

Parere reso alla Agenzia per il trasporto pubblico locale del Bacino di Cremona e Mantova, ai sensi della Misura 4, punto 11 e Misura 6, punto 2 della delibera n. 48/2017 del 30 marzo 2017 in merito alla suddivisione in lotti di affidamento del servizio di trasporto pubblico locale del bacino di competenza.

L'Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta del 29 ottobre 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 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 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 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 Cremona e Mantova (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 Cremona e Mantova individuato, unitamente ad altri cinque bacini di mobilità, con la medesima legge regionale richiamata – con nota acquisita al prot. ART n. 51074/2026 del 23 luglio 2026, 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 di Cremona e Mantova; a riscontro di specifiche richieste formulate dagli Uffici dell’Autorità, l’Agenzia, con nota acquisita al prot. ART n. 71554/2026 del 22 settembre 2026 ha trasmesso la RdL aggiornata con integrazioni (di seguito: RdL integrata o anche, per brevità, RdL), oltre a inserire chiarimenti nella nota di accompagnamento (di seguito: nota di riscontro), e con nota acquisita al prot. ART n. 72713/2026 del 24 settembre 2026 ha comunicato l’avvenuta pubblicazione della RdL integrata sul proprio sito *web*;

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

Attualmente, i servizi di TPL afferenti al Bacino di Cremona e Mantova, composti da servizi urbani – eserciti nei territori comunali di Crema, Cremona e Mantova – e servizi interurbani, sono eserciti nell’ambito di cinque Contratti di Servizio (di seguito: CdS) in regime di *net-cost*, stipulati tra il 2012 e il 2013 a seguito di aggiudicazione con gara e attualmente in regime di proroga fino al 31 dicembre 2026. I servizi di TPL offerti, per una produzione chilometrica annua complessiva pari a circa 16,7 mln veic-km, sono esclusivamente di linea in provincia di Mantova, mentre in provincia di Cremona ai servizi di linea si aggiungono alcuni servizi finalizzati e servizi a chiamata, questi ultimi in particolare nell’ambito interurbano nei dintorni di Piadena e nell’ambito urbano di Crema. I servizi della provincia di Cremona sono gestiti da un’Associazione Temporanea di Imprese (ATI) che include Autoguidovie S.p.A., Arriva Italia S.r.l., STAR Mobility S.p.A. e Miobus S.r.l., mentre i servizi della provincia di Mantova sono affidati ad APAM Esercizio S.p.A.

L’Agenzia, che si configura anche come Ente Affidante (di seguito: EA), ha sviluppato analisi trasportistiche, economiche e di contendibilità per l’individuazione della configurazione dei lotti, applicando i principi disciplinati dalla delibera 48/2017, sebbene si rilevino alcune carenze, *in primis* con riguardo alle analisi trasportistiche, in considerazione del mancato utilizzo di dati recenti e della mancata quantificazione della componente di domanda potenziale nell’ambito delle analisi condotte sulla domanda di mobilità.

Infatti, sulla base di diverse informazioni, ivi compresi dati di domanda aggiornati al 2020 resi disponibili dalla Regione Lombardia (di seguito: Regione), dati di frequentazione dei servizi (2023) e sul venduto rilevati dalla medesima Regione (serie storica 2014-2022), l’Agenzia ha analizzato la domanda totale, con dati riferiti a diverse modalità di trasporto, e la componente di domanda effettiva del TPL. L’Agenzia ha stimato anche la componente di domanda legata a motivi occasionali, ma in assenza di analisi di dettaglio sugli spostamenti effettuati dall’utenza turistica. Inoltre, si rileva nella RdL la mancanza di stime e previsioni adeguate riferibili alla domanda potenziale, da intendersi come la domanda di spostamenti inespressa nello scenario attuale che potrebbe essere soddisfatta dai servizi di trasporto oggetto di analisi nello scenario futuro, stimabile tramite diverse metodologie, anche in combinazione tra loro. Al riguardo, a fronte di una specifica richiesta

di integrazioni in merito, con l'invito a utilizzare anche dati più recenti rappresentativi dell'andamento post-Covid per le analisi quantitative e qualitative sulla domanda potenziale, nella nota di riscontro l'Agenzia ha asserito di non avere a disposizione tempo e risorse per implementare le indagini e i modelli necessari.

L'Agenzia ha completato le proprie analisi in merito alla domanda di mobilità valutando anche la componente di domanda debole tramite specifica metodologia di cui al d.m. 157/2018, basata su un *set* di indicatori relativi in particolare alla struttura demografica e territoriale, in esito all'applicazione della quale sono stati identificate le aree a domanda debole, stimandone gli spostamenti espressi, con la relativa distribuzione giornaliera. Tuttavia, le caratteristiche temporali di stagionalità e socioeconomiche della domanda debole non sono state indagate. Con riferimento ai servizi erogati in aree a domanda debole, l'Agenzia ha sviluppato un modello di analisi per l'individuazione delle corse con una produzione interna alle aree a domanda debole maggiore o uguale al 70% dello sviluppo complessivo; l'Agenzia considera tali corse "caratteristiche" del territorio a domanda debole in quanto presentano una più elevata probabilità di essere utilizzate dall'utenza.

Inoltre, per l'offerta dei servizi programmata, nella RdL l'Agenzia afferma di riferirsi alla programmazione dei servizi prevista dal Piano di Bacino (di seguito: PdB) elaborato, oggetto di consultazione e al momento in via di approvazione, che individua uno scenario a produzione costante, per complessivi 16,7 mln veic-km annuali, e uno scenario a produzione incrementale, per un ammontare di 18,0 mln veic-km annuali e realizzabile nel caso in cui si rendessero disponibili maggiori risorse. Nella RdL sono dettagliatamente indicate le produzioni chilometriche riferibili ai due scenari di progetto presi in considerazione che, tuttavia, si discostano dai valori di produzione indicati nell'ambito delle simulazioni effettuate per la definizione dei lotti di affidamento, complessivamente pari a 16,6 mln veic-km annuali. Tali scostamenti, poco notevoli rispetto alle produzioni attuali indicate nella RdL e a quelle dello scenario costante, verosimilmente considerato dall'Agenzia quale scenario di riferimento per la definizione dei lotti, potrebbero essere attribuibili a eventuali lievi modifiche alla programmazione dei servizi apportate dall'Agenzia nel lasso temporale intercorso tra la definizione degli scenari di offerta nell'ambito del PdB e le analisi prettamente finalizzate alla definizione dei lotti. Pertanto, si ritiene opportuno che l'Agenzia proceda con un allineamento dell'effettiva offerta programmata per il nuovo affidamento, anche in termini di produzione chilometrica, con quella delineata nel PdB e che motivi adeguatamente in sede di RdA eventuali differenze, seppur di lieve entità.

I servizi di TPL afferenti al Bacino di Cremona e Mantova, soggetti ad OSP, sono finanziati tramite risorse pubbliche, la maggior parte delle quali derivanti da fonti regionali e in quantità minore da fonti comunali. L'Agenzia ha compiutamente descritto il sistema tariffario, sebbene non abbia rappresentato informazioni sui tempi e sulle modalità di attivazione del Sistema Tariffario Integrato del Bacino (STIBM) e del sistema di bigliettazione elettronica e digitale previsto ai fini della completa attuazione del STIBM e dell'interoperabilità dei titoli di viaggio. Inoltre, l'aggiornamento delle tariffe è effettuato in funzione di due parametri che riflettono, rispettivamente, le dinamiche inflattive e le variazioni nella qualità dei servizi, con un metodo di *price-cap* coerente con la regolazione vigente.

In esito all'applicazione della metodologia disciplinata dalla delibera 48/2017, l'Agenzia ha individuato una configurazione a tre lotti da affidare tramite gara: 1) lotto Nord – Crema, comprendente i servizi urbani di Crema e i servizi extraurbani a nord di Cremona per un totale di circa 4,38 mln veic-km/anno; 2) lotto Sud – Cremona, comprendente i servizi urbani di Cremona e i rimanenti servizi extraurbani di Cremona per circa 4,63 mln veic-km/anno complessivamente; 3) lotto Mantova, comprendente i servizi urbani ed extraurbani di Mantova per un totale di circa 7,58 mln veic-km/anno. Al fine di individuare tale soluzione, l'Agenzia ha

