Torino, 28 ottobre 2026

Spett.le Autorità di Regolazione dei Trasporti ART
Ufficio Regolazione economica dei servizi di mobilità

c.a. Direttore dott.ssa Ivana PANICCIA

Oggetto: Riscontro alla Richiesta di approfondimenti e integrazioni (nota Vs. prot. 59858)

Si desidera preliminarmente ringraziare l'Autorità per le osservazioni formulate con la nota in riferimento, esaminate dall'Agenzia nel quadro della collaborazione istituzionale finalizzata ad assicurare il migliore svolgimento delle procedure di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale di propria competenza.

Nel dare riscontro alla nota l'Agenzia evidenzia di aver svolto un approfondito esame delle questioni rappresentate, anche al fine di rafforzare ulteriormente i principi di trasparenza, parità di trattamento e non discriminazione che hanno informato l'intero percorso di affidamento.

Le osservazioni dell'Autorità possono essere ricondotte a due distinti ambiti.

Da un lato, nella Parte 1, sono formulate considerazioni sulle scelte di impostazione delle procedure che attengono alla sfera di competenza e responsabilità dell'Agenzia quale Ente affidante, nel rispetto del quadro normativo e regolatorio applicabile, con particolare riferimento all'unicità della procedura regionale, alla stabilità soggettiva degli offerenti, ai limiti di aggiudicazione, alla durata degli affidamenti e alle tempistiche delle gare.

Dall'altro, nella Parte 2, sono formulati rilievi puntuali sulle Relazioni di Affidamento e sui relativi PEF, rispetto ai quali l'Agenzia ha effettuato le necessarie verifiche, recependo le correzioni, le integrazioni e i chiarimenti utili a migliorare completezza, trasparenza e leggibilità della documentazione, con evidenza delle modifiche apportate.

Con riferimento alla Parte 1, l'Agenzia ha approfondito le questioni rappresentate e ha integrato, ove necessario, gli elementi istruttori e motivazionali a supporto delle scelte adottate. Tali scelte costituiscono l'esito di un percorso programmatorio, istruttorio e partecipativo sviluppato nel tempo, progressivamente reso conoscibile al mercato e assunto dagli operatori economici quale riferimento per le proprie valutazioni con benefici in termini di trasparenza ed affidabilità. In tale prospettiva, la pubblicazione anticipata della documentazione ha consentito agli operatori interessati di conoscere con congruo anticipo non soltanto l'impostazione generale delle procedure, ma anche un insieme particolarmente ampio di informazioni già prossime alla configurazione definitiva della gara. Sono stati infatti anticipati elementi relativi alla struttura delle offerte, agli scenari di servizio, ai criteri di valutazione e alle modalità di predisposizione delle proposte, consentendo agli operatori di valutarne per tempo le condizioni e di avviare concretamente le attività preparatorie alla successiva competizione.

L'Agenzia ritiene pertanto necessario distinguere tra gli adeguamenti derivanti dalla normativa e dalla regolazione, che vengono puntualmente recepiti, e le valutazioni prospettiche sull'efficacia delle scelte, rispetto alle quali appare maggiormente rispondente all'interesse pubblico preservare la stabilità dell'impianto procedurale, rafforzandone, ove necessario, motivazione, trasparenza e verificabilità.

Nel confermare l'impostazione sostanziale delle scelte adottate, in quanto coerenti con il quadro normativo e regolatorio applicabile, si è comunque provveduto a recepire le osservazioni dell'Autorità attraverso le integrazioni, i chiarimenti e gli approfondimenti ritenuti idonei a rendere più compiutamente verificabili le ragioni e gli effetti delle soluzioni prescelte.

***

Preliminarmente, l'Agenzia ritiene opportuno soffermarsi sul presupposto posto dall'Autorità alla base delle proprie osservazioni, secondo cui le regole adottate introdurrebbero *vincoli e requisiti procedurali idonei a limitare significativamente la platea e le condizioni di partecipazione, con particolare impatto sulle PMI*. Tale valutazione non trova riscontro, ad avviso dell'Agenzia, né nella concreta composizione della platea qualificata né negli effetti delle regole previste, come illustrato nei paragrafi che seguono. In particolare:

i. la platea deriva da un Sistema di Qualificazione aperto al mercato, preventivamente conoscibile e accessibile nelle diverse forme organizzative ammesse;

ii. la stabilità soggettiva non preclude l'aggregazione né esclude operatori qualificati, ma disciplina la configurazione prescelta dall'offerente nella partecipazione ai diversi lotti;

iii. la contendibilità deve essere valutata con riferimento alla consistenza e all'indipendenza dei centri competitivi effettivamente presenti, e non al solo numero delle configurazioni aggregative astrattamente possibili.

Su tali profili, di seguito specificamente approfonditi, si fonda la valutazione dell'Agenzia circa l'assenza di effetti significativamente restrittivi della partecipazione riconducibili alla disciplina adottata.

La platea degli operatori e le condizioni di partecipazione

La platea degli operatori potenzialmente interessati è l'esito di un Sistema di Qualificazione aperto al mercato, preceduto da un'ampia attività informativa e richiamato già nella preinformativa del 2021. La funzione propria del Sistema è individuare preventivamente, sulla base di regole note con congruo anticipo, gli operatori in possesso dei requisiti per accedere alle successive fasi della procedura.

Il Sistema ha consentito l'iscrizione in tutte le forme organizzative: imprese singole, imprese collegate o appartenenti al medesimo gruppo, raggruppamenti temporanei, reti di imprese, anche mediante avvalimento di specifici requisiti. Gli operatori hanno potuto qualificarsi individualmente o in forma aggregata entro i termini previsti. Le possibilità di partecipazione sono graduate in funzione della capacità produttiva qualificata: gli operatori iscritti in classe A3 o superiore possono concorrere per tutti i lotti; quelli iscritti in classe A2 possono concorrere per i tre lotti dimensionalmente minori.

La classe di qualificazione è definita alla chiusura della fase di qualificazione. Non è quindi consentito costituire successivamente aggregazioni al solo fine di conseguire una classe superiore: non si tratta di una limitazione introdotta in sede di gara, ma dell'applicazione di condizioni definite ex ante e applicate in modo uniforme a tutti gli operatori.

La contendibilità va quindi valutata sulla platea effettivamente qualificata (cfr. Allegato 1) e sulle possibilità di partecipazione riconosciute al suo interno, non su configurazioni aggregative meramente ipotetiche che avrebbero potuto essere costituite in fase di qualificazione ma non lo sono state.

I dati sulla platea sono significativi[1]. Nella sola classe A3 o superiore, che consente di concorrere per

[1] La platea qualificata comprende 14 imprese in classe A3 o superiore, riconducibili a 13 distinti centri decisionali; 7 imprese in classe A2, di cui 3 riconducibili a centri decisionali già presenti in classe A3 o superiore; 10 imprese in classe A1 (300.000 vett-km/anno per l'accesso la sistema), di cui 2 riconducibili a centri decisionali già presenti in classe A3 o superiore e 2 riconducibili a un medesimo centro decisionale presente nella sola classe A1; nonché 5 imprese appartenenti alla classe Ai, quale classe minima di ingresso al Sistema (50.000 vett-km/anno per l'accesso la sistema)

tutti i lotti, risultano 14 operatori riconducibili a 13 distinti centri decisionali: la consistenza della platea si misura non solo sul numero formale degli iscritti, ma sulla effettiva autonomia dei potenziali concorrenti. Il Sistema ha inoltre attratto operatori non incumbent: 12 operatori qualificati (su 21) non sono titolari di contratti di servizio TPL in Piemonte né partecipano a consorzi o raggruppamenti affidatari, e 10 di essi sono qualificati in classe A3 o superiore, quindi in grado di concorrere per tutti i lotti. Il Sistema non si è dunque limitato a qualificare gli operatori storicamente presenti sul mercato piemontese, ma ha ampliato la platea a soggetti esterni già dotati della capacità produttiva richiesta anche per i lotti maggiori.

Il tema delle PMI

Il richiamo dell'Autorità all'impatto sulle PMI richiede di distinguere la qualificazione formale di PMI dalla dimensione industriale necessaria per esercitare i servizi oggetto di affidamento.

La definizione europea di PMI si fonda sul numero di occupati (fino a 249) e su soglie di fatturato o di bilancio. La qualifica di PMI non identifica pertanto, di per sé, un operatore di ridotta capacità produttiva nel settore TPL. Tra gli operatori qualificati in classe A3 o superiore è presente almeno una impresa riconducibile a tale categoria.

La tutela delle PMI non implica che ciascun operatore, a prescindere dalla propria capacità produttiva, possa concorrere autonomamente a qualsiasi lotto. Richiede che la dimensione degli affidamenti e i requisiti di partecipazione siano attinenti e proporzionati ai servizi da svolgere, non discriminatori e idonei ad assicurare parità di trattamento.

Il Sistema di Qualificazione recepisce tale principio con una graduazione della capacità produttiva richiesta: la classe A2, accessibile a partire da 2,3 milioni di vetture-km/anno, consente la partecipazione individuale ai tre lotti minori; per gli operatori di dimensione inferiore è prevista la partecipazione in forma aggregata con soggetti dotati della necessaria capacità produttiva.

La disciplina non è orientata alla mera aggregazione formale, ma alla crescita della capacità industriale e organizzativa effettiva: l'aggregazione ha valore concorrenziale quando sviluppa una capacità comune di organizzazione e produzione del servizio, non quando si limita a sommare formalmente le capacità dei singoli aderenti.

Si aggiunge un ulteriore elemento di canale complementare di accesso industriale: le Relazioni di Affidamento ammettono espressamente il subaffidamento nei limiti previsti dalla normativa applicabile, consentendo anche agli operatori di minore dimensione, non qualificati per l'aggiudicazione di un intero lotto, di concorrere alla produzione dei servizi attraverso rapporti con gli aggiudicatari.

L'accessibilità del mercato agli operatori minori va quindi valutata considerando l'insieme degli strumenti disponibili: partecipazione individuale ai lotti coerenti con la capacità qualificata, partecipazione aggregata nelle varie forme e, nei limiti consentiti, subaffidamento.

Il sistema distingue la capacità industriale necessaria per assumere la responsabilità complessiva di un lotto dalle modalità con cui gli operatori minori possono comunque accedere al mercato e concorrere alla produzione dei servizi. Non emergono elementi che evidenzino una preclusione generalizzata alla partecipazione delle PMI.

Possibilità di aggregazione nella fase di presentazione delle offerte

Il Sistema di Qualificazione disciplina l'iscrizione e la qualificazione degli operatori e non contiene una previsione sulla costituzione, dopo la qualificazione, di nuove aggregazioni ai fini della singola procedura.

Durante le fasi di consultazione gli operatori hanno però espresso l'esigenza di definire le proprie strategie partecipative anche mediante raggruppamenti tra soggetti già qualificati.

AMP ha accolto tale esigenza: le lettere di invito consentiranno agli operatori qualificati di costituire

aggregazioni anche dopo la qualificazione[2], nel rispetto delle condizioni e dei requisiti della disciplina di gara.

Si tratta dunque di un ampliamento delle possibilità di partecipazione rispetto a quelle risultanti dalla sola fase di qualificazione; le aggregazioni si riferiscono ai soggetti già qualificati ma non ne modificano la classe di qualificazione.

In considerazione di tale apertura si è introdotta la regola per cui l'operatore che intenda concorrere per più lotti mantiene la medesima configurazione soggettiva nelle relative offerte. La regola bilancia la maggiore libertà aggregativa con l'esigenza di preservare l'autonomia, la genuinità e la trasparenza del confronto competitivo tra i lotti e l'effettività del limite di aggiudicazione (quattro lotti, due bacini).

Non è una preclusione all'aggregazione: l'operatore resta libero di scegliere se, con chi e in quale forma concorrere; si richiede soltanto che la scelta, una volta compiuta, sia coerente tra i lotti.

La previsione trova, peraltro, specifico riscontro nella giurisprudenza amministrativa, che, con riferimento a una procedura unitaria avente ad oggetto servizi articolati territorialmente in più lotti, ha riconosciuto la legittimità tanto del limite al numero massimo di lotti aggiudicabili al medesimo concorrente quanto dell'obbligo di mantenere, nella partecipazione ai diversi lotti, la medesima forma e composizione soggettiva. Il giudice ha fondato tali conclusioni sulla qualificazione della procedura come procedura unitaria[3], e non come gara a oggetto plurimo con lotti autonomi, desumendola da elementi concreti: requisiti e criteri di valutazione identici per tutti i lotti, identità delle modalità di prestazione, integrazione dell'esecuzione.

La sentenza viene richiamata in quanto conferma dell'ammissibilità della scelta motivata di AMP; si rinvengono infatti nelle motivazioni analoghi elementi di unitarietà: procedura ed avviso di preinformazione coordinati; unico Sistema di Qualificazione; regole e requisiti di partecipazione comuni a tutti i lotti; criteri di valutazione uniformi; stessa disciplina di esecuzione.

Effetti sulla contendibilità

All'esito della qualificazione la platea degli operatori potenzialmente concorrenti è già definita. La possibilità di costituire aggregazioni nella fase di offerta è quindi una facoltà ulteriore, ma non amplia di per sé la concorrenza. Quando l'aggregazione interviene tra operatori già autonomamente qualificati, più potenziali concorrenti confluiscono in un unico centro competitivo.

---

[2] Le aggregazioni che gli operatori qualificati potranno costituire per presentare offerta non ne alterano la classe: un operatore di classe A2 non diventa A3 aggregandosi ad altri A2. Un operatore di classe inferiore – A2, A1, Ai – può aggregarsi a un operatore di classe A3 per partecipare ai lotti riservati alla classe A3, perché la capacità produttiva richiesta è garantita dall'operatore A3 qualificato; l'aggregazione di soli operatori di classe inferiore consente invece di concorrere ai lotti della classe di appartenenza (ad esempio, due operatori A2 aggregati concorrono per i lotti A2), ma non ai lotti riservati alla classe A3.

[3] Consiglio di Stato, Sez. III, 6 maggio 2020, n. 2865. La pronuncia riguarda una procedura unitaria per l'affidamento di servizi, articolata territorialmente in sei lotti, con stipula di sei distinte convenzioni quadro. La *lex specialis* prevedeva un limite massimo di due lotti aggiudicabili al medesimo offerente e imponeva all'operatore partecipante a più lotti di presentarsi sempre nella medesima forma, individuale o associata, e, in caso di RTI o consorzio, con la medesima composizione. Il Consiglio di Stato ha ritenuto legittime entrambe le previsioni, riconducendo il limite di aggiudicazione alla tutela della concorrenza rispetto a possibili concentrazioni oligopolistiche e il vincolo di stabilità soggettiva all'esigenza di garantire la «correttezza e genuinità, e quindi la piena concorrenzialità» delle offerte e la «univocità e serietà dell'impegno contrattuale» evitando di poter «triangolare» le responsabilità fra compagini societarie e associative diverse». La pronuncia conclude che il vincolo è funzionale alla «corretta competizione fra le offerte riferite ai diversi lotti». Quanto alla struttura multilotto, la sentenza ha valorizzato, tra l'altro, l'identità dei requisiti e degli elementi di valutazione qualificando la fattispecie come «gara unitaria rivolta alla fornitura di un medesimo servizio in aree territoriali diverse». Il Collegio ha respinto anche l'argomento secondo cui il vincolo avrebbe compresso la libertà delle imprese, in particolare delle più piccole, di competere con operatori maggiori, rilevando che il limite di aggiudicazione favorisce proprio l'ingresso di operatori nuovi entranti. Ha quindi concluso per la legittimità sia della limitazione del numero massimo di lotti aggiudicabili, sia del vincolo di partecipazione ai diversi lotti nella stessa forma e composizione.

Esemplificazione

Se cinque operatori A, B, C, D ed E, tutti qualificati, potrebbero esprimere cinque offerte indipendenti, l'aggregazione di A e B porta i centri competitivi a quattro e quella di C e D a tre: l'aggregazione non amplia la platea, concentra in meno offerte la capacità produttiva già presente. L'aggregazione amplia invece la platea quando consente di concorrere a un operatore che da solo non sarebbe qualificato per quel lotto; ma questa possibilità è stata garantita dal Sistema di Qualificazione e non è toccata dalla stabilità soggettiva.

Il fenomeno assume particolare rilievo nella procedura multilotto se si consente di variare la composizione dei raggruppamenti tra i lotti. Configurazioni come A+B sul lotto 1, A+C sul lotto 2 e B+C sul lotto 3 moltiplicano formalmente le combinazioni, ma non il numero di operatori economicamente indipendenti: gli stessi soggetti sono alternativamente partner e concorrenti nella stessa procedura. Inoltre, poiché il limite di aggiudicazione è riferito a ciascun concorrente, la variazione delle configurazioni permetterebbe allo stesso operatore di aggiudicarsi, attraverso raggruppamenti diversi, più lotti di quanti il limite consente, svuotandolo della sua finalità pro-concorrenziale.

La stabilità soggettiva risponde a questa esigenza. L'operatore può liberamente scegliere la configurazione con cui concorrere, ma una volta scelta questa resta invariata nei lotti per i quali presenta offerta. Si realizza così un bilanciamento tra *favor partecipationis* e concorrenza effettiva. A fronte dell'eventuale rilievo che la regola riduca la flessibilità strategica degli operatori, va osservato che tale flessibilità non è un interesse tutelato in sé: la giurisprudenza richiamata ha escluso che essa prevalga sulla genuinità del confronto tra i lotti.

Ne consegue che la maggiore variabilità delle configurazioni soggettive non può essere assunta, di per sé, come indice di maggiore contendibilità. In una platea già definita e composta da operatori qualificati rileva il numero e l'effettiva indipendenza dei centri competitivi in grado di esprimere offerte autonome. La disciplina adottata non introduce dunque preclusioni all'aggregazione né restringe la platea o le possibilità delle PMI: regola l'esercizio dell'aggregazione all'interno di una platea già qualificata, perseguendo un equilibrio tra apertura alla partecipazione, indipendenza competitiva delle offerte ed effettività del limite di aggiudicazione.

Di seguito si analizzano puntualmente le osservazioni dell'Autorità

Punto 1 – Modalità di svolgimento della procedura

***

a1) Unicità della procedura di affidamento

Come già illustrato nella premessa, AMP conferma che l'affidamento è organizzato come un'unica procedura coordinata a livello regionale, articolata in otto lotti autonomamente affidabili. Per ciascun lotto sono previste offerte (singola ed eventualmente combinatoria) distinte, una separata valutazione tecnica ed economica e un autonomo esito di aggiudicazione.

L'unitarietà riguarda pertanto la lex specialis, le regole di partecipazione, i criteri di valutazione, le condizioni contrattuali e il coordinamento temporale della procedura. Essa non elimina l'autonomia dei singoli lotti quanto alla valutazione delle offerte, all'aggiudicazione, alla stipulazione e all'esecuzione dei contratti, né determina l'automatica propagazione agli altri lotti delle vicende relative a una singola aggiudicazione.

In tale quadro, AMP ha riformulato i passaggi richiamati dall'Autorità nei §0, §5.1.3 e §5.1.4 delle Relazioni di Affidamento, chiarendo la distinzione tra coordinamento unitario della procedura e

autonomia giuridica e funzionale dei lotti. Le pronunce richiamate dall'Autorità sono state esaminate tenendo conto di tale distinzione: esse descrivono prevalentemente il regime applicabile in assenza di una disciplina espressa tra lotti e non escludono la possibilità che la stazione appaltante introduca vincoli comuni, purché predeterminati, trasparenti e motivati.

Resta fermo che le eventuali deroghe al limite ordinario di aggiudicazione, necessarie per evitare la mancata assegnazione di un lotto, saranno disciplinate espressamente nella lex specialis secondo condizioni eccezionali, residuali e conoscibili ex ante.

Sulle pronunce richiamate dall'Autorità (nota [4])

AMP ha esaminato per intero le pronunce citate. Esse affermano, in sintesi, che la gara suddivisa in lotti è di regola una pluralità di procedure autonome. Nessuna ne afferma l'illegittimità e nessuna riguarda però una regola espressa, predeterminata e motivata come quella adottata da AMP.

1. CdS, Sez. V, n. 1070/2020 (Genova, ristorazione scolastica). Il giudice esclude l'applicazione dell'art. 80, c. 5, lett. m) tra lotti diversi perché il bando non estendeva il tetto di aggiudicazione alle imprese collegate (punti 8.3.3-8.3.5). La pronuncia riguarda il silenzio della lex specialis. La regola di AMP, al contrario, è espressa nelle lettere di invito e motivata nella Relazione di Affidamento.
2. CdS, Sez. III, n. 8749/2021 (Servizio Lavanolo). La pronuncia afferma l'autonomia dei singoli lotti per escludere che l'annullamento relativo a un lotto si estenda automaticamente agli altri. Tale principio è già presidiato nell'impostazione AMP, che, pur configurando una procedura regionale coordinata, prevede offerte, valutazioni e aggiudicazioni autonome per ciascun lotto e circoscrive quindi agli stessi le relative vicende procedurali e contenziose.
3. CdS, Sez. V, n. 6402/2021 (Milano Serravalle). La pronuncia sostiene la scelta di AMP: il limite di aggiudicazione è facoltà discrezionale, complementare alla suddivisione in lotti e non richiede un'ulteriore motivazione (3.2.4-3.2.8). Non riguarda la configurazione soggettiva dei concorrenti.
4. CdS, Sez. V, n. 8729/2022 (Consip). Il giudice nega l'applicazione dell'art. 80, c. 5, lett. m) tra lotti perché il vincolo di partecipazione non era stato esteso alle imprese dello stesso centro decisionale: in quel caso la stazione appaltante aveva anzi scelto espressamente di escludere l'estensione (5.8.1, 5.8.8). La stessa sentenza afferma che i vincoli tra lotti sono scelta discrezionale della stazione appaltante, nell'an e nel quomodo (5.8.2, 5.8.9). Nel caso di AMP, la scelta è espressa e motivata.
5. CdS, Sez. III, n. 9205/2023 (A.R.N.A.S. G. Brotzu). La questione era la composizione di un lotto con 37 sub-lotti eterogenei, non adeguatamente motivata (punto 3). Non riguarda né il limite di aggiudicazione né la configurazione soggettiva. I lotti AMP sono territoriali e omogenei; la loro articolazione è motivata nelle Relazioni sui Lotti.
6. CdS, Sez. III, n. 5657/2025 (Azienda Zero, Veneto). Il passaggio sui lotti (19.4) respinge un motivo incidentale fondato sul divieto di cui all'art. 48, c. 7, d.lgs. 50/2016, che opera per singolo lotto. Il bando non conteneva una regola sulla composizione del concorrente tra lotti. In AMP la regola è invece prevista espressamente come scelta discrezionale e non si fonda sull'art. 48, c. 7.

In sintesi, le pronunce richiamate descrivono il regime applicabile in assenza di una disciplina specifica o ne confermano la legittimità quando è esplicitata. La regola AMP sulla stabilità della configurazione soggettiva è una scelta espressa, nota agli operatori con le lettere di invito, motivata dall'effettività del limite di aggiudicazione e dalla genuinità del confronto tra i lotti.

a2) Stabilità soggettiva dell'offerente

Alla luce delle considerazioni già sviluppate nella premessa sulla platea qualificata, sulle possibilità di aggregazione e sulla tutela delle PMI, AMP precisa che la stabilità soggettiva costituisce una specifica regola di partecipazione applicabile agli operatori che intendano concorrere a più lotti e non una conseguenza automatica dell'unitarietà della procedura.

Le lettere di invito consentiranno agli operatori già qualificati[4] di costituire aggregazioni anche successivamente alla qualificazione. Resta tuttavia fermo che la configurazione liberamente prescelta dovrà essere mantenuta nei diversi lotti per i quali il medesimo concorrente presenta offerta. La regola incide quindi sulla stabilità della composizione del concorrente, non sulla possibilità iniziale di aggregarsi né sulle modalità organizzative ed esecutive che potranno essere differenziate nei singoli lotti.

Come già evidenziato, la finalità è assicurare la riconoscibilità e l'indipendenza dei centri competitivi, la genuinità delle offerte e l'effettività del limite di aggiudicazione, evitando che configurazioni variabili consentano ai medesimi operatori di presentarsi alternativamente come partner e concorrenti o di eludere il limite attraverso raggruppamenti differenti.

La scelta realizza pertanto un bilanciamento tra apertura alle aggregazioni e ordinato svolgimento della competizione multilotto. In tale prospettiva assume rilievo la, già richiamata, sentenza del Consiglio di Stato, Sez. III, n. 2865/2020, non quale precedente automaticamente sovrapponibile, ma quale conferma che l'obbligo di mantenere la medesima forma e composizione può risultare compatibile con i principi concorrenziali quando sia espressamente previsto e concretamente motivato.

***

b) il limite di aggiudicazione per singolo soggetto partecipante alla gara, vincolato a un massimo di 4 lotti complessivi, purché riferiti a non più di 2 bacini;

Con riferimento alla richiesta di approfondimenti e integrazioni formulata da codesta Autorità in merito al limite di aggiudicazione previsto nelle RdA, l'Agenzia riepiloga le verifiche qualitative e quantitative condotte, tenendo conto della diversa dimensione degli otto lotti, della loro articolazione territoriale, delle possibili combinazioni di aggiudicazione e della composizione della platea qualificata.

L'Agenzia conferma il limite massimo di quattro lotti complessivi, appartenenti a non più di due bacini, illustrando ed integrando la motivazione nei termini di seguito esposti.

- Adeguatezza della motivazione del limite di aggiudicazione

L'Autorità rileva che le motivazioni di AMP presentano carattere prevalentemente qualitativo e non sono accompagnate da un'analisi del mercato, della domanda e dell'offerta di servizi idonea a dimostrare le ragioni specifiche della scelta di consentire l'aggiudicazione di quattro lotti appartenenti a non più di due bacini.

AMP conferma che il limite posto nella procedura di gara persegue finalità di carattere pro-concorrenziale e organizzativo, riconducibili ai seguenti obiettivi:

[4] L'avviso di preinformazione GUUE n. 95/2026 – 364147-2026 ha dato avvio alla fase prevista dall'art. 21.8 del Sistema di Qualificazione, fissando al 17 giugno 2026 il termine rilevante ai fini dell'individuazione degli operatori economici ammessi alla successiva fase della procedura. Sono pertanto destinatari dell'invito gli operatori appartenenti alle classi A3 o superiore e A2 che, alla già menzionata data, risultavano già iscritti al Sistema di Qualificazione ovvero avevano presentato domanda di iscrizione entro il medesimo termine. Completate le relative attività istruttorie, in data 13 agosto 2026 è stato pubblicato l'elenco degli operatori ammessi alla procedura, comprensivo degli esiti delle istanze presentate entro il 17 giugno 2026 (Allegato 1).

- preservare una pluralità di affidatari e mantenere nel tempo un mercato contendibile;
- evitare un'eccessiva concentrazione della produzione posta a gara in capo a un unico concorrente e la conseguente dipendenza organizzativa del sistema da un solo gestore;
- ridurre la dipendenza operativa del sistema regionale da un solo gestore;
- contenere l'impatto sistemico di eventuali criticità industriali, finanziarie od organizzative;
- consentire agli operatori più efficienti di valorizzare economie di scala e di scopo;
- favorire configurazioni territorialmente e industrialmente coerenti;
- assicurare una regola semplice, predeterminata, trasparente e verificabile.

Si tratta di una scelta coerente con la funzione pro-concorrenziale generalmente riconosciuta ai limiti di aggiudicazione e che trova fondamento nell'esigenza di bilanciare le economie di scala perseguibili dagli operatori con la tutela della concorrenza nel lungo periodo. La scelta non è diretta a predeterminare una quota percentuale uniforme di produzione aggiudicabile, ma a realizzare un equilibrio tra pluralismo degli affidamenti, contenimento della concentrazione, resilienza del sistema ed efficienza industriale.

Il doppio parametro previsto dall'Agenzia assolve, in particolare, a due funzioni complementari:

- il limite di quattro lotti contiene la concentrazione quantitativa degli affidamenti;
- il limite di due bacini circoscrive la diffusione territoriale del medesimo gestore e mantiene una relazione tra gli affidamenti conseguibili e l'organizzazione territoriale dei servizi.

Infine, giova ricordare che la misura opera esclusivamente nella fase di aggiudicazione e non limita la possibilità degli operatori qualificati di presentare offerta per tutti i lotti per i quali possiedono i requisiti.

- Eterogeneità dimensionale dei lotti ed effetti quantitativi del limite

L'Autorità evidenzia che gli otto lotti presentano dimensioni significativamente differenti e ritiene che il limite, così come formulato, possa produrre effetti non omogenei.

In particolare, viene osservato che l'aggiudicazione dei lotti appartenenti ai bacini Sud e Metropolitano potrebbe concentrare in capo al medesimo operatore una quota superiore al 62% della produzione complessiva; per contro, l'aggiudicazione di due lotti di grandi dimensioni appartenenti a bacini differenti potrebbe determinare una quota di servizio di poco superiore al 30%, comportando l'esclusione dell'operatore dalle ulteriori assegnazioni pur senza una concentrazione comparabile.

Le osservazioni di ART erano già state oggetto di valutazione da parte di AMP; gli approfondimenti sono stati articolati in due distinti profili: incidenza quantitativa del limite e coerenza territoriale delle configurazioni consentite.

- Il limite basato sui lotti e bacini e la sua incidenza percentuale

La produzione complessivamente posta a gara è pari a 56.737.514 vett-km annui, per un valore annuo a base di gara di € 114.184.047.

L'analisi combinatoria della struttura degli affidamenti evidenzia che, applicando il vincolo di un massimo di quattro lotti appartenenti a non più di due bacini, sono possibili complessivamente 66 differenti configurazioni di aggiudicazione. Di queste, 8 riguardano l'aggiudicazione di un solo lotto, 28 di due lotti, 24 di tre lotti e soltanto 6 configurazioni consentono di raggiungere il limite massimo di quattro lotti. Il limite non determina pertanto un'unica o prevalente configurazione di mercato, ma consente una pluralità particolarmente ampia di possibili esiti competitivi.

Nell'ipotesi massima in cui il medesimo operatore si aggiudichi entrambi i lotti di ciascuno dei due

bacini consentiti, le sei possibili coppie di bacini producono i seguenti risultati:

Coppia di bacini	Lotti	Vett-km annui	Quota km	Compensazioni	Quota valore
Sud + Metropolitano	1, 2, 7, 8	35.227.832	62,09%	71.377.654,49 €	62,51%
Sud-Est + Metropolitano	3, 4, 7, 8	32.883.483	57,96%	66.772.504,36 €	58,48%
Sud + Sud-Est	1, 2, 3, 4	30.084.921	53,02%	61.794.594,39 €	54,12%
Nord-Est + Metropolitano	5, 6, 7, 8	26.652.593	46,98%	52.389.452,48 €	45,88%
Sud + Nord-Est	1, 2, 5, 6	23.854.031	42,04%	47.411.542,50 €	41,52%
Sud-Est + Nord-Est	3, 4, 5, 6	21.509.682	37,91%	42.806.392,38 €	37,49%

I dati evidenziano che il 62,09% dei vett-km e il 62,51% del valore economico rappresentano il massimo teorico, riferito esclusivamente alla combinazione integrale dei bacini Sud e Metropolitano. Le altre configurazioni complete di due bacini si collocano tra il 37,91% e il 57,96% della produzione e tra il 37,49% e il 58,48% del valore.

La configurazione richiamata dall'Autorità, costituita dall'integrale aggiudicazione dei bacini Sud e Metropolitano e corrispondente a circa il 62% della produzione posta a gara, rappresenta una sola delle 66 configurazioni ammissibili.

Il valore di 62% non descrive, quindi, l'effetto ordinario del limite, ma la configurazione di maggiore incidenza quantitativa tra quelle astrattamente ammissibili. In assenza del limite, il massimo teorico sarebbe invece pari al 100% della produzione e del valore posti a gara. Il limite riduce pertanto la massima concentrazione teorica di:

- 37,91 punti percentuali rispetto ai vett-km;
- 37,49 punti percentuali rispetto al valore economico.

La concreta possibilità di raggiungere tale massimo dipende, inoltre, sia dall'esito competitivo delle singole procedure sia dalla capacità industriale dell'operatore di sostenere una produzione di circa 35,2 milioni di vett-km annui. Il massimo teorico non rappresenta pertanto un esito realisticamente uniforme per tutti gli operatori qualificati, ma una possibilità riferibile ai soli soggetti dotati di una capacità produttiva e organizzativa particolarmente elevata.

A solo titolo comparativo, è stata esaminata la procedura bandita nel 2026 dall'Agenzia TPL Milano, Monza Brianza, Lodi e Pavia, articolata in quattro lotti territoriali per un valore complessivo per i 7 anni di durata del CdS di € 1.248.382.000 e una produzione programmata complessiva di circa 44,4 milioni di vetture-km/anno. I quattro lotti presentano valori rispettivamente pari a € 179,835 milioni, € 367,928 milioni, € 334,541 milioni ed € 366,078 milioni.

Tenendo conto della disciplina di aggiudicazione e della possibilità di abbinare lotti territorialmente limitrofi, la combinazione economicamente più rilevante è costituita dai lotti 2 e 3, rispettivamente "Nord Ovest milanese e Brianza occidentale" e "Nord Est milanese e Brianza centrale", che raggiungono complessivamente € 702,469 milioni, corrispondenti al 56,27% del valore complessivo della procedura[5].

[5] elaborazione AMP su dati pubblicati dall'Agenzia TPL Milano, Monza Brianza, Lodi e Pavia; la procedura 2026 è articolata in 4 lotti territoriali, ha durata di 7 anni, valore complessivo pari a € 1.248.382.000 e produzione programmata complessiva di circa 44,4 milioni di vetture-km/anno; fonte ATPL *"Pubblicata la gara per l'affidamento dei servizi su gomma nella città metropolitana di Milano e nelle province di Monza e Brianza e Lodi, 5 maggio 2026 Valore complessivo: € 1.248.382.000; Lotto 1: € 179.835.000; Lotto 2: € 367.928.000; Lotto 3: € 334.541.000; Lotto 4: € 366.078.000. Produzione programmata complessiva: circa 44,4 milioni di vetture-km/anno"*

Il dato assume rilievo non quale parametro direttamente sovrapponibile alla procedura AMP, ma quale elemento comparativo: una procedura TPL in corso, strutturata anch'essa territorialmente, associa il contenimento della concentrazione alla coerenza territoriale degli affidamenti e consente comunque combinazioni superiori al 50% del valore complessivo. Ne consegue che una soglia percentuale del 50% non appare configurarsi, di per sé, quale parametro generale o necessario per assicurare la contendibilità di una procedura multilotto.

- Individuazione di un criterio di incidenza percentuale

Meno efficace risulta invece l'individuazione di un criterio oggettivo ed equilibrato che consenta, da un lato, di limitare la concentrazione delle aggiudicazioni e, dall'altro, di favorire configurazioni gestionali in grado di massimizzare l'efficienza operativa, l'efficacia del servizio e i benefici per l'utenza.

A tal fine AMP aveva già sviluppato diverse simulazioni, valutando anche ipotesi alternative al vincolo di aggiudicazione per bacino. Tra queste è stata esaminata la possibilità di prevedere un limite massimo di quattro lotti associato a una soglia quantitativa pari al 50% della produzione complessivamente affidata mediante gara.

Tale soluzione, pur apparendo quantitativamente semplice, non considera adeguatamente la connettività territoriale, funzionale e organizzativa dei servizi.

Le simulazioni effettuate evidenziano infatti come tale impostazione possa determinare configurazioni di aggiudicazione territorialmente discontinue, con assegnazioni distribuite tra lotti non contigui e privi di significative interrelazioni operative. In simili scenari si verrebbero a creare assetti "a macchia di leopardo" che, pur rispettando il limite quantitativo individuato, non appaiono idonei a generare maggiori efficienze industriali o organizzative.

L'analisi della domanda di trasporto e dell'organizzazione dei servizi, già presente nella Relazione dei Lotti, evidenzia infatti che le principali economie di scala e di scopo si sviluppano innanzitutto all'interno del singolo lotto e, in misura successiva, tra lotti appartenenti al medesimo bacino. Assumono invece un peso generalmente marginale le relazioni operative tra bacini differenti, poiché la domanda tende prevalentemente a svilupparsi e ad autocontenersi entro il perimetro del lotto e del bacino di riferimento; infatti, la soglia del 50%:

- escluderebbe la combinazione Sud + Sud-Est, pari al 53,00% dei vett-km, nonostante la continuità territoriale e le possibili integrazioni operative;
- escluderebbe la combinazione Sud-Est + Metropolitano, pari al 57,99%, pur in presenza di relazioni territoriali e funzionali;
- consentirebbe invece la combinazione Sud + Nord-Est, pari al 42,01%, caratterizzata da una maggiore discontinuità territoriale;
- consentirebbe la combinazione Nord-Est + Metropolitano, pari al 47,00%, indipendentemente dall'effettiva possibilità di conseguire analoghe sinergie industriali.

Per tali ragioni AMP ritiene che la possibilità di conseguire effettive sinergie di sistema sia maggiormente favorita da configurazioni di aggiudicazione territorialmente coerenti, nelle quali i lotti assegnati al medesimo operatore insistano prevalentemente sullo stesso bacino o su aree territorialmente contigue. Tale approccio consente di valorizzare le potenziali integrazioni nella programmazione dei servizi, nell'organizzazione del personale, nella gestione delle flotte e delle infrastrutture di supporto, con effetti positivi sull'efficienza complessiva del sistema.

Il rispetto di una soglia meramente quantitativa non garantirebbe, pertanto, configurazioni più efficienti o maggiormente concorrenziali. Al contrario, potrebbe determinare assegnazioni territorialmente discontinue, nelle quali il medesimo operatore gestisce servizi distanti o scarsamente interconnessi senza poter valorizzare adeguatamente depositi, personale, flotte,

manutenzione, sistemi operativi e funzioni di coordinamento. Il bacino non costituisce, infatti, una semplice ripartizione geografica, ma un ambito funzionale caratterizzato da specifiche relazioni di mobilità, assetti di rete e opportunità di integrazione organizzativa.

La possibilità che alcune configurazioni territorialmente coerenti superino il 50% rappresenta quindi un effetto della diversa dimensione dei bacini e dei lotti, non una rinuncia al contenimento della concentrazione. Il limite indicato da AMP appare, sotto questo profilo, preferibile a una soglia percentuale uniforme perché:

- mantiene il contenimento quantitativo delle aggiudicazioni;
- circoscrive la presenza del medesimo gestore a non più di due dei quattro bacini;
- preserva le configurazioni territorialmente e industrialmente coerenti;
- evita l'esclusione automatica di offerte potenzialmente più vantaggiose;
- non richiede complessi meccanismi di riassegnazione dipendenti dalle percentuali derivanti dai singoli esiti di gara.

L'eventuale superamento della soglia del 50% della produzione in specifiche configurazioni risulta pertanto giustificato dalla necessità di preservare la coerenza territoriale delle assegnazioni e di massimizzare le effettive sinergie industriali conseguibili.

- Ulteriori valutazioni sul limite

Fra le diverse configurazioni alternative esaminate da AMP, valutandone gli effetti sia sotto il profilo della concentrazione sia rispetto alla struttura concreta del mercato, è stata analizzata anche una soluzione che prevedeva una specifica limitazione riferita al Bacino Metropolitano (l'aggiudicazione di un lotto del Bacino Metropolitano precludeva al medesimo operatore ulteriori aggiudicazioni in altri bacini).

Con tale vincolo più restrittivo, la configurazione di minima differenziazione avrebbe determinato la presenza di minimo tre distinti aggiudicatari. In tale scenario, la massima concentrazione teoricamente conseguibile da un singolo operatore sarebbe derivata dall'aggiudicazione congiunta dei Bacini Sud e Sud-Est, pari al 53,02% della produzione posta a gara, mentre il Bacino Metropolitano e il Bacino Nord-Est sarebbero stati necessariamente attribuiti a due ulteriori operatori.

Il confronto evidenzia che anche una disciplina significativamente più restrittiva non avrebbe impedito il superamento della soglia del 50%, ma avrebbe ridotto la massima concentrazione dal 62,09% al 53,02%, assicurando come effetto minimo tre aggiudicatari. Ciò conferma che il grado di concentrazione non dipende soltanto dal numero massimo di lotti o bacini aggiudicabili, ma anche dalla loro diversa dimensione, e che una soglia percentuale uniforme non rappresenta necessariamente il criterio più appropriato per configurare il limite di aggiudicazione.

Tale configurazione non è stata successivamente accolta, anche alla luce degli esiti della consultazione, nell'ambito della quale le associazioni rappresentative degli operatori hanno evidenziato come una restrizione di tale natura risultasse eccessivamente penalizzante rispetto alle caratteristiche del mercato piemontese e alle possibilità partecipative degli operatori.

La scelta finale del limite di quattro lotti appartenenti a non più di due bacini rappresenta pertanto l'esito di una valutazione comparativa tra diverse soluzioni e tiene conto anche del confronto effettivamente sviluppato con il mercato: AMP ha escluso sia configurazioni meno restrittive, che avrebbero consentito livelli di concentrazione maggiori, sia soluzioni più rigide, ritenute suscettibili di comprimere eccessivamente le possibilità di aggiudicazione e le strategie industriali degli operatori.

In tale prospettiva, il limite adottato costituisce un punto di equilibrio tra contenimento della concentrazione e apertura del mercato, consentendo a un operatore competitivo di conseguire una

presenza industrialmente significativa, ma impedendogli al contempo di acquisire l'intero perimetro dei servizi posti a gara.

- Modalità di applicazione del limite in presenza di un'unica offerta ammissibile

L'Autorità rileva che le Relazioni di Affidamento non disciplinano espressamente il caso in cui, per uno o più lotti, pervenga o rimanga un'unica offerta ammissibile presentata da un concorrente che abbia già raggiunto il limite massimo di aggiudicazione.

L'osservazione viene accolta mediante un'integrazione della Relazione di affidamento (§ 6.2.3) e conseguentemente della disciplina di gara.

La lex specialis prevederà espressamente che il limite di quattro lotti appartenenti a non più di due bacini operi quale regola ordinaria di aggiudicazione.

Come anticipato in precedenza, in via eccezionale e residuale, qualora:

- per un lotto pervenga o rimanga un'unica offerta ammissibile;
- l'offerente abbia già raggiunto il limite ordinariamente previsto;
- non siano presenti altri concorrenti utilmente collocati nella relativa graduatoria;
- non risultino praticabili soluzioni alternative idonee ad assicurare l'affidamento del servizio;

sarà consentita l'aggiudicazione anche oltre il limite ordinario, ivi compreso, ove necessario, quello relativo al numero massimo di bacini. Tale possibilità, espressamente prevista dalla lex specialis, opererà secondo condizioni predeterminate e uniformi, esclusivamente qualora l'applicazione del limite impedisca l'aggiudicazione del lotto e non risultino concretamente praticabili soluzioni alternative. Il ricorso alla deroga sarà in ogni caso subordinato alla verifica della congruità, della sostenibilità e della convenienza dell'offerta, nonché a una specifica motivazione, e sarà circoscritto al solo lotto altrimenti non aggiudicabile e nella misura strettamente necessaria ad assicurarne l'affidamento. Il superamento del limite non costituirà, pertanto, una modifica successiva delle regole di gara, ma l'applicazione di una clausola eccezionale, definita ex ante e resa conoscibile a tutti i concorrenti.

Tale disciplina contempera la funzione pro-concorrenziale del limite con l'interesse all'aggiudicazione e alla continuità del servizio, evitando che la sua applicazione rigida comporti l'esclusione dell'unica offerta ammissibile e conveniente disponibile per il lotto.

Esemplificazione

Si consideri, a titolo esemplificativo, l'ipotesi in cui l'operatore A risulti aggiudicatario dei lotti 5, 6, 1 e 2, raggiungendo il limite previsto dalla disciplina di gara, mentre il lotto 3 venga aggiudicato all'operatore B in quanto A non può conseguire ulteriori affidamenti.

Il successivo annullamento dell'aggiudicazione del lotto 1 ad A non comporta, per ciò solo, la necessità di rimettere in discussione l'aggiudicazione già intervenuta del lotto 3 a B, né di ricostruire retroattivamente l'intera sequenza delle aggiudicazioni. L'autonomia dei singoli lotti opera proprio nel senso di preservare la stabilità degli esiti già consolidati, salvo gli effetti direttamente conseguenti alla specifica pronuncia giurisdizionale.

Diversa è l'ipotesi in cui venga successivamente meno anche l'aggiudicazione del lotto 3 a B ed A risulti l'unico operatore con offerta valida collocato nella relativa graduatoria. Tale evenienza eccezionale è espressamente disciplinata dalla lex specialis, che, al fine di assicurare l'aggiudicazione e la continuità del servizio, consente lo scorrimento della graduatoria anche qualora ciò determini, quale effetto sopravvenuto, il superamento del limite ordinariamente previsto quanto al numero dei bacini aggiudicabili al medesimo operatore. Il superamento del limite non costituisce pertanto una modifica successiva delle regole di gara, ma l'applicazione di una clausola eccezionale predeterminata e conoscibile ex ante da tutti i concorrenti.

La lex specialis disciplina la procedura ed in particolare regole di scorrimento e sopravvenienze.

- Analisi della struttura dimensionale del mercato e proporzionalità del limite

In questa sede è possibile anche valutare la proporzionalità del limite di aggiudicazione anche con riferimento alla struttura dimensionale degli operatori effettivamente qualificati e alla loro capacità produttiva.

Il massimo teoricamente conseguibile in applicazione del limite 2 bacini/4 lotti è pari a 35,2 milioni di vetture-km/anno, corrispondente all'aggiudicazione integrale dei quattro lotti appartenenti ai bacini Sud e Metropolitano. Tale valore deve tuttavia essere rapportato alla dimensione industriale degli operatori qualificati.

Dall'analisi della platea qualificata emerge la presenza di più operatori e gruppi industriali la cui produzione complessiva risulta comparabile con la massima produzione teoricamente aggiudicabile; quattro di tali soggetti costituiscono nuovi operatori rispetto al mercato piemontese; gli altri tre operano direttamente con Arriva che partecipa in un Consorzio ed indirettamente con Autoguidovie e Star Mobility che sono presenti attraverso società partecipate e/o collegate.

La situazione è diversa per gli altri operatori qualificati, la cui produzione annua attuale risulta, sulla base dei dati a disposizione di AMP, inferiore al limite massimo teorico raggiungibile. Per raggiungere il massimo consentito dalla regola 4/2 tali operatori dovrebbero più che raddoppiare l'attuale produzione annua.

Il limite non opera come barriera alla partecipazione degli operatori iscritti al Sistema ma interviene esclusivamente nella fase finale di aggiudicazione e assume concreta rilevanza soprattutto nei confronti degli operatori dotati della maggiore capacità industriale. Sotto questo profilo, la misura presenta una specifica funzione pro-concorrenziale: non impedisce agli operatori di minore dimensione di concorrere, ma evita che i soggetti di maggiore scala possano tradurre il proprio vantaggio dimensionale nell'acquisizione dell'intero mercato regionale posto a gara.

Il limite realizza quindi un meccanismo proporzionato rispetto alla struttura effettiva del mercato:

- per gli operatori di minore dimensione costituisce un limite prevalentemente teorico, in quanto la relativa capacità produttiva è inferiore alla produzione massima aggiudicabile;
- per gli operatori di dimensione intermedia consente comunque una significativa possibilità di crescita e di ristrutturazione/consolidamento territoriale;
- per i maggiori gruppi nazionali e internazionali costituisce invece un effettivo presidio contro una concentrazione eccessiva degli affidamenti.

La misura contribuisce così a preservare, dopo questa tornata di affidamenti, una pluralità di operatori dotati di capacità produttiva significativa, evitando che la concentrazione della produzione in capo a uno o pochi grandi gruppi riduca progressivamente la contendibilità delle successive procedure; il limite presenta un'incidenza tendenzialmente più contenuta nei confronti degli operatori la cui attuale capacità produttiva risulta significativamente inferiore alla massima produzione aggiudicabile e diventa effettivo proprio nei confronti dei soggetti per i quali esiste realmente il rischio di concentrazione che AMP intende presidiare.

L'analisi della struttura dimensionale della platea conferma pertanto la proporzionalità del limite: la regola non riduce la partecipazione alla gara, ma interviene sull'esito aggregato delle aggiudicazioni nei soli casi in cui la dimensione dell'operatore renda concretamente possibile una concentrazione significativa della produzione.

La sua funzione è quindi quella di preservare una pluralità di operatori industrialmente qualificati, consentendo al contempo ai concorrenti più efficienti di conseguire dimensioni rilevanti e di valorizzare economie di scala e di scopo.

- Il limite a livello Regionale

Il limite di aggiudicazione risponde a esigenze di pluralismo degli affidamenti, di resilienza del sistema regionale e di riduzione della dipendenza da un unico operatore. Sono obiettivi riferiti al sistema regionale nel suo complesso, perché la continuità del servizio dipende dall'insieme dei soggetti che lo svolgono, siano essi affidatari a gara, soggetti in house o gestori dei servizi a domanda debole. Per questo ha senso fornire una valutazione del limite anche come riferimento alla produzione regionale complessiva, in coerenza con la formulazione stessa dell'osservazione di ART, che richiama la "*produzione totale regionale*".

Il servizio automobilistico di TPL della Regione, al netto dei servizi su impianti fissi (treno, tram metropolitana), così come risultante dalle Relazioni sui lotti, è articolato in tre componenti: gli otto lotti oggetto della presente procedura, pari a 56,7 milioni di vettura-km annui; i tre lotti automobilistici affidati in house (Biella e Vercelli; Novara e Verbania urbano e suburbano; Torino urbano e suburbano), pari a circa 40,6 milioni di vettura-km annui; e i lotti a domanda debole in affidamento diretto (Val Borbera; Valli Chisone e Germanasca; a cui si aggiunge l'Unione Montana Langa Astigiana), pari a 0,4 milioni di vettura-km annui. Il totale è di circa 97,7 milioni di vettura-km annui.

Con riferimento alla quota massima teoricamente aggiudicabile, appare opportuno precisare il perimetro rispetto al quale viene effettuato il confronto. La combinazione dimensionalmente maggiore, costituita dai Bacini Metropolitano e Sud, corrisponde a 35,2 milioni di vetture-km/anno e rappresenta circa il 62% della produzione oggetto delle procedure di gara. Rapportata, tuttavia, alla produzione complessiva dei servizi TPL su gomma del sistema regionale, pari a 97,7 milioni di vetture-km/anno, la medesima configurazione rappresenta circa il 36%.

Analogamente, la combinazione Metropolitano + Sud-Est, citata dall'Autorità, pari a 32,9 milioni di vetture-km/anno, corrisponde a circa il 58% della produzione posta a gara, ma a circa il 33,6% della produzione complessiva regionale su gomma.

Il valore del 62% deve pertanto essere correttamente qualificato come quota massima teorica riferita esclusivamente al perimetro dei servizi posti a gara e non come quota del mercato regionale del TPL su gomma riconducibile al medesimo operatore. La presenza di circa 40,6 milioni di vetture-km/anno di servizi in house[6], oltre agli ulteriori affidamenti nelle aree a domanda debole per 0,4 milioni di vetture-km/anno, determina infatti una struttura complessiva del sistema nella quale anche la combinazione massima consentita dalla regola AMP rappresenta poco più di un terzo della produzione regionale su gomma.

AMP è consapevole che, per la tutela della concorrenza, il mercato rilevante può essere considerato quello contendibile, cioè i soli lotti a gara, poiché l'in-house è precluso a tutti gli operatori. AMP ritiene però che i due dati rispondano a finalità diverse e vadano letti insieme: il dato riferito al mercato contendibile misura la concentrazione che la gara può produrre tra gli operatori in competizione, mentre il dato riferito al servizio regionale complessivo misura la dipendenza del sistema da un singolo soggetto, che è l'obiettivo di resilienza richiamato al § 6.2.1. In entrambi i casi il limite riduce il valore massimo rispetto all'assenza di limite.

In conclusione, la quota massima di un singolo gestore, rapportata al servizio regionale complessivo, non supera il 36%. È un massimo teorico e non compromette il pluralismo degli affidamenti, perché circa due terzi della produzione automobilistica regionale restano in capo ad altri soggetti, ed è

[6] La coesistenza, nel sistema regionale, di servizi affidati mediante gara e di servizi gestiti in house assume un autonomo valore sotto il profilo della valutazione delle performance, in quanto consente di disporre di modelli gestionali differenti e di sviluppare nel tempo un confronto, sulla base di KPI omogenei e di una concreta architettura di confronto per livelli di servizio, qualità, efficienza e utilizzo delle risorse. Tale comparazione può costituire un ulteriore strumento conoscitivo a supporto della programmazione regionale e del perseguimento del miglior livello qualitativo ed economico dei servizi di TPL.

coerente con l'assetto già esistente.

- sulle pronunce richiamate dall'Autorità (nota 8)

AMP ha attentamente esaminato la recente sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, 12 febbraio 2026, n. 1117, i cui principi sono coerenti con il percorso seguito da AMP.

La pronuncia conferma, infatti, la legittimità del limite di aggiudicazione quale strumento pro-concorrenziale, riconosce alla stazione appaltante la discrezionalità di definirne l'ambito e le modalità applicative e chiarisce che tale vincolo deve operare finché non determini l'impossibilità di affidare il lotto. In coerenza con tale impostazione, AMP ha rafforzato la motivazione del limite sulla base delle caratteristiche della procedura, della struttura del mercato, delle dimensioni dei lotti e degli effetti quantitativi delle possibili combinazioni; ha inoltre definito un criterio trasparente per l'ordine delle aggiudicazioni e disciplinato espressamente, in via eccezionale e residuale, le ipotesi nelle quali il limite non trova applicazione per evitare la mancata aggiudicazione del servizio.

***

c) la durata degli affidamenti, pari a 6 anni;

Con riferimento alla durata sessennale degli affidamenti, l'Autorità individua quattro profili da motivare maggiormente, riguardanti: il rapporto tra la durata prevista dalla normativa regionale e i limiti stabiliti dal Regolamento (CE) n. 1370/2007; l'adeguatezza del periodo contrattuale rispetto agli investimenti richiesti agli affidatari e ai relativi tempi di ammortamento; la motivazione prudenziale fondata sull'evoluzione del settore, sulle risorse disponibili e sui connessi margini di incertezza; l'idoneità dei meccanismi previsti per il riconoscimento del valore residuo degli investimenti e per il subentro nei beni al termine dell'affidamento. I quattro profili sono esaminati singolarmente nei paragrafi che seguono.

- il rapporto tra la durata prevista dalla normativa regionale e i limiti stabiliti dal Regolamento (CE) n. 1370/2007;

Le osservazioni formulate dall'Autorità riguardano profili già esaminati e motivati nelle Relazioni di Affidamento. Tali motivazioni sono state ulteriormente verificate e vengono integralmente confermate.

La durata di sei anni è stata determinata in applicazione della disciplina regionale vigente[7] e non costituisce una scelta discrezionale effettuata assumendo come riferimento la durata massima prevista dal Regolamento (CE) n. 1370/2007. La normativa europea stabilisce, infatti, che i contratti relativi ai servizi di trasporto con autobus abbiano una durata determinata non superiore a dieci anni, senza imporre alle autorità competenti di utilizzare integralmente tale periodo.

Il limite europeo individua, pertanto, la durata massima astrattamente ammissibile, mentre la concreta durata contrattuale deve essere determinata nel rispetto della legislazione nazionale e regionale applicabile. Lo stesso Regolamento europeo fa ripetutamente salva la legislazione nazionale e rimette alle autorità competenti la definizione delle condizioni degli affidamenti, nell'ambito di procedure eque, aperte, trasparenti e non discriminatorie. Pertanto, la disciplina europea non configura la durata decennale come modello ordinario, ma come modello limite, né introduce una presunzione di inadeguatezza delle durate inferiori. Una durata superiore a quella prevista dalla normativa regionale non rappresenta pertanto una diversa opzione discrezionale, ma si pone in contrasto con il quadro normativo vigente.

In tale quadro, la durata sessennale individuata dall'Agenzia:

- rispetta la disciplina europea applicabile

[7] L.R. 1/2000, art. 10 comma 2 "Il periodo di validità del contratto di servizio è pari ad anni sei. ……"

- rispetta la disciplina regionale applicabile;
- è coerente con le caratteristiche dei servizi e con l'impianto economico-finanziario degli affidamenti;
- garantisce agli operatori un orizzonte temporale certo e preventivamente conoscibile;
- non impedisce il recupero degli investimenti, attraverso i meccanismi contrattuali relativi ad ammortamenti, valori residui e subentro;
- preserva la contendibilità periodica del mercato e consente di adeguare gli affidamenti all'evoluzione tecnologica, ambientale, organizzativa e finanziaria del settore.

La durata di sei anni non costituisce, inoltre, una scelta introdotta in occasione della predisposizione delle attuali Relazioni di Affidamento, ma rappresenta un elemento strutturale del percorso avviato da AMP, già individuato nella preinformativa approvata nel dicembre 2021 e da allora assunto quale riferimento per il successivo sviluppo delle procedure. La sua conferma risponde pertanto anche all'esigenza di preservare coerenza e stabilità rispetto a un quadro programmatorio reso conoscibile al mercato con largo anticipo.

Alla luce di quanto sopra, viene confermata la durata sessennale degli affidamenti. Tale durata costituisce applicazione della normativa regionale vigente, rispetta il limite massimo stabilito dal Regolamento (CE) n. 1370/2007, è coerente con i principi europei di trasparenza, proporzionalità, non discriminazione e apertura della procedura alla concorrenza ed è coerente con l'intero iter procedimentale attivato da AMP.

- Sui precedenti provvedimenti di AMP

Con riferimento all'affermazione secondo cui AMP si sarebbe *frequentemente discostata* dalla durata prevista dalla normativa regionale, si ritiene necessario precisare che tale valutazione non trova riscontro nella complessiva attività di affidamento svolta dall'Agenzia.

La ricognizione delle preinformative pubblicate sul sito istituzionale evidenzia infatti 18 procedure, di cui 9 nella sezione "concluse" e 9 nella sezione "in corso", tutte impostate nel rispetto della durata prevista dalla legislazione regionale applicabile. La documentazione relativa alle procedure è pubblicamente disponibile nella sezione dedicata del sito istituzionale AMP. La pagina raccoglie avvisi e preinformative relativi ai servizi di TPL di competenza dell'Agenzia e documenta, tra le altre, le procedure riferite ai diversi bacini regionali.

Dei due casi indicati dall'Autorità, soltanto uno è riconducibile alle diciotto procedure sopra citate; l'altro riguarda una procedura svolta direttamente dal Comune di Torino. Pertanto, anche accedendo, per mera ipotesi, alla qualificazione del primo caso come deroga alla disciplina regionale, condizione non condivisa dall'Agenzia come sarà dimostrato di seguito, si sarebbe in presenza di un unico episodio su diciotto affidamenti: un dato che può essere definito, al più, "eccezionale" e che non giustifica l'utilizzo dell'avverbio "frequentemente" né consente di individuare una prassi interpretativa consolidata.

- Analizziamo prima la citazione di ART sul servizio ferroviario SFM.

Anche il precedente relativo al servizio ferroviario SFM, peraltro, non costituisce un caso nel quale l'Agenzia abbia disapplicato la disciplina regionale.

Come è possibile verificare sul sito di AMP la procedura è sinteticamente ma compiutamente descritta nella sezione delle preinformative. Infatti, è possibile verificare le preinformative, con durata coerente nel rispetto della legge regionale nonché la determinazione 491/2018, anche questa consultabile nella sezione atti amministrativi, che dà atto del percorso di procedura competitiva con negoziazione.

La documentazione della procedura evidenzia infatti che l'affidamento si inseriva in uno specifico

percorso definito dalla Regione Piemonte. In particolare, la DGR n. 8-4053 del 17 ottobre 2016 aveva previsto, per il servizio ferroviario metropolitano, la definizione di un programma di subentro e di miglioramento della qualità nell'ambito di un *affidamento diretto di lunga durata, nel rispetto degli artt. 5, par. 6, e 4, par. 3, del Regolamento (CE) n. 1370/2007*; il successivo Protocollo d'intesa, recepito dall'Agenzia, aveva quindi definito il percorso operativo per il completamento dell'affidamento.

La procedura è stata preceduta dalla pubblicazione dell'avviso di preinformazione e, a seguito delle due manifestazioni di interesse pervenute, è stata sviluppata attraverso un confronto competitivo, trasparente e non discriminatorio, assumendo a riferimento la procedura competitiva con negoziazione ed il dialogo competitivo; la procedura complessiva aveva visto anche il coinvolgimento di AGCM.

Quanto alla durata, la medesima determinazione precisa che l'avviso rettificato aveva allineato la durata del contratto alla durata massima prevista dal Regolamento (CE) n. 1370/2007, comprensiva dell'eventuale estensione correlata al programma degli investimenti dell'affidatario che prevedeva per uno dei due partecipanti anche la costruzione di un deposito (e questo è evidente nel CdS art. 74 e 75) nonché il rinnovo completo della flotta ferroviaria; anche ai fini dell'acquisizione del CIG, il valore della procedura era stato conseguentemente determinato assumendo la durata massima consentita dall'art. 4, par. 4, del Regolamento, indicata nell'atto in 15 anni.

È opportuno ricordare che la durata è pienamente coerente con il quadro delineato dalla legge regionale n. 1/2000, che, laddove ha inteso vincolare la durata degli affidamenti, lo ha fatto espressamente: per i servizi ferroviari l'art. 2-bis[8], stabilisce infatti una durata *minima* di sei anni. Pertanto, non esiste alcuna violazione della legge ma piena coerenza dell'applicazione della stessa.

- Contratto di Servizio del TPL urbano di Torino

Con riferimento al precedente relativo ai servizi di mobilità urbana e metropolitana di Torino, appare utile ricostruirne puntualmente natura e percorso, in quanto lo stesso presenta caratteristiche del tutto peculiari e non risulta direttamente assimilabile agli affidamenti automobilistici oggi oggetto delle Relazioni di Affidamento.

La DD 288-2012 di AMP del 26 luglio 2012, anche questa consultabile sul sito di AMP nella sezione atti amministrativi, chiarisce anzitutto che la procedura di gara non fu indetta dall'Agenzia, ma dalla Città di Torino, che operò quale stazione appaltante anche in nome e per conto dell'allora Agenzia per la Mobilità Metropolitana per la componente relativa al TPL.

L'atto AMP del 26 luglio 2012 reca infatti già nell'oggetto la «presa d'atto esito procedura di gara indetta dalla Città di Torino» e, nella parte dispositiva, dà atto dell'aggiudicazione definitiva «effettuata dalla Città di Torino quale stazione appaltante in nome e per conto dell'Agenzia».

La determinazione ne ricostruisce anche la genesi: il Consiglio Comunale di Torino, ritenendo preferibile mantenere una gestione unitaria delle diverse componenti della mobilità urbana, aveva deciso di procedere mediante un'unica gara comprendente TPL, esercizio della Linea 1 della metropolitana, sosta a pagamento e servizi turistici. Proprio in ragione dell'ampiezza dei servizi coinvolti, superiore alle competenze proprie dell'Agenzia, la Città aveva assunto direttamente la funzione di stazione appaltante.

La successiva deliberazione comunale del 4 ottobre 2010 aveva quindi confermato la Città di Torino quale stazione appaltante e centrale di committenza per la componente TPL svolta in nome e per conto dell'Agenzia. Questo primo elemento è decisivo: la durata dell'affidamento non fu determinata

[8] L.R. 1/2000 art. 2 bis. I contratti di servizio relativi all'esercizio dei servizi di trasporto pubblico ferroviario hanno durata minima non inferiore a sei anni rinnovabili di altri sei, nei limiti degli stanziamenti di bilancio allo scopo finalizzati.

da AMP nell'ambito di una propria procedura riguardante esclusivamente servizi automobilistici.

La durata decennale derivava dalla natura pluricomponente dell'affidamento e la medesima determinazione chiarisce anche il quadro normativo utilizzato dalla stazione appaltante.

La gara fu indetta mediante procedura ristretta e offerta economicamente più vantaggiosa facendo riferimento, tra l'altro, al d.lgs. 422/1997, all'allora vigente d.lgs. 163/2006 e all'art. 23-bis del d.l. 112/2008, oltre alla normativa settoriale.

Il contratto, coerentemente con la pluralità dei servizi affidati, era articolato in una sezione generale e in sezioni specifiche relative alle diverse attività. La determinazione del 2013 identifica espressamente:

- TPL urbano e suburbano, di competenza AMP;
- gestione della Linea 1 della metropolitana[9];
- sosta a pagamento;
- servizi turistici, questi ultimi di competenza comunale.

La durata iniziale di dieci anni non derivava quindi dall'applicazione al solo TPL automobilistico di una durata diversa dai sei anni indicati dalla legge regionale, ma da una valutazione unitaria della pluralità dei servizi contemporaneamente posti a gara.

La DD 269-2013 di AMP inerente l'estensione della durata del contratto ricostruisce espressamente il criterio adottato: la stazione appaltante considerò i sei anni previsti per il TPL dalla legge regionale, i limiti del Regolamento (CE) n. 1370/2007 e la disciplina allora applicabile all'affidamento simultaneo di una pluralità di servizi pubblici locali.

In particolare, la durata venne determinata ponderando i volumi economici delle diverse sezioni e assumendo come riferimenti 6 anni per la componente TPL, 26 anni per la metropolitana automatica e 30 anni per i parcheggi. Da tale ponderazione derivò la durata contrattuale unitaria di 10 anni: è ben evidente che i sei anni della legge regionale non furono ignorati né disapplicati, ma furono espressamente assunti quale parametro relativo alla componente TPL all'interno del calcolo ponderato della durata di un affidamento avente ad oggetto una pluralità di servizi di diversa natura.

Anche l'estensione da 10 a 15 anni seguì un procedimento specifico.

La successiva estensione della durata contrattuale non costituisce infatti una semplice decisione AMP di discostarsi dal termine regionale.

La DD 269-2013 ricostruisce il procedimento evidenziando anzitutto che GTT S.p.A. aveva richiesto, il 15 aprile 2013, l'estensione della durata da 10 a 15 anni ai fini del riequilibrio economico-finanziario del contratto, richiamando anche l'art. 4, paragrafi 3 e 4, del Regolamento (CE) n. 1370/2007.

La richiesta si inseriva nella disciplina contrattuale che consentiva, in presenza di variazioni delle condizioni economiche incidenti sull'equilibrio della concessione, la revisione delle condizioni contrattuali, compresa una diversa durata.

Non fu però AMP a decidere unilateralmente l'allungamento. La Città di Torino, con determinazione dirigenziale n. 233 del 13 giugno 2013, aveva già approvato il passaggio da 10 a 15 anni, subordinandolo alla congiunta approvazione dell'Agenzia.

AMP procedette quindi alla propria verifica nell'ambito della componente contrattuale di competenza. La verifica AMP fu collegata al riequilibrio economico-finanziario; infatti, la

[9] All'epoca dell'affidamento, la competenza relativa alla gestione della Linea 1 della metropolitana era attribuita al Comune di Torino, che riceveva direttamente dalla Regione Piemonte le risorse destinate al finanziamento della relativa sezione del Contratto di Servizio. Solo successivamente, per effetto degli atti intervenuti nel tempo, AMP è subentrata nella titolarità della sezione contrattuale riferita alla Linea 1 della metropolitana.

determinazione AMP non si limita a recepire la determinazione comunale.

La 269-2013 evidenzia la riduzione delle risorse regionali intervenuta dopo l'affidamento e quantifica per il 2013 una riduzione delle compensazioni unitarie compresa tra 5,62% e 6,57%. La determinazione rileva che tale riduzione incideva sull'utile programmato dal concessionario e costituiva uno specifico elemento di modifica dell'equilibrio economico-finanziario del contratto.

L'estensione della durata viene quindi esaminata quale possibile strumento di riequilibrio, unitamente alla necessità di verificare gli effetti della riprogrammazione dei servizi anche sui ricavi del concessionario.

Ai fini della determinazione dell'estensione, AMP ha inoltre fatto riferimento all'art. 4, paragrafo 4, del Regolamento (CE) n. 1370/2007, che consente, al ricorrere dei presupposti ivi stabiliti, di prolungare la durata del Contratto di Servizio fino al 50% rispetto alla durata originariamente prevista. La determinazione conclude quindi per la sussistenza delle condizioni per incrementare del 50% la durata iniziale, portandola da 10 a 15 anni

Il caso non può pertanto essere rappresentato come un precedente nel quale AMP abbia autonomamente derogato alla durata prevista dalla disciplina regionale per i servizi di TPL. Al contrario, dalla documentazione della procedura emerge che la normativa applicabile è stata espressamente considerata e coordinata: il parametro regionale dei sei anni è stato assunto quale durata di riferimento della componente TPL e ponderato, nell'ambito di una procedura pluricomponente impostata e gestita dalla Città di Torino, con le diverse durate proprie degli ulteriori servizi ricompresi nell'affidamento. La successiva estensione della durata contrattuale non ha costituito una deroga a tale impostazione, ma è intervenuta nell'ambito di un distinto procedimento di riequilibrio economico-finanziario, specificamente istruito e motivato sulla base delle previsioni contrattuali e dell'art. 4, paragrafo 4, del Regolamento (CE) n. 1370/2007. Il precedente richiamato dall'Autorità evidenzia quindi non una disapplicazione della disciplina regionale da parte di AMP, bensì la sua espressa considerazione nell'ambito del complessivo quadro normativo applicabile alla specifica fattispecie.

È inoltre significativo che la funzione di stazione appaltante fosse stata assunta direttamente dalla Città di Torino, proprio in ragione dell'oggetto pluricomponente dell'affidamento, mentre AMP era competente per la sola componente relativa al TPL. Anche sotto tale profilo, il caso non appare quindi idoneo a dimostrare una precedente scelta di AMP di discostarsi dalla durata prevista dalla legislazione regionale.

- L'adeguatezza del periodo contrattuale rispetto agli investimenti richiesti agli affidatari e ai relativi tempi di ammortamento;

L'Agenzia condivide la necessità, evidenziata dall'ART, di verificare che la durata degli affidamenti sia adeguatamente commisurata alla natura, all'entità e ai tempi di recupero degli investimenti posti a carico degli operatori economici. Per tale ragione è stata data una impostazione alla gara a tutela delle principali componenti di investimento previste.

Con riferimento agli investimenti richiesti all'affidatario, assume rilievo quasi esclusivo il piano di Digitalizzazione, che comprende interventi software e hardware, sia a bordo dei veicoli sia presso le infrastrutture di terra e i sistemi centrali.

La relativa disciplina economica è stata strutturata in modo da rappresentare separatamente e integralmente tutti i costi connessi al Piano, comprendendo sia la fase di avviamento e mobilitazione sia l'intero periodo contrattuale. Sono pertanto considerati i costi del personale, dei servizi esterni, dei servizi cloud e professionali, dell'assistenza e manutenzione, delle licenze e dello sviluppo software, delle applicazioni di intelligenza artificiale, delle attrezzature e degli impianti di terra, centrali e di bordo, della connettività, dell'hosting e della cybersecurity.

Gli investimenti capitalizzabili sono integralmente ammortizzati entro la durata contrattuale di sei

anni, mentre i costi correnti sono imputati al conto economico secondo la relativa competenza. Il modello economico riconosce tali componenti nell'ambito della compensazione, evitando che rimangano a carico dell'operatore investimenti non recuperati alla scadenza del contratto.

Ne consegue che l'orizzonte sessennale non determina, per gli investimenti di digitalizzazione richiesti dalla procedura, un'esposizione finanziaria residua dell'affidatario tale da richiedere necessariamente un allungamento della durata contrattuale.

La disciplina contrattuale presidia inoltre la continuità tecnologica al termine dell'affidamento: le attrezzature e i software acquistati nell'ambito del Piano, con esclusione dei servizi acquisiti secondo modelli che non comportano l'acquisizione della relativa proprietà, sono trasferiti all'operatore subentrante secondo le condizioni previste dal contratto di servizio. In questo modo gli investimenti effettuati durante il periodo di affidamento rimangono funzionali alla gestione del servizio anche nella successiva fase di subentro; pertanto, alla scadenza dell'affidamento, i beni restano nella disponibilità del soggetto subentrante, che ne valuterà l'adeguatezza tecnica e tecnologica in relazione allo stato dei beni, al tempo trascorso e all'evoluzione delle esigenze del servizio.

La durata di sei anni è stata pertanto valutata anche rispetto all'effettivo ciclo economico degli investimenti richiesti: il relativo costo è integralmente considerato nel periodo contrattuale, gli investimenti sono ammortizzati entro tale periodo e la disciplina del subentro assicura la continuità nell'utilizzo delle dotazioni tecnologiche. Non residua quindi, sotto questo specifico profilo, un'esigenza di prolungamento della durata finalizzata al recupero degli investimenti sostenuti dall'affidatario.

Tra gli elementi considerati nella definizione della durata dell'affidamento assume rilievo anche la rapidità dell'evoluzione tecnologica applicata alla mobilità. In particolare, lo sviluppo della guida autonoma intervenuto negli ultimi anni evidenzia come un arco temporale di sei anni costituisca già un orizzonte industriale significativo, all'interno del quale possono maturare tecnologie in grado di incidere profondamente sull'organizzazione e sui costi dei servizi di trasporto.

La rapidità dell'evoluzione tecnologica trova già oggi riscontro diretto nel settore del TPL europeo. A Berlino BVG sta sperimentando minibus elettrici predisposti per la guida autonoma SAE Level 4, mentre a Torino si è conclusa nel marzo 2026 la sperimentazione AuToMove, anch'essa basata su una navetta SAE Level 4 integrata nel sistema di trasporto pubblico. A Leuven, dal gennaio 2026, due navette autonome SAE Level 4 sono invece utilizzate su una linea aperta ai passeggeri; lo stesso operatore De Lijn ha collocato la possibile evoluzione significativa del trasporto autonomo in un orizzonte di cinque-dieci anni[10]. Parallelamente, il Regolamento di esecuzione (UE) 2022/1426 ha già introdotto a livello europeo procedure e specifiche tecniche uniformi per l'omologazione dei sistemi di guida automatizzata dei veicoli completamente automatizzati. Tali elementi non consentono evidentemente di prevedere quale sarà il livello di diffusione della guida autonoma nel TPL al termine del prossimo sessennio, ma confermano la rapidità dell'evoluzione tecnologica e regolatoria e l'opportunità di non assumere, nella determinazione della durata dell'affidamento, l'invarianza dell'attuale modello industriale e organizzativo.

Tali esperienze non consentono evidentemente di prevedere se, entro il prossimo periodo contrattuale, la guida autonoma troverà applicazione su larga scala nel TPL piemontese. Dimostrano però che tecnologie che pochi anni fa si trovavano prevalentemente in fase sperimentale sono oggi oggetto di servizi commerciali, applicazioni di trasporto pubblico e di un quadro regolatorio europeo e internazionale progressivamente strutturato.

In questo contesto, una durata superiore ai sei anni può aumentare il grado di incertezza incorporato

[10] BVG, Autonomous shuttles for Berlin – NoWeL4; Città di Torino, Mobilità autonoma, a Torino si chiude la sperimentazione AuToMove, 31 marzo 2026; De Lijn, Autonomous bus Leuven: a first for our passengers, 22 gennaio 2026; EIT Urban Mobility, Europe debuts new fully autonomous bus line in public service, 12 febbraio 2026; Regolamento di esecuzione (UE) 2022/1426 della Commissione, del 5 agosto 2022.

nel PEF incorporato nel PEF e negli investimenti iniziali, perché presuppone la tenuta nel tempo di assetti tecnologici e organizzativi che potrebbero evolvere sensibilmente sotto il profilo della flotta, delle infrastrutture, dell'organizzazione dell'esercizio e della struttura dei costi.

Gli investimenti relativi al materiale rotabile, pur assumendo un rilievo economico significativo, non presentano caratteristiche tali da richiedere, di per sé, un'estensione della durata dell'affidamento oltre il periodo previsto. Il rinnovo della flotta, pur rappresentando una componente economicamente rilevante dell'affidamento, è stato considerato nel PEFS tenendo conto dei contributi disponibili, della vita utile dei mezzi, degli ammortamenti maturati e del valore residuo riconoscibile alla scadenza.

La durata sessennale non comporta, pertanto, la necessità di ammortizzare integralmente il materiale rotabile nel periodo contrattuale: il riconoscimento del valore residuo tutela l'investimento non ancora ammortizzato dell'operatore e, contestualmente, consente di preservare alla scadenza la disponibilità di una flotta ancora utilizzabile ai fini del subentro e della continuità del servizio.

A ciò si aggiunge che il rinnovo del parco autobus beneficia e beneficerà di risorse di cofinanziamento ministeriali e regionali, che riducono la quota di investimento direttamente posta a carico dell'operatore.

La valutazione della congruità della durata non può quindi essere effettuata assumendo il solo valore lordo degli investimenti in materiale rotabile, ma deve considerare congiuntamente la quota effettivamente sostenuta dall'operatore, i contributi disponibili, la vita utile dei mezzi, gli ammortamenti maturati nel periodo e il valore residuo riconosciuto al termine dell'affidamento. Considerati unitariamente, tali elementi rendono perfettamente compatibile l'investimento richiesto con la durata sessennale prevista.

Analogamente, anche il tema della disponibilità dei depositi [11]non è stato considerato, di per sé, un elemento tale da richiedere un'estensione della durata dell'affidamento, in quanto si possono configurare:

- il ricorso alla locazione degli immobili necessari all'esercizio del servizio, soluzione che consente di garantire la sostenibilità economico-finanziaria dell'operazione all'interno dell'orizzonte contrattuale ordinario e che trova riscontro negli esiti delle indagini effettuate sui territori interessati.
- la facoltà di adottare strategie differenti, basate sull'acquisizione di immobili, sulla realizzazione di nuove infrastrutture o su ulteriori investimenti patrimoniali. Tali scelte, tuttavia, potranno essere sostenute solo laddove l'operatore ritenga di poter conseguire un adeguato equilibrio economico-finanziario nell'ambito della durata dell'affidamento prevista dalla procedura.

La circostanza che un singolo operatore scelga di effettuare investimenti maggiormente onerosi non può pertanto costituire, di per sé, una ragione per estendere la durata dell'intero affidamento o per introdurre limitazioni preventive all'entità degli investimenti realizzabili, che finirebbero per comprimere l'autonomia imprenditoriale e la capacità progettuale che la procedura intende valorizzare.

Il ricorso alla locazione degli immobili necessari all'esercizio non rappresenta, peraltro, una soluzione eccezionale o residuale, ma si inserisce in modelli organizzativi ampiamente utilizzati nel settore dei

[11] La disponibilità dei depositi e la relativa sostenibilità economica sono già state oggetto di una specifica istruttoria: le Relazioni sui lotti contengono le ricognizioni territoriali sulla disponibilità degli immobili e sui relativi valori di mercato, successivamente assunti nei PEF dei singoli affidamenti. Pur non costituendo un contenuto espressamente richiesto dalla delibera ART n. 154/2019 per la Relazione di Affidamento, tali analisi sono state ora riportate anche nelle RdA, rendendo più immediata l'analisi di confronto tra fabbisogno immobiliare, condizioni di mercato, costi considerati nel PEF e sostenibilità dell'affidamento sessennale.

trasporti, nei quali la proprietà degli asset immobiliari e infrastrutturali può essere separata dalla gestione operativa del servizio. Tale configurazione ricorre sia nell'organizzazione dei gruppi societari, attraverso la costituzione di società patrimoniali proprietarie degli immobili che li rendono disponibili alle società operative mediante rapporti di locazione, sia nei modelli istituzionali nei quali si distingue tra soggetti cosiddetti "pesanti", titolari degli asset, e soggetti "leggeri", prevalentemente concentrati sulle funzioni di organizzazione, regolazione o gestione del servizio.

La stessa durata dell'affidamento rappresenta un efficace meccanismo di autoregolazione delle scelte imprenditoriali. Un orizzonte temporale relativamente contenuto tende infatti a limitare il ricorso all'acquisizione o alla realizzazione di nuove infrastrutture immobiliari particolarmente onerose, favorendo soluzioni maggiormente flessibili e coerenti con la durata del contratto, quali la locazione o l'utilizzo di immobili già disponibili. Ne consegue che il rischio di generazione di significativi valori residui associati a nuovi investimenti immobiliari risulta naturalmente contenuto, riducendo altresì la rilevanza e l'eventuale impatto economico dei meccanismi di riconoscimento del valore di subentro al termine dell'affidamento.

La disponibilità del deposito non presuppone quindi necessariamente la sua acquisizione da parte dell'operatore affidatario, né la durata del contratto di servizio deve essere dimensionata assumendo come scenario necessario l'acquisto o la realizzazione ex novo delle infrastrutture immobiliari. La locazione consente invece di separare l'orizzonte economico dell'investimento immobiliare dalla durata dell'affidamento, garantendo all'operatore la disponibilità funzionale del bene per il periodo necessario all'esercizio.

In tale prospettiva, l'acquisizione o la realizzazione di nuovi depositi resta una scelta patrimoniale e industriale dell'operatore, da valutare nel proprio PEF, e non costituisce un investimento necessariamente imposto dalla procedura. La durata dell'affidamento deve pertanto essere valutata rispetto agli investimenti effettivamente necessari per garantire il servizio, e non rispetto alla strategia patrimoniale più onerosa astrattamente adottabile dal singolo concorrente.

Con riferimento all'osservazione dell'Autorità circa *l'introduzione ex novo* di una previsione relativa al riconoscimento dei valori residui, pare opportuno precisare che la Relazione di Affidamento non costituisce la sede deputata alla disciplina analitica delle clausole del Contratto di Servizio[12], ma è finalizzata a rappresentare le scelte e gli elementi rilevanti ai fini della configurazione dell'affidamento. Per tale ragione, la precedente versione della Relazione aveva dato specifica evidenza soprattutto agli aspetti nuovi o peculiari della procedura, senza riprodurre integralmente meccanismi contrattuali già consolidati e applicati nei Contratti di Servizio dell'Agenzia. L'assenza di uno specifico richiamo nella RdA non deve pertanto essere interpretata come assenza della relativa disciplina o come sua introduzione ex novo.

In particolare, i meccanismi relativi alla salvaguardia degli investimenti, alla determinazione dei valori residui e al subentro nei beni risultano già disciplinati nei Contratti di Servizio AMP vigenti; meccanismi analoghi sono già presenti nei rapporti contrattuali dell'Agenzia nel settore automobilistico e ferroviario[13]. Per i nuovi affidamenti tale disciplina è stata ulteriormente esplicitata e ricondotta ai criteri della regolazione ART, anche al fine di renderla pienamente conoscibile agli operatori prima della formulazione delle offerte.

Quanto alla considerazione secondo cui il presidio ex ante da parte dell'Agenzia risulterebbe «*come minimo complesso*», occorre distinguerne correttamente oggetto e funzione.

---

[12] La stessa Misura 2 della delibera ART n. 154/2019 prevede che lo schema di Contratto di Servizio costituisca parte sostanziale e integrante della documentazione di affidamento.

[13] Si richiamano, sul punto, i Contratti di Servizio già pubblicati sul sito istituzionale di AMP e, in particolare, il CdS SFM, artt. 74 e 75, nonché i CdS stipulati ai sensi dell'art. 24, comma 5-bis, del D.L. n. 4/2022, art. 30 e Allegato 6, nei quali risultano già disciplinati meccanismi analoghi.

Il presidio ex ante non consiste nel determinare oggi l'importo del valore che un bene potrà eventualmente avere alla scadenza del contratto, ma nel predeterminare le condizioni alle quali l'investimento può essere riconosciuto, monitorato e, se ancora utile al servizio, trasferito al successivo affidatario. Quanto sopra in coerenza con la stessa regolazione ART che attribuisce all'Ente affidante specifiche funzioni di individuazione dei beni, garanzia della loro disponibilità, monitoraggio e determinazione del valore di subentro.

Il primo presidio opera già nella fase competitiva. Gli investimenti indicati dall'offerente devono essere coerenti con le prestazioni richieste e rappresentati nel PEF di gara, che deve contenere costi, ricavi, investimenti e flussi finanziari per l'intera durata contrattuale; in presenza di un piano degli investimenti, la disciplina ART richiede inoltre indicatori di sostenibilità finanziaria e, per gli affidamenti superiori a 10 milioni di euro che prevedano investimenti in beni strumentali, l'asseverazione del PEF. La stessa competizione incentiva quindi l'operatore a proporre investimenti effettivamente funzionali e proporzionati al servizio: investimenti non necessari o sovradimensionati aumenterebbero i costi dell'offerta senza produrre necessariamente corrispondenti benefici tecnici o qualitativi, riducendone la competitività. L'autonomia imprenditoriale rimane pienamente salvaguardata, ma le scelte patrimoniali eccedenti quanto necessario al servizio restano a rischio dell'operatore e non generano, per il solo fatto di essere state realizzate, un diritto al successivo riconoscimento economico.

Il secondo livello di presidio opera durante l'esecuzione del contratto. Il PEF costituisce parte integrante del Contratto di Servizio ed è sottoposto ad aggiornamento e revisione; parallelamente, la regolazione ART impone il monitoraggio degli investimenti effettivamente realizzati e la relativa rendicontazione. Per gli investimenti rilevanti ai fini del servizio vengono pertanto monitorati realizzazione, finanziamento, ammortamento e permanenza della relativa funzionalità rispetto al servizio.

Il terzo livello interviene alla cessazione dell'affidamento. In tale momento non viene automaticamente riconosciuto l'ammortamento residuo risultante dal PEF: viene verificato se il bene conservi effettiva utilità per il servizio successivo e se ricorrano le condizioni regolatorie per il subentro. Il valore viene quindi determinato secondo la Misura 9 della delibera ART n. 154/2019. In particolare, per il materiale rotabile stradale la Misura 9 prende a riferimento il maggiore tra valore netto contabile e valore di mercato, entro i limiti e secondo i parametri ivi indicati, tra cui vita residua, condizioni d'uso, stato di conservazione, prestazioni e affidabilità. Lo schema contrattuale predisposto da AMP recepisce espressamente tale metodologia e disciplina anche gli obblighi informativi prodromici alla successiva procedura.

L'incertezza sul valore finale non costituisce pertanto una carenza del presidio ex ante, ma è fisiologica e coerente con la stessa disciplina ART: alla data della gara non sono ancora conoscibili gli investimenti concretamente realizzati, gli ammortamenti maturati, lo stato futuro dei beni, l'evoluzione tecnologica, gli eventuali interventi di revamping e la loro effettiva utilità per il successivo affidamento. Sono invece determinati ex ante il perimetro, le regole, gli obblighi informativi e il metodo di valorizzazione.

In questa prospettiva, il possibile valore residuo non costituisce una garanzia generalizzata di qualunque investimento effettuato dal gestore. Il subentro riguarda esclusivamente beni funzionali al servizio per i quali ricorrano le condizioni previste dalla disciplina regolatoria e contrattuale. La stessa delibera ART richiede che l'individuazione dei beni essenziali e indispensabili sia limitata a quanto «strettamente necessario allo svolgimento dei servizi oggetto di gara» e ne disciplina successivamente disponibilità e subentro.

Il meccanismo consente inoltre di evitare che il valore residuo si trasformi nella barriera all'ingresso prospettata dall'Autorità: prima della successiva procedura, AMP disporrà delle informazioni sugli investimenti realizzati e sullo stato dei beni e potrà individuare quelli effettivamente interessati dal subentro e le relative condizioni economiche, rendendole conoscibili ai concorrenti. Lo schema

contrattuale prevede già obblighi specifici di aggiornamento delle informazioni e, per il materiale rotabile, la loro trasmissione almeno dodici mesi prima della scadenza.

Il presidio AMP opera pertanto lungo l'intero ciclo dell'investimento: la gara incentiva investimenti necessari ed efficienti; il PEF e il Contratto di Servizio ne disciplinano rappresentazione, sostenibilità e trattamento economico; l'esecuzione consente di monitorarne realizzazione e ammortamento; alla scadenza viene verificata l'effettiva utilità residua e, solo in presenza dei presupposti regolatori, viene applicato il meccanismo di subentro e determinato il relativo valore secondo i criteri ART. Non viene quindi trasferito sulla successiva procedura il costo di qualsiasi scelta patrimoniale dell'affidatario, ma esclusivamente il valore dei beni che conservino una concreta funzione per la continuità del servizio.

La complessità del meccanismo non rappresenta, in altri termini, un elemento ostativo al suo utilizzo: è la ragione stessa per cui il presidio viene articolato lungo l'intera durata contrattuale, evitando sia di quantificare oggi valori inevitabilmente incerti, sia di trasferire domani al nuovo affidatario investimenti non necessari, non verificati o non più utili al servizio.

La complessità richiamata dall'Autorità non attiene, peraltro, a un meccanismo nuovo o meramente teorico. AMP applica già nei Contratti di Servizio vigenti strumenti diretti a collegare il riconoscimento degli investimenti alla loro effettiva funzionalità per il servizio e alla successiva disponibilità del bene. Un esempio concreto è rappresentato dal deposito di Giaveno, realizzato nell'ambito del Contratto di Servizio prorogato per il periodo 2023-2026, la cui disciplina contrattuale ne prevede la messa a disposizione ai fini del successivo affidamento. Tale esperienza dimostra che AMP è già in grado di presidiare investimenti destinati a conservare utilità oltre la scadenza del rapporto, regolando contrattualmente la loro realizzazione, il loro impiego nel servizio e le condizioni della successiva disponibilità, senza che ciò richieda necessariamente un'estensione della durata contrattuale.

Il richiamo dell'Autorità a una disciplina riferita a una procedura ancora in corso (delibera 101/2026) non considera quindi che i principi sottesi a tale disciplina sono già concretamente applicati dall'Agenzia nei rapporti contrattuali vigenti. Nei nuovi affidamenti tali meccanismi sono stati ulteriormente sistematizzati e allineati alle Misure 7 e 9 della delibera ART n. 154/2019, predeterminando nel Contratto di Servizio gli obblighi di informazione e monitoraggio, le condizioni del subentro e i criteri di determinazione del relativo valore.

Con riferimento alle osservazioni dell'Autorità circa l'incertezza delle risorse finanziarie, si precisa che tale elemento non è assunto dall'Agenzia quale generico fattore prudenziale, ma quale componente necessariamente rilevante nella definizione degli impegni contrattuali. L'art. 19, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 422/1997 stabilisce infatti che i Contratti di Servizio devono assicurare la completa corrispondenza tra gli oneri del servizio e le risorse disponibili e sancisce la nullità dei contratti per i quali, al momento della stipula, non sia assicurata la corrispondenza tra gli importi dovuti e le risorse effettivamente disponibili.

Gli strumenti contrattuali di revisione del PEF, riequilibrio e allocazione dei rischi richiamati dall'Autorità operano rispetto alle variazioni che intervengono durante l'esecuzione di un contratto validamente finanziato, ma non sostituiscono il presupposto della disponibilità delle risorse richiesto dall'art. 19 al momento della sua stipula.

L'attuale fase è, peraltro, caratterizzata da un quadro di finanziamento del TPL ancora in evoluzione. Il d.lgs. n. 147/2026 interviene nel più generale processo di attuazione del federalismo fiscale regionale e locale, senza definire direttamente una specifica copertura pluriennale dei servizi di TPL; il provvedimento assume pertanto rilievo, in questa sede, quale elemento del più ampio processo di ridefinizione delle modalità di finanziamento delle funzioni regionali e locali. A tale evoluzione si affianca il percorso di definizione e attuazione dei Livelli Adeguati di Servizio (LAS), destinato anch'esso a incidere sulla programmazione dei servizi e sul relativo fabbisogno finanziario. Ne deriva un contesto nel quale non risultano ancora consolidati tutti gli elementi necessari per assumere, su

un orizzonte temporale significativamente più lungo, previsioni stabili circa quantità dei servizi e relative fonti di finanziamento. In tale quadro, AMP ha ritenuto prudente e coerente con l'art. 19 del d.lgs. n. 422/1997 dimensionare la durata degli affidamenti sull'orizzonte per il quale le risorse risultano oggi concretamente programmabili e sostenibili, ferma restando la possibilità di rivalutare tale impostazione quando il futuro assetto dei LAS e del finanziamento del TPL risulterà compiutamente definito.

Solo all'esito della definizione e del consolidamento del nuovo assetto di finanziamento del TPL sarà pertanto possibile disporre di elementi sufficientemente stabili per valutare l'assunzione di impegni contrattuali su orizzonti temporali significativamente più lunghi. Allo stato, l'Agenzia è invece tenuta a strutturare gli affidamenti sulla base delle risorse concretamente programmabili e sostenibili, in modo da assicurare il pieno rispetto dell'art. 19 del d.lgs. n. 422/1997.

Il precedente relativo ai servizi ferroviari conferma, piuttosto che smentire, tale impostazione. Quando la Regione Piemonte ha ritenuto necessario consentire ad AMP la stipula di un Contratto di Servizio ferroviario di durata decennale per il periodo 2022-2031, con l'art. 1 della legge regionale n. 5/2022 ha espressamente autorizzato tale durata e contestualmente quantificato la previsione di spesa pluriennale, disciplinando altresì le modalità di copertura per le annualità successive al triennio di bilancio.

Il precedente dimostra quindi che durata contrattuale e sostenibilità finanziaria devono essere costruite congiuntamente. Non appare invece corretto assumere oggi una durata più lunga confidando che le relative risorse possano essere definite successivamente. Qualora il futuro assetto normativo e finanziario del TPL assicuri condizioni di copertura stabile su un orizzonte temporale più ampio, tale elemento potrà essere opportunamente considerato nelle future determinazioni programmatorie e contrattuali.

Infine, la durata sessennale è stata valutata anche sotto il profilo della contendibilità periodica del mercato. Nel TPL, infatti, la dinamica concorrenziale si realizza in misura significativa attraverso la concorrenza per il mercato, mediante procedure periodiche di affidamento dei Contratti di Servizio. Anche AGCM ha evidenziato che la durata degli affidamenti deve essere temporalmente limitata, proporzionata alle prestazioni e agli investimenti effettivamente richiesti e giustificata sulla base di valutazioni tecniche, economiche e finanziarie, al fine di evitare la preclusione dell'accesso al mercato e preservare i benefici derivanti dalla periodica riapertura alla concorrenza[14].

La durata dell'affidamento deve pertanto essere proporzionata, tra l'altro, agli investimenti *specificamente richiesti dall'Ente* per l'esecuzione del servizio, evitando che investimenti ulteriori, derivanti dalle autonome strategie patrimoniali dell'operatore, divengano essi stessi ragione per prolungare il periodo nel quale il mercato rimane sottratto a un nuovo confronto competitivo.

Occorre, sotto questo profilo, distinguere tra investimenti specificamente richiesti da AMP e dotazioni che appartengono all'ordinaria organizzazione industriale di un'impresa di TPL. Materiale rotabile, officine e depositi costituiscono dotazioni necessarie all'esercizio, la cui disponibilità può essere assicurata mediante differenti soluzioni industriali, patrimoniali e contrattuali: devono essere correttamente rappresentati nel PEF e resi disponibili per l'esecuzione del servizio, ma AMP non richiede programmi straordinari di investimento su tali beni tali da rendere necessario, per il loro recupero, un orizzonte contrattuale superiore.

Si segnala, in tal senso, che la procedura impostata da AMP ha ad oggetto l'affidamento di Contratti di Servizio e non di Contratti di Investimento: la durata deve quindi essere commisurata innanzitutto all'esercizio efficiente e sostenibile del servizio e agli investimenti specificamente necessari per realizzarlo, non alla massima estensione temporale astrattamente utile a qualsiasi investimento

[14] «La durata degli affidamenti dovrebbe essere sempre temporalmente limitata, ispirata a criteri di proporzionalità e giustificata sulla base di valutazioni tecniche, economiche e finanziarie.» AGCM, AS2084/2025.

patrimoniale che l'operatore ritenga autonomamente di effettuare.

Gli investimenti innovativi specificamente richiesti da AMP sono invece prevalentemente concentrati nel Piano di Digitalizzazione, comprendente software, hardware di bordo, sistemi di terra e di centrale e le relative componenti tecnologiche. Per tali investimenti la durata sessennale risulta particolarmente coerente anche con il relativo ciclo economico e tecnologico.

La disciplina fiscale nazionale prevede, ad esempio, per alcune apparecchiature elettroniche, compresi computer e sistemi elettronici, coefficienti di ammortamento del 20% annuo, corrispondenti a un orizzonte fiscale ordinario di circa cinque anni. Il sessennio contrattuale risulta pertanto sostanzialmente coerente con tale ciclo economico: l'eventuale utilizzo delle dotazioni nell'ultima parte dell'affidamento rientra nell'ordinaria gestione tecnica dei beni, che possono conservare piena funzionalità anche dopo il completamento dell'ammortamento contabile.

A ciò si aggiunge che, per le componenti digitali, vita fisica, vita contabile e adeguatezza tecnologica non necessariamente coincidono. Hardware, software, cybersecurity e sistemi di elaborazione dei dati sono caratterizzati da una rapida evoluzione; una durata significativamente più lunga non determina necessariamente una migliore valorizzazione dell'investimento e può, al contrario, estendersi oltre il periodo nel quale le soluzioni originariamente adottate mantengono piena adeguatezza tecnologica.

Per le restanti dotazioni industriali, la sostenibilità è invece assicurata attraverso gli strumenti propri del PEF e della disciplina contrattuale: ammortamenti e cofinanziamenti per il materiale rotabile, meccanismi regolatori di subentro per i beni che mantengano utilità oltre la scadenza e, per depositi e officine, possibilità di assicurarne la disponibilità anche attraverso forme diverse dalla proprietà, inclusa la locazione.

Non emerge pertanto, nella configurazione degli affidamenti in esame, un programma straordinario di investimenti specificamente imposto da AMP che richieda un periodo superiore a sei anni per assicurare la sostenibilità del servizio. Una durata maggiore potrebbe trovare giustificazione qualora investimenti aggiuntivi, necessari e specificamente richiesti dall'Ente, risultassero non recuperabili nell'orizzonte previsto; tale condizione non ricorre nell'impostazione attuale.

La durata sessennale realizza quindi un equilibrio tra stabilità gestionale, sostenibilità degli investimenti effettivamente richiesti da AMP, evoluzione tecnologica e periodica riapertura del mercato alla concorrenza, evitando di cristallizzare per un periodo maggiore l'attuale assetto industriale e consentendo che alla successiva gara possano partecipare anche operatori che nel frattempo abbiano acquisito capacità produttiva, disponibilità di beni e requisiti oggi non ancora posseduti.

Una maggiore durata non costituisce pertanto un valore concorrenziale o industriale in sé: deve trovare una specifica giustificazione nelle esigenze del servizio e negli investimenti necessari richiesti dall'Ente. In assenza di tali presupposti, il prolungamento dell'affidamento determina soprattutto un corrispondente differimento della successiva apertura del mercato al confronto competitivo.

Pur confermando la piena adeguatezza della durata sessennale, l'Agenzia ha ritenuto di valorizzare l'approfondimento sollecitato dall'Autorità, utilizzando lo "Scenario 4" dell'offerta tecnica, quale sede per verificare comparativamente gli eventuali effetti di un orizzonte temporale più esteso. È stato pertanto previsto, esclusivamente a fini conoscitivi, lo sviluppo del PEF anche su nove anni (6+3), ferma restando la durata contrattuale di sei anni.

La simulazione consentirà di acquisire direttamente dagli operatori elementi utili a valutare se e in quale misura un orizzonte temporale più esteso possa determinare benefici incrementali effettivi e misurabili in termini di qualità del servizio, efficienza e digitalizzazione, nonché i relativi effetti su costi, ammortamenti, fabbisogni finanziari e compensazione.

Il PEF 6+3 assume pertanto finalità conoscitiva e comparativa e non produce effetti diretti sulla

durata dell'affidamento né sulla compensazione contrattuale, consentendo ad AMP di disporre di evidenze di mercato utili anche ai fini delle future determinazioni programmatorie.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, l'Agenzia conferma che la durata sessennale rappresenta il punto di equilibrio più appropriato tra rispetto del quadro normativo regionale, sostenibilità economico-finanziaria del servizio, adeguatezza dell'orizzonte temporale rispetto agli investimenti specificamente richiesti dall'Ente, evoluzione tecnologica e periodica contendibilità del mercato.

***

d) tempistiche di svolgimento delle gare

Con riferimento alle osservazioni dell'Autorità sulle tempistiche di svolgimento delle procedure, si precisa anzitutto che la Relazione di Affidamento è volta a rappresentare l'impostazione complessiva e la scansione generale delle diverse fasi, mentre la definizione puntuale del calendario, delle singole scadenze e delle relative modalità operative trova la propria sede nella lettera di invito e nella documentazione di gara. L'assenza nella Relazione dell'indicazione delle singole date non configura, pertanto, un'indeterminatezza della procedura, ma riflette la diversa funzione dei documenti che ne disciplinano lo svolgimento.

La disciplina predisposta riconosce a ciascun concorrente 150 giorni per la presentazione dell'offerta, termine definito tenendo conto della complessità della documentazione tecnica, economica e finanziaria richiesta. La sua congruità deve tuttavia essere valutata anche alla luce del più ampio percorso di informazione, consultazione e confronto con il mercato che ha preceduto l'invio delle lettere di invito.

Già a partire dalla primavera 2026 sono stati infatti progressivamente resi conoscibili agli operatori gli elementi essenziali dell'impostazione delle procedure, con particolare riferimento all'architettura degli affidamenti, agli scenari di offerta, ai criteri di valutazione e alle modalità di predisposizione delle proposte. La documentazione è stata parallelamente resa disponibile nella sezione istituzionale dedicata alle procedure di affidamento TPL.

I 150 giorni non costituiscono quindi il momento iniziale nel quale gli operatori vengono a conoscenza della struttura della competizione, ma il periodo formale entro il quale un quadro procedurale già ampiamente illustrato e discusso viene tradotto nelle offerte definitive, sulla base della documentazione allegata alle lettere di invito.

Prima della loro trasmissione sono inoltre stati realizzati e proseguiranno ulteriori momenti di confronto e chiarimento, finalizzati ad approfondire gli aspetti tecnici e metodologici della predisposizione delle offerte e ad assicurare la piena comprensione della relativa documentazione. Ne consegue che, alla ricezione della lettera di invito, gli operatori potranno avvalersi delle conoscenze maturate durante la consultazione, ferma restando la piena disponibilità del termine formale per l'esame della documentazione definitiva e la predisposizione dell'offerta, e potranno completare e formalizzare attività preparatorie sviluppate sulla base di informazioni progressivamente rese disponibili.

La congruità delle tempistiche deve essere pertanto valutata considerando congiuntamente:

- la conoscibilità anticipata dell'architettura delle procedure;
- il percorso di consultazione e confronto con il mercato;
- la progressiva pubblicazione della documentazione rilevante;
- l'anticipata conoscenza degli scenari di offerta, dei criteri di valutazione e delle modalità di predisposizione delle proposte;
- gli ulteriori momenti di approfondimento previsti prima delle lettere di invito;
- il termine di 150 giorni per la predisposizione di ciascuna offerta;

- lo scaglionamento delle scadenze su base indicativamente settimanale;
- la contestualità della successiva fase di apertura e valutazione delle offerte.

Quanto a quest'ultimo profilo, AMP ha già previsto una sequenza differenziata delle scadenze dei diversi bacini. Tale scansione non è diretta a sostituire o integrare il periodo sostanziale di preparazione, già ampiamente assicurato dai 150 giorni e dalla conoscibilità anticipata della procedura, ma consente agli operatori partecipanti a più bacini di concentrare progressivamente le attività di predisposizione delle offerte finali con verifica, consolidamento e formalizzazione sulla singola offerta, senza sovrapposizioni fra bacini.

La scansione adottata non riduce quindi il tempo a disposizione degli operatori, ma organizza su scadenze successive la fase conclusiva di un percorso preparatorio già particolarmente ampio, contemperando le esigenze organizzative dei concorrenti, inclusi i nuovi entranti, con quelle di certezza, efficienza e ragionevole durata della procedura.

Quanto all'intervallo temporale richiamato dall'Autorità, si precisa che AMP ha previsto uno scaglionamento delle scadenze su base indicativamente settimanale, con un intervallo complessivo di circa ventuno giorni tra la prima e l'ultima scadenza, suscettibile di limitati adattamenti in relazione ai giorni lavorativi e festivi. Tale scansione è ritenuta proporzionata alla struttura delle offerte, caratterizzate da una significativa base comune di dati, criteri e contenuti metodologici, e consente agli operatori partecipanti a più bacini di concentrare progressivamente le attività conclusive sulle singole proposte, senza determinare un'eccessiva dilatazione della procedura.

Anche qualora il riferimento di ART fosse inteso come intervallo complessivo tra la prima e l'ultima scadenza, AMP ritiene che la combinazione tra conoscibilità anticipata della procedura, termine di centocinquanta giorni per la presentazione delle offerte e scaglionamento delle fasi conclusive assicuri già un tempo congruo e proporzionato rispetto all'effettivo contenuto differenziale delle offerte riferite ai diversi bacini.

Alla luce di tali elementi, AMP conferma la congruità del termine di 150 giorni per la presentazione delle offerte e dello scaglionamento indicativamente settimanale delle scadenze dei diversi bacini, ritenendo che la combinazione tra conoscibilità anticipata, confronto con il mercato, ampio termine formale e differenziazione delle fasi conclusive assicuri agli operatori condizioni adeguate per la predisposizione delle offerte, senza determinare un prolungamento della procedura non proporzionato alle effettive esigenze della competizione.

In sintesi, la tempistica complessivamente assicurata agli operatori si articola su tre distinti livelli: un'ampia fase di conoscibilità e preparazione anticipata, sviluppata attraverso la pubblicazione della documentazione e il confronto con il mercato; il termine formale di 150 giorni decorrente dalla lettera di invito per la preparazione e presentazione delle offerte; infine, uno scaglionamento delle scadenze su base indicativamente settimanale, volto ad agevolare la gestione della predisposizione delle attività conclusive da parte degli operatori che partecipano a più bacini. La congruità delle tempistiche deve pertanto essere valutata considerando unitariamente tali tre elementi e non con riferimento al solo intervallo intercorrente tra le singole scadenze.

Di seguito si analizzano puntualmente le osservazioni dell'Autorità

Punto 2 – Evidenze puntuali relative alle singole RdA

Con riferimento alle osservazioni puntuali formulate nella Parte 2 della nota, l'Agenzia ringrazia l'Autorità per l'attività di analisi e revisione svolta, che ha consentito di individuare aspetti della documentazione suscettibili di correzione, integrazione o maggiore esplicitazione. I rilievi formulati

sono stati pertanto esaminati singolarmente e integralmente utilizzati ai fini della revisione delle Relazioni di Affidamento e dei relativi allegati, correggendo le imprecisioni riscontrate e integrando, ove necessario, gli elementi informativi e metodologici.

Al fine di rendere immediatamente individuabili le integrazioni e le correzioni apportate, nella documentazione aggiornata le modifiche sono riportate in colore verde.

In recepimento delle specifiche osservazioni formulate dall'Autorità per il presente punto, le Relazioni di Affidamento sono state integrate, ove necessario come di seguito descritto.

***

a) ***La disciplina del materiale rotabile***

L'Autorità rileva alcuni disallineamenti tra RdA e PEF nella rappresentazione del materiale rotabile, con particolare riferimento agli autobus contribuiti e al relativo subentro, all'anzianità dei mezzi, al fabbisogno di nuovi autobus e alla consistenza del PAO, chiedendo di rendere pienamente coerenti i relativi dati economici e quantitativi.

In recepimento dei rilievi dell'Autorità, nelle Relazioni di Affidamento dei Bacini ***Sud-Est*** e ***Metropolitano*** sono stati riportati ulteriori approfondimenti sull'evoluzione del parco autobus per l'intera durata dell'affidamento e dei conseguenti fabbisogni economico-finanziari. È stata contestualmente effettuata la revisione dei dati e il relativo allineamento nei PEF, eliminando le difformità riscontrate e assicurando coerenza tra consistenza ed evoluzione del parco, fabbisogni di rinnovo e relativa rappresentazione economico-finanziaria (RdA Sud Est § 3.1.2 e RdA Metropolitano§ 3.1.1; § 3.1.2; § 3.2).

***

b) La disponibilità di beni immobili

L'Autorità rileva alcune incompletezze nella rappresentazione della disponibilità dei depositi e dei nodi di interscambio e nella relativa valorizzazione nei PEF, richiedendo di precisare condizioni di disponibilità e trasferimento dei beni, esiti delle indagini di mercato e relativi costi di acquisizione, locazione e adeguamento.

Con riferimento alle osservazioni formulate dall'Autorità in materia di disponibilità dei beni immobili, l'Agenzia ha provveduto a integrare e coordinare le Relazioni di Affidamento e i relativi PEFS, sia con riferimento ai nodi di interscambio, sia con riguardo ai depositi, al fine di rendere maggiormente esplicite le condizioni considerate ai fini della costruzione dello scenario economico-finanziario.

In termini generali, per quanto riguarda i nodi di interscambio, è stato chiarito che l'eventuale successiva definizione di specifici aspetti gestionali o delle modalità di utilizzo delle infrastrutture per le quali non risultino ancora definite le relative condizioni non comporterà oneri aggiuntivi a carico dell'Impresa Affidataria rispetto a quelli già considerati; sono state inoltre integrate, ove necessario, le informazioni relative alla disponibilità di aree destinate alla sosta operativa degli autobus, coordinandole con le corrispondenti assunzioni dei PEFS.

Con particolare riferimento ai depositi, l'Agenzia evidenzia che, nel contesto piemontese, la relativa disponibilità è strettamente correlata alle future scelte organizzative, industriali e patrimoniali degli operatori economici, non essendo disponibile una rete di depositi pubblici il cui utilizzo sia già predeterminato dall'Ente affidante[15].

[15] La documentazione contrattuale disciplina, comunque, la continuità nella disponibilità delle infrastrutture che, al termine dell'affidamento, risultino ancora strettamente necessarie al servizio e non sostituibili a condizioni tecnicamente ed economicamente sostenibili. Per tali beni, ove ne ricorrano i presupposti secondo la regolazione ART e la classificazione

Le assunzioni formulate nei PEFS sono state pertanto costruite sulla base di uno scenario prudenziale e ragionevolmente prevedibile, fondato sulle evidenze derivanti dalle consultazioni di mercato, sulle consistenze e sui fabbisogni infrastrutturali individuati nelle Relazioni dei Lotti e sulle successive ricognizioni territoriali, tenendo altresì conto della possibilità, riscontrata nella prassi degli operatori, di utilizzare immobili detenuti da soggetti terzi mediante rapporti di locazione (§ 8.6.8).

In accoglimento dell'osservazione dell'Autorità, le indagini immobiliari sono state ulteriormente aggiornate, dando evidenza anche delle disponibilità reperibili sul mercato della locazione, così da rendere maggiormente coerente e verificabile lo scenario assunto nei PEFS.

L'Agenzia ritiene pertanto che il PEFS debba rappresentare uno scenario economico-finanziario di riferimento concretamente perseguibile, senza necessariamente predeterminare la specifica soluzione patrimoniale che ciascun concorrente potrà autonomamente adottare nel proprio PEF di gara, ferma restando la necessità di assicurare la sostenibilità delle soluzioni prospettate e il rispetto delle prescrizioni della documentazione di gara. Tale impostazione consente altresì di evitare che le autonome scelte imprenditoriali dell'aggiudicatario, quali acquisto, locazione ovvero differenti modalità di disponibilità delle infrastrutture, siano preventivamente cristallizzate dall'Ente affidante.

Quanto alle specificità segnalate per le specifiche Relazioni, per il Bacino ***Sud-Est*** sono stati esplicitati nella RdA i chiarimenti relativi alle differenti condizioni di utilizzo dei nodi di interscambio; il paragrafo 3.3.1 è stato integrato chiarendo la diversa portata delle indicazioni riportate alle citate pagg. 52 e 54[16], al fine di escludere possibili interpretazioni contrastanti; è stata inoltre integrata la citata Tabella 26 (nel testo revisionato Tabella 27) con le condizioni di utilizzo del Movicentro di Asti, assicurandone l'allineamento con il relativo PEFS.

Per il Bacino ***Nord-Est***, i chiarimenti di carattere generale sono stati recepiti nella RdA e sono state aggiornate le informazioni (Tabella 23) relative ai nodi di Domodossola, Verbania e Arona, per i quali, allo stato delle informazioni disponibili, non emergono elementi gestionali suscettibili di determinare ulteriori impatti economici sul PEFS; nella RdA è stato inoltre integrato il § 3.3.2. con l'indicazione delle aree destinate alla sosta operativa degli autobus e i relativi dati sono stati recepiti nei PEFS ai fini della determinazione del fabbisogno di ricovero presso i depositi.

Per il Bacino ***Metropolitano***, analogamente, nel § 3.3.1 sono stati recepiti i chiarimenti generali sulle condizioni di utilizzo dei nodi e integrate le relative schede; con specifico riferimento al Movicentro di Ivrea è stata resa maggiormente esplicita nella RdA l'informazione già contenuta nella relativa tabella, assicurandone il raccordo con il PEFS, mentre la disponibilità degli stalli, presso i nodi e il deposito oggetto di trasferimento, è stata considerata nella determinazione del fabbisogno infrastrutturale integrando il § 3.3.2.

Con riferimento, infine, alle osservazioni concernenti la disponibilità dei depositi nei tre bacini, l'aggiornamento delle ricognizioni immobiliari (RdA Sud Est Tabella 37; RdA Nord Est Tabella 30; RdA Metropolitano Tabella 39) ha consentito di individuare una pluralità di soluzioni potenzialmente attivabili dagli operatori, sia mediante acquisto sia mediante locazione; le assunzioni dei PEFS sono state conseguentemente mantenute quale configurazione di riferimento, senza escludere che i concorrenti possano individuare, nell'esercizio della propria autonomia industriale e organizzativa, soluzioni differenti.

---

effettuata dall'Agenzia, il Contratto di Servizio prevederà l'obbligo dell'affidatario di assicurarne la messa a disposizione del subentrante mediante locazione, cessione o altra modalità idonea, secondo condizioni economiche previamente definite o determinabili in applicazione dei criteri regolatori vigenti.

[16] Le due indicazioni si riferiscono a fattispecie differenti e non presentano profili di incompatibilità: quella contenuta a pag. 52 enuncia la disciplina di carattere generale applicabile ai nodi di interscambio, mentre il passaggio di pag. 54 riguarda specificamente le infrastrutture per le quali, allo stato, non risultano ancora definite dagli Enti proprietari le future condizioni di utilizzo, precisando che eventuali accordi o successive determinazioni non potranno comportare oneri aggiuntivi a carico dell'Impresa Affidataria rispetto a quelli considerati ai fini dell'affidamento. Nel testo revisionato le pagine 52 e 54 trovano corrispondenza nelle pagine 53 e 55.

Alla luce degli approfondimenti effettuati, della pluralità delle soluzioni immobiliari individuate e della relativa incidenza nell'equilibrio complessivo degli affidamenti, l'Agenzia ritiene pertanto che la disponibilità delle infrastrutture di deposito, pur costituendo un elemento che l'operatore deve necessariamente considerare nella predisposizione della propria offerta, non risulti, sulla base delle ricognizioni effettuate e delle soluzioni individuate, tale da configurare una barriera insuperabile all'ingresso o da compromettere la contendibilità delle procedure.

***

c) Il fabbisogno del personale preposto all'organizzazione del servizio

Con riferimento al fabbisogno di personale, l'Autorità ha rilevato la necessità di assicurare un più puntuale coordinamento tra le percorrenze assunte nei PEF e quelle utilizzate per il dimensionamento del personale di guida. In particolare, ART osserva che le percorrenze tecniche o "a vuoto", considerate nei PEF mediante una maggiorazione dell'8%, non risultano incluse nei corrispondenti calcoli del fabbisogno di personale riportati nelle Relazioni di Affidamento. Con riferimento al Bacino ***Metropolitano***, l'Autorità segnala inoltre l'incompletezza delle informazioni sul personale interessato dal trasferimento, non essendo stati ancora acquisiti, alla data di predisposizione della Relazione, i dati relativi a 56 unità riconducibili a due operatori.

Percorrenze tecniche e fabbisogno del personale di guida

Con riferimento all'osservazione dell'Autorità, comune a tutte le RdA, relativa al mancato computo delle percorrenze tecniche o "a vuoto" nella determinazione del fabbisogno di personale di guida, l'Agenzia ha effettuato un ulteriore approfondimento metodologico e, all'esito dello stesso, conferma i valori riportati nelle Relazioni di Affidamento.

Il dimensionamento è stato sviluppato assumendo quale riferimento i parametri della Tabella 11 dell'Allegato A alla delibera ART n. 91/2026, che individua, per i servizi urbani ed extraurbani, specifici intervalli di riferimento espressi in ore/anno teoriche di guida nette, definiti dall'Autorità quale riferimento settoriale sulla base dei dati relativi al CCNL Autoferrotranvieri.

Ai fini dell'applicazione di tali benchmark, AMP ha ritenuto necessario assicurare l'omogeneità delle grandezze poste a confronto. Le definizioni utilizzate nell'ambito della Contabilità Regolatoria assumono infatti quale riferimento il servizio commerciale offerto al pubblico: le ore di servizio sono determinate sulla base degli orari al pubblico, mentre la velocità commerciale è calcolata rapportando le vetture-km consuntivate alle ore di servizio e assumendo una produzione chilometrica al netto dei trasferimenti e degli inserimenti in linea[17].

Le percorrenze tecniche o "a vuoto" non risultano pertanto esplicitamente ricomprese nelle grandezze regolatorie richiamate per la costruzione del benchmark di produttività. La loro inclusione nella sola produzione utilizzata da AMP per il calcolo del fabbisogno, a fronte del mantenimento invariato del parametro ART relativo alle ore nette di guida, determinerebbe un confronto tra grandezze costruite su perimetri differenti.

La circostanza che le percorrenze tecniche siano invece considerate nei PEF ai fini della determinazione della produzione complessiva e dei relativi costi di esercizio non determina una contraddizione, poiché le due grandezze rispondono a finalità differenti: nel PEF rileva il costo complessivo sostenuto per l'esercizio del servizio, mentre nel dimensionamento del personale mediante benchmark regolatorio occorre mantenere il medesimo perimetro produttivo assunto nella costruzione del parametro di produttività utilizzato per il confronto.

Alla luce dell'approfondimento svolto, AMP conferma pertanto il dimensionamento del personale di

[17] Delibera Art 154/2019, Annesso 3.3 Glossario voce 3.7 (ed analogamente voce 3.8 e 3.3, 3.4)

guida già rappresentato nelle Relazioni di Affidamento, in quanto determinato secondo criteri omogenei con i benchmark della delibera ART n. 91/2026 e con le definizioni della Contabilità Regolatoria di cui alla delibera n. 154/2019. L'inclusione delle percorrenze tecniche senza una corrispondente ridefinizione del benchmark di produttività determinerebbe, al contrario, una disomogeneità metodologica del confronto. La significatività del benchmark presuppone infatti che produzione considerata, ore di guida e parametro di produttività siano riferiti a perimetri tra loro coerenti.

Completezza dei dati sul personale e applicazione della clausola sociale

Con riferimento al Bacino ***Metropolitano***, la criticità rilevata dall'Autorità deve ritenersi superata: nel frattempo AMP ha completato l'acquisizione dei dati mancanti aggiornando la RdA (§4.1.1). È stato pertanto eliminato il presupposto informativo alla base dell'osservazione relativa alla possibile mancata applicazione della clausola sociale, che trova ora rappresentazione completa anche con riferimento al personale dei due operatori interessati.

***

d) I requisiti minimi di partecipazione degli operatori

Le osservazioni di ART fanno riferimento alle Rda del Bacino ***Sud-Est*** e ***Nord-Est*** (§ 5.2).

Con riferimento ai requisiti minimi di partecipazione, le difformità rilevate dall'Autorità sono riconducibili a meri errori materiali nella redazione delle Relazioni di Affidamento. Tali errori sono stati corretti, riallineando le indicazioni relative alle classi di qualificazione con quanto già previsto dall'avviso di preinformazione e dal Sistema di Qualificazione. Le modifiche sono evidenziate in colore verde nella documentazione aggiornata.

***

e) I criteri di predisposizione del PEFS

Con riferimento ai criteri di predisposizione dei PEFS, le osservazioni dell'Autorità riguardano la tracciabilità e la coerenza delle assunzioni relative ai ricavi da traffico, alle compensazioni per agevolazioni ed esenzioni tariffarie, agli altri proventi, ad alcune componenti dei costi operativi e al trattamento contabile dei costi di avvio del Piano di Digitalizzazione. Poiché diversi rilievi presentano contenuto comune alle Relazioni di Affidamento, gli stessi sono trattati unitariamente, evidenziando separatamente soltanto le specificità riferibili ai singoli bacini o lotti.

Ricavi da traffico

L'osservazione riguarda le tre relazioni (§ 7.3.1 e 8.5.1).

In recepimento dell'osservazione formulata dall'Autorità, le Relazioni di Affidamento sono state integrate aggiornando i dati non pertinenti presenti nel paragrafo 7.3.1, Tabelle 71 Bacino ***Sud-Est***, Tabella 66 Bacino ***Nord-Est*** e 69 Bacino ***Metropolitano***, e riportando, per ciascun lotto, l'univoco valore dei ricavi da traffico assunto quale riferimento per la predisposizione del relativo PEFS. I valori sono stati inseriti e precisati nelle rispettive tabelle delle Relazioni (numerazione aggiornata in Tabella 72, Tabella 67, Tabella 71) assicurando in tal modo la piena riconciliabilità tra il dato riportato nella RdA e quello utilizzato nel PEFS e rendendo immediatamente identificabile, per ciascun lotto, la base economica assunta ai fini della simulazione.

Ricavi da agevolazioni tariffarie

L'osservazione riguarda le tre relazioni (§ 8.5.2) con particolare riferimento alla RdA del Bacino ***Nord-Est***.

In recepimento dell'osservazione formulata dall'Autorità, i valori relativi alle compensazioni per agevolazioni ed esenzioni tariffarie sono stati puntualmente verificati e inseriti nelle tre Relazioni di Affidamento nel § 8.5.2 e nei corrispondenti PEFS, in particolare per il Bacino ***Nord-Est*** in cui non erano presenti, eliminando i disallineamenti precedentemente rilevati e assicurando la piena coerenza tra la rappresentazione documentale e quella economico-finanziaria.

Ricavi da altri proventi

L'osservazione riguarda le tre relazioni (§ 8.5.3) con focus sul Bacino ***Sud-Est***.

Con riferimento agli altri proventi, si conferma il criterio prudenziale adottato nei PEFS, che assume un valore pari a zero quando non risulti possibile individuare, sulla base delle informazioni disponibili, una fonte di ricavo sufficientemente certa né un criterio oggettivo e attendibile per la relativa quantificazione.

Con specifico riferimento alla RdA ***Sud-Est***, il caso del Movicentro di Asti costituisce una fattispecie specifica e distinta, in quanto riferita a un provento puntualmente individuato, motivato e suscettibile di autonoma stima economica. La relativa valorizzazione nel PEFS non rappresenta pertanto una deroga al criterio generale, ma l'applicazione di un diverso trattamento giustificato dalla concreta stimabilità del ricavo. La Relazione è stata conseguentemente aggiornata al paragrafo 8.5.3 inserendo i potenziali ricavi derivanti dalla gestione del Movicentro di Asti, allineando in tal modo a quanto riportato nel PEFS del Lotto 3 e verificandone la congruenza.

Altri Costi operativi ed Altri Costi per servizi

L'osservazione riguarda le tre relazioni (§ 8.6.4, § 8.6.6)

Accogliendo l'osservazione formulata dall'Autorità, AMP ha sviluppato con maggiore dettaglio l'analisi delle componenti residuali relative ai costi per materie prime, servizi di terzi e godimento di beni di terzi. La stima è stata effettuata utilizzando la contabilità contrattuale dei Contratti di Servizio vigenti, riferita alla serie storica 2018-2022 e alle successive previsioni 2023-2026/2028[18], normalizzando i dati mediante l'incidenza percentuale delle singole voci e il confronto dei corrispondenti valori unitari in €/vett-km. Tale base informativa, riferita alla quasi totalità dei servizi interessati dai nuovi affidamenti, ha consentito di ottenere parametri omogenei e maggiormente rappresentativi rispetto ai valori puntuali dei singoli operatori.

In particolare, si conferma che la voce 3.a.v. "di cui altro", è stata valorizzata assumendo quale parametro l'incidenza percentuale storicamente osservata rispetto ai consumi e, nella specifica simulazione del PEFS, ai costi per carburanti di trazione; la voce 3.b.iii. "di cui altro", è stata valorizzata assumendo quale parametro l'incidenza percentuale storicamente osservata rispetto ai servizi di terzi e, nella specifica simulazione del PEFS, al costo di manutenzione del materiale rotabile.

All'esito dell'approfondimento, tutti i PEFS sono stati verificati e riallineati ai valori così determinati e le Relazioni di Affidamento sono state integrate esplicitando la metodologia di stima come qui indicata.

Costi di start-up del Piano di digitalizzazione

L'osservazione riguarda le tre relazioni (§ 8.6.11)

Con riferimento all'osservazione dell'Autorità sul trattamento dei costi di start-up del Piano di Digitalizzazione, si precisa che l'impostazione originaria concentrava nel primo anno contrattuale la rappresentazione dell'ammortamento delle relative componenti capitalizzabili, secondo un criterio

[18] La documentazione economico-finanziaria relativa alle proroghe comprende, per tutti gli operatori, la serie storica 2018-2022 e il periodo previsionale 2023-2026. AMP aveva inoltre richiesto a tutti gli operatori di estendere le proiezioni del PEF alle annualità 2027-2028; tale estensione è stata tuttavia prodotta soltanto da parte degli operatori. Conseguentemente, i dati 2027-2028 sono stati utilizzati, ove disponibili, quale ulteriore elemento di approfondimento, mentre il periodo 2018-2026 costituisce la base informativa comune e omogeneamente disponibile.

prudenziale volto a evitare il rinvio alle annualità successive del recupero economico dei costi sostenuti nella fase di avviamento.

Accogliendo l'osservazione dell'Autorità, tale impostazione è stata rivista, distinguendo i costi correnti della fase di avvio, imputati all'esercizio di competenza, dagli investimenti aventi natura capitalizzabile. Per questi ultimi, le quote di ammortamento sono state distribuite lungo l'intero periodo contrattuale, in coerenza con la relativa vita utile economica e con il periodo nel quale le dotazioni concorrono all'erogazione del servizio.

I PEFS sono stati conseguentemente aggiornati, eliminando la concentrazione dell'ammortamento nel primo esercizio e assicurando una rappresentazione più coerente nel tempo dei costi connessi al Piano di Digitalizzazione. La modifica non incide sul valore complessivo degli investimenti considerati, ma esclusivamente sulla loro corretta distribuzione economica nel corso dell'affidamento.

***

f) Le modalità di calcolo ed esposizione delle compensazioni

Margine di utile ragionevole: WACC ed EBIT margin

Con riferimento alle osservazioni formulate dall'Autorità sulla determinazione del margine di utile ragionevole, si precisa che l'impostazione originariamente adottata da AMP assumeva quale riferimento il WACC applicato al capitale investito netto regolatorio. Tale scelta rispondeva all'esigenza di utilizzare, tanto nella predisposizione dei PEFS quanto nella valutazione delle offerte economiche, un parametro oggettivo, preventivamente determinabile e applicabile in modo uniforme.

Non era stata invece utilizzata, ai fini della valutazione delle offerte, la metodologia fondata sull'EBIT margin, in considerazione delle difficoltà operative connesse alla sua applicazione come parametro competitivo. L'EBIT può infatti assumere valori differenti, e anche negativi, nelle singole annualità contrattuali in funzione della distribuzione temporale di ricavi, costi, investimenti e ammortamenti. Inoltre, trattandosi di un risultato operativo antecedente agli oneri finanziari e alle imposte, la sua utilizzazione diretta come elemento dell'offerta economica avrebbe richiesto ulteriori regole di normalizzazione, con il rischio di rendere meno immediata e trasparente la comparazione tra le proposte.

Accogliendo l'osservazione dell'Autorità, AMP ha tuttavia riconsiderato l'impostazione adottata. Il WACC è stato eliminato quale autonomo macrofattore di valutazione delle offerte economiche, in quanto i relativi effetti si possono considerare già incorporati nel macrofattore I - Compensazione degli Scenari di servizio, relativo al valore unitario della compensazione richiesta. La modifica evita una possibile duplicazione valutativa e concentra il confronto competitivo sull'effetto economico complessivo della proposta.

Parallelamente, i PEFS sono stati aggiornati rappresentando la compensazione secondo la metodologia regolatoria, ed individuando la relazione fra M e K[19] per la scelta della:

- applicazione del WACC al capitale investito netto regolatorio;
- applicazione del metodo alternativo fondato sull'EBIT margin, secondo i parametri indicati dalla regolazione ART.

Entrambi i risultati sono comunque rappresentati per rendere trasparenti gli effetti della metodologia sul margine di utile ragionevole e sulla compensazione, come risultato del PEFS;

[19] Si utilizza l'esito della verifica comparativa prevista dalla misura 17 tra il margine di utile ragionevole risultante dal metodo WACC×CIN e una soglia di riferimento determinata sulla base dei parametri ART ovvero quando applicare WACC o l'applicazione della metodologia alternativa basata sull'EBIT margin.

trattandosi di metodi alternativi di determinazione e verifica, i risultati sono esposti separatamente con indicazione del valore derivante dall'applicazione della misura 17 della delibera 154/2019.

All'esito delle osservazioni di ART, il WACC non costituisce pertanto più un autonomo elemento premiale dell'offerta economica, mentre i PEFS espongono, in modo distinto e confrontabile, la compensazione risultante sia dal metodo basato sul WACC sia da quello fondato sull'EBIT margin.

Le Relazioni di Affidamento con le relative tabelle (§ 6.8) e l'allegato 5 -Schede e Linee Guida Offerta Economica sono stati conseguentemente aggiornati, assicurando coerenza tra metodologia regolatoria, PEFS e criteri di valutazione delle offerte.

Valorizzazione delle compensazioni a base di gara

Nella seconda parte della lettera f), l'Autorità formula osservazioni sulla tracciabilità della metodologia utilizzata per determinare le compensazioni poste a base di gara, sulla riconciliabilità dei valori riportati nelle Relazioni di Affidamento con quelli risultanti dai PEFS e sul rapporto tra PEFS e costo standard. In particolare, ART richiede di rendere evidente, per ciascun lotto, la compensazione risultante dal PEFS, il margine di utile ragionevole considerato e il confronto con il costo standard.

Accogliendo l'osservazione formulata dall'Autorità, le tabelle del § 8.7 delle Relazioni di Affidamento sono state integrate riportando, per ciascun lotto, la compensazione risultante dal relativo PEFS e il margine di utile ragionevole. Le tabelle sono state inoltre riconciliate con i PEFS, così da rendere immediatamente verificabili i valori esposti e la loro relazione con la compensazione posta a base di gara.

- Metodo di determinazione della compensazione complessiva a base di gara

La compensazione posta a base di gara è stata determinata nel rispetto delle risorse pubbliche effettivamente disponibili, secondo un'impostazione già adottata nelle Relazioni sui lotti. AMP ha preliminarmente individuato le unità di rete e ricostruito, a una medesima data di riferimento, la produzione chilometrica relativa ai servizi interessati, assicurando uniformità e comparabilità della base quantitativa.

Alla produzione così individuata è stata applicata la metodologia del costo standard di cui al D.M. n. 157/2018. Il costo standard è stato utilizzato quale parametro unitario per stimare il fabbisogno economico dei servizi e per distribuire le risorse disponibili tra i diversi territori secondo criteri omogenei, oggettivi e preventivamente definiti.

Ai fini della programmazione, AMP ha assunto per tutte le unità di rete una scelta programmatoria uniforme di compensazione pubblica pari al 65% del costo standard, considerando la restante quota del 35% quale obiettivo di copertura attraverso ricavi da traffico e altre entrate. Il criterio consente di evitare che l'allocazione delle risorse dipenda dalla semplice cristallizzazione della spesa storica o dall'applicazione di criteri differenti nei singoli territori.

L'importo risultante dall'applicazione del 65% del costo standard è stato verificato rispetto alle risorse pubbliche programmate, che ne assicurano integralmente la copertura. Tale importo coincide pertanto, per ciascun lotto, con la compensazione complessiva posta a base di gara e con il limite massimo riconoscibile: nessuna offerta potrà prevedere una compensazione superiore. La dotazione finanziaria complessivamente programmata costituisce il riferimento assunto per il sessennio di durata contrattuale.

Tale impostazione si rende necessaria per assicurare il rispetto dell'art. 19 del d.lgs. n. 422/1997, che richiede la corrispondenza tra gli oneri contrattuali e le risorse effettivamente disponibili e prevede la nullità del Contratto di Servizio in assenza della relativa copertura.

In sintesi:

Costo standard:	stima e ripartizione territoriale uniforme del fabbisogno

65% del costo standard	compensazione pubblica di riferimento e limite finanziario
PEFS:	verifica istruttoria
PEFG:	configurazione proposta dal mercato

La Tabella illustra ruolo e funzioni delle varie componenti economico finanziarie utilizzate da AMP nella procedura

- Coerenza dell'impostazione con il quadro regolatorio

L'impostazione adottata da AMP risulta coerente con il quadro regolatorio in quanto mantiene distinte e coordinate le funzioni attribuite al costo standard, alla compensazione posta a base di gara e al PEFS. Il costo standard di cui al D.M. n. 157/2018 è utilizzato quale parametro oggettivo e uniforme per stimare il fabbisogno e ripartire le risorse tra i territori; il valore corrispondente al 65% del costo standard, integralmente coperto dalle risorse pubbliche programmate, individua la compensazione massima posta a base di gara; il PEFS svolge invece una funzione istruttoria e simulativa, verificando preventivamente le condizioni di sostenibilità economico-finanziaria dell'affidamento sulla base delle *assumption* adottate.

La coerenza regolatoria non richiede una coincidenza automatica tra costo standard e valori unitari risultanti dal PEFS, poiché i due strumenti hanno funzione e base informativa differenti. Essa richiede, invece, che sia trasparente e riconciliabile il percorso che conduce dal parametro uniforme del costo standard alla compensazione integralmente coperta e alla successiva valutazione di sostenibilità effettuata mediante il PEFS.

Le integrazioni apportate alle Relazioni non modificano pertanto l'impostazione sostanziale adottata, ma ne rendono più esplicita e verificabile la coerenza con il quadro regolatorio, distinguendo il parametro di costo, il criterio uniforme di allocazione delle risorse, la compensazione posta a base di gara e la funzione economico-finanziaria del PEFS.

- Funzione del PEFS e rapporto con il futuro PEF di gara

Il PEFS predisposto da AMP ha funzione istruttoria e simulativa. Esso consente all'Agenzia di rappresentare preventivamente i costi, i ricavi, gli investimenti, gli ammortamenti e il margine di utile ragionevole dell'affidamento; non costituisce, tuttavia, l'offerta economica dell'operatore né il PEF contrattuale dell'aggiudicatario.

L'eventuale scostamento tra il costo standard e il valore unitario risultante dal PEFS non evidenzia, di per sé, un'incoerenza metodologica. Il costo standard e il PEFS rispondono infatti a funzioni diverse e possono riflettere riferimenti temporali e basi informative non coincidenti. Il PEFS assume come primo anno di affidamento il 2027 e incorpora le condizioni economiche previste per tale annualità, inclusi gli effetti dell'inflazione, del rinnovo del CCNL Autoferrotranvieri e delle prescrizioni del Piano di Digitalizzazione.

Lo scostamento può inoltre dipendere dall'asimmetria informativa propria della fase precedente alla gara e dalla profonda riorganizzazione dei servizi: i nuovi lotti ricompongono prestazioni precedentemente disciplinate da Contratti di Servizio aventi perimetri territoriali, produttivi e organizzativi differenti. Il PEFS deve pertanto simulare una configurazione non ancora sperimentata, mentre il PEF di gara recepirà le concrete soluzioni industriali e organizzative proposte dagli operatori nell'ambito del confronto competitivo.

Ne consegue che un eventuale disallineamento del PEFS rispetto al costo standard non implica che il medesimo scostamento debba necessariamente riprodursi nel PEF di gara. Il confronto competitivo potrà evidenziare differenti livelli di efficienza, assetti di rete e soluzioni organizzative, ferma restando l'invarianza della compensazione massima posta a base di gara.

Nel caso di AMP la verifica del PEFS non è finalizzata a dimostrare la sostenibilità di un'unica configurazione rigida del servizio, ma la sostenibilità del perimetro di gara nel quadro degli scenari di

flessibilità preventivamente disciplinati entro soglie, scenari e criteri di equivalenza predeterminati nella documentazione di gara.

- Esito della gara e adeguamento del livello di servizio

La procedura non è finalizzata a conseguire un mero ribasso della dotazione finanziaria, ma a utilizzare le risorse programmate per ottenere la migliore combinazione possibile tra quantità di servizio, qualità delle prestazioni, efficienza della rete, innovazione digitale ed efficienza organizzativa e gestionale.

Qualora i PEF presentati dagli operatori evidenziassero che, entro il limite delle compensazioni disponibili, non è sostenibile l'integrale mantenimento della produzione programmata, le eventuali variazioni della produzione e della configurazione della rete potranno operare secondo gli scenari di gara e le regole di flessibilità preventivamente definiti nella lex specialis, assicurando comparabilità delle offerte, parità di trattamento e piena predeterminazione dell'oggetto contrattuale. Gli adeguamenti riguarderanno la quantità e la configurazione del servizio e non comporteranno la riduzione degli standard qualitativi minimi, degli obblighi essenziali e dei livelli prestazionali posti a tutela degli utenti.

Il livello finale della produzione potrà quindi risultare superiore o inferiore a quello attualmente esercito, in funzione delle condizioni economiche espresse dal mercato, della capacità industriale degli operatori, dell'efficienza delle soluzioni di rete e dei livelli di qualità conseguibili. Le risorse disponibili costituiscono il limite finanziario massimo della procedura e sono destinate al conseguimento del miglior risultato possibile in termini di quantità, qualità ed efficienza, nel rispetto dell'equilibrio economico-finanziario, della disciplina sulle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico e del divieto di sovracompensazione.

Tale impostazione non determina indeterminatezza dell'oggetto dell'affidamento, che resta definito dalla rete e dal Programma di Esercizio posti a base di gara, nonché dagli scenari, dai vincoli e dagli standard prestazionali individuati nella documentazione di gara. La procedura è infatti strutturata in forma flessibile proprio per consentire agli operatori di formulare, nell'ambito di scenari predeterminati, proposte migliorative o modificative del Programma di Esercizio, valorizzandone l'efficienza industriale e l'efficacia trasportistica.

Parimenti, come già esplicitato nelle RdA, la possibilità di proporre differenti configurazioni del servizio non pregiudica la comparabilità delle offerte economiche. Il confronto è infatti ricondotto a un parametro unitario omogeneo, espresso in €/vett-km, nel quale trovano sintesi, nell'ambito della medesima disponibilità finanziaria massima, la produzione offerta, i ricavi stimati e l'insieme dei fattori produttivi necessari alla relativa erogazione. Il parametro economico unitario, applicato congiuntamente agli scenari predefiniti, agli standard minimi invarianti e ai criteri di valutazione tecnica, consente di confrontare configurazioni produttive differenti su basi omogenee, verificando quanta produzione e quale livello di servizio ciascun concorrente è in grado di assicurare entro il medesimo vincolo di risorse.

La flessibilità prevista dalla procedura non incide, pertanto, sulla determinatezza dell'affidamento né sulla parità di confronto tra le offerte, ma costituisce lo strumento attraverso il quale il mercato può esprimere differenti soluzioni organizzative e di rete all'interno di un perimetro preventivamente definito dall'Agenzia.

- Confronto tra costo standard e PEFS

In accoglimento dell'osservazione dell'Autorità, in ciascuna Relazione di Affidamento (§ 8.7) è stata inserita una tabella riconciliata contenente i seguenti elementi:

- produzione chilometrica annua di riferimento del lotto;
- costo standard complessivo;

- valore della compensazione corrispondente al 65% del costo standard, integralmente coperto dalle risorse pubbliche disponibili e assunto quale compensazione complessiva posta a base di gara;
- compensazione unitaria risultante dal PEFS con WACC;
- compensazione unitaria risultante dal PEFS con EBIT;

La riconciliazione rende distinguibili: la funzione estimativa e allocativa del costo standard; la natura programmatoria del criterio uniforme del 65%; la coincidenza tra il valore così determinato, integralmente coperto dalle risorse pubbliche programmate, e la compensazione posta a base di gara; la funzione istruttoria del PEFS e la futura funzione competitiva e contrattuale del PEFG presentato dall'aggiudicatario.

In sintesi, il costo standard consente di stimare il fabbisogno e di ripartire uniformemente le risorse tra i territori; il criterio del 65% determina la compensazione pubblica di riferimento, integralmente coperta dalle risorse disponibili e assunta, per ciascun lotto, quale compensazione massima posta a base di gara; il PEFS ne verifica in via istruttoria la sostenibilità; il PEFG rappresenterà la concreta configurazione tecnica ed economico-finanziaria proposta dal mercato.

***

g) Altre osservazioni

Con riferimento alle ulteriori osservazioni puntuali formulate dall'Autorità, l'Agenzia ringrazia per l'attività di verifica svolta, che ha consentito di individuare alcune imprecisioni, refusi e disallineamenti presenti nella documentazione. Le segnalazioni sono state integralmente esaminate e le Relazioni di Affidamento e i relativi allegati sono stati conseguentemente corretti e, ove necessario, integrati, assicurando la coerenza dei dati e dei riferimenti riportati. Al fine di agevolare la verifica delle modifiche apportate, le integrazioni e correzioni sono evidenziate in colore verde nella documentazione aggiornata.

Con specifico riferimento al Bacino ***Nord-Est***, sono stati corretti i refusi segnalati dall'Autorità, provvedendo in particolare all'aggiornamento del paragrafo 1.2.2. È stato inoltre aggiornato il paragrafo 1.1.2, "Assetto delle reti e pianificazione dei servizi a gara", al fine di recepire le informazioni e gli elementi sopravvenuti rispetto alla precedente versione della Relazione.

***

È stata condotta inoltre una revisione complessiva di tutte le Relazioni, a valle della quale l'Agenzia ha ritenuto di dover inserire alcune precisazioni di carattere generale, al fine di fugare ambiguità o carenze in vista della procedura di gara, di seguito riportate:

- cause di esclusione per grave incompletezza documentale (§ 6.2)
- casi di eccezionalità nell'aggiudicazione dei lotti (§ 6.2.3)
- impostazioni specifiche per la formulazione dei PEFG (§ 6.10.1)
- aggiornamento Sistema di qualificazione (§ 5.1.1)
- approfondimenti sul tema della stabilità soggettiva del PG (§ 5.1.2)
- chiarimenti operativi sul contenuto e la formulazione delle offerte (Allegati 3, 3b, 4, 4f, 5)
- chiarimenti sulla contestualizzazione dei Piani di Bacino all'interno delle proposte progettuali (paragrafo 1.2.6)

Nel ringraziare l'Autorità per le osservazioni formulate, che hanno costituito occasione per

approfondire ulteriormente le scelte adottate e affinare la relativa documentazione, l'Agenzia confida che gli elementi forniti consentano di rappresentarne compiutamente le motivazioni e gli effetti.

Con distinte note saranno trasmesse le RdA aggiornate, si resta in ogni caso a disposizione per ogni eventuale ulteriore chiarimento o approfondimento utile alla prosecuzione del procedimento e, con l'occasione, porge cordiali saluti.

Il Direttore

Cesare PAONESSA[20]

All.: c.s.

[20] Il documento è firmato digitalmente ai sensi del D.Lgs. 82/2005 s.m.i. e norme collegate e sostituisce il documento cartaceo e la firma autografa.