

Ufficio Regolazione economica dei servizi di mobilità

**“REVISIONE DELLA DELIBERA N. 154/2019 IN ADEGUAMENTO ALLE  
DISPOSIZIONI DEL DECRETO LEGISLATIVO 23 DICEMBRE 2022, N. 201”**

## **DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE**

---

Relazione illustrativa

**INDICE**

<b>Glossario degli acronimi .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Presupposti e obiettivi .....</b>	<b>4</b>
<b>2. L'intervento di revisione .....</b>	<b>4</b>
2.1    Oggetto, finalità e ambito di applicazione (Misura 1, Annesso 1) .....	8
2.2    Affidamento del servizio e contenuto minimo obbligatorio del Contratto (Misura 2, Annesso 2)	13
2.3    Beni strumentali e consultazione dei portatori d'interesse (Misure 3 - 10) .....	21
2.4    Obblighi di contabilità regolatoria (Misura 12) .....	24
2.5    Allocazione dei rischi (Misura 13 e Annesso 4) .....	25
2.6    Piano Economico-Finanziario simulato (Misure 14, 15 e 22, Annesso 5).....	27
2.7    Obiettivi del Contratto di Servizio (Misura 16, Annessi 6 e 7).....	31
2.8    Criteri di aggiudicazione (Misura 20).....	33
2.9    Criteri di nomina della commissione giudicatrice (Misura 24).....	34
2.10    Monitoraggio e rendicontazione del servizio (Misura 25) .....	36
2.11    Verifica dell'equilibrio economico-finanziario e meccanismi incentivanti (Misura 26) .....	39
2.12    Criteri di aggiornamento delle tariffe (Misura 27) .....	41
2.13    Revisione e modifiche contrattuali (Misura 28) .....	42
<b>ALLEGATO 1: Sintesi delle revisioni .....</b>	<b>44</b>
<b>ALLEGATO 2: Adempimenti normativi e regolatori degli EA nel TPL su strada.....</b>	<b>47</b>
<b>ALLEGATO 3: Quadro sinottico dei contenuti della deliberazione ex art. 17 versus RdA .....</b>	<b>48</b>

## Glossario degli acronimi

- a) *Autorità (ART): Autorità di Regolazione dei Trasporti*
- b) *AVM: Automatic Vehicle Monitoring;*
- c) *CdS: Contratto di servizio;*
- d) *CMQ: Condizioni minime di qualità;*
- e) *d.l.: decreto-legge;*
- f) *d.lgs.: decreto legislativo;*
- g) *d.m.: decreto ministeriale;*
- h) *DRT: Demand Responsive Transport;*
- i) *EA: ente affidante;*
- j) *GU: gestore uscente;*
- k) *IA: impresa affidataria di CdS;*
- l) *ITS: Intelligent Transport Systems;*
- m) *KPI: Key Performance Indicators;*
- n) *MaaS: Mobility as a Service;*
- o) *OSP: Obblighi di Servizio Pubblico;*
- p) *PAD: Piano di Accesso al Dato;*
- q) *PEF: Piano Economico-Finanziario;*
- r) *PG: (impresa di TPL) partecipante alla gara;*
- s) *PMR: persona a mobilità ridotta o persona con disabilità;*
- t) *PNRR: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza;*
- u) *PRO: Piano Raggiungimento Obiettivi regolatori;*
- v) *TPL: trasporto pubblico locale (di passeggeri);*
- w) *WACC: Weighted Average Cost of Capital.*

Per le definizioni dei termini impiegati nella presente Relazione Illustrativa, si rimanda alla rispettiva descrizione contenuta nella sezione dedicata del documento di consultazione.

Nell’ambito del procedimento avviato con delibera dell’Autorità n. 90/2023 del 18 maggio 2023 (di seguito: delibera n. 90/2023), sono state individuate le revisioni e integrazioni delle misure regolatorie vigenti, di cui all’Allegato “A” alla delibera dell’Autorità n. 154/2019 del 28 novembre 2019<sup>1</sup> (di seguito: delibera n. 154/2019), in adeguamento alle nuove disposizioni del d.lgs. 201/2022 e in esito alle attività di monitoraggio svolte dagli Uffici, come risultanti dal documento di raffronto e relativi Annessi ivi richiamati, sottoposti a consultazione pubblica (di seguito, per brevità: documento di consultazione).

## 1. Presupposti e obiettivi

Il 31 dicembre u.s. è entrato in vigore il d.lgs. 23 dicembre 2022 n. 201 (di seguito: d.lgs. 201/2022) relativo al riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in attuazione della delega al Governo contenuta nell’art. 8 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021).

Il d.lgs. 201/2022 prevede nuovi adempimenti sia a carico degli Enti Locali, e in particolare, tra essi, degli EA dei servizi di TPL, sia in capo alle Autorità di settore interessate.

Il mutato quadro legislativo ha conseguentemente reso opportuno una revisione degli atti regolatori già adottati in materia di affidamenti dei servizi, con specifico riferimento alla citata delibera n. 154/2019, al fine di adeguare gli aspetti applicativi in capo agli EA e di coordinare la regolazione con la normativa primaria, in un’ottica di semplificazione degli oneri amministrativi in capo ai diversi attori istituzionali, tenendo conto anche della disciplina differenziata tra servizi di competenza locale e regionale, e provvedendo, ove possibile, a ridurre tale asimmetria.

In esito alle analisi svolte dagli Uffici sono stati individuati specifici interventi di revisione alle Misure di cui all’Allegato “A” alla delibera n. 154/2019, con particolare ma non esclusivo riferimento agli adempimenti relativi alle modalità di affidamento di cui agli articoli 7, 14, 17, 24, 26 e 27 del d.lgs. 201/2022 e per la ricognizione periodica della situazione gestionale di cui agli articoli 30 e 32 del medesimo decreto.

Nell’ambito del processo di adeguamento di cui sopra si è inoltre ravvisata l’opportunità di proporre ulteriori interventi di revisione delle Misure della delibera interessata, a fini di coordinamento della regolazione adottata dall’Autorità, anche in relazione agli esiti dell’Analisi di impatto della regolazione (di seguito: AIR, vd. relativo Schema) e delle attività di monitoraggio sul settore svolte dagli Uffici nel triennio 2020 - 2023, a seguito dell’entrata in vigore della delibera n. 154/2019.

Per ogni aspetto individuato si è provveduto a sviluppare le proposte di revisione delle Misure interessate, oggetto di illustrazione nel successivo § 2.

## 2. L’intervento di revisione

Come anticipato al precedente § 1, le misure regolatorie sono state oggetto di revisione in correlazione a:

- la necessità di adeguamento e di coordinamento della regolazione vigente con le **nuove disposizioni del d.lgs. 201/2022**;
- l’opportunità di cogliere le evidenze riscontrate nel corso delle **attività di monitoraggio** del settore svolte dagli Uffici<sup>2</sup>, anche in relazione all’entrata in vigore di ulteriori nuove disposizioni normative (*infra*).

Con riferimento al primo *bullet*, va osservato, infatti, come alcune disposizioni del d.lgs. 201/2022 hanno previsto specifici nuovi adempimenti applicabili (anche) ai servizi di TPL.

<sup>1</sup> Modificata dalla delibera dell’Autorità n. 113/2021 del 29 luglio 2021 (di seguito: delibera n. 113/2021), con riferimento alla Misura 12 e all’Annesso 3 dell’Allegato “A”.

<sup>2</sup> In merito alle quali si rimanda alla trattazione dello Schema di AIR, Sezione B.2.

Il seguente quadro sinottico (Tabella 1) riporta il raffronto di sintesi tra le disposizioni del nuovo decreto (e relativi articoli di riferimento), che rivestono rilevanza a fini regolatori, e le modifiche alla delibera n. 154/2019 (e relative Misure interessate) conseguentemente proposte ai fini del relativo adeguamento.

**Tabella 1**

D.lgs. 201/2022		Delibera n. 154/2019 (Allegato "A")	
Disposizione (sintesi)	Riferimenti	Modifica proposta (sintesi)	Misura
Predisposizione schemi di bandi di gara e schemi di contratti tipo. Contenuti (minimi) del CdS.	art. 7, comma 2 art. 24, comma 3	Integrazione degli schemi contenenti il contenuto minimo dei CdS per ferrovia (Prospetto 1) e su strada (Prospetto 2)	2.3 Annesso 2
Individuazione costi di riferimento, schema tipo di Piano Economico-Finanziario (di seguito: PEF) e livelli minimi di qualità dei servizi	art. 7, comma 1	Messa a disposizione della matrice dei rischi (Annesso 4) e degli schemi di PEF (Annesso 5) contestualmente alla RdA, per verifica costi di riferimento	13.6 14.3 15.4
Contenuti (ulteriori) del CdS: indicatori ambientali, qualitativi e quantitativi delle prestazioni incluso accesso al servizio da parte delle persone diversamente abili	art. 7, comma 2 art. 24, comma 4	Integrazione degli obiettivi (ambientali e sociali), e relativi KPI, e dei criteri di aggiudicazione ( <i>favor</i> vs. sostenibilità sociale e ambientale) KPI e criteri di aggiudicazione oggetto di RdA e di offerta di gara	16.1 16.4 Annesso 7 20.2 20.5 (new)
Cause di incompatibilità e inconferibilità di incarichi pubblici	art. 6, comma 7	Revisione e integrazione dei riferimenti legislativi che disciplinano i criteri di nomina della commissione giudicatrice	24.2 24.5
Riconoscione periodica e pubblicità della situazione gestionale dei servizi e dell'andamento economico (inclusi investimenti), dell'efficienza, della qualità e del rispetto degli OSP indicati nel CdS	art. 25, comma 2 art. 30 art. 32, comma 4	Integrazione degli obblighi/adempimenti in materia di monitoraggio e rendicontazione del servizio	25.5 25.7 (new)
Possibilità di aggiornamento delle tariffe con metodi diversi dal <i>price-cap</i>	art. 26, commi 4 e 5	Previsione facoltà motivata di "deroga" dell'applicazione del <i>price-cap</i> ai fini di adeguamento periodico delle tariffe (fatto salvo miglioramento della qualità)	27.4 (new)

D.lgs. 201/2022		Delibera n. 154/2019 (Allegato "A")	
Disposizione (sintesi)	Riferimenti	Modifica proposta (sintesi)	Misura
Modifiche contrattuali in caso di affidamento <i>in house</i>	art. 27, comma 2	Integrazione criteri di revisione/modifiche contrattuali in caso di affidamento <i>in house</i>	28.5 (new)

Sempre con riferimento alla prima finalità sopra indicata, alcune disposizioni del d.lgs. 201/2022 non introducono nuovi adempimenti, ma afferiscono ad **ambiti sovrapponibili al quadro regolatorio vigente**, suggerendo all'Autorità, in coerenza con gli orientamenti consolidati della stessa su alcune questioni-cardine del settore - come la trasparenza, la riduzione delle asimmetrie informative e la promozione di obiettivi di miglioramento delle *performance* da prevedere nel CdS<sup>3</sup> - un intervento di supporto agli EA, al fine di garantire la corretta e uniforme applicazione dei (nuovi e vecchi) adempimenti normativi, in un'ottica di coordinamento che rafforzi l'efficienza dei servizi e l'uso di risorse pubbliche.

Il seguente quadro sinottico (Tabella 2) è dedicato a riassumere gli interventi di adeguamento proposti in tale ottica.

**Tabella 2**

D.lgs. 201/2022		Delibera n. 154/2019 (Allegato "A")	
Disposizione (sintesi)	Riferimenti	Modifica proposta (sintesi)	Misura
Obblighi informativi in capo agli EA a evidenza delle scelte delle modalità di affidamento Conformità/uniformità della Relazione di Affidamento (di seguito: RdA) alla disciplina regolatoria	art. 14, commi 2 e 3 art. 17 art. 30	Coordinamento della RdA con le nuove relazioni previste dal decreto (contenuti e tempistiche), al fine di limitare oneri amministrativi EA Predisposizione schemi-tipo diversificati di RdA (gara, <i>in house</i> ), anche in adeguamento a nuova normativa (affidamento diretto TPL per ferrovia)	Annesso 8 (new)
Trasparenza dell'operato dell'EA e di ART, anche a fini di verifica del recepimento delle "osservazioni" ex RdA ed enforcement regolazione	art. 3 art. 31	Pubblicazione delle "osservazioni" sul sito ART, con estensione tempistica a 60 gg. (orig. 45 gg.) Pubblicazione documentazione di affidamento e CdS (su sito EA)	2.2 2.4

<sup>3</sup> Anche alla luce di una consolidata conoscenza del settore acquisita.

D.lgs. 201/2022		Delibera n. 154/2019 (Allegato "A")	
Disposizione (sintesi)	Riferimenti	Modifica proposta (sintesi)	Misura
Obiettivi di efficacia, efficienza e qualità nella prestazione dei servizi e obbligo di raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione	art. 24 art. 26	Coordinamento della regolazione in termini di allocazione dei rischi, sistema di monitoraggio e (raggiungimento) degli obiettivi di efficienza/efficacia, equilibrio del CdS e meccanismi incentivanti	16.4 25.1 - 3 26.4 -5 (new)

Con riferimento invece alla seconda finalità dell'intervento di revisione sopra indicata, la tabella che segue (Tabella 3) riassume le evidenze emerse nel corso del monitoraggio applicativo della delibera n. 154/2019 svolto dagli Uffici e le conseguenti principali proposte di revisione delle originarie Misure.

In esito alle suddette attività di monitoraggio, si sono rilevate infatti adeguate motivazioni per adottare le revisioni proposte, in quanto riconducibili alle seguenti finalità, ritenute non differibili:

- 1) garantire un'effettiva ed efficace **applicazione della regolazione vigente**, anche in adeguamento all'attuale scenario di settore e ai relativi effetti post-pandemici, di cui si fornirà ampia trattazione al successivo § 2.1.1, nonché all'entrata in vigore delle disposizioni ex art. 8, paragrafo 2, punto iii) del regolamento (CE) 1370/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia (di seguito: Regolamento o regolamento (CE) 1370/2008), in virtù delle quali, a partire dal 26 dicembre 2023, l'affidamento diretto di servizi di TPL per ferrovia sarà possibile solo al verificarsi delle condizioni di cui all'art. 5, paragrafo 4bis, del medesimo regolamento (cessando l'applicabilità dell'art. 5, paragrafo 6);
- 2) promuovere (ulteriormente) il **consolidamento dei principi regolatori** del settore, attraverso l'adozione di comportamenti uniformi (oltre che coerenti con le discipline vigente) da parte dei soggetti regolati, basati su nuovi strumenti operativi dedicati e/o grazie a una più adeguata specificazione della disciplina regolatoria da applicare.

L'ultima colonna della Tabella 3 è pertanto finalizzata proprio a identificare le (sudette) finalità sottese a ogni singolo intervento di modifica proposto.

**Tabella 3**

Evidenza monitoraggio (sintesi)	Delibera n. 154/2019 (Allegato "A")		Finalità
	Modifica proposta	Misura	
Inerzia del settore (i.p. TPL su strada), con frequente ricorso a proroghe ex art. 4.4. o 5.5 del Regolamento, non assoggettate alla regolazione	Applicabilità delle misure regolatorie in caso di proroghe dei CdS: adozione delle disposizioni/condizioni più favorevoli per la gestione del servizio (discrez. EA)	1.7 (new)	1)
Flessibilità del CdS e rispondenza dell'offerta all'evoluzione della domanda di mobilità	Integrazione dei criteri di aggiudicazione ( <i>favor</i> vs. innovazione tecnologica e multimodalità)	20.1	1)

Evidenza monitoraggio (sintesi)	Delibera n. 154/2019 (Allegato "A")		Finalità
	Modifica proposta	Misura	
	Integrazione del CdS (Programma di Esercizio) con introduzione servizi flessibili e soluzioni d'integrazione con mobilità condivisa	1.8 Annesso 2 (Prosp. 2)	2)
Modalità/vincoli di messa a disposizione dei beni finanziati, con specifico riferimento ai cespiti parzialmente acquistati con risorse pubbliche	Specificazione dei criteri di messa a disposizione e dei relativi vincoli, con diversificazione beni interamente <i>versus</i> parzialmente finanziati	6.3	1)
Ambito applicativo della consultazione degli <i>stakeholder</i> , con specifico riferimento all'affidamento diretto/ <i>in house</i> (e differenze rispetto alla gara)	Facoltà dell'EA di integrare RdA con PRO <i>ex</i> delibera n. 120/2018 (affidamento diretto/ <i>in house</i> di servizio di TPL ferroviario)  Diversificazione dei contenuti della consultazione in caso di procedura non competitiva. Specificazione dei soggetti da coinvolgere.	2.2  4.7 (new) 4.8	2)
Compilazione degli schemi d contabilità regolatoria (Annesso 3), con specifico riferimento al <i>format</i> "Elenco del personale in servizio"	Modifica delle tempistiche di trasmissione del <i>format</i> "Elenco del personale in servizio", da annuale a <i>una tantum</i> (a scadenza CdS)	12.11 (new)	2)
Effettivo trasferimento del rischio operativo dall'EA all'IA e adozione misure di mitigazione per l'equilibrio del PEF	Revisione complessiva della matrice dei rischi	Annesso 4	2)
Interpretazione/quantificazione delle voci degli schemi di PEF (Annesso 5) e relativa correlazione con le voci della contabilità regolatoria (Annesso 3)	Coordinamento voci Annesso 5 <i>versus</i> Annesso 3 (schemi di contabilità regolatoria), e revisione complessiva delle "Indicazioni metodologiche per la redazione del PEF" (Annesso 5b)	Annesso 5	2)

Nei paragrafi successivi è approfondita la trattazione di dettaglio di ciascuna delle revisioni proposte alle Misure interessate, incluse le specifiche motivazioni e le opzioni regolatorie adottate.

In allegato al presente Documento ([Allegato 1](#)) è infine riportata una tabella di sintesi delle revisioni di cui al documento di consultazione, predisposta sequenzialmente in funzione della struttura dell'atto originario e delle relative Misure interessate.

## 2.1 Oggetto, finalità e ambito di applicazione (Misura 1, Annesso 1)

La **Misura 1**, nella sua attuale formulazione, definisce l'ambito soggettivo, oggettivo e temporale di applicazione della regolazione; la Misura disciplina in particolare:

- le procedure interessate (punto 1), chiarendo, innanzitutto, che le misure regolatorie sono applicabili a tutte le modalità di affidamento dei servizi di TPL su strada consentite dall'ordinamento (competitive e non competitive) e a tutte le relative forme previste (appalto e concessione);
- i fondamenti legislativi di attribuzione in capo all'Autorità delle competenze regolatorie in materia di affidamento dei servizi di TPL (punto 2);
- i destinatari della regolazione (punto 3), con riferimento specificatamente agli EA, agli IA e ai GU dei servizi di TPL interessati;
- l'ambito temporale di applicazione e relativi *distinguo* (punti 4 – 5), con specifico riferimento alla Misura 12 (punto 6);
- il limite *de minimis* corrispondente alla soglia di 50.000 vett\*km/anno (punto 7), al di sotto del quale la regolazione non trova applicazione;
- l'eventuale possibilità di estendere l'applicazione delle Misure ai servizi di trasporto passeggeri per via navigabile interna e su impianti fissi (punto 8).

Nell'ultimo triennio, l'impatto pandemico e post-pandemico sul settore ha inciso e, in parte, accelerato alcune tendenze di cambiamento tecnico-economico del mercato/settore della mobilità, oltre ad aver comportato l'adozione di nuovi provvedimenti legislativi che hanno inevitabilmente impatto anche sulla regolazione. Le modifiche proposte alla Misura sono quindi correlate ai nuovi scenari prefiguratisi, sulla base degli esiti del monitoraggio dell'applicazione della delibera n. 154/2019, come nel seguito specificato.

In particolare, il procedimento di revisione ha interessato significativamente l'originario ambito oggettivo di applicazione della delibera n. 154/2019 (vd. successivo § 2.1.1) e in forma meno rilevante il relativo ambito temporale (§ 2.1.2), mentre i destinatari della regolazione (EA, IA e GU) sono rimasti immutati.

### 2.1.1. *L'ambito oggettivo di applicazione*

Le necessità di fronteggiare le ricadute conseguenti alla situazione emergenziale, nonché di rendere più agevole il conseguimento degli obiettivi di investimento del PNRR, ha condotto all'adozione di provvedimenti legislativi volti a favorire nuove possibilità di applicazione dell'istituto della **proroga dei CdS**. In particolare:

- l'art. 92 comma 4-ter, del decreto-legge n. 18 del 17 marzo 2020 (di seguito: d.l. 18/2020) ha consentito di sospendere le procedure di affidamento in corso al 23 febbraio 2020 fino al termine delle misure di contenimento della pandemia, con facoltà di proroga dei vigenti CdS fino a dodici mesi successivi alla dichiarazione di conclusione dell'emergenza (fissata, da ultima nel 31 marzo 2022);
- l'art. 24, comma 5-bis, del decreto-legge n. 4 del 27 gennaio 2022 (di seguito: d.l. 4/2022), al fine di sostenere gli operatori del settore e i relativi investimenti, ha consentito l'applicazione dell'art. 4, paragrafo 4, del regolamento (CE) 1370/2007<sup>4</sup>, nel caso in cui il gestore dei servizi di TPL si vincoli ad effettuare anche parzialmente, in autofinanziamento e sulla base di un PEF rispettoso delle disposizioni e delle misure regolatorie vigenti, significativi investimenti, anche in esecuzione o ad integrazione degli interventi afferenti al PNRR o di altri strumenti finanziari, orientati alla sostenibilità ambientale e al miglioramento dei servizi di trasporto dei passeggeri, aventi un periodo di ammortamento che vada oltre la scadenza dell'affidamento; tale proroga non può in ogni caso superare il termine del 31 dicembre 2026.

Le citate nuove disposizioni legislative hanno di fatto sensibilmente incrementato il ricorso da parte degli EA all'istituto della proroga, peraltro **già ampiamente utilizzato nel settore**: dalle attività di monitoraggio svolte dagli Uffici negli anni di prima applicazione della delibera n. 154/2019 è infatti emerso come in numerosi casi i CdS in scadenza siano (stati) oggetto di reiterati prolungamenti della validità, nell'alveo di quanto consentito dalla normativa vigente, con il risultato che l'effettiva adozione della regolazione approvata dall'Autorità è stata posticipata, sterilizzandone gli effetti.

<sup>4</sup> Il citato art. 4, paragrafo 4 del Regolamento, dispone che: *“la durata del contratto di servizio pubblico può essere prorogata, al massimo, del 50 % se l'operatore del servizio pubblico fornisce beni di entità significativa in rapporto all'insieme dei beni necessari per la fornitura dei servizi di trasporto di passeggeri oggetto del contratto”* (enfasi aggiunta).

Pertanto, al fine di garantirne la pronta applicazione e di conseguire le finalità regolatorie ad essa sottese, si è ritenuto necessario disciplinare l'avvio di un **percorso virtuoso di adozione delle disposizioni regolatorie** che costituiscono condizioni più vantaggiose per gli enti affidanti, a fini di miglioramento del servizio di trasporto interessato, in termini in particolare di efficienza ed economicità.

Gli Uffici dell'Autorità già in passato hanno più volte manifestato l'opportunità che le eventuali proroghe siano considerate valide opportunità di introduzione di alcuni (nuovi) strumenti introdotti dalla regolazione; tale auspicio, peraltro, ha trovato sostegno anche in recenti pronunce del giudice amministrativo che hanno sancito, in particolare con riguardo alle proroghe per investimenti *ex art. 4, paragrafo 4, del Regolamento*<sup>5</sup>, l'opportunità che **gli EA adottino le misure normative e regolatorie vigenti al momento della concessione della proroga e che rappresentano condizioni più favorevoli** per la stazione appaltante. Tale orientamento è peraltro confermato anche dal dettame dell'art. 24, comma 5-bis, del d.l. 4/2022, ove l'applicabilità della regolazione economica che incide sull'elaborazione del PEF è sancita direttamente dalla stessa disposizione, costituendo pertanto un autonomo presupposto per l'applicabilità della disciplina correlata (Misure 14 e 15 e Annesso 5 della delibera n. 154/2019)<sup>6</sup>.

Alla luce di quanto sopra, nell'ambito del procedimento di revisione in oggetto, è proposta l'introduzione del **nuovo punto 8**, che disciplina le modalità di **applicazione della delibera in caso di proroga** di un CdS vigente da parte dell'EA, prevedendo proprio l'adozione delle disposizioni regolatorie che costituiscono condizioni più favorevoli per la gestione del servizio oggetto di affidamento a fini di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza, ovviamente qualora il CdS originario ne sia sprovvisto, con riferimento in particolare a: il processo di allocazione dei rischi tra le Parti (adottando la prevista matrice di riferimento), la predisposizione del PEF (adempimento già previsto nella regolazione e imposto dal nuovo quadro legislativo), ai fini di garantire la verifica e il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario del CdS, e l'individuazione di appositi KPI di efficienza/efficacia, oggetto di monitoraggio e rendicontazione, unitamente alla predisposizione del correlato PAD, al fine di garantire adeguate condizioni di trasparenza dell'operato dell'EA/IA e delle relative prestazioni raggiunte.

Gli atti amministrativi adottati dall'EA (delibera/determina di proroga del CdS e/o altro documento di riferimento, *addendum* contrattuale) dovranno essere oggetto di **pubblicazione sul proprio sito web** istituzionale, al fine di garantire adeguate condizioni di trasparenza e coerenza delle scelte adottate, come

<sup>5</sup> In proposito il TAR Piemonte, con la sentenza n. 219/2020 del 27 marzo 2020, riguardo alla rivalutazione degli obblighi in caso di proroga, ha statuito che *"la revisione ed il riassetto delle condizioni economico finanziarie, finalizzate al mantenimento del relativo equilibrio, sono connaturate alla gestione di un contratto di servizio concessorio come quello in argomento. Di conseguenza appaiono anche compatibili con la definizione del contenuto di una proroga come quella prevista all'art. 4.4 del Regolamento CE n. 1370/07"*. Quindi il medesimo TAR ha sancito che la proroga *ex art. 4.4. del Regolamento* *"costituisce [...] un momento gestionale del tutto assimilabile alla chiusura e al riavvio di un periodo regolatorio"*. Il medesimo TAR ha inoltre evidenziato che *"(l)e previsioni introdotte nell'atto di proroga sono conformi a quanto previsto dal recente Atto di Regolazione di cui alla Delibera n. 154/2019 dell'Autorità di regolazione dei trasporti che, per quanto successivo agli atti impugnati, si configura comunque come utile parametro di riferimento per valutarne la legittimità"*.

Nel medesimo ambito, ancor più recentemente, il Consiglio di Stato, analizzando la disciplina delle proroghe cosiddette emergenziali dell'art. 5, paragrafo 5 del Regolamento, in connessione con l'applicazione del disposto dell'art. 92, comma 4-ter del d.l. 18/2020, ha messo in evidenza come tali istituti abbiano la finalità di evitare l'interruzione del servizio, quando non sia possibile per circostanze imprevedibili (quali l'emergenza pandemica) procedere all'affidamento del servizio secondo le ordinarie modalità, ma anche come il Regolamento sia chiaro nel sottoporre anche questi affidamenti alle norme sulle compensazioni stabilite dall'art. 6 e dell'Allegato, senza operare alcuna distinzione fra le diverse modalità di proroga disciplinate dal paragrafo 5. Il Consiglio di Stato, inoltre, rileva quali siano le conseguenze di tale ricostruzione sull'applicabilità dei regolamenti e della regolazione attuative delle disposizioni del Regolamento. In particolare, in sede di verifica dell'applicabilità del d.m. (MIT) 157/2018 sui costi standard del TPL, sancisce che *"tutte le forme di affidamento del servizio in emergenza, quale previste dall'art. 5 paragrafo 5 del medesimo Regolamento, devono considerarsi quali forme di affidamento diretto consentite dal Regolamento, con la conseguenza che, ai fini dell'applicabilità del D.M., deve avversi riguardo, in ipotesi di proroga, non alla data dell'affidamento originario, ma alla data della disposta proroga"* (cfr. Cons. di Stato, Sez. V, 11 luglio 2022 n. 5754; enfasi aggiunta).

<sup>6</sup> La disposizione di legge richiama espressamente la regolazione di settore, imponendone l'applicazione con riferimento alla predisposizione del PEF; sul tema, l'Autorità ha avuto modo di segnalare a tutti gli EA, per il tramite delle Regioni, le modalità applicative della disposizione con riferimento alle misure regolatorie della delibera n. 154/2019 da applicare (nota ART prot. n. 1346/2023 del 27/01/2023).

peraltro dovrebbe già di consuetudine avvenire, trattandosi di atti pubblici; i medesimi atti, inoltre, dovranno essere trasmessi all'Autorità, anche per consentirne le relative attività di vigilanza, in esito alle quali l'Autorità stessa potrà segnalare eventuali elementi di incoerenza o non conformità alla regolazione vigente, consentendo all'EA di assumere le opportune azioni correttive.

Sul tema della pubblicazione/trasmissione ad ART degli atti amministrativi si tornerà ampiamente al successivo § 2.2, cui si rimanda per ulteriori approfondimenti.

Con riferimento ai CdS interessati e al relativo volume di produzione, resta invece **immutato** l'originario regime di deroga dall'applicazione della delibera nei casi in cui non è prevista la pubblicazione dell'avviso di pre-informazione *ex art. 7, paragrafo 2, del Regolamento*; ciò vale in particolare quindi per un CdS che *"riguardi una fornitura annuale di meno di 50 000 chilometri di servizi di trasporto pubblico di passeggeri"*.

In relazione, infine, ai servizi di TPL interessati dalla regolazione, va evidenziato come, nella **nuova Comunicazione interpretativa** del regolamento (CE) 1370/2007 del 26 giugno 2023 (di seguito: Comunicazione)<sup>7</sup>, la Commissione abbia ulteriormente chiarito alcuni aspetti relativi all'ambito applicativo del Regolamento (di cui all'art. 1, paragrafo 2), dei quali occorre tener conto nel presente procedimento di revisione della delibera n. 154/2019.

In particolare, per quanto qui di interesse, la Commissione ha precisato che:

- a) *"(s)e i servizi di trasporto pubblico su richiesta sono oggetto di un diritto di esclusiva e/o di una compensazione in cambio dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, in particolare per quanto riguarda la disponibilità obbligatoria del servizio, e soddisfano i requisiti di cui all'articolo 2, lettera a), del regolamento, ossia sono di interesse economico generale e sono offerti al pubblico senza discriminazione e in maniera continuativa, la Commissione ritiene che rientrino anche nell'ambito di applicazione dell'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento"*;
- b) in relazione ai *"servizi prestati con veicoli a fune"* la Commissione ritiene che rientrino nell'ambito applicativo del Regolamento solo *"se sono forniti da veicoli che hanno un contatto costante con la strada o con la rotaia"* (i.e. funicolari).

Quanto espresso dalla Commissione, con riferimento ai summenzionati *"servizi di trasporto pubblico su richiesta"* (sub. a), più tipicamente identificati come **servizi flessibili**, tra cui rientrano i servizi a chiamata (*Demand Responsive Transport* – DRT), sembra cogliere un fondamentale aspetto evolutivo del settore, anche in questo caso più volte sottolineato dagli Uffici dell'Autorità: la progressiva affermazione, per le ricadute post-emergenziali e specialmente in ambito urbano, di nuove forme di mobilità condivisa (*sharing mobility* e micromobilità) e di soluzioni tecnologiche innovative a supporto dei servizi TPL (*Intelligent Transport Systems* - ITS), di cui proprio i servizi a chiamata/DRT rappresentano un esempio, unitamente ai sistemi di monitoraggio automatico dei mezzi (AVM, contapasseggeri) e alle soluzioni di infomobilità a bordo/a terra (tempi di arrivo in fermata e/o affollamento dei mezzi in tempo reale), sino ai paradigmi della mobilità come servizio (MaaS)<sup>8</sup>.

A tali servizi ha dedicato attenzione anche il d.lgs. 201/2022 che, agli artt. 10-13, disciplina, in generale, l'istituzione di *"servizi di interesse economico generale di livello locale diversi da quelli già previsti dalla legge"*, stabilendo che gli Enti locali favoriscano, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, e delle imprese, anche con apposite agevolazioni e semplificazioni, e provvedano, sulla base di un'apposita istruttoria le cui risultanze possono essere sottoposte a consultazione pubblica, a verificare l'inidoneità dei servizi già presenti sul mercato a soddisfare le esigenze della comunità locale. Potrebbe sussistere anche per questi servizi, nella misura in cui facciano parte del

<sup>7</sup> Comunicazione della Commissione sugli orientamenti interpretativi concernenti il regolamento (CE) n. 1370/2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia (2023/C 222/01) del 26/06/2023.

<sup>8</sup> In quest'ottica, rileva anche quanto previsto nel PNRR (Missione M1C1 - Misura 1.4.6) per lo sviluppo di nuovi servizi alla mobilità, basati sull'adozione di soluzioni MaaS nelle città metropolitane, per digitalizzare i trasporti locali e fornire agli utenti un'esperienza di mobilità integrata multimodale.

sistema di mobilità pubblica e siano soggetti a OSP, anche se di tipo orizzontale<sup>9</sup>, un'esigenza di regolazione uniforme della qualità erogata, attraverso tuttavia indicatori di tipo diverso da quelli per i servizi di linea tradizionali. Sui servizi di nuova mobilità e, in generale, su una offerta più flessibile non sono state formulate ipotesi di regolazione, ma si attendono contributi dai vari *stakeholders* in merito al loro assoggettamento a CMQ, sia nell'ambito di CdS, sia in regime di OSP “orizzontale”.

Tali sviluppi ricadono pienamente nell'ambito di interesse degli EA, oltre che dell'Autorità, prevedendo sia un adeguato grado di innovazione tecnologica<sup>10</sup>, sia un'opportuna forma di **contrattualizzazione integrata** dei servizi di TPL c.d. “tradizionali” con le nuove soluzioni di trasporto pubblico, in particolare DRT, tema che sarà ampiamente ripreso al successivo § 2.2.

Alla luce dei nuovi scenari operativi summenzionati e dell'avvenuta pubblicazione della Comunicazione della Commissione, si è ritenuto opportuno proporre l'**integrazione del punto interessato** della Misura in oggetto, al fine di specificare che, qualora in un determinato ambito territoriale siano operativi servizi flessibili assoggettati a OSP, anche beneficiari di diritto di esclusiva e/o compensazione pubblica, è facoltà dell'EA **applicare le misure regolatorie anche a tali servizi**, favorendone quindi la (auspicabile) piena integrazione con i servizi di TPL di linea “tradizionali”.

Correlatamente è stata introdotta la **nuova definizione di “Servizi di trasporto flessibili”** (lettera dd) della dedicata Sezione del documento di consultazione, che da un lato mutua quanto espresso proprio dalla Commissione in merito ai “servizi su richiesta” (vd. § 2.1.6, della Comunicazione) e, dall'altra, è coerente con la disciplina prima richiamata che il d.lgs. 201/2022 introduce per i servizi pubblici locali di nuova istituzione.

Nel solco del medesimo ragionamento, si è anche ritenuto opportuno **integrare l'originaria definizione di “Servizi di trasporto pubblico locale (TPL)”** di cui alla **lettera cc**) della dedicata Sezione dello documento di consultazione, specificando che le modalità di trasporto interessate possono comprendere la via terrestre – su strada (mediante autobus, filobus, tram e metropolitane), per ferrovia o altre infrastrutture (es. impianti a fune) – ma anche la via marittima o aerea, non escludibile in virtù di futuri sviluppi tecnologici che portino alla commercializzazione di nuovi mezzi di trasporto aerei/navali ad esclusiva diffusione locale. Resta fermo il fatto che il **perimetro applicativo** dell'atto regolatorio è **circoscritto ai servizi di TPL su strada e per ferrovia**, come specificato dalla Misura 1, punto 1.

In tale ambito, una specifica riflessione meritano i **servizi “a fune”**, già oggetto di precisazioni da parte della Commissione (vd. precedente sub b), richiamando la recente Sentenza della Corte di Giustizia Europea/Quinta Sezione (CGUE), Causa C-186/22 del 19 ottobre 2023, che chiarisce come le disposizioni del regolamento (CE) 1370/2007 “non si applicano a un modo di trasporto quale la funivia”, in quanto trattasi di un “*impianto a fune i cui i veicoli sono tenuti sospesi*”, mentre la norma per “*servizi di trasporto di passeggeri su strada e con altri modi di trasporto su rotaia altri modi di trasporto su rotaia*” si riferisce “*a modi di trasporto caratterizzati dallo spostamento di veicoli su un binario formato da una sola guida o da più guide parallele*”, includendosi quindi le funicolari, oltre ovviamente ai tram e alla metropolitana.

Alla luce di quanto sopra, per evitare possibili incoerenze con il quadro normativo definitosi, si è ritenuto opportuno **modificare il punto interessato** della Misura 1 **espungendo il riferimento alle funivie**, ossia escludendo tale modalità di trasporto dal perimetro applicativo dell'atto di regolazione<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> L'art. 12 del d.lgs. 201/2022 stabilisce, in proposito, che nel caso in cui risulti necessaria l'istituzione di un servizio pubblico per garantire le esigenze delle comunità locali, l'ente locale verifica se la prestazione del servizio possa essere assicurata attraverso l'imposizione di obblighi di servizio pubblico a carico di uno o più operatori, senza restrizioni del numero di soggetti abilitati a operare sul mercato.

<sup>10</sup> Anche mediante l'introduzione *ad hoc* di criteri premianti nell'aggiudicazione delle offerte (vd. § 2.9).

<sup>11</sup> Tenuto anche conto di quanto ribadito nella citata Sentenza della CGUE in merito all'applicabilità del Regolamento, ossia che “*tale regolamento non si applica a un contratto misto di servizi pubblici di trasporto multimodale di passeggeri comprendente il trasporto con tramvia, funicolare e funivia, anche in un contesto in cui il trasporto su rotaia rappresenta la parte maggioritaria dei servizi di trasporto affidati in gestione*”.

Resta fermo il fatto che la formulazione prevede l'applicabilità della regolazione ai servizi su impianti fissi (intesi come funicolari) e per via navigabile interna solo qualora *“integrati entro una rete urbana, suburbana o regionale più estesa”*. Tale criterio mantiene infatti piena idoneità e coerenza: in considerazione della particolarità di tali servizi, spesso funzionali a un esclusivo uso turistico/riconoscitivo, non configurabile come “servizio minimo”<sup>12</sup>, l'estensione della regolazione è opportuno avvenga soltanto nei casi in cui essa possa essere maggiormente efficace, e quindi qualora i servizi summenzionati rientrino nella rete (dei servizi minimi) di TPL e nell'ambito di affidamenti intermodali nei quali in particolare le funicolari rappresentino soluzioni integrative di un sistema complessivo di mobilità urbana, suburbana o regionale più estesa, anche (ma non necessariamente) con riferimento al sistema tariffario vigente, tale da prevedere un'integrazione dei titoli di viaggio necessari ad accedere ai servizi.

#### 2.1.2. *L'ambito temporale di applicazione*

Di minore portata, benché degne di illustrazione, sono le modifiche proposte in merito alle tempistiche di adozione della nuova regolazione, al termine del processo di revisione in oggetto.

L'impostazione generale è rimasta immutata, salvo alcune specificazioni a scopo chiarificatorio, con riferimento in particolare al fatto che **le misure regolatorie si applicano a (tutta) la documentazione di affidamento**, definita e predisposta dall'EA in funzione della modalità di affidamento scelta (gara, procedura ristretta, affidamento diretto o *in house*), inclusi gli schemi di CdS.

Pertanto, è stata proposta una lieve **modifica testuale del punto 4 della Misura 1**, che tiene conto dell'applicabilità della delibera all'intero “pacchetto” di documentazione che disciplina la procedura di affidamento adottata (e non solo il CdS), in funzione della data di pubblicazione del bando di gara/lettera d'invito o della delibera di affidamento “diretto”, ferma restando l'adozione delle Misure per i CdS vigenti in occasione della revisione del PEF, al termine del primo periodo regolatorio, e in occasione di revisione del CdS con contestuale revisione del PEF.

La disciplina regolatoria è invece immutata con riferimento ai restanti punti della Misura.

### 2.2 **Affidamento del servizio e contenuto minimo obbligatorio del Contratto (Misura 2, Annesso 2)**

La Misura 2 disciplina il tema della scelta/illustrazione da parte dell'EA delle modalità di affidamento dei servizi di TPL, nonché dei contenuti minimi che devono caratterizzare i relativi CdS.

La Misura originaria prevedeva 3 punti:

- il **punto 1** richiama l'applicazione dei criteri di cui alla delibera dell'Autorità n. 48/2017 del 30 marzo 2017 (di seguito: delibera n. 48/2017), ai fini dell'individuazione dei lotti di servizi di TPL da affidare;
- il **punto 2** introduce lo strumento della Relazione di Affidamento (di seguito: RdA), finalizzata a garantire adeguate condizioni di trasparenza delle scelte operate dall'EA nella definizione delle modalità di affidamento, prevedendo la possibilità per l'Autorità di esprimere le proprie osservazioni, entro 45 giorni dalla ricezione della RdA;
- il **punto 3** richiama invece l'obbligo di stipula del CdS tra EA e IA, già normata dall'art. 19 del d.lgs. 422/97; allo scopo, all'interno di un apposito schema di riferimento (**Annesso 2**, Prospetti 1 e 2), sono stati definiti i contenuti minimi che devono essere assicurati dall'EA, in funzione della tipologia di servizio da affidare (TPL per ferrovia e/o su strada), ferma restando la necessità che il CdS sia parte integrante della documentazione (di seguito, per brevità: documentazione di affidamento).

Le modifiche proposte alla Misura sono correlate sia ai nuovi adempimenti disposti dal d.lgs. 201/2022, sia agli esiti del monitoraggio dell'applicazione della delibera n. 154/2019, come nel seguito specificato.

<sup>12</sup> Ex art. 16 del d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422 (di seguito: d.lgs. 422/97).

Con riferimento al **punto 1**, si è proposta una mera **riformulazione del testo** originario, tenuto conto del fatto che, come noto, non sempre vi è univoca corrispondenza tra l'EA e il **"soggetto competente"** all'individuazione dei lotti di servizi di TPL da affidare, ai sensi della richiamata delibera n. 48/2017.

Si vuol tuttavia cogliere l'occasione per soffermarsi sulla **sequenzialità logico-temporale** che lega la suddetta delibera n. 48/2017 con la delibera n. 154/2019, oggetto della presente revisione. Va infatti evidenziato che il processo d'individuazione dei lotti di affidamento, disciplinato dalla delibera n. 48/2017, è da considerarsi prodromico alla fase di avvio delle procedure di affidamento dei servizi interessati, di cui alla delibera in oggetto. Infatti, solo un (necessario e) adeguato dimensionamento e perimetrazione dei lotti, in relazione alla domanda da soddisfare (anche di tipo debole), al contesto socio-economico e di mercato, alle caratteristiche della rete di trasporti locali e degli OSP da imporre al TPL, potrà garantire il corretto svolgimento della successiva procedura di affidamento, specialmente in caso di gara. Pertanto, anche il **rapporto tra la c.d. "Relazione dei Lotti"**, prevista dalla delibera n. 48/2017 in esito alle valutazioni summenzionate (di seguito: **RdL**), e la **RdA** di cui alla presente Misura è strettamente correlato a logiche sequenziali, anche in relazione alle valutazioni in capo all'Autorità, che vedono necessariamente prima lo svolgimento delle opportune istruttorie sulla **RdL** e solo successivamente l'analisi della **RdA** dei servizi (in parte o *in toto*) interessati.

Con riferimento al **punto 2**, l'entrata in vigore del d.lgs. 201/2022 impone una **riflessione sui contenuti della RdA**: i nuovi e diversi obblighi informativi previsti dal decreto in capo agli EA, finalizzati a dare evidenza delle scelte compiute in relazione alle modalità di affidamento prescelte, si pongono infatti in stretta connessione con le finalità della regolazione e, in particolare, con lo strumento della **RdA**.

Ciò vale soprattutto con riferimento alle disposizioni contenute nei seguenti articoli del d.lgs. 201/2022:

- a) l'art. 14, ove si prevede la predisposizione da parte dell'EA di una **"apposita relazione"** (di seguito: **relazione ex art. 14**), che descrive **"le caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali"** e illustra la modalità di gestione del servizio prescelta in relazione alla **"situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, [...] nonché dei risultati della eventuale gestione precedente"** (comma 2); nella medesima relazione **"sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovraccompensazioni"** (comma 3);
- b) l'art. 17, comma 2, che prevede, in caso di affidamento *in house*, l'obbligo da parte dell'EA di adottare una **deliberazione di affidamento** (di seguito: **deliberazione ex art. 17**), in cui sono descritte le motivazioni della scelta, dando conto **"delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando [...] i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house"**;
- c) l'art. 31, comma 2, che prevede che, sia la relazione ex art. 14, sia la deliberazione ex art. 17, siano **"pubblicati senza indugio sul sito istituzionale dell'ente affidante e trasmessi contestualmente all'ANAC, che provvede alla loro immediata pubblicazione sul proprio portale"**;
- d) l'art. 37, comma 1, lett. h), che ha disposto l'**abrogazione, inter alia, dell'art. 34, comma 20**, del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221 (di seguito: d.l. 177/2021).

Si è pertanto reso necessario valutare adeguati interventi di coordinamento tra le nuove disposizioni legislative e la disciplina regolatoria vigente, al fine di evitare sovrapposizioni e aggravi istruttori in capo agli EA, pur mantenendo inalterati gli elementi necessari ad assolvere al mandato che il legislatore ha affidato all'Autorità e in modo che gli aspetti oggetto di trattazione nella **RdA** siano poi anche spendibili, a beneficio dell'EA, in sede di adempimento degli obblighi informativi previsti dal decreto.

In particolare, le valutazioni si sono concentrate sull'**ambito temporale** in cui si collocano rispettivamente la RdA, la relazione *ex art. 14* e la deliberazione *ex art. 17*, nonché l'eventuale corrispondenza/attinenza dell'**ambito oggettivo**, ossia dei contenuti dei singoli atti previsti dalle disposizioni normative.

Ai sensi della regolazione vigente, la RdA deve essere redatta dall'EA e inviata all'Autorità dopo la consultazione degli *stakeholder* di cui alla Misura 4, punto 6, della citata delibera n. 154/2019 e *“costituisce parte integrante della documentazione che disciplina la procedura di affidamento”*. Ciò colloca la RdA in un preciso arco temporale: subito **prima della pubblicazione** della documentazione di affidamento (di cui è parte integrante), quindi a valle della scelta operata dall'EA circa la modalità di affidamento.

Diversamente, il d.lgs. 201/2022 impone la predisposizione della relazione *ex art. 14* *“prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio”* (enfasi aggiunta), quindi in un arco temporale ben precedente rispetto alla RdA, a livello teorico immediatamente successivo alla scelta della modalità di affidamento e, pertanto, alla pubblicazione dell'avviso di pre-informazione ai sensi dell'art. 7, paragrafo 2, del regolamento (CE) 1370/2007, prevedendo peraltro contenuti ben distinti.

Da sottolineare che, proprio in ragione della fase temporale in cui è collocata, la relazione *ex art. 14* non può essere accompagnata dal PEF, che infatti viene «acquisito all'esito della procedura», né dal CdS che, di norma, vengono predisposti dall'EA in una fase prossima alla stipula del contratto (in caso di affidamento diretto o *in house*) o alla pubblicazione della documentazione di gara, in esito alle verifiche economiche e alla consultazione degli *stakeholder* previste dalla regolazione dell'Autorità.

In una fase così preliminare della procedura di affidamento che, a rigore, dovrebbe precedere la pubblicazione dell'avviso di pre-informazione (cfr. Allegato 2), è invece da enfatizzare nella relazione *ex art. 14* l'illustrazione della scelta del regime di fornitura del servizio, se in regime di OSP con le eventuali compensazioni (rif. comma 3 del citato articolo del d.lgs. 201/2022), e altre scelte propedeutiche all'(eventuale) affidamento, come la individuazione dei lotti.<sup>13</sup>

Valutazioni differenti si possono invece fare con riferimento alla deliberazione *ex art. 17*, da predisporre, come detto, solo in caso di affidamento *in house*: benché la finalità sia ovviamente differente (la delibera ha lo scopo di motivare la scelta del mancato ricorso al mercato), il contenuto di tale atto (vd. precedente sub. b) trova effettivamente **ampi elementi di convergenza con la RdA**, imponendo peraltro, per il grado di dettaglio analitico previsto, una prossimità anche della relativa collocazione temporale, seppure non esplicitamente definita nel decreto.

Sulla base delle valutazioni svolte, il nuovo scenario normativo configura:

- la necessità per l'EA di predisporre **due distinte “relazioni”**, ai sensi rispettivamente di quanto disposto dall'art. 14 del d.lgs. 201/2022 e dalla Misura in oggetto (RdA), tenuto conto del differente ambito temporale e oggettivo che le caratterizzano; quindi, la relazione *ex art. 14* e la RdA non possono, né devono, coincidere;
- la possibilità per l'EA di **utilizzare i contenuti della RdA**, una volta ultimata l'istruttoria di valutazione dell'Autorità, **per la redazione della deliberazione di affidamento** prevista dall'art. 17 del d.lgs. 201/2022; quindi, ove ritenuto opportuno, la RdA potrà essere assunta dall'EA come parte (integrante) della deliberazione *ex art. 17*;
- la necessità di **aggiornare la definizione di “Relazione di Affidamento (RdA)”** riportata nella rispettiva sezione dell'Allegato “A” alla delibera n. 154/2019 (lettera z), in relazione alla citata abrogazione dell'art. 34, comma 20, del d.l. 179/2012.

<sup>13</sup> Alcuni contenuti della relazione *ex art. 14* parrebbero addirittura maggiormente attinenti alla c.d. “Relazione dei Lotti” *ex delibera 48/2017* (vd. Misure 4.11 e 6.2), ferma restando la (possibile) diversa qualificazione del soggetto competente, con riferimento in particolare agli aspetti degli OSP e delle compensazioni pubbliche.

A fini di ulteriore approfondimento delle valutazioni svolte, in allegato sono riportati:

- lo schema riassuntivo degli adempimenti in capo agli EA dei servizi di TPL su strada (Allegato 2), con specifico riferimento alle nuove disposizioni del d.lgs. 201/2022 e alla regolazione approvata dall'Autorità (delibere 48/2017 e 154/2019);
- il quadro sinottico dei contenuti della deliberazione *ex art. 17 versus la RdA* (Allegato 3), tenuto anche conto della evoluzione della regolazione dell'Autorità in materia<sup>14</sup>.

Sempre con riferimento alla RdA (punto 2 della Misura in oggetto), si rendono opportune alcune riflessioni alla luce di quanto emerso nel periodo di applicazione della delibera n. 154/2019, con riferimento in particolare ai seguenti aspetti:

- a) gli oneri procedurali in capo agli EA interessati;
- b) la trasparenza degli atti di affidamento correlati alla RdA;
- c) gli affidamenti diretti/*in house* di servizi ferroviari e le relative convergenze tra la RdA e il PRO, previsto dalla delibera dell'Autorità n. 120/2018 del 29 novembre 2018 (di seguito: delibera n. 120/2018);
- d) le disposizioni di cui all'art. 8, paragrafo 2, punto iii) del regolamento (CE) 1370/2008, in virtù delle quali, a partire dal 26 dicembre 2023, l'affidamento diretto di servizi di TPL per ferrovia sarà possibile solo al verificarsi delle condizioni di cui all'art. 5, paragrafo 4bis, del medesimo regolamento (cessando l'applicabilità dell'art. 5, paragrafo 6).

Con riferimento al precedente *sub a*), nel corso delle attività istruttorie svolte dagli Uffici si è constatata, in numerosi casi, la necessità di **richiedere integrazioni delle RdA trasmesse dagli EA**, al fine di garantirne un adeguato grado di coerenza e completezza rispetto ai dettami della regolazione<sup>15</sup>.

Le RdA trasmesse, infatti, si sono frequentemente rivelate “incomplete”, soprattutto in caso di affidamenti su lotti di servizi *ab origine* diversamente perimetrati, a causa dello stato di avanzamento delle valutazioni da parte dell'EA in merito a specifiche tematiche, tra cui in particolare:

- i beni strumentali qualificati come essenziali/indispensabili, tenuto anche conto delle attuali dinamiche di finanziamento pubblico per l'acquisizione di nuovo materiale rotabile;
- i beni strumentali disponibili, che non rivestono la qualifica di essenziali/indispensabili, ma che risultano comunque idonei all'utilizzo per i servizi oggetto di affidamento e sono messi a disposizione, a vario titolo, da parte del gestore uscente o di altri operatori di mercato;
- i dipendenti dell'*incumbent* da trasferire, in caso di gara, all'IA, nel rispetto delle disposizioni normative vigenti (di cui alla Misura 21 della delibera n. 154/2019);
- i ricavi da traffico afferenti (su basi di calcolo o stime) ai servizi in affidamento che compongono il lotto di affidamento interessato.

In casi di affidamento su più lotti, peraltro, la complessità non si limita solo alla perimetrazione dei beni, all'individuazione del personale interessato e/o alla quantificazione dei ricavi dell'*incumbent*, ma anche alla necessaria suddivisione di tali elementi per ciascun lotto previsto.

In tale ambito, le “*osservazioni*” formulate dall'Autorità ai sensi della Misura 2, punto 2, della delibera n. 154/2019 hanno evidenziato la necessità che questi aspetti siano adeguatamente definiti nella documentazione che disciplina la procedura di affidamento, dal momento che il permanere di elementi di aleatorietà rappresenta una potenziale barriera all'ingresso per gli operatori economici interessati, precludendone le necessarie valutazioni dei costi effettivi del servizio, anche ai fini della predisposizione del PEF in caso di gara.

<sup>14</sup> Con riferimento in particolare agli esiti dei procedimenti avviati con la citata delibera n. 22/2023 e con la delibera n. 23/2023 dell'8 febbraio 2023 recante “*costi di riferimento dei servizi di trasporto pubblico locale su strada [...]*” (di seguito, delibera n. 23/2023). Tali procedimenti, attualmente in corso, sono stati avviati nel rispetto delle disposizioni di cui all'art. 7, comma 1, del d.lgs. 201/2022.

<sup>15</sup> In tale ambito, si evidenzia che le procedure di affidamento dei servizi interessati, in caso di gara, ricadono anche nell'ambito applicativo delle verifiche di competenza dell'Autorità, di cui al comma 3 dell'art. 9 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (“*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*”), pertanto la medesima RdA è soggetta alle valutazioni di conformità di cui al Regolamento approvato con delibera dell'Autorità n. 243/2022 del 14 dicembre 2022 (di seguito: delibera n. 243/2022).

La necessità di richiedere integrazioni alla RdA originariamente trasmessa comporta un inevitabile allungamento dei tempi e degli oneri a carico dell'EA, che si ritiene potrebbero essere sensibilmente ridotti qualora gli stessi possano disporre di uno **schema di riferimento della RdA**. Pertanto, nell'ambito del presente procedimento, è proposto un nuovo Annesso (**Annesso 8**) che definisce lo schema-tipo della RdA, secondo le modalità che saranno nel seguito riprese.

Con riferimento al precedente *sub b*), va *in primis* evidenziato come il tema della trasparenza, nell'ambito della c.d. razionalità procedurale che dovrebbe contraddistinguere l'azione amministrativa, sia stato considerato *ab origine* come uno degli elementi-cardine degli obiettivi regolatori di cui alla delibera n. 154/2019<sup>16</sup>, concretatosi nella disciplina di specifici criteri e strumenti di regolazione tra i quali meritano particolare menzione ad esempio, oltre alla stessa RdA, la consultazione dei portatori d'interesse, già originariamente prevista dalla citata delibera n. 49/2015 e ampiamente innovata, per la quale si rimanda al successivo § 2.3.

In esito alle attività di monitoraggio svolte dagli Uffici si è ritenuto opportuno rafforzare ulteriormente tale fondamento, proponendo 2 distinti interventi sulla regolazione vigente, oggetto di successivo approfondimento:

- 1) la modifica del **punto 2** della Misura in oggetto, prevedendo la **pubblicazione** da parte dell'Autorità delle "osservazioni" relative alla RdA, sulla sezione "Pareri" del sito *web* istituzionale; nell'occasione, si è ritenuto opportuno adottare il termine di **60 giorni** per il rilascio delle "osservazioni" dal ricevimento della RdA;
- 2) l'introduzione di un nuovo punto (4) della Misura in oggetto, che dispone l'**obbligo in capo all'EA di pubblicare** sul proprio sito *web* istituzionale, oltre che la RdA:
  - la **documentazione che disciplina la procedura di affidamento**, da intendersi completa dei correlati atti amministrativi adottati afferenti alla procedura interessata; quindi, ove previsto, il Bando, il Disciplinare e il Capitolato di gara, con i relativi Allegati/annessi o altri documenti di riferimento, nonché la delibera a contrarre, la determina di affidamento e/o eventuali altri atti amministrativi;
  - il **CdS stipulato** con l'IA, in coerenza con quanto in merito previsto dagli atti di regolazione delle CMQ dei servizi di TPL (*infra*).

La proposta di pubblicazione delle "osservazioni" sulla RdA (oggi riservate esclusivamente al singolo EA interessato) è anche finalizzata a **rendere più trasparente l'attività di valutazione di conformità** posta in capo all'Autorità dalle nuove disposizioni previste dall'art. 9 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (di seguito: legge 118/2022) e disciplinate dalla citata delibera n. 243/2022, con la quale è stato approvato il relativo regolamento di attuazione. In tale ambito, peraltro, la pubblicazione degli esiti delle valutazioni svolte dagli Uffici sulla documentazione prodotta dagli EA (che a loro volta sono tenuti a rendere disponibile sul proprio sito *web* istituzionale la RdA corredata di allegati) rappresenta non solo un passaggio procedurale fondamentale a garanzia della massima trasparenza dell'operato dell'Autorità, ma può costituire anche un utile strumento di diffusione delle *best practice* del settore. Da precisare, in ogni caso e per quanto scontato, che la pubblicazione delle suddette "osservazioni", ove si soffermi su aspetti economico-finanziari o altri profili dell'affidamento che rivestano riservatezza, ai fini in particolare delle successive procedure concorsuali (successive anche ad affidamenti *in house*), sarà epurata dei relativi contenuti sensibili, analogamente a quanto sin da ora gli EA possono fare (ed è già prassi corrente) per le versioni della RdA da pubblicare sui siti di competenza.

Le "osservazioni" pubblicate potranno avere ad oggetto, oltre che una valutazione complessiva del documento acquisito, elementi/evidenze tali da richiedere all'EA un'integrazione o revisione della documentazione di affidamento, solo dopo le quali sarà possibile redigere la definitiva documentazione di gara, stipulare il CdS o, nel caso di affidamento *in house*, pubblicare la delibera di affidamento.

<sup>16</sup> Come si evince ampiamente anche dalla Relazione di Analisi di Impatto della Regolazione (AIR) pubblicata contestualmente alla delibera.

Contestualmente a quanto sopra, le modifiche proposte prevedono anche l'**ampliamento dei termini istruttori** (da 45 a 60 giorni), che nasce dalle attività svolte nell'ultimo triennio dagli Uffici: spesso tali attività sono rese complesse dalla **necessità di garantire adeguata accuratezza e completezza** nelle indicazioni da fornire all'EA in relazione ai contenuti della RdA, dal momento che questa fase d'interlocuzione riveste un ruolo centrale nell'affidamento e nella successiva gestione dei servizi di TPL interessati. Da tale esperienza deriva quindi la proposta di modificare la durata dell'istruttoria degli Uffici, portandola a 60 giorni.

Tenuto conto di quanto sopra, si rende necessario un approfondimento in merito alle **tempistiche di pubblicazione della RdA** da parte dell'EA, sul proprio sito *web* istituzionale, dovendosi fare un'opportuna distinzione "logica" in relazione alle diverse possibili modalità di affidamento adottabili, anche in relazione ai nuovi adempimenti del d.lgs. 201/2011.

In caso di **gara**, è preferibile che la RdA sia pubblicata dall'EA **in concomitanza con la trasmissione ad ART**, per ovvie ragioni di trasparenza e messa a disposizione dei futuri PG delle (prime) informazioni essenziali<sup>17</sup>; le eventuali successive richieste di modifica e/o integrazione, a fronte delle "osservazioni" pubblicate, dovranno essere recepite nella documentazione di gara (schema di CdS, bando, capitolato o disciplinare) prima della sua pubblicazione. L'attività di vigilanza ART, ai sensi del richiamato art. 9 della legge 118/2022, verificherà successivamente la conformità alla regolazione ART, secondo il richiamato Regolamento *ex* delibera n. 243/2022. In tale ambito, resta ferma la discrezionalità dell'EA di pubblicare (anche) una versione aggiornata della RdA (in sostituzione della prima) che tiene conto delle evidenze emerse dall'istruttoria ART. Nel caso degli **affidamenti diretti** ferroviari o diretti sotto-soglia, indipendentemente dalla modalità di trasporto interessata, si conferma la medesima indicazione<sup>18</sup>: le richieste di modifica e/o integrazione dell'Autorità dovranno essere recepite nel CdS prima della sua stipula e saranno oggetto dell'attività di monitoraggio e vigilanza degli Uffici volta ad assicurare il rispetto della regolazione vigente. Si osservi, tuttavia, come in tale ambito la fase di vigilanza in capo ad ART è evidentemente depotenziata (non applicandosi né l'art. 9 della legge 118/2022, né l'art. 17 del d.lgs. 201/2022), constatandosi pertanto una vera e propria asimmetria di disciplina normativa tra settori del trasporto pubblico.

Nel caso, infine, di affidamento **in house** lo scenario è significativamente differente: (eventuali) richieste di modifica e/o integrazione della RdA dovranno essere recepite dall'EA prima della pubblicazione della delibera di affidamento *ex* art. 17 del d.lgs. 201/2022, corredata dello schema di CdS e di PEF che, come ricordato, precede la stipula dello stesso CdS, prevedendosi un periodo di *standstill* nel quale terze parti interessate, o altre Autorità competenti, possono/potranno sindacare la scelta dell'EA. È in questa fase, in particolare, che completata l'analisi del PEFS da parte di ART, anche rispetto ai parametri di riferimento dei costi e di qualità, determinati dalla stessa in applicazione di quanto disposto dalla legge, che il sindacato di AGCM può esercitarsi compiutamente, disponendosi di tutte le evidenze anche economiche per poter valutare le ragioni del mancato ricorso al mercato. Alla luce di quanto precede, nel solo caso dell'affidamento *in house*, si ritiene risponda a criteri di semplificazione richiedere di pubblicare la RdA non già in occasione della trasmissione ad ART, ma **in esito al processo che si conclude con il recepimento delle predette "osservazioni" ART**, posto anche il successivo periodo di *standstill* della deliberazione di affidamento.

Infine, con riferimento al precedente *sub c)*, nel corso delle attività di monitoraggio svolte dagli Uffici sugli affidamenti di servizi ferroviari in regime diretto/*in house* sono emerse numerosi punti di connessione tra la RdA e il citato PRO, ossia il documento di programmazione che l'EA predispone a completamento del PEF e

<sup>17</sup> Per consentire eventualmente ai potenziali PG di segnalare possibili criticità nella configurazione della gara, preventivamente alla pubblicazione della relativa documentazione, anche a fini di riduzione del contenzioso.

<sup>18</sup> Con la pubblicazione della RdA contestualmente alla trasmissione ad ART, anche terze parti interessate, come singoli utenti o associazioni dei consumatori, possono intervenire nel processo di formazione del CdS, anche se, per effetto della normativa applicabile, la partecipazione di tali soggetti è comunque assicurata in tutte le fasi di stipula e revisione dei CdS. L'eventuale contrinteresse di imprese concorrenti a quella beneficiaria dell'affidamento diretto è tutelato dalla pubblicazione dell'avviso di pre-informazione *ex* art. 7, par. 2 del regolamento (CE) 1370/2007. Restano fermi gli obblighi "motivazionali" per l'affidamento diretto dei servizi ferroviari, in vigore dal prossimo 26 dicembre nel rispetto di quanto disposto dall'art. 5, paragrafo 4bis, del regolamento (CE) 1370/2007.

in cui definisce gli obiettivi di efficacia ed efficienza e le relative prestazioni (di miglioramento) attese, secondo quanto previsto dalla delibera n. 120/2018. Alla luce di ciò, al fine di **ridurre gli oneri amministrativi** in capo all'EA interessato, si è ritenuto opportuno proporre una (ulteriore) integrazione del summenzionato **punto 2** della Misura 2, prevedendo la possibilità per l'Ente di predisporre un unico documento, ossia di integrare i contenuti della RdA nel PRO, con una sola trasmissione all'Autorità<sup>19</sup>.

Gli elementi sopra esposti hanno portato a individuare (come anticipato) l'opportunità di predisporre **schemi-tipo di RdA**, al fine di supportare l'attività dell'EA e orientarla verso comportamenti uniformi e conformi alla normativa e alla regolazione vigente. Tenuto conto degli aspetti menzionati, sono in particolare proposti 3 distinti uno **schemi-tipo**, da applicarsi rispettivamente in caso di **gara** (Annesso 8a)<sup>20</sup>, **affidamento in house** (Annesso 8b), tenendo quindi conto della stretta connessione con le citate disposizioni ex art. 17 del d.lgs. 201/2022, e **affidamento diretto di servizi di TPL su ferro** (Annesso 8c), ove si sviluppa la possibilità di una trattazione integrata con il PRO ex delibera n. 120/2018, anche alla luce delle citate disposizioni del regolamento (CE) 1370/2007 che entreranno in vigore dal prossimo 26 dicembre.

Adeguato approfondimento merita anche il summenzionato **nuovo punto 4** della Misura 2, la cui adozione si è ritenuta opportuna per conformare la regolazione del settore a ineludibili esigenze di trasparenza dell'operato e delle scelte degli EA, oltre che per facilitare i compiti di monitoraggio e vigilanza dell'Autorità. Tale esigenza nasce dagli esiti delle attività di monitoraggio svolte dagli Uffici, ma trova piena rispondenza anche nei dispositivi-cardine del d.lgs. 201/2022 (*infra*).

Con riferimento alle attività di vigilanza e monitoraggio in capo all'ART, sopra menzionate, rileva come sia emersa una frequente difficoltà nel ricostruire in maniera completa ed esaustiva i passi successivamente compiuti dall'EA nel corso della procedura di affidamento (a valle del rilascio da parte dell'Autorità delle "osservazioni" ex RdA), a causa della mancata o incompleta pubblicazione dei relativi atti, soprattutto in caso di ricorso a procedure non competitive (affidamento diretto o *in house*)<sup>21</sup>.

In sostanza, si è ampiamente evidenziato come il **livello di trasparenza** delle informazioni procedurali "direttamente" disponibili paia effettivamente **carente**, rendendosi opportuno un intervento regolatorio integrativo, con lo scopo di superare tale asimmetria e le difficoltà incontrate dagli Uffici<sup>22</sup>.

Questa esigenza, come anticipato, trova piena rispondenza nel disposto dell'art. 31 del d.lgs. 201/2022, rubricato proprio *"Trasparenza nei servizi pubblici locali"*, che prevede specificamente che tutta una serie di *"atti e [...] dati concernenti l'affidamento e la gestione dei servizi"* (comma 1), tra cui il CdS, siano *"pubblicati senza indugio sul sito istituzionale dell'ente affidante e trasmessi contestualmente all'Anac"* (comma 2).

Alla luce di quanto sopra, è stato quindi introdotto il nuovo punto 4 della Misura 2 che dispone la **pubblicazione** sul sito *web* istituzionale dell'EA della documentazione che disciplina la procedura di affidamento, incluso il CdS, e la contestuale **trasmissione all'Autorità** (intesa ovviamente come Autorità di Regolazione dei Trasporti – ART), anche per consentire le previste attività di vigilanza e verifica della coerenza/conformità atti adottati e della relativa documentazione predisposta.

<sup>19</sup> Fermo restando quanto disciplinato dal punto 7 della Misura 2 della delibera n. 120/2018.

<sup>20</sup> Adottabile, con le dovute specificazioni, anche nei casi residuali di affidamento diretto c.d. "sottosoglia" di servizi di TPL su strada, ai sensi dell'art. 5, paragrafo 4, del regolamento (CE) 1370/2007.

<sup>21</sup> Non è raro infatti che, dopo la pubblicazione della RdA, il successivo monitoraggio da parte dell'Autorità si sia potuto svolgere solo grazie all'acquisizione della necessaria documentazione di supporto, avvenuta sulla base di specifiche richieste e interlocuzioni con l'EA interessato.

<sup>22</sup> Infatti, la carenza riscontrata non assume rilievo solo in termini di trasparenza da parte degli EA (motivazione che già di per sé potrebbe giustificare l'integrazione regolatoria proposta), ma anche in termini di effettiva possibilità di esercitare, da parte dell'Autorità, adeguate attività di monitoraggio e vigilanza sull'esito delle procedure interessate, con particolare riferimento alla coerenza della RdA (in esito all'istruttoria) rispetto ai contenuti del bando/capitolato/disciplinare o altri atti amministrativi di riferimento, e/o alla completezza del CdS sottoscritto rispetto a quanto previsto dalla delibera (con particolare riferimento ai contenuti di cui all'Annesso 2).

Sebbene si tratti di un nuovo adempimento in capo all'EA, va osservato come esso non solo sia ritenuto necessario, per le motivazioni sopra riportate, a fini di garantire adeguate condizioni di trasparenza dell'azione amministrativa, ma si ponga in piena coerenza con il nuovo dettame legislativo summenzionato, laddove anche la trasmissione ad ART della documentazione interessata non rappresenta, di fatto, un onere amministrativo aggiuntivo, potendosi assolvere contestualmente al previsto invio ad ANAC.

Si evidenzia, inoltre, che la disciplina di cui al nuovo punto 4 **si integra pienamente con la restante regolazione** dell'Autorità in materia di trasparenza e messa a disposizione di dati/informazioni, di cui in particolare:

- per i servizi di TPL per ferrovia: la Misura 10 dell'Allegato "A" alla delibera dell'Autorità n. 16/2018 dell'8 febbraio 2018 (di seguito: delibera n. 16/2018) e la Misura 2 dell'Allegato A alla delibera n. 120/2018;
- per i servizi di TPL su strada: la Misura 20 dell'Allegato "A" alla delibera dell'Autorità n. 149/2023 del 12 ottobre 2023, con la quale è stato posto in consultazione il relativo schema di atto di regolazione, nell'ambito del procedimento avviato con la delibera dell'Autorità n. 22/2023 dell'8 febbraio 2023 (di seguito: delibera n. 22/2023), in materia di CMQ.

Con riferimento, infine, al menzionato Annesso 2, l'Autorità ha a suo tempo adempiuto a quanto disposto dall'art. 37, comma 2, lett. f) del proprio decreto istitutivo<sup>23</sup> riguardo alla definizione degli *"schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare"* nonché *"gli schemi dei contratti di servizio per i servizi esercitati da società in house o da società con prevalente partecipazione pubblica [...], nonché per quelli affidati direttamente"*.

In tale contesto è intervenuto il d.lgs. 201/2022, prevedendo che *"negli ambiti di competenza, le autorità di regolazione predispongono schemi di bandi di gara e schemi di contratti tipo"* (art. 7, comma 2) e definendo specifiche *"clausole"* che devono essere presenti nel CdS (art. 24, commi 3 e 4).

L'innovato panorama legislativo ha quindi portato a una riflessione, con riferimento all'effettiva adeguatezza dello strumento *ab origine* adottato. In esito alle valutazioni svolte, si reputa che la disposizione del d.lgs. 2021/2022 possa ritenersi sostanzialmente già soddisfatta dal *"contenuto minimo"* dei CdS, di cui all'Annesso 2 della delibera n. 154/2019, e che non sia necessario provvedere ad una revisione complessiva dello strumento originario, fatte salve puntuali modifiche/integrazioni, adottate al fine di garantire piena ed esplicita **coerenza dei contenuti dell'Annesso 2 con le "clausole" previste dal citato art. 24 del d.lgs. 201/2022**.

D'altra parte, *"schemi di contratto tipo"* con contenuti (più) rigidamente predefiniti non consentirebbero di cogliere, data la scarsa flessibilità dello strumento, l'eterogeneità che esiste nel mondo del TPL, soprattutto su strada, dove convivono CdS estremamente diversificati per volume di produzione del servizio, per ