sul mercato a costi sostenibili: sarà, pertanto, onere dell'IA dotarsi della flotta necessaria, che è stata quantificata in 71 mezzi in termini di Massimo Impegno di Veicolo (MIV) più una scorta tecnica del 15%. Tuttavia, considerato che la flotta attualmente impiegata ammonta a 55 autobus (§ 4.2, RdA), a fronte di volumi attuali di percorrenza notevolmente superiori a quelli previsti nel futuro CdS, la differenza tra i due valori non appare adeguatamente giustificata. Al fine di ridurre le eventuali barriere all'ingresso associate al reperimento dei mezzi (che avverrà senza l'ausilio di contributi pubblici) e al reclutamento del personale di guida, è stato previsto un anno di tempo tra l'aggiudicazione della procedura di affidamento e l'avvio del contratto. Analogamente, **si ritiene opportuno che la Regione preveda nel bando di gara un congruo tempo intercorrente tra la richiesta di attivazione dei servizi opzionali e l'esercizio degli stessi.** Inoltre, **occorre che la Regione** meglio definisca, nella documentazione di gara, le **caratteristiche anagrafiche** del parco rotabile (specialmente in relazione all'età massima dei veicoli al fine di non superare la durata della vita utile) e le **specifiche tecniche minime** attese per la flotta, ai fini della corretta attribuzione dei punteggi premiali correlati a criteri e sub-criteri di valutazione chiari. Nel PEFS sono state stimate immobilizzazioni materiali per il materiale rotabile acquisito in autofinanziamento pari a 6,4 mln€, ipotizzando che l'impresa che risulterà aggiudicataria acquisirà *ex novo* l'intera flotta di veicoli a gasolio.

Sui beni immobili

Anche i beni immobili, ossia i depositi, sono stati classificati nella RdA come beni “commerciali”, analogamente al materiale rotabile. Tale qualificazione tiene conto anche delle caratteristiche del contesto territoriale in cui verrà svolto il servizio: trattandosi prevalentemente di aree extraurbane estese, risulta plausibile sia la possibilità di realizzare infrastrutture alternative sia la reperibilità sul mercato locale di immobili e terreni utilizzabili come depositi. I termini e le modalità di acquisizione dei beni immobili sono pertanto analoghi a quelli già previsti per i beni mobili. Diversamente, **l’accesso alle fermate, in quanto infrastrutture qualificate come beni “essenziali”, dovrà essere garantito dalla Regione, che ne dovrà assicurare la disponibilità sin dall’avvio del servizio e provvedere altresì alla relativa manutenzione nel tempo.** Ciò risulta conforme alle previsioni della Misura 16 dell’Allegato A alla delibera ART n. 53/2024 per quanto concerne l’individuazione delle responsabilità tra i soggetti competenti. In merito, **si evidenzia che la Regione dovrà garantire anche il permanere nel tempo delle caratteristiche di accessibilità alle fermate, nonché il funzionamento delle dotazioni e la corretta informazione sul loro stato.**

5. Sul personale di guida

Con riferimento al **personale di guida** da utilizzare per lo svolgimento del servizio, la Regione ha stimato un fabbisogno di personale pari a 102 conducenti, oltre al 6% di addetti a movimento/depositi e al 10% di personale amministrativo, in parte riducendo la stima prospettata in fase di consultazione. Si presume che le unità siano espresse in FTE (*Full Time Equivalent*), sebbene questo aspetto non sia stato specificato e **dovrà essere integrato nella RdA.** Per quanto concerne la clausola sociale ex art. 48 del d.l. 50/2017, questa non risulta applicabile, in quanto i servizi sono attualmente svolti da subaffidatari e non è dunque previsto il trasferimento del personale all’IA.

6. Sui requisiti di partecipazione

Sono stati individuati nella RdA i **requisiti di partecipazione** relativi a: fatturato annuo, pari almeno a 8 mln € (media dei migliori tre anni dell’ultimo quinquennio); produzione, almeno pari a 2 mln vett-km (media dei migliori tre anni dell’ultimo decennio); patrimonio netto contabile (pari almeno al 15% del corrispettivo annuo posto a base di gara). Tuttavia, si osserva che non essendo esplicitati i criteri per la partecipazione dei raggruppamenti, **la Regione dovrà integrare la RdA e il bando di gara specificando le condizioni di applicazione dei previsti requisiti di capacità economico/finanziaria e tecnico/professionale in caso di operatore plurisoggettivo,** adottando soluzioni atte a non costituire barriere all’ingresso, ad esempio, prevedendo che le soglie di fatturato, produzione e patrimonio possano essere conseguite in solido tra tutte le imprese costituenti l’operatore plurisoggettivo.

7. Sui criteri di aggiudicazione

Nella RdA è previsto il ricorso al criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, con una ponderazione pari al 70% per l’offerta tecnica e al 30% per l’offerta economica; sono inoltre individuati ulteriori criteri premiali di natura qualitativa. Tuttavia, nella documentazione di gara, **la Regione dovrà definire in modo puntuale le caratteristiche migliorative oggetto di valutazione, nonché i relativi pesi attribuiti ai singoli criteri premiali,** assicurandone la coerenza con gli obiettivi della procedura di affidamento, con gli strumenti di pianificazione regionale e con il criterio di aggiudicazione prescelto, ferme restando le attività di monitoraggio e verifica condotte dall’Autorità nell’ambito della delibera ART n. 243/2022 (*infra*).

8. Sui criteri di redazione del PEFS

Con riferimento al **PEFS**, la RdA contiene la descrizione dei criteri correttamente utilizzati per la compilazione degli schemi di cui all’Annesso 5a della delibera 154/2019. Il calcolo delle voci di costo e del corrispettivo è

poi avvenuto anche attraverso l'applicazione dei valori e delle formule contenute nella delibera ART n. 195/2025, che ha posto in seconda consultazione lo schema di atto relativo ai costi di riferimento dei servizi di TPL su strada (l'atto di regolazione è stato approvato lo scorso 12 giugno con delibera n. 91/2026). La proiezione dei costi e dei ricavi tiene conto della rivalutazione inflattiva del 2% annuo e di ulteriori assunzioni presenti nel documento, quali ad esempio l'esternalizzazione della manutenzione, la tipologia dei veicoli medi della futura flotta, la velocità commerciale, la scelta di prendere in locazione i depositi. Il costo del personale è calcolato sulla base del CCNL vigente e tiene conto di un adeguamento annuo dell'1,72%.

Per quanto riguarda il **calcolo del corrispettivo costante** l'EA ha accertato il verificarsi, per tutte le annualità, della condizione abilitante il calcolo dell'utile ragionevole con la modalità alternativa di cui al punto 5 e seguenti della Misura 17 della delibera 154/2019, determinando un valore di *Ebit margin* garantito all'IA pari al 4,94%, corrispondente al minimo in rapporto al tasso di rendimento di riferimento del mercato (9,88%).

Alcune voci di costo nel PEFS (e in particolare alle voci 3.a.i "*carburante per trazione*" e 3.a.v "*altro*") sono state assunte costanti nel tempo, con motivazioni legate all'elevato livello iniziale dei valori e con la previsione, nella matrice dei rischi, della flessibilità fino al 5,5% dell'importo dei costi operativi, oltre la quale è prevista la revisione del PEF. Tuttavia, considerata la volatilità dei prezzi del gasolio e degli altri fattori produttivi, appare opportuno **che la Regione valuti, in via prudenziale, l'estensione dell'indicizzazione anche a tali voci.**

9. Sulle condizioni minime di qualità

Nella RdA sono individuati gli obiettivi che l'IA dovrà garantire nel corso dell'affidamento con riferimento a:

1. le condizioni minime di qualità (di seguito: CMQ), specificando i fattori/target di riferimento, le modalità di monitoraggio e le relative penali in caso di mancato raggiungimento, in coerenza con quanto disposto dalla delibera n. 53/2024 del 18 aprile 2024 (di seguito: delibera n. 53/2024);
2. le prestazioni di efficienza ed efficacia del servizio, sulla base di specifici indicatori-chiave (di seguito: KPI), in coerenza con i contenuti dell'Annesso 7 alla delibera n. 154/2019.

In merito alle CMQ di cui al punto 1), per alcuni indicatori non risultano ancora definiti i relativi livelli minimi né gli importi delle penali (costanti o variabili in funzione dell'annualità di riferimento), rinviando tale definizione alle successive fasi di gara o di esercizio. Si rileva inoltre l'**assenza dell'indicatore di regolarità**. Le CMQ relative all'accessibilità commerciale non sono state previste, in quanto la vendita dei titoli di viaggio non rientra nel perimetro del CdS. Con riferimento agli indicatori relativi all'**integrazione multimodale** e alla **sostenibilità ambientale**, la RdA prevede la definizione dei relativi valori *target* entro il primo semestre di vigenza del CdS. Tale impostazione, oltre a non apparire coerente con quanto previsto dalla Misura 2.8 dell'Annesso A alla delibera ART n. 53/2024, che richiede la determinazione dei livelli obiettivo degli indicatori prima dell'avvio dell'affidamento e "*in caso di indisponibilità di dati consuntivi per la valorizzazione dell'indicatore per gli anni precedenti al primo di vigenza contrattuale*", di prendere "*a riferimento benchmark di settore o valori standard*", non consente di delineare con sufficiente chiarezza gli obiettivi prestazionali attesi dall'IA, impattando negativamente sulla relativa formulazione delle offerte di gara. **La Regione dovrà quindi individuare i valori target dei predetti indicatori già nella documentazione posta a base di gara, aggiornando di conseguenza la RdA.**

10. Sul Piano di Accesso al Dato

Con riferimento al PAD si osserva positivamente l'articolazione del suo contenuto secondo le disposizioni della delibera n. 154/2019 e la delibera n. 53/2024. Tuttavia, **si rileva l'esigenza che la Regione definisca** più dettagliatamente le **tempistiche di trasmissione dei dati**, in particolare nei casi in cui la rilevazione avvenga su base documentale o non sia previsto l'accesso diretto dell'EA ai sistemi informativi, nonché **l'introduzione di penali in caso di ritardi**. Inoltre, come già in parte evidenziato nel Parere n. 6/2026 alla RdL, nell'ambito

delle indagini di *customer satisfaction* e degli obblighi di trasmissione dei dati previsti dal CdS, al fine di verificare l'efficacia e l'efficienza dei servizi erogati e nell'ottica di una corretta programmazione dei servizi e/o ampliamento degli stessi, è necessario garantire una **rilevazione continuativa della domanda per l'intera durata del CdS** e implementare un adeguato sistema di monitoraggio dei servizi futuri coerentemente con i contenuti del PAD, con specifico riferimento a *modal share* e passeggeri trasportati, articolati per categoria di utenza (inclusa la componente turistica e la segmentazione temporale)

11. Sull'allocazione dei rischi

La matrice dei rischi è stata redatta secondo lo schema contenuto nell'Annesso 4 alla delibera 154/2019, identificando e valutando i rischi specificatamente connessi al servizio in oggetto, tenuto conto delle caratteristiche del relativo affidamento in regime *gross cost*. Tuttavia, rilevata l'assenza di previsioni relative a possibili ampliamenti del servizio richiesti da parte dell'EA, **si ritiene necessario che la Regione adegui la matrice dei rischi sul tema, disciplinando le connesse misure di mitigazione** (oltre alla previsione di revisione del PEF in caso di scostamento dei costi operativi oltre il 5,5%), quali, ad esempio, la concessione di tempi congrui per l'acquisizione dei necessari fattori produttivi o altre misure relative al PEF. Inoltre, **si ritiene opportuno che la Regione introduca misure di attenuazione del rischio legato alle difficoltà di reperimento del personale di guida**, anche mediante il riconoscimento di premialità ai partecipanti alla gara che prevedano l'assorbimento del personale del subaffidatario.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, sono rese le osservazioni di cui alla delibera n. 154/2019, con l'invito a dare seguito a quanto espresso **integrando**, ove richiesto, **la RdA e/o la documentazione che disciplinerà la procedura di affidamento** in oggetto.

Si rammenta che, ai sensi della Misura 2, punto 2, della delibera n. 154/2019, la versione definitiva della RdA dovrà essere **pubblicata sul sito web istituzionale dell'EA**, dandone riscontro all'Autorità unitamente alla evidenza delle integrazioni apportate.

A fini di monitoraggio del settore, si richiede cortesemente, al termine dell'*iter* amministrativo, di voler **trasmettere copia dei nuovi CdS e dei correlati atti di affidamento** adottati.

Con l'occasione si evidenzia altresì che la procedura in oggetto rientra 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 ricade pertanto nell'ambito applicativo delle verifiche di competenza dell'Autorità, di cui al comma 3 del medesimo articolo. A tal proposito, si rimanda alla delibera dell'Autorità 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*" ([link](#)). In tale ambito saranno completate le valutazioni dell'Autorità in merito alla procedura in oggetto, con riferimento in particolare agli elementi regolatori al momento non pienamente definiti nella RdA, quali ad esempio i criteri di aggiudicazione delle offerte di gara (modalità di valutazione e relativi sistemi di ponderazione e di attribuzione dei punteggi), i requisiti di partecipazione degli operatori e le modalità/condizioni di riequilibrio del servizio.

Ai sensi di quanto previsto dalla citata Misura 2, punto 2, della delibera n. 154/2019, le presenti osservazioni sono pubblicate sul sito *web* istituzionale dell'Autorità.

Con i migliori saluti.

Alessio Quaranta

(firmata digitalmente ai sensi del d. Lgs. 82/2005)