confrontato lo scenario a 3 lotti scelto con uno scenario alternativo a due lotti provinciali sulla base di stime quantitative di costi *standard*, ricavi e corrispettivi, che evidenziano come lo scenario a due lotti richiederebbe un maggiore esborso di risorse pubbliche rispetto alla configurazione a tre lotti; tali stime, come messo in evidenza dall'Agenzia, necessiteranno di ulteriori approfondimenti in fase di redazione del Piano Economico Finanziario Simulato (PEFS), dove potranno emergere possibili differenze rispetto alle stime effettuate con la metodologia del costo standard.

Dal punto di vista delle economie di scala in termini di produzione del servizio, entrambe le configurazioni simulate sono caratterizzate da lotti con dimensioni superiori alla soglia di 4 mln di veic-km/anno – individuata dalla pur non conclusiva letteratura di settore quale dimensione ottima minima di produzione del servizio e assunta a riferimento dall'Agenzia. Al riguardo, si ritiene che, per il confronto degli scenari di configurazione dei lotti, sarebbe stato utile per l'Agenzia effettuare analisi sulla dimensione ottima minima di produzione del servizio riferite al contesto specifico, quantificando le economie di scala a livello di produzione del servizio. Inoltre, l'Agenzia afferma che le efficienze gestionali possono essere ottenute tramite l'articolazione organizzativa interna alle imprese affidatarie, non necessariamente correlata alla dimensione del lotto. Sul tema pur riconoscendosi l'importanza di valutare anche le economie di impresa, nondimeno il SC deve svolgere analisi di economicità a livello di lotto/CdS.

Inoltre, l'inclusione all'interno del medesimo lotto di servizi appartenenti a diverse tipologie (es. urbano ed extraurbano) viene motivata dall'Agenzia con l'esigenza di cogliere presunte economie di densità, al fine di *“assicurare un'adeguata concentrazione sia della domanda che dell'offerta e l'ottimizzazione dei fattori produttivi impiegati, sia in termini logistici che di organizzazione del lavoro”*. Tale argomentazione appare, tuttavia, maggiormente riconducibile alle possibili economie di integrazione derivanti dalla gestione unitaria di servizi differenti, piuttosto che a vere e proprie economie di densità, definibili come risparmi di costo associati all'aumento dei servizi offerti nel bacino. Ad ogni modo, in entrambi gli scenari sono previsti lotti con servizi diversificati (urbani ed extraurbani), che quindi favoriscono il perseguimento di vantaggi economici derivanti dalla gestione congiunta di servizi con caratteristiche diverse.

Dal punto di vista della contendibilità dei lotti, l'analisi sviluppata dall'Agenzia appare basata prevalentemente su una ricognizione degli operatori attivi nel mercato nazionale del TPL. Le analisi *on desk* che sono state svolte rivelano la presenza di almeno quindici imprese in possesso di adeguati requisiti dimensionali per la partecipazione alla procedura di gara, sia con riferimento allo scenario prescelto, sia con riferimento allo scenario valutato in alternativa. Tale ricognizione, tuttavia, sembrerebbe fondata esclusivamente sulla dimensione produttiva delle imprese, senza tener conto di ulteriori elementi di valutazione dell'effettiva contendibilità, quali, ad esempio, l'effettivo interesse degli operatori a partecipare nelle aree territoriali interessate e il possesso dei requisiti economico-finanziari necessari. Tali aspetti potranno essere oggetto di verifica nell'ambito della consultazione prevista dalla delibera 154/2019.

Sulla base degli elementi forniti dall'Agenzia, **si ritiene che la scelta della configurazione a tre lotti risulti in linea con i principi di economicità e contendibilità di cui alla delibera 48/2017, nonché con il principio di cui all'art. 48, comma 4, del decreto-legge n. 50 del 2017, di suddivisione del bacino di mobilità in più lotti di affidamento**. Tuttavia, rilevate alcune carenze sui dati forniti nella RdL, si formulano le seguenti raccomandazioni, in modo tale che possano essere prese opportune iniziative, anche in raccordo con l'Autorità, prima della redazione della RdA e che siano previsti nei CdS di prossima stipula obblighi di rilevazione e trasmissione dei dati in capo alle imprese affidatarie.

Relativamente alla **domanda effettiva**, la cui analisi è stata effettuata utilizzando diverse fonti di dati, si raccomanda di adottare misure che consentano, nel breve termine, di ottenere stime complete e aggiornate relative anche alle annualità più recenti (2024 e 2025) nei *data set* di gara, considerato che i dati di frequentazione poco recenti, forniti nella RdL, non consentono di disporre di un quadro conoscitivo esaustivo della domanda effettiva di TPL, necessario affinché le imprese potenzialmente interessate dispongano di tutti gli elementi necessari a formulare le offerte di gara. A tal riguardo, si raccomanda di prevedere nei CdS che verranno aggiudicati appositi obblighi in capo alle imprese affidatarie per la rilevazione e la trasmissione, con periodicità prestabilita, dei dati relativi ai passeggeri trasportati (totali e distinti per tipologia tariffaria), al *load factor* (da valutare per fascia oraria, punta e morbida, giorno della settimana e periodo dell'anno), ai ricavi e al *coverage ratio* (che dovranno essere dettagliati per ogni linea), calcolato come previsto dall'art. 19, comma 5, del d.lgs. n. 422/1997, e delle *performance* qualitative raggiunte. 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. Inoltre, si raccomanda di analizzare più dettagliatamente le componenti di domanda di mobilità occasionale e turistica, con particolare riferimento alla relativa quota modale TPL. Inoltre, al fine di incrementare la quantità e la qualità delle informazioni a disposizione dell'Agenzia e, di conseguenza, per consentire di verificare un'eventuale rimodulazione dei servizi programmati oltre che effettuare valutazioni più ampie e accurate, si invita a prevedere nella documentazione di gara che le imprese affidatarie debbano dotarsi di sistemi conta-passeggeri e di disciplinare nei CdS che verranno aggiudicati indicatori per monitorarne l'adeguato funzionamento, anche ai fini della trasmissione dei dati. Al riguardo, si invita a valutare di prevedere nel PEFS il riconoscimento (totale o parziale) degli oneri sostenuti dalle imprese che risulteranno affidatarie per dotarsi di tali strumenti per la raccolta e l'invio periodico dei dati. Infine, si ritiene opportuno che l'Agenzia ampli il novero delle fonti di dati cui attingere per le analisi (ad esempio, *big data* da celle telefoniche, indagini *ad hoc*, ecc.) utilizzando anche dati recenti, considerato che la matrice origine-destinazione della Regione Lombardia utilizzata per la stima della domanda totale ed effettiva è risalente al 2020 (proiezione del 2016) e non tiene conto delle significative evoluzioni dei comportamenti di mobilità intervenute nel periodo post pandemico (ad esempio, diffusione e consolidamento di opportunità di lavoro e studio da remoto).

Riguardo all'analisi della **domanda debole**, che risulta parzialmente carente non essendo stata effettuata un'analisi delle caratteristiche temporali (per stagionalità) e socio-economiche (riferite a specifiche categorie di utenza) di tale componente di domanda, si raccomanda, per il futuro, di approfondire tali caratteristiche con rilevazioni specifiche, anche tramite indagini *ad hoc*, in modo da definire un'offerta di servizi che soddisfi efficacemente le esigenze rilevate.

In merito all'**offerta programmata**, si ritiene necessario che i dati di domanda siano oggetto di rilevazione continua nell'arco dell'intera durata del CdS (*supra*) per consentire la verifica di un'eventuale rimodulazione dei servizi programmati. Ad ogni modo, si raccomanda sia di prestare particolare attenzione alla progettazione dei servizi a chiamata per le aree a domanda debole – sfruttando le opportunità offerte dalle tecnologie digitali, che consentono la prenotazione con ridotto preavviso e l'acquisto dei titoli di viaggio tramite canali diversi dalle rivendite – anche demandandola ai partecipanti alla gara, sia di prevedere apposite clausole di flessibilità contrattuale, nei limiti consentiti dall'ordinamento, al fine di adeguare l'offerta di servizi alle evoluzioni della domanda. Inoltre, si ritiene opportuno che l'Agenzia adotti idonee misure atte a favorire l'adozione del PdB prima della pubblicazione del bando di gara, in modo tale che gli

indirizzi ivi contenuti siano ben noti sin da subito alle imprese potenzialmente interessate a partecipare, avendo cura di allineare l'offerta programmata effettiva con quella delineata nel PdB (*supra*).

Con riferimento al **materiale rotabile**, tenuto conto che il tema sarà oggetto di approfondimento nelle fasi successive dell'affidamento coerentemente con la regolazione, si evidenzia l'opportunità che nella RdA siano fornite maggiori indicazioni in merito alla sequenza di erogazione nel tempo delle risorse finanziarie previste per la sostituzione della flotta veicolare nel corso dell'affidamento e siano dettagliatamente fornite le specifiche tecnico-funzionali relative al materiale rotabile che le imprese affidatarie dovranno acquistare, come età, allestimenti e dotazioni, requisiti di accessibilità, eventuali sistemi tecnologici e di monitoraggio.

Per quanto riguarda gli **OSP e le relative modalità di finanziamento**, i dati forniti nella RdL, sebbene derivino da una stima modellistica, suggeriscono l'opportunità di valutare con maggiore attenzione alcune linee con *coverage ratio* inferiore al 35% al fine di introdurre soluzioni di offerta più adeguate, come i servizi a chiamata. Inoltre, una volta acquisiti i dati sulla redditività per linea nell'ambito dei CdS di nuova aggiudicazione (*supra*), si raccomanda di approfondire maggiormente la possibilità di meglio valorizzare le linee a redditività positiva. Analoghe considerazioni riguardano la necessità di approfondire il tema del ricorso a fonti alternative di finanziamento – *“tasse di scopo, prelievi o maggiorazioni di oneri dovuti dagli operatori dei servizi di trasporto o di servizi complementari autorizzati ed operanti in regime di libero mercato”* – coinvolgendo per tempo gli enti locali e la Regione Lombardia laddove, come asserito nella RdL, tali scelte non ricadano nella competenza dell'Agenzia. Al riguardo, si evidenzia che non sono state fornite specificazioni in merito a eventuali valutazioni svolte in tal senso da parte degli enti competenti in materia; tali valutazioni sarebbero opportune, anche in considerazione dello scenario di programmazione dell'offerta incrementale prospettato nella RdL nel caso in cui si rendessero disponibili risorse aggiuntive. Quest'ultima circostanza, peraltro, potrebbe verificarsi se, avendo scelto la configurazione a tre lotti, anche in fase di predisposizione del PEFS, dovesse emergere che le risorse disponibili sono superiori al fabbisogno e, di conseguenza, l'Agenzia ha eventualmente la possibilità di finanziare servizi aggiuntivi rispetto a quelli programmati nella RdL, dandone conto nella RdA.

Sul **sistema tariffario** descritto nella RdL, si chiede di chiarire nella RdA se il STIBM del bacino di Cremona e Mantova sia attualmente attivo e, qualora non lo fosse, le modalità e i tempi previsti per la relativa attivazione, nonché di fornire indicazioni in merito allo stato di avanzamento dell'implementazione del sistema di bigliettazione elettronica e digitale.

Infine, si raccomanda di prevedere, al momento dell'approvazione del PdB, una valutazione con le imprese affidatarie di strategie per la relativa attivazione nell'ambito del CdS, sia qualora il Programma sia disponibile, come auspicabile, prima della sottoscrizione dei CdS, sia nel caso in cui venga adottato successivamente all'avvio dei CdS, tramite apposite formule di flessibilità contrattuali. In generale, infatti, si ritiene opportuno che gli obiettivi inseriti nei CdS siano coordinati con gli obiettivi e le azioni della pianificazione territoriale, inclusi gli indirizzi del PdB che sarà approvato, al fine di garantire un sistema di mobilità integrato e coerente con le esigenze di sviluppo territoriale e di sostenibilità.

Si evidenzia infine che, ai sensi della citata Misura 4, punto 11, della delibera 48/2017, la Relazione dei Lotti aggiornata e completa sulla base delle indicazioni contenute nel presente Parere 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, 29 ottobre 2026

Il Presidente
Nicola Zaccheo

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