Agenzia della mobilità piemontese.
protocollo n° 0012330 del 24/08/2026

Autorità di Regolazione dei Trasporti

Ufficio Regolazione economica dei servizi di mobilità

Spett.le
Agenzia per la mobilità piemontese
c.a. Direttore Generale – Ing. *Cesare PAONESSA*
PEC: mtm.torino@cert.ruparpiemonte.it

Oggetto: Delibera ART n. 154/2019 – Relazioni di Affidamento del servizio di trasporto pubblico locale di competenza dell'Agenzia per la mobilità piemontese. Richiesta approfondimenti e integrazioni.

Si fa seguito alla corrispondenza intercorsa in merito all'oggetto, con specifico riferimento a:

- la nota ART prot. n. 47002/2026 del 8/07/2026, con la quale l'Autorità ha formulato, 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), le proprie "*osservazioni*" sulla "Relazione di Affidamento" (di seguito: RdA) del servizio di trasporto pubblico locale (di seguito: TPL) di competenza di codesta Agenzia afferente al Bacino Sud - Lotti 1 e 2;
- la Vs. nota prot. n. 11054 del 23/07/2026 (acquisita a prot. ART n. 51386/2026 del 24/07/2026), con la quale ci è stata trasmessa la RdA dei servizi di TPL del Bacino Sud Est – Lotti 3 e 4;
- la Vs. nota prot. n. 11373 del 29/07/2026 (acquisita a prot. ART n. 53245/2026 del 30/07/2026), con la quale ci è stata trasmessa la RdA dei servizi di TPL del Bacino Nord Est – Lotti 5 e 6;
- la Vs. nota prot. n. 11851 del 07/08/2026 (acquisita a prot. ART n. 55561/2026 di pari data), con la quale ci è stata trasmessa la RdA dei servizi di TPL del Bacino Metropolitano – Lotti 7 e 8.

In relazione ai contenuti della nuova documentazione acquisita (RdA dei Bacini Sud Est, Nord Est e Metropolitano, strutturate in modo speculare) e alle "*osservazioni*" a suo tempo formulate dall'Autorità in merito alla RdA del Bacino Sud, si prende atto delle modifiche apportate, con riferimento in particolare all'esposizione nel Piano Economico-Finanziario simulato (di seguito: PEFS) degli oneri derivanti dall'adozione del Piano di Digitalizzazione (di cui al § 5 della citata nota ART prot. n. 47002/2026), agli obiettivi del Contratto di Servizio (*ibidem*, § 6) e al Piano di Accesso al Dato (*ibidem*, § 8).

Per contro, le ulteriori integrazioni proposte non possono ritenersi esaustive, evidenziandosi il permanere sia di potenziali criticità correlate alle modalità di svolgimento della procedura, che incidono sulla contendibilità degli affidamenti in oggetto (vd. successivo § 1), sia di puntuali carenze documentali, che rilevano in termini di coerenza, trasparenza e conformità regolatoria (vd. successivo § 2).
Alla luce di quanto riscontrato, e nel seguito illustrato in dettaglio, si ritengono necessari ulteriori approfondimenti da parte di Codesta Agenzia per la mobilità piemontese (di seguito: AMP).

1. Le modalità di svolgimento della procedura

Le nuove RdA confermano *in toto* l'impostazione originaria degli affidamenti di competenza dell'AMP, già oggetto di trattazione nella RdA del Bacino Sud Est, con riferimento in particolare ai seguenti aspetti, oggetto di successivo approfondimento:

a) l'unicità della procedura a livello regionale e la stabilità soggettiva dell'offerente;
b) il limite di aggiudicazione per singolo soggetto partecipante alla gara (di seguito: PG), vincolato a un massimo di 4 lotti complessivi, purché riferiti a non più di 2 bacini;
c) la durata degli affidamenti, limitata a 6 anni;
d) le tempistiche di svolgimento delle gare dei singoli lotti.

Come si esporrà in dettaglio nell'immediato seguito, si ritiene che le motivazioni (integrative) esposte dall'AMP a sostegno delle scelte adottate non siano pienamente convincenti e che gli effetti combinati di tale assetto procedurale comportino ricadute sulla contendibilità dei singoli procedimenti di gara, vanificando gli obiettivi pro-concorrenziali che la stessa AMP ha posto alla base degli affidamenti in oggetto.
Per assodata impostazione normativa e regolatoria, la suddivisione in lotti di affidamento di un servizio di TPL deve perseguire primariamente l'obiettivo di promuovere la più ampia partecipazione degli operatori di mercato[1], tenendo conto anche degli interessi delle piccole-medie imprese (di seguito: PMI)[2]. In tale ambito, l'AMP ha inizialmente previsto la suddivisione dei servizi di propria competenza in 8 lotti (di dimensioni comprese tra 3,4 e 9,6 Mvett*km/anno), proprio al fine di favorire adeguate condizioni di concorrenza per il mercato, salvo poi introdurre vincoli e requisiti procedurali che si ritiene limitino significativamente sia la platea, sia le condizioni di partecipazione degli operatori potenzialmente interessati, con particolare impatto proprio sulle piccole e medie imprese.

a) *Unicità della procedura di affidamento e stabilità soggettiva degli offerenti*

Le nuove RdA confermano sin da subito che "(l)*a procedura di affidamento è strutturata come una gara unica a livello regionale, suddivisa in otto lotti di servizio*" (RdA Bacino Sud Est, § 0, pag. 10[3]) ed evidenziano che "*(i)l divieto di variazione della soggettività dell'offerente discende direttamente dall'applicazione dell'articolo 21.8, lettere b) e c) della Normativa del Sistema di Qualificazione*"(*ibidem*, § 5.1.3, pag. 110).
Quanto sostenuto non pare né dirimente, né condivisibile.
Il divieto di variazione della soggettività nasce dall'effetto combinato dell'(auto)impostazione della "*gara unica a livello regionale*" e del richiamato art. 21.8 del Sistema di Qualificazione, che vieta "*la presentazione di offerte alla medesima procedura […] al concorrente in forma individuale qualora partecipi in raggruppamento […]*" (sub. b) e "*al concorrente che partecipi alla gara in più di un raggruppamento*" (sub. c), ma la sostenibilità di tali riferimenti a supporto delle scelte adottate da AMP è piuttosto debole, in quanto:

- ampia e consolidata giurisprudenza[4] afferma che, in una gara suddivisa in più lotti, ciascun di essi costituisce una procedura autonoma e indipendente, nonché estranea ad eventuali interferenze per effetto delle vicende che attengono agli altri lotti (ciò a tutela dei singoli procedimenti di affidamento da eventuali ritardi, vizi e patologie degli atti, anche causati dagli stessi iter giurisdizionali);
- la disposizione del Sistema di Qualificazione richiamata definisce una formulazione di portata generale, senza alcuna specifica disciplina per l'ipotesi di procedure articolate in una pluralità di lotti.

In merito, è altresì significativo richiamare il contenuto degli "indirizzi regionali", più volte citati dalla stessa AMP all'interno delle RdA interessate[5], ove si specifica che "*(i) partecipanti alla procedura di affidamento di un singolo lotto non potranno essere presenti in più di un consorzio stabile/reti di imprese o equivalente forma aggregata consentita dalla normativa vigente, ovvero partecipare alla gara per il singolo lotto anche in forma individuale qualora abbiano partecipato in altra forma*" (pag. 4, enfasi aggiunta), riferendo pertanto la limitazione soggettiva dei PG alle procedure di affidamento di singoli/specifici lotti.

[1] Cfr. art. 48, comma 4, del decreto-legge n. 50 del 24 aprile 2017 e Misura 6, punto 1, della delibera n. 48/2017 del 30/03/2017.
[2] Cfr. Considerando nn. 9 e 23 del regolamento (CE) 1370/2007.
[3] Nel seguito del presente documento si farà sempre riferimento, per ovvie ragioni di sintesi, ai contenuti della RdA del Bacino Sud Est; fatto salvo ove specificatamente indicato, le relative considerazioni sono da ritenersi estese a tutte le altre RdA acquisite, che risultano strutturate in maniera speculare, proponendo i medesimi contenuti interessati.
[4] Cfr. *inter alia* le sentenze del Consiglio di Stato nn. 5657 del 30/06/2025; 9205 del 24/10/2023; 8729 del 12/10/2022; 8749 del 31/12/2021; 6402 del 20/09/2021; 1070 del 12/02/2020.
[5] Cfr. il documento rubricato "*Regolamento (CE) 1370/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007. Legge regionale n. 1/2000. Indirizzi a supporto dell'Agenzia della Mobilità Piemontese per la predisposizione della documentazione di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale*" – comunicazione alla Giunta Regionale del 17/01/2025.

In merito al limite auto-imposto, l'AMP sostiene inoltre che "*(l)a possibilità di costituire aggregazioni differenti per ciascun bacino non aumenterebbe il numero degli operatori economici presenti nella procedura, ma soltanto il numero delle combinazioni possibili tra i medesimi soggetti […] senza generare nuovi partecipanti al mercato*" (RdA, § 5.1.3).
Anche in questo caso, l'affermazione non è condivisibile.
Fermo restando il meccanismo di qualifica *ex ante* adottato dall'AMP, le regole definite dallo stesso Sistema di Qualificazione (art. 9, "*Criteri di valutazione dei requisiti*") consentono a un operatore privo dei requisiti necessari per concorrere a uno specifico lotto (stante le dimensioni e la categoria di qualificazione richiesta) di partecipare alla procedura nell'ambito di un'impresa aggregata plurisoggettiva con almeno un operatore in possesso dei requisiti minimi richiesti (cfr. art. 9.3), incentivando gli operatori potenzialmente interessati ad adottare opportune strategie partecipative, nell'ottica di una piena libertà di iniziativa economica e organizzazione imprenditoriale. Tale disposizione, che potrebbe aumentare il numero di PG qualificati, è invece significativamente vanificata proprio dal vincolo di stabilità soggettiva esteso a tutti i lotti a gara, che impedisce al singolo operatore di adottare, per ciascun lotto, la soluzione organizzativa ritenuta più favorevole (in relazione alle peculiarità tecniche, dimensionali ed economiche), costringendolo o a rinunciare alla competizione o ad assumere, per tutti i lotti, configurazioni aggregative non ottimali e inutilmente onerose. La ricaduta di tale impostazione risulta palesemente gravosa sia nei confronti dei *new comer* in possesso dei requisiti richiesti, che potrebbero essere interessati ad associarsi a operatori locali già operanti nel singolo lotto/bacino, beneficiando della relativa conoscenza del territorio e delle caratteristiche servizi interessati, sia delle PMI, prive dei requisiti ed escluse di fatto dalle procedure a causa del vincolo in esame.
Gli effetti di tale impostazione sugli operatori locali/PMI, peraltro, paiono già noti alla stessa AMP che, nell'integrazione della RdA proposta (*ibidem*), evidenzia come gli stessi "*non vengono vincolati* ex ante *ad un unico progetto imprenditoriale*", con la possibilità di "*accordi successivi all'aggiudicazione*" che consentirebbero di "*mettere a disposizione i propri asset e competenze a favore del soggetto che sarà concretamente chiamato a gestire il servizio*", confinando di fatto il ruolo di tali soggetti a meri sub-affidatari ed escludendoli dalla competizione per il mercato.

Sempre nel medesimo ambito, non pare convincente neppure la motivazione addotta dall'AMP a sostegno del vincolo in esame ove ritiene che la "*configurazione soggettiva unica per tutti i lotti contribuisce inoltre a ridurre il rischio di situazioni suscettibili di generare contestazioni nel corso della procedura e garantire la piena autonomia e indipendenza delle offerte presentate*", evitando il "*rischio di circolazione, anche involontaria, di informazioni commercialmente sensibili, strategie industriali, ipotesi economico-finanziarie o elementi tecnici elaborati nell'ambito di ciascun raggruppamento*" (RdA, § 5.1.4). Tale rischio, ove esistente[6], è da considerarsi esclusivamente in capo al soggetto facente parte di (più di) una aggregazione e non può, anche per le ragioni sopra espresse, essere assunto dall'affidatario come motivo di limitazione dell'autonomia del confronto concorrenziale nell'ambito di ciascun lotto, incidendo sulle reali possibilità e sulle strategie partecipative degli operatori interessati.

In merito all'oggetto, si rileva infine che solo in esito all'analisi della RdA del Bacino Nord-Est (pag. 99) e della RdA del Bacino Metropolitano (pag. 116) si è appreso che "*il Sistema di Qualificazione è stato definitivamente chiuso ai fini della presente gara in data 17 giugno 2026. Pertanto, il numero degli operatori che potranno essere invitati a presentare offerta è ormai determinato e non potrà essere incrementato mediante nuove richieste di iscrizione*".

[6] Resta da capire il motivo per cui un soggetto impegnato in più procedimenti di gara possa assumere (anche involontariamente) comportamenti sostanzialmente autolesionistici, tali da inficiare la "*piena autonomia e indipendenza delle offerte presentate*", facendo indebitamente circolare "*informazioni commercialmente sensibili, strategie industriali*" o altri dati tecnico-economici riservati. Tale rischio, peraltro, si presenterebbe paradossalmente non solo per AMP/Regione Piemonte, ma anche per tutte le altre gare contemporanee cui il medesimo soggetto partecipa, senza vincoli di aggregazione.

b) *Limite di aggiudicazione dei lotti/bacini*

L'AMP ha integrato le RdA riconducendo le motivazioni a sostegno del vincolo in oggetto ad aspetti di "*coerenza con gli indirizzi regionali e con l'impostazione complessiva della procedura*", finalizzati a "*preservare il pluralismo degli affidamenti, mantenere nel tempo un assetto competitivo del mercato, aumentare la resilienza del sistema regionale e ridurre il rischio di dipendenza da un unico operatore*" (§ 6.2.1). Tali motivazioni sono ribadite anche nel successivo § 6.2.2 in cui sono riportati i criteri che saranno adottati per l'eventuale scelta dei lotti da assegnare a uno specifico PG in caso di superamento del limite di aggiudicazione in esame.

La trattazione del tema, di natura puramente qualitativa, non pare esaustiva né sembra soddisfare pienamente le disposizioni in materia definite dall'art. 58, comma 4, del decreto legislativo n. 36 del 31 marzo 2023[7]; in particolare, ferma restando la possibilità per l'affidatario, nell'ambito della propria discrezionalità amministrativa, di "*limitare il numero massimo di lotti per i quali è consentita l'aggiudicazione al medesimo concorrente*", al fine di evitare eccessiva concentrazione e assetti monopolistici, si rileva che:

- il doppio vincolo fissato dall'AMP dei "*4 lotti complessivi, purché riferiti a non più di 2 bacini*" (RdA, pag. 121) non è sostenuto da alcun approfondimento (i.p. analisi di mercato, della domanda o dell'offerta di servizi interessati) a illustrazione delle ragioni specifiche per cui l'aggiudicazione di lotti in più di due bacini comprometterebbe gli obiettivi preposti ("*pluralismo degli affidamenti*", "*assetto competitivo del mercato*" e "(in)*dipendenza da un unico operatore*");
- per contro, la scelta effettuata parrebbe disequilibrata, tenuto conto del fatto che le dimensioni dei singoli 8 lotti in affidamento sono significativamente differenti (*supra*) e, pertanto, l'applicazione del vincolo per come attualmente definito potrebbe non soddisfare i suddetti obiettivi e le relative ragioni pro-concorrenziali, essendo totalmente avulsa da una possibile ponderazione dei servizi da assegnare al medesimo PG rispetto alla produzione totale regionale; a titolo d'esempio, il soggetto in grado di aggiudicarsi i servizi dei Bacini Sud-Est e Metropolitano deterrebbe, singolarmente, una quota di produzione superiore al 62%, mentre solo il restante 38% ca. resterebbe da suddividere tra gli altri affidatari, con evidente effetto sperequativo;
- peraltro, nemmeno le "*regole di aggiudicazione*" definite dall'AMP e correlate a "*la combinazione di bacini che genera il maggiore valore contrattuale complessivo*" (RdA, pag. 122) paiono lenire tale squilibrio; infatti, un PG particolarmente performante, in grado di aggiudicarsi i due maggiori lotti a gara in Bacini differenti (lotto 7/Bacino Metropolitano e lotto 4/Bacino Sud-Est), si vedrebbe automaticamente escluso dalle restanti procedure di affidamento, pur gestendo una quota del servizio complessivo a gara di poco superiore al 30%; infine, nella RdA non si rinviene alcuna specificazione in merito alle modalità di applicazione del vincolo in esame in caso pervenga un'unica offerta (ritenuta ammissibile) per uno o più dei lotti interessati e, pertanto, il PG – già assegnatario del numero massimo di lotti consentito secondo il criterio del maggior valore contrattuale – risulterebbe l'unico partecipante al procedimento interessato[8].

[7] La norma, non direttamente applicabile agli affidamenti di TPL, ma i cui principi sono richiamati anche dalla stessa AMP (cfr. RdA, pag. 121) prescrive che "*La stazione appaltante può limitare il numero massimo di lotti per i quali è consentita l'aggiudicazione al medesimo concorrente per ragioni connesse alle caratteristiche della gara e all'efficienza della prestazione, oppure per ragioni inerenti al relativo mercato […]. In ogni caso il bando o l'avviso di indizione della gara contengono l'indicazione della ragione specifica della scelta*" (enfasi aggiunta).

[8] Sul tema, si rimanda agli esiti del lungo iter giurisdizionale che ha coinvolto la Regione Basilicata per l'affidamento dei servizi di TPL urbano del Comune di Matera, di cui (da ultimo) la Sentenza del Consiglio di Stato n. 1117/2026 del 12/02/2026.

Gli elementi sopraesposti fanno emergere un livello di (ulteriore) compressione dell'effettiva contendibilità delle future procedure di affidamento dei singoli lotti, con il concreto rischio di ricaduta sulle relative offerte di gara in termini di qualità ed efficacia/efficienza del servizio, non potendo i PG interessati valorizzare appieno le proprie economie di scala e organizzative in contesti multi-bacino.
L'applicazione del vincolo potrebbe determinare, infatti, l'esclusione da parte dell'AMP di un'offerta più vantaggiosa per l'interesse pubblico perseguito, sia sotto il profilo economico – ad esempio in ragione di un corrispettivo inferiore e, conseguentemente, di una minore spesa a carico della finanza pubblica – sia sotto il profilo tecnico-qualitativo, in ragione di peculiari caratteristiche migliorative del servizio, nonché delle dotazioni e dei beni impiegati, delle soluzioni organizzative e tecnologicamente innovative, ovvero di ulteriori elementi in relazione ai criteri di valutazione di cui al § 6 delle RdA. Le conseguenze applicative del vincolo appaiono particolarmente rilevanti laddove lo stesso non risulti ponderare i benefici concorrenziali attesi con i possibili effetti negativi in termini di efficienza allocativa, costi e qualità del servizio affidato.

c) *Durata degli affidamenti*

L'AMP ribadisce che la durata sessennale dei nuovi Contratti di servizio (di seguito: CdS) è stata fissata "*in conformità a quanto previsto dalla normativa regionale vigente (art. 10, comma 2, della L.R. n. 1/2000*)", evidenziando "*la perdurante adeguatezza di tale orizzonte temporale rispetto alle esigenze di affidamento e gestione dei servizi*" e come tale disposizione "*si colloca […] entro il quadro normativo europeo e ne rispetta integralmente i principi e le finalità*" (RdA, § 1.2.4; enfasi aggiunta).

Quanto affermato non è condivisibile, per i motivi peraltro già in parte espressi nella citata nota ART prot. n. 47002/2026 e nel seguito (meglio) approfonditi.
Il vigente regolamento (CE) 1370/2007 non fissa *ex ante* un periodo di validità del CdS, come prevede invece la legge regionale piemontese[9], ma un limite massimo di durata ("*dieci anni per i servizi di trasporto con autobus e a 15 anni per i servizi di trasporto di passeggeri per ferrovia*", art. 4.3), estensibile del 50% "*se l'operatore del servizio pubblico fornisce beni di entità significativa*" (art. 4.4).
In coerenza con le disposizioni euro-unitarie, la durata di un affidamento deve pertanto essere adeguatamente parametrata sulla base della specificità dei servizi interessati e in ragione degli investimenti previsti a carico delle Imprese Affidatarie selezionate (di seguito: IA), e dei relativi tempi e modalità di ammortamento[10].
Tenuto conto delle caratteristiche delle procedure di gara in esame e dei relativi investimenti previsti a carico delle IA (vd. anche vd. § 2, sub. b), l'applicazione *tout court* della disposizione regionale da parte dell'AMP non pare né "*rispetta*(re) *integralmente i principi e le finalità*" del quadro normativo euro-unitario, né garantire "*adeguatezza di tale orizzonte temporale rispetto alle esigenze di affidamento*", ribadendosi la necessità, già espressa nella citata nota ART prot. n. 47002/2026, di un adeguamento in merito.

Peraltro, si osserva come nel (recente) passato la stessa AMP si sia frequentemente discostata da tale disposizione in occasione di precedenti affidamenti di servizi su strada (e.g. TPL Urbano di Torino affidato a GTT per il periodo 2012 – 2027[11]) e per ferrovia (e.g. SFM affidato a Trenitalia per il periodo 2021-2035).

---

[9] Diversamente dalle disposizioni delle omologhe leggi regionali vigenti in materia, che fanno riferimento al limite massimo "*non superiore a nove anni*" di cui all'art. 18, comma 1, del decreto legislativo n. 422 del 19 novembre 1997 (così ad esempio l'Emilia-Romagna nella l.r. 30/1998, art. 19, il Veneto nella l.r. 25/1998, art. 30, e la Sardegna nella l.r. 21/2005, art. 21) o richiamano direttamente "*i limiti prescritti dalle disposizioni comunitarie vigenti in materia*" (così ad esempio il Friuli Venezia Giulia nella l.r. 23/2007, art. 19, nonché la Liguria nella L.R. 33/2013, art. 14 – comma 1).

[10] Così la Liguria nella citata l.r. 33/2013: "*la durata dell'affidamento è commisurata all'entità e alla durata degli investimenti previsti*" (*ibidem,* comma 3).

[11] La durata del CdS, inizialmente prevista per un periodo di 10 anni, è stata prolungata di 5 anni con atto sottoscritto tra le parti il 29 novembre 2013.

Nel medesimo ambito, l'AMP ritiene che la limitata durata del CdS rappresenti "*una scelta prudenziale alla luce dell'attuale contesto di evoluzione del settore*", considerati i "*margini di incertezza sulla configurazione futura dei servizi e sulle correlate risorse disponibili*" (RdA, § 1.2.5).
Anche in questo caso, la motivazione non pare convincente, dal momento che, in coerenza con la regolazione vigente, ogni CdS prevede l'adozione di appositi strumenti gestionali, quali la matrice dei rischi e la procedura di verifica periodica del PEF, proprio per tenere conto delle possibili evoluzioni del settore (domanda e conseguente configurazione dell'offerta, risorse disponibili, prestazioni di servizio). Peraltro, la citata "*revisione dei criteri di riparto delle risorse del Fondo Nazionale Trasporti*" e "*l'aggiornamento dei Livelli Adeguati di Servizio (LAS)*" (*ibidem*) potrebbero non avere necessariamente effetti negativi e comportare un incremento di risorse a beneficio degli affidamenti in oggetto, rendendone non giustificabile una contrazione della durata.

Sempre nel medesimo ambito, l'AMP evidenzia che la limitata durata dell'affidamento non pregiudicherebbe la realizzazione da parte delle IA degli investimenti necessari, in quanto il CdS garantirà "*la piena salvaguardia del capitale investito dall'operatore attraverso il riconoscimento del valore residuo degli investimenti ammissibili al termine dell'affidamento, inclusi tutti i beni strumentali autofinanziati, prevedendo che tale valore sia posto a carico del soggetto subentrante […] con il presidio dell'Agenzia in ordine all'effettivo riconoscimento*" (RdA, § 1.2.5).
Tale previsione parrebbe introdotta/prevista *ex novo* da parte dell'AMP, non riscontrandosi in alcun documento precedente e andrebbe ponderata attentamente, per non incorrere nel rischio di definire sin da ora una significativa barriera all'ingresso della successiva tornata di affidamenti, con benefici per le IA interessate non pienamente giustificabili.
Da un lato, infatti, anche per le motivazioni che saranno nel seguito approfondite (vd. § 2, sub. b), l'ammontare effettivo del "*valore residuo de […] i beni strumentali autofinanziati*" non solo rischia di assumere una proporzione di assoluto rilievo per ciascun lotto di gara interessato, ma al momento non è noto, né totalmente preventivabile, e lo sarà soltanto a seguito dell'avvenuta selezione del PG affidatario e dei contenuti della relativa offerta, rendendo come minimo complesso un "*presidio dell'Agenzia*" *ex ante*.
Dall'altro, l'Autorità ha recentemente regolato la possibilità, "*qualora il nuovo affidamento preveda investimenti a carico dell'IA* […], *d'inserire nella documentazione di affidamento e nel CdS specifiche clausole che disciplinano […] l'obbligo di subentro da parte del successivo affidatario dei beni interessati*", prevedendo tuttavia che tali beni siano "*caratterizzati da rischio tecnologico (materiale rotabile, infrastrutture, anche di ricarica elettrica, SW/HW, ecc.), al fine di favorire lo svecchiamento/il rinnovo del parco rotabile*" e che tale "*valutazione è oggetto di confronto con gli stakeholder nell'ambito della relativa procedura di consultazione*"[12], condizioni che non parrebbero soddisfatte dalla situazione in esame.

d) <u>*Tempistiche di svolgimento delle gare*</u>

Le caratteristiche della procedura di affidamento definite dall'AMP, sopra illustrate, conferiscono una significativa rigidità e complessità (anche) alle tempistiche di svolgimento degli affidamenti dei singoli lotti e alle relative fasi di valutazione delle offerte, come specificato dalla stessa AMP nelle integrazioni delle RdA (§ 6.2), ove si precisa che "*le commissioni di gara avvieranno la loro attività di apertura delle offerte e di successiva valutazione simultaneamente solo dopo il termine ultimo di consegna di tutte le offerte di tutti i lotti di gara*"; tale attività sarà riferita "*a tutti gli otto lotti (e) […] si prevede possa concludersi in un arco temporale di circa 60 giorni"* con la definizione delle "*graduatorie provvisorie di preassegnazione*" e successivamente de "*le aggiudicazioni definitive dei singoli lotti, assicurando il rispetto delle regole concorrenziali stabilite*".

[12] Cfr. Allegato "B" alla delibera n. 101/2026 ("*Linee guida per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico su strada"*), punto 74.

In tale ambito, l'AMP ha integrato le RdA (*ibidem*) specificando che "*l'invio delle lettere di invito ai singoli lotti sarà programmato secondo una sequenza temporale differenziata tra i diversi bacini*", al fine di "*evitare la sovrapposizione delle attività di predisposizione delle offerte da parte degli operatori economici che intendano partecipare all'assegnazione di più lotti in più bacini*" e che, fermo restando "*un periodo minimo di almeno 150 giorni per la presentazione delle offerte […], i termini di scadenza per la presentazione delle offerte non saranno coincidenti tra tutti i lotti e i bacini, ma risulteranno opportunamente scaglionati nel tempo*".

In merito, si evidenzia che i suddetti termini di "scaglionamento" nel tempo non risultano al momento definiti all'interno della procedura di affidamento e delle RdA interessate, rappresentando una potenziale barriera all'ingresso per i PG, specialmente se *new comer* (che patiscono, in fase iniziale, inevitabili asimmetrie informative rispetto ai gestori uscenti), a fronte di singoli procedimenti particolarmente complessi e articolati, in termini di adempimenti per gli operatori coinvolti, quali la formulazione dell'offerta tecnica ed economica e la predisposizione dei relativi PEF di gara (vd. §§ 6.3 e 6.6 – 6.10 della RdA e correlati Allegati), come già rilevato nella citata nota ART prot. n. 47002/2026.
Pertanto, si ritiene opportuno che l'AMP definisca *ex ante* un opportuno cadenzamento dei termini di presentazione delle offerte relative ai singoli lotti a gara, valutando un lasso di tempo non inferiore a 60 giorni[13].

2. *Evidenze puntuali relative alle singole RdA*

Con riferimento alle singole RdA oggetto di nuova trasmissione, pur nel contesto di significative integrazioni adottate dall'AMP, si rilevano puntuali evidenze riconducibili ai seguenti aspetti, oggetto di successivo approfondimento:

a) la disciplina del materiale rotabile;
b) la disponibilità di beni immobili;
c) il fabbisogno di personale preposto all'organizzazione del servizio;
d) i requisiti minimi di partecipazione degli operatori;
e) i criteri di predisposizione del PEFS;
f) le modalità di calcolo ed esposizione delle compensazioni;
g) altre osservazioni

a) <u>*La disciplina del materiale rotabile*</u>

Le integrazioni apportate alle RdA (§§ 3.1.2 e 3.2) consentono di individuare le caratteristiche minime che dovranno avere i mezzi resi disponibili in autofinanziamento da parte delle IA, nonché la consistenza e il valore di subentro dei veicoli acquisiti dai Gestori Uscenti (di seguito: GU) con contributo pubblico, oggetto di trasferimento alle IA, il cui quadro definitivo e aggiornato sarà esposto "*nella sezione del Set Informativo*" parte integrante della documentazione di gara, permanendo tuttavia "*(l)'attuale incertezza connessa al riparto di una quota delle risorse pubbliche destinate al rinnovo del materiale rotabile, non ancora integralmente definito*".
Pertanto, le valorizzazioni esposte dall'AMP nei relativi PEFS dei lotti a gara, in termini di oneri a carico delle IA per l'acquisizione e il trasferimento del materiale rotabile, tengono conto esclusivamente della situazione sussistente al 31/12/2025.

[13] Tale termine è definito tenuto conto della tempistica procedurale schematizzata nel § 4.6 della Relazione Illustrativa di cui alla delibera ART n. 143/2018.

In tale ambito, **con specifico riferimento alla RdA del Bacino Sud-Est**, in relazione agli autobus contribuiti è riportato che "*alla data del 1° gennaio 2027, 6 di questi autobus avranno completamente ammortizzato la quota di contributo erogato […] e saranno pertanto classificati come beni commerciali*" e che "*alla data del 31 dicembre 2032, dei 221 autobus oggetto di contributo, 10 avranno un'età superiore a 15 anni*" (pag. 43), non essendo di conseguenza più idonei all'utilizzo in linea[14].
Tali evidenze non trovano riscontro nella predisposizione dei PEFS di AMP relativi ai lotti 3 e 4, ove sono previsti complessivamente:

- 221 autobus contribuiti disponibili a inizio affidamento, senza sottrarre i 6 autobus completamente ammortizzati e divenuti "commerciali" al 1/01/2027, di cui non si conosce la disponibilità da parte dei GU;
- 106 autobus da acquisire da parte delle IA, senza alcuna valorizzazione degli investimenti necessari, nel corso dell'affidamento, per integrare il parco a fronte dei 10 autobus di età superiore a 15 anni.

Nel medesimo ambito, si evidenzia un mero refuso nella Tabella 21 (pag. 46), ove si riporta un "*Valore economico stimato al 31/12/2025*" degli autobus "*Commerciali nuovi*" pari a € 11.660, anziché il valore di € 16.940 correttamente riportato nella Tabella 19 (pag. 43).

Specularmente, **nella RdA del Bacino Metropolitano** in relazione agli autobus contribuiti è riportato che "*alla data del 1° gennaio 2027, per 15 dei suddetti autobus risulterà integralmente ammortizzata la quota di contributo pubblico erogato*" (pag. 43), con conseguente assenza di vincolo di trasferimento, e che "*al 31 dicembre 2032, 34 dei 306 autobus oggetto di contribuzione avranno superato i 15 anni di età*" (pag. 44), con conseguente inidoneità all'utilizzo in linea, con conseguente inidoneità all'utilizzo in linea.
In questo caso, gli oneri a carico delle IA esposti nei PEFS di AMP relativi ai lotti 7 e 8 non solo non tengono conto di tali evidenze evolutive, ma non corrispondono con i valori riportati nella RdA: nel PEFS sono quantificati 113 autobus contribuiti per il lotto 7 e 150 per il lotto 8, per un totale di 263 veicoli, mentre dalla RdA si desume la disponibilità "teorica" (sebbene errata in quanto non tiene conto dei 15 autobus integralmente ammortizzati al 1/01/2027, *supra*) di complessivi 306 autobus, di cui 137 per il lotto 7 e 169 per il lotto 8 (Tabella 12); di conseguenza i costi riportati nella RdA, con riferimento sia al valore di subentro dei mezzi contribuiti (Tabella 13), sia agli oneri per l'acquisto del materiale rotabile autofinanziato (Tabella 17), risultano ampiamente diversi da quanto esposto a PEFS.
In tale ambito, si evidenzia inoltre come nella Tabella 18 della RdA, che rappresenta il quadro economico di sintesi del parco autobus afferente lotto 7, è riportato un fabbisogno complessivo di materiale rotabile pari a 242 veicoli, mentre il valore del Parco Autobus Ottimale (PAO) del lotto, calcolato dall'AMP e riportato nelle tabelle precedenti, è pari a 238 veicoli.

Per completezza, si rappresenta che non si rinvengono analoghe evidenze nella documentazione relativa al **Bacino Nord-Est**. In particolare, con riferimento agli autobus contribuiti "*alla data del 1°gennaio 2027, tutti i veicoli risultano infatti ancora interessati da quote di contribuzione pubblica non completamente ammortizzate e, al 31 dicembre 2032, nessuno di essi avrà superato i 15 anni di anzianità*" (RdA, § 3.1.2, pag. 41). Inoltre, dalle verifiche svolte, è emersa piena coerenza tra i valori riportati in RdA e le stime esposte nei PEFS dei lotti 5 e 6 in materia di oneri a carico delle IA per il subentro e l'acquisizione del materiale rotabile necessario (PAO).

[14] Tale situazione non si presenta per il Bacino Nord-Est, in cui "*alla data del 1°gennaio 2027, tutti i veicoli risultano infatti ancora interessati da quote di contribuzione pubblica non completamente ammortizzate e, al 31 dicembre 2032, nessuno di essi avrà superato i 15 anni di anzianità*" (RdA, § 3.1.2, pag. 41).

b) *La disponibilità di beni immobili*

Le nuove RdA trasmesse, seppure in materia integrate, non paiono colmare adeguatamente alcune delle evidenze già rilevate nella RdA del Bacino Sud, di cui alla citata nota ART prot. n. 47002/2026.

Con riferimento ai **nodi d'interscambio** disponibili, si rileva che la **RdA del Bacino Sud-Est** (cfr. Tabella 26) non riporta le condizioni di trasferimento della totalità degli *asset* alle IA interessate (i.p. per le infrastrutture site in Asti/lotto 3 e Alessandria/lotto 4), rilevandosi in merito affermazioni apparentemente contradditorie nella RdA, nonché in quanto esposto nel PEFS:

- a pag. 52 si afferma che la disponibilità di tali beni "*potrà essere garantita attraverso forme differenziate di messa a disposizione, tra cui, a titolo esemplificativo, il subentro in concessioni amministrative, la stipula di convenzioni o accordi con gli enti proprietari, nonché il ricorso a contratti di locazione o concessione d'uso*";
- a pag. 54 invece "*(c)on riferimento alle infrastrutture dei nodi per le quali i soggetti proprietari non hanno ancora definito le condizioni di accesso e utilizzo, si evidenzia che tali infrastrutture non potranno prevedere oneri a carico del partecipante alla gara; successivamente all'aggiudicazione potranno essere definite e condivise con l'IA le relative modalità di messa a disposizione*";
- nel PEFS del lotto 3 risultano esposti costi per "*strutture pubbliche da gestire*" afferenti al "*movicentro di Asti*" pari a 155.827,83 €/anno, non valorizzati/riportati nella RdA.

Nella **RdA del Bacino Nord-Est**, ove sono stati individuati 4 nodi di interscambio oggetto di subentro delle IA (cfr. Tabella 23), per gli *asset* di Domodossola e Verbania/lotto 5 e Arona/lotto 6 non risultano definite/quantificate le condizioni di messa a disposizione, evidenziandosi la medesima contraddizione già riportata per il Bacino Sud-Est: gli oneri correlati alla gestione di tali *asset* non sono stimati/esposti nel PEFS.

Le medesime criticità in relazione alle condizioni di trasferimento dei nodi di interscambio individuati (cfr. Tabella 23), sono rilevabili anche nella **RdA del Bacino Metropolitano** ove si afferma che "*sono in corso approfondimenti con gli Enti Locali interessati finalizzati alla ricognizione delle proprietà, delle condizioni di disponibilità e dei relativi regimi giuridici di utilizzo […] a titolo esemplificativo, concessioni amministrative, convenzioni e accordi con gli enti proprietari, contratti di locazione, concessioni d'uso e altri titoli*" (pag. 53)[15]; di conseguenza, nessun onere correlato risulta esposto nei PEFS, ad eccezione di una quota di 4.000 €/anno nel PEFS del lotto 7, senza specifica giustificazione/valorizzazione nella RdA.

Si rileva inoltre che nei PEFS dei lotti del Bacino Nord-Est (5 e 6) e del Bacino Metropolitano (7 e 8) sono esposti, a scomputo dei costi di gestione dei depositi, valori di "*correttivo del prezzo totale*" presumibilmente legati alla disponibilità di stalli per il ricovero degli autobus all'interno dei nodi d'interscambio, senza alcuna trattazione in merito nelle relative RdA, diversamente da quanto riportato nella RdA del Bacino Sud-Est (§ 3.3.2), ove si specifica che "*alcuni nodi di interscambio presenti nel bacino possono costituire un supporto operativo alla gestione del servizio, in quanto dispongono di aree utilizzabili per la sosta e il ricovero notturno degli autobus" e che "risultano disponibili complessivamente* ***56 stalli di sosta***" (pag. 65).

Alla luce delle significative e diffuse carenze rilevate, l'AMP dovrà adeguatamente approfondire e definire le condizioni di trasferimento in capo alle IA di tutti i nodi interessati, fornendone chiara evidenza nella documentazione di gara e adeguando, ove opportuno, i relativi PEFS.

---

[15] Anche nelle singole schede dei nodi presenti nella RdA del Bacino Metropolitano si riscontra la contraddizione evidenziata ove si prevede che "*Sono a carico dell'operatore la gestione della segnaletica verticale di fermata, mentre per gestione delle strutture di attrezzaggio delle stesse e le infrastrutture comprese nell'area potranno essere successivamente definite e condivise con l'IA*" (enfasi aggiunta, cfr. Tabelle 25, 26, 28, 29, 32, 34, 35). Analoga considerazione vale per le schede dei nodi della RdA del Bacino Nord-Est relative a Domodossola (Tabella 24), Verbania (Tabella 25) e Arona (Tabella 27), ove è riportato che "*(l)e modalità di utilizzo e gestione delle infrastrutture del nodo potranno essere disciplinate mediante specifici accordi o convenzioni con i soggetti proprietari, in coerenza con quanto descritto nel presente capitolo*", senza alcun ulteriore approfondimento in merito.

Con riferimento ai **depositi**, si rileva che la **RdA del Bacino Sud-Est** riporta l'attuale utilizzo di complessivi 29 infrastrutture, di cui solo 7 saranno messe a disposizione dai GU a beneficio delle IA (cfr. Tabelle 34 e 35). Per colmare tale *deficit*, l'AMP ha svolto un'indagine di mercato finalizzata a individuare sul territorio interessato la presenza di infrastrutture adatte all'uso, esponendone gli esiti nella RdA (cfr. Tabella 36).
In relazione a tali *asset*, l'AMP espone nei PEFS dei lotti 3 e 4 esclusivamente costi correnti "*per godimento di beni terzi*" (cfr. voce del Conto Economico Regolatorio "*3.c.ii – locazione depositi, rimesse e officine*"), sulla base di un valore unitario di mercato delle superfici ritenute necessarie e di oneri stimati per la realizzazione di impianti di rifornimento, autolavaggi e officine, specificando che "*(p)er gli impianti strumentali (ad es. rifornimento, lavaggio, officina/attrezzature rilevanti) si è assunto nella costruzione del PEFS che siano realizzati dalla proprietà dell'immobile; pertanto, i costi ad essi connessi sono ribaltati nel canone di locazione*" (RdA, pag. 193).
Tale presupposto non pare coerente con i contenuti della RdA e gli esiti della menzionata indagine di mercato che, se da un lato rileva l'ipotetica esistenza di aree idonee alla realizzazione di nuovi depositi, ne definisce la possibilità di acquisizione da parte delle IA interessate esclusivamente in "*vendita*" o all' "*asta*" (cfr. citata Tabella 36).
D'altra parte, la stessa AMP contempla l'ipotesi che "*tali impianti siano acquisiti o realizzati direttamente dal PG*" e pertanto "*i relativi costi non dovranno essere rappresentati come canoni di locazione, bensì come investimenti patrimoniali […] valorizzati attraverso il corrispondente piano di ammortamento*", specificando "*il valore residuo dell'investimento al termine dell'affidamento. Tale impostazione è finalizzata a consentire, al termine del contratto, il trasferimento degli asset al gestore subentrante, garantendo il riconoscimento integrale degli investimenti effettivamente sostenuti dal PG*" (RdA, pag. 194).
Come anticipato al precedente § 1 sub. c), si riscontra non solo una componente aleatoria tra quanto ipotizzato dall'AMP nel PEFS e quanto effettivamente sarà esposto dai PG nei relativi PEF di gara (di seguito: PEFG), ma anche una significativa crescita dell'ammontare effettivo del valore residuo dei beni strumentali autofinanziati dalle IA, che dovranno nel disegno dell'AMP essere trasferiti in capo ai successivi gestori dei servizi interessati, costituendo una potenziale barriera all'ingresso dei futuri affidamenti.

Nel medesimo ambito, con riferimento alla **RdA del Bacino Nord-Est**, emergono analoghe evidenze, con potenziali speculari ricadute sulla procedura di affidamento.
In particolare, risultano attualmente utilizzati dai GU 10 depositi (3 per il lotto 5 e 7 per il lotto 6, cfr. Tabella 28), in merito ai quali l'ultima ricognizione svolta dall'AMP ha evidenziato la sostanziale indisponibilità dei relativi proprietari a metterli a disposizione delle future IA, ad eccezione dell'impianto sito in Pray Biellese che, pur essendo attualmente impiegato per l'esercizio di servizi diversi da quelli oggetto di gara, verrebbe reso disponibile dall'affidataria *in-house* ATAP S.p.A. per il lotto 5 (cfr. Tabella 29).
Si osserva, tuttavia, che in sede di consultazione degli *stakeholder* erano stati individuati come "disponibili" 5 depositi, di proprietà degli operatori privati Baranzelli Natur e Comazzi, tanto che si riteneva "*il tema dei depositi* [non fosse] *un elemento di criticità per l'affidamento tramite gara*". Al riguardo, la RdA afferma genericamente che "*rispetto alla Relazione Lotti sono intervenute modifiche conseguenti a operazioni di acquisizione e fusione societaria*". (Anche) per tale ragione, è stata condotta "*un'indagine di mercato speditiva che ha rivelato nelle province del nord-est la disponibilità di stabili in vendita e in affitto, tutti adatti all'uso come depositi per mezzi*": si tratta in realtà di 16 potenziali aree, di cui una sola in locazione e le restanti in vendita (cfr. Tabella 36).
Alla luce di quanto sopra, le soluzioni prospettate appaiono significativamente differenti rispetto all'assetto originariamente considerato, atteso che le IA saranno chiamate non solo all'acquisizione o alla locazione delle aree, ma anche alla realizzazione dei necessari allestimenti (impianti di rifornimento, officine, autolavaggi).
Peraltro, come già rilevato per il Bacino Sud-Est, nonostante la situazione riscontrata, nel PEFS i costi relativi ai depositi e ai connessi interventi di allestimento risultano valorizzati esclusivamente nell'ambito di canoni di locazione, ipotesi che non trova pieno riscontro nelle soluzioni concretamente individuate.

Permangono, pertanto, le medesime criticità evidenziate con riferimento alle possibili barriere all'ingresso per i futuri affidatari subentranti (nelle successive tornate di gara), i quali, alla luce di quanto definito/previsto dall'AMP, potrebbero essere chiamati a farsi carico del rilevante valore residuo degli investimenti effettuati sui depositi, verosimilmente ancora significativo al termine del periodo di ammortamento. A ciò si aggiunge l'onere per le IA di sostenere, sin dalla fase immediatamente successiva alla stipula del CdS, investimenti di particolare entità e complessità organizzativa per garantire l'avvio e il regolare esercizio del servizio.

La **RdA del Bacino Metropolitano** riporta l'attuale utilizzo di complessivi 51 depositi, di cui 15 potrebbero essere messi a disposizione dai GU a beneficio delle IA (cfr. Tabelle 36 e 37). Come nei casi precedenti, al fine di verificare la presenza sul mercato degli immobili mancanti, l'AMP ha svolto un'indagine finalizzata a individuare sul territorio interessato la presenza di infrastrutture idonee, esponendone gli esiti nella RdA (cfr. "Tabella 36" *rectius* 38 p. 70-71).
Anche per il Bacino Metropolitano si riscontra che per tali *asset* sono esposti nei PEFS dei lotti 7 e 8 esclusivamente costi correnti "*per godimento di beni terzi*" (voce del Conto Economico Regolatorio "*3.c.ii – locazione depositi, rimesse e officine*"), sulla base di un valore unitario di mercato delle superfici ritenute necessarie e di oneri stimati per la realizzazione di impianti di rifornimento, autolavaggi e officine, specificando che "*(p)er gli impianti strumentali (ad es. rifornimento, lavaggio, officina/attrezzature rilevanti) si è assunto nella costruzione del PEFS che siano realizzati dalla proprietà dell'immobile; pertanto, i costi ad essi connessi sono ribaltati nel canone di locazione*" (RdA, pag. 196).
Anche in questo caso, il presupposto evidenziato non pare del tutto coerente con i contenuti della RdA e gli esiti della menzionata indagine di mercato, da cui emerge come la possibilità di acquisizione da parte delle IA interessate possa avvenire in massima parte in "*vendita*" (cfr. citata Tabella 36), mentre sono solo 6 gli immobili acquisibili in affitto.
Si rileva pertanto, anche per i lotti 7 e 8, quanto già sostenuto (*supra*) circa la potenziale barriera all'ingresso per i subentrati delle successive tornate di gara, nel caso di significativa acquisizione di beni in autofinanziamento da parte delle IA.

c) *Il fabbisogno di personale*

Dalle verifiche svolte sulla documentazione resa disponibile è emerso un elemento di valutazione **comune a tutte le RdA**, che incide sulla quantificazione del fabbisogno di personale preposto allo svolgimento dei servizi afferenti ai singoli lotti di gara.

Al fine di stimare il volume complessivo di produzione riferito al singolo lotto, nel PEFS la produzione commerciale è stata incrementata mediante l'inclusione delle percorrenze "a vuoto", applicando un fattore moltiplicativo dell'8%, stimato sulla base delle valutazioni effettuate dall'AMP (aspetto integrato e specificato nelle nuove RdA). Tuttavia, nella fase di dimensionamento del personale di guida necessario allo svolgimento del servizio, è stata assunta a riferimento la sola produzione commerciale prevista dal Programma di Esercizio preventivato, senza considerare le suddette percorrenze "a vuoto" (cfr. a titolo d'esempio la Tabella 41 della RdA del Bacino Sud-Est).
Tale impostazione determina una stima del numero minimo di addetti alla guida inferiore rispetto all'effettivo fabbisogno, con conseguente sottodimensionamento sia delle risorse economiche previste nel PEFS per la copertura del costo del personale addetto all'esercizio, sia del numero di professionalità che l'impresa dovrà reclutare e rendere disponibili, a decorrere dal subentro e per l'intera durata contrattuale, al fine di garantire il pieno e regolare svolgimento del servizio.

Con specifico riferimento alla **RdA del Bacino Metropolitano**, in relazione al fabbisogno del personale si evidenzia come 2 operatori non abbiano ancora adempiuto alla richiesta di informazioni trasmessa dall'AMP e che gli addetti che risulterebbero alle dipendenze di tali operatori ammontano a 56 unità. Su tale punto, si specifica alla nota 22 della RdA che, nel caso non pervenissero le informazioni richieste, "*il personale*

attualmente impiegato in tali imprese […] non potrà essere ricompreso nel perimetro della clausola sociale e rimarrà pertanto in capo al gestore uscente". Si invita l'AMP ad adottare ogni opportuno provvedimento per acquisire le informazioni necessarie, ovvero la rinuncia da parte dei lavoratori interessati a seguito di apposito confronto con le associazioni sindacali, al fine di adempiere al disposto dell'art. 48, comma 7, lett. e) del decreto-legge n. 50 del 24/04/2017, la cui applicazione non può dipendere solo dalla mancata risposta degli operatori interessati.

d) *I requisiti minimi di partecipazione degli operatori*

Come noto, al fine di poter partecipare alla gara, ogni operatore deve essere iscritto al Sistema di Qualificazione dell'AMP per la classe "minima" di riferimento definita in funzione delle caratteristiche dimensionali di ciascun lotto interessato.

In merito, nella **RdA del Bacino Sud-Est**, è specificato che "*(p)er entrambi i lotti di gara […] il requisito fondamentale per l'ammissione alla procedura è l'iscrizione al Sistema di Qualificazione dell'Agenzia nella **Classe A3***" (pag. 111).
Quanto riportato è incoerente con le previsioni dell'ultimo avviso di pre-informazione pubblicato dall'AMP in relazione alla procedura in oggetto (n. 364147-2026 del 28/05/2026), in cui si specifica che per il lotto 2 "*(s)aranno invitati a presentare offerta gli operatori economici iscritti al Sistema di qualificazione alla Categoria A2 (o superiore)*".
Peraltro, tenuto conto dei valori di produzione associati al suddetto lotto (5,1 Mvett*km/a) e delle disposizioni contenute nel citato Sistema di Qualificazione AMP, secondo cui i soggetti qualificati possono partecipare alle procedure di affidamento per un "*valore annuo della produzione pari al valore della Classe attribuita (o inferiore), ovvero per tale valore aumentato sino ad un quinto*" (§ 5.2), la scelta di innalzare il requisito minimo per gli iscritti alla classe A3 risulterebbe sproporzionata rispetto alle effettive caratteristiche dei servizi da affidare.

Si rileva altresì che la **RdA del Bacino Nord-Est** (§ 5.2, pag. 100) contiene indicazioni discordanti sulla classe di riferimento, per un probabile refuso testuale[16]: a inizio paragrafo si riporta erroneamente che "*il requisito fondamentale per l'ammissione alla procedura è l'iscrizione al Sistema di Qualificazione dell'Agenzia nella **Classe A3***", mentre nel seguito è specificato che "*risultano 18 imprese iscritte nelle **Classi A2** e superiori, ossia nelle classi rilevanti ai fini della partecipazione ai lotti del Bacino Nord Est*" (enfasi aggiunta). Alla luce delle dimensioni dei lotti a gara interessati (ca. 3,4 Mvett*km/a per il lotto 5 e 4,1 per il lotto 6), è da ritenersi corretta tale ultima indicazione, peraltro in coerenza con le previsioni del succitato avviso di pre-informazione n. 364147-2026.

e) *I criteri di predisposizione del PEFS*

Dall'analisi delle RdA trasmesse e opportunamente integrate (§ 8), nonché dei relativi schemi di PEFS degli affidamenti dei singoli lotti, emergono alcune evidenze che necessitano di un (ulteriore) approfondimento da parte dell'AMP, al fine di garantire un'adeguata base conoscitiva e piena trasparenza delle scelte adottate, a beneficio dei PG, come nel seguito specificato.

Con riferimento ai **ricavi da traffico**, non si rinviene nelle RdA un univoco e definito riferimento/dato di base, su cui poter strutturare l'offerta economica in funzione delle dinamiche evolutive previste (cfr. § 8.5.1). In merito, l'AMP riporta che "*è stato assunto quale riferimento la contabilità regolatoria dichiarata dagli attuali affidatari […] per l'anno 2024*", dato non noto a soggetti esterni (quali i futuri PG), esponendo nella RdA esclusivamente dati aggregati per Bacino relativi alle "*Gestione pregresse*" (§ 1.2.3), oppure inconferenti

[16] Non unico all'interno della RdA interessata, come si rileverà nel seguito.

rispetto ai servizi oggetto di gara: la tabella del § 7.3.1 dedicata ad esporre la "*Baseline su ricavi da traffico per vett-km e coverage ratio*"[17] riporta infatti dati riferiti ai lotti 1 e 2 del Bacino Sud.
Tali ricavi, invece, sono regolarmente esposti nei PEFS dei singoli lotti, non emergendo chiaramente dalla documentazione disponibile se la valorizzazione di riferimento sarà riportata dall'AMP nel set informativo parte integrante della documentazione di gara.

Medesima considerazione vale per i **ricavi da compensazioni per agevolazioni/esenzioni tariffarie**, voce regolarmente esposta nel PEFS, prevedendo peraltro "*il mantenimento di valori costanti per l'intera durata dell'affidamento*", ma non valorizzata/specificata all'interno delle RdA (§ 8.5.2).
Con specifico riferimento al **Bacino Nord-Est**, si rileva inoltre che tali ricavi non risultano valorizzati nel PEFS dei lotti 5 e 6 (cfr. voce del Conto Economico Regolatorio "*1.a.ii – di cui compensazioni per agevolazioni/esenzioni tariffarie non coperte dal corrispettivo*"), sebbene gli stessi siano espressamente richiamati nella RdA, ove si afferma che "*nel PEFS si è assunto, in via prudenziale, il mantenimento di valori costanti per l'intera durata dell'affidamento*" (§ 8.5.2). Ulteriori riferimenti sono rinvenibili anche nella "Relazione dei lotti", nella quale si evidenzia che "*all'interno del bacino a livello comunale sono applicate differenti agevolazioni tariffarie definite dai singoli comuni attraverso proprie deliberazioni, la cui copertura economica per il mancato ricavo è in capo alle amministrazioni comunali*" (RdL, § 6.2.2), il medesimo documento reca, inoltre, l'elencazione delle agevolazioni tariffarie comunali applicate nelle aree ricomprese nel Bacino Nord-Est. Alla luce di quanto sopra, si chiede di chiarire le modalità di valorizzazione di tali ricavi nei PEFS e di fornire evidenza dei relativi importi, nonché di specificare se e in quale forma tali informazioni saranno rese disponibili agli operatori economici nell'ambito della documentazione di gara.

Con riferimento, invece, ai **ricavi da altri proventi** nelle RdA (§ 8.5.3) è specificato che "*a titolo cautelativo, nel PEFS tale voce è stata posta pari a zero*".
L'affermazione non corrisponde al vero: ad esempio, nel PEFS del lotto 3 sono esposti ricavi derivanti dalla gestione del movicentro di Asti pari a € 122.330,21 nel primo anno di affidamento, indicizzati.

Con riferimento agli **altri costi operativi** (§ 8.6.4 delle RdA), l'AMP specifica che "*le stime inserite nel PEFS fanno riferimento ai dati più recenti disponibili relativi alle precedenti proroghe degli affidamenti, opportunamente riclassificati e normalizzati*", senza ulteriore specificazione in merito, mentre dall'analisi degli schemi trasmessi emerge che la voce esposta nel Conto Economico Regolatorio (# 3.a.v) è valorizzata come % dei costi di trazione, applicando peraltro indici differenti nei vari lotti[18].

Analoga considerazione vale per gli **altri costi dei servizi di terzi**, ove nelle RdA (§ 8.6.6) è genericamente specificato che "*si è partiti dai dati più recenti disponibili utilizzati per la stipula dei contratti di proroga, assumendoli come base storica osservabile*", mentre la voce esposta a PEFS (# 3.b.iii del Conto Economico Regolatorio) è valorizzata come % del costo di manutenzione del materiale rotabile[19].

Infine, con riferimento allo schema di Stato Patrimoniale Regolatorio (al netto dei rilievi sopra formulati in merito a una corretta quantificazione *ex ante* degli investimenti necessari per la acquisizione/messa a disposizione dei nodi d'interscambio, dei depositi e dei relativi *asset* funzionali), si rileva che "***i costi di start-up/impianto del Piano di Digitalizzazione***" (RdA, § 8.6.11), valorizzati come "*Immobilizzazioni immateriali*" (# 1.a dello schema), risultano esposti solo nel 2027, con conseguente ammortamento integrale nel primo anno di affidamento.

[17] Rispettivamente Tabella 71 della RdA del Bacino Sud-Est, Tabella 66 della RdA Nord-Est e Tabella 69 del Bacino Metropolitano.
[18] 1% nel lotto 4 (Alessandria), 5% nei restanti lotti.
[19] Solo nel lotto 4 (Alessandria) tiene conto anche del costo dei servizi per Piano di Digitalizzazione.

f) *Calcolo ed esposizione delle compensazioni*

Dall'analisi delle RdA trasmesse/integrate e dei relativi schemi di PEFS (i.p. Schema 3) si evince che, ai fini del calcolo delle compensazioni, "*la metodologia adottata per la determinazione del Margine di Utile Ragionevole (MUR) è quella ordinaria basata sull'applicazione del WACC al Capitale Investito Netto (CIN) regolatorio […]; non è stata pertanto applicata la metodologia alternativa basata sull'EBIT margin. Il MUR è quindi determinato come prodotto tra il CIN regolatorio e il tasso di remunerazione assunto nel PEFS, pari al WACC reale pre-tax del 5,52%*" (RdA, § 8.6). Il medesimo tasso è preso a riferimento anche come parametro di valutazione dei PEFG, specificandosi nelle RdA che "*ai fini della determinazione e della verifica del ragionevole margine di utile e dell'equilibrio economico-finanziario del CdS, sono assunti come parametri regolatori di riferimento permanenti il WACC reale pre-tax e il corrispondente Risk Free Rate reale*" (§ 11.6).

Tale impostazione non è coerente con la regolazione applicabile[20], alla luce dei criteri di predisposizione dei PEFS adottati dall'AMP, in quanto a flussi nominali di costo/ricavo, indicizzati a tasso inflativo predeterminato, deve corrispondere l'applicazione del *WACC* nominale e, come limite minimo di remunerazione, il corrispondente *Risk Free Rate* nominale, definiti da ultimo con la delibera dell'Autorità n. 30/2026 del 6 marzo 2026.

Peraltro, dall'analisi dei menzionati Schemi 3 dei PEFS attualmente trasmessi emerge come, per tutti i lotti interessati, l'applicazione della metodologia alternativa basata sull'*EBIT margin* (adottando una percentuale dell'80% del tasso di rendimento di riferimento del mercato definito dall'Autorità, *supra*) porterebbe a una compensazione maggiore rispetto a quella derivante dal metodo ordinario del *WACC.* Al netto di tutte le modifiche dei PEFS (costi correnti e immobilizzazioni) che potranno essere determinate alla luce dei rilievi sopra esposti, nelle RdA dovrà essere data opportuna evidenza delle scelte in merito adottate dall'AMP e delle relative motivazioni, in coerenza con la disciplina regolatoria vigente.

Inoltre, come già evidenziato nella citata nota ART prot. n. 47002/2026, si rileva che nelle RdA trasmesse **non risulta chiaramente esposta la valorizzazione delle compensazioni** risultanti dall'applicazione dei PEFS. Le integrazioni in merito adottate (RdA, § 8.7) paiono incomplete e fuorvianti, in quanto:

- da un lato, si riporta che "*le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico poste a base di gara sono esplicitate per ciascun lotto nella tabella seguente, distinguendo il valore della compensazione annua a base di gara, determinato secondo gli Schemi ART, dalla compensazione chilometrica risultante dal PEFS*";
- dall'altro, le menzionate tabelle rappresentative[21] riportano dati inconferenti e/o errati: come "*Compensazione base di gara*" il valore pari al 65% del corso standard calcolato ai sensi del d.m. 157/2018[22] (c.d. "*compensazione standard*") e come "*compensazione derivante dal PEFS*" un valore unitario (€/km) che non corrisponde con le risultanze degli schemi trasmessi[23].

Con riferimento a quanto sopra, si ritiene opportuno ribadire la necessità che l'impostazione procedurale adottata dall'AMP garantisca **piena coerenza e conformità con la regolazione vigente** in materia di PEFS e determinazione delle compensazioni, richiamando in particolare:

- il punto 2 della Misura 14 della delibera n. 154/2019, ove si specifica che: "*(i)l PEF simulato è finalizzato a determinare il corrispettivo a base d'asta, verificare l'equilibrio economico-finanziario del CdS per*

[20] Di cui alla Misura 17 della vigente delibera n. 154/2019.

[21] Tabelle nn. 77 della RdA del Bacino Sud-Est, 72 del Bacino Nord-Est e 76 del Bacino Metropolitano.

[22] Decreto ministeriale n. 157 del 28/03/2018, recante "*Definizione dei costi standard dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale e dei criteri di aggiornamento e applicazione*".

[23] A titolo d'esempio, con riferimento al Bacino Sud-Est, la Tabella 77 riporta una compensazione unitaria pari a 2,42 €/km per il lotto 3 e 1,96 €/km per il lotto 4, mentre dal PEFS (metodo *WACC* e compensazione costante, valori trasmessi dall'AMP) risulterebbe un valore unitario pari a 2,21 €/km per il lotto 3 e 1,78 €/km per il lotto 4.

l'intera durata dell'affidamento, nonché consentire il confronto con le offerte presentate da ciascun PG" (enfasi aggiunta);

- il § 7 dell'Annesso 5b alla medesima delibera ("*Indicazioni metodologiche per la redazione del PEF*"), ove si specifica che "*il costo standard non deve essere applicato tout court dall'EA* (nel caso *di specie* l'AMP, n.d.r.) *per la determinazione della compensazione dei servizi gravati da OSP, ma utilizzato esclusivamente come elemento di riferimento, adottando gli appositi correttivi, tenuto conto della specificità dei servizi oggetto di affidamento comprovate da oggettive evidenze, nonché degli obiettivi di efficientamento che l'EA si pone nell'ambito del contratto*" (enfasi aggiunta).

In tale ambito, nel § 8 delle RdA (integrato) è specificato che "(i)*n coerenza con la Misura 14 della Delibera ART n. 154/2019, la compensazione degli obblighi di servizio pubblico posta a base di gara è determinata assumendo quale riferimento il costo standard di cui al D.M. n. 157/2018 […]. Il PEFS, redatto secondo gli Schemi ART, non sostituisce tale riferimento, ma consente di verificarne la coerenza economico-finanziaria, valutando la sostenibilità del Contratto di Servizio, la congruità delle componenti di costo e ricavo, gli investimenti, gli ammortamenti e il ragionevole margine di utile*".
L'affermazione non è né chiara, né condivisibile.
Da un lato, parrebbe derivare un'impostazione procedurale difforme alla disciplina regolatoria summenzionata (e citata dalla stessa AMP), con determinazione della compensazione a base di gara non in esito all'applicazione del PEFS, ma adottando il (65% del) costo standard.
Dall'altro, anche considerando l'attuale formulazione del costo standard per il TPL su strada[24], non si comprende come il PEFS possa consentire "*di verificarne la coerenza economico-finanziaria*" valutando "*la congruità delle componenti di costo e ricavo, gli investimenti, gli ammortamenti e il ragionevole margine di utile*".
Alla luce di quanto sopra si ritiene necessario un intervento chiarificatorio da parte dell'AMP, con relativo allineamento della metodologia adottata, nonché, come già evidenziato nella citata nota ART prot. n. 47002, l'integrazione delle RdA con il confronto tra il costo operativo derivante dai PEFS, incluso l'utile ragionevole, e il costo standard *ex* d.m. 157/2018, in modo da evidenziare gli elementi correttivi introdotti per tenere conto della specificità dei servizi oggetto di affidamento e degli obiettivi di miglioramento delle prestazioni individuati.

g) *Altre osservazioni*

Si evidenzia che dall'esame della documentazione trasmessa sono emersi alcuni refusi e incongruenze che si ritiene opportuno segnalare in quanto suscettibili di generare ambiguità ovvero carenze informative, anche con riferimento alla completezza e alla coerenza dei dati e delle informazioni rappresentate, come di seguito riportato.

Con specifico riferimento alla **RdA del Bacino Nord-Est,** si rileva la presenza di alcuni riferimenti ai Bacini Sud e Sud-Est, riscontrabili non solo nel testo dei documenti, ma anche nelle tabelle di dati. Tali richiami, in alcuni casi, non consentono di identificare con certezza a quale bacino siano effettivamente riferiti i dati riportati (cfr. par. 1.2.1, 1.2.2, Tabella 4 e 6).

Inoltre, in **tutte le RdA** trasmesse si rileva la presenza di alcuni riferimenti interni a paragrafi e tabelle che non risultano correttamente aggiornati, riportando la dicitura "*Errore. L'origine riferimento non è stata trovata*".

[24] Cfr. la funzione di regressione lineare di cui all'art. 4, comma 1, del citato d.m. 157/2018.

Alla luce di quanto sopra rilevato, al fine di disporre di tutti gli elementi necessari per avviare le attività istruttorie previste dalla Misura 2, punto 2, della vigente delibera n. 154/2019, e nel rispetto del principio di celerità dell'azione amministrativa, si invita Codesta AMP a trasmettere la versione aggiornata delle RdA in oggetto (inclusi i PEFS e gli Allegati correlati), ove possibile, entro **30 giorni** dalla ricezione della presente, anche in modalità *track changes,* al fine di avere evidenza di ogni modifica apportata rispetto alla versione già esaminata.

Con i migliori saluti.

La Dirigente dell'Ufficio Regolazione economica dei servizi di mobilità

Dott.ssa Ivana Paniccia

(firmata digitalmente ai sensi del d. lgs. 82/2005 e s.m.i.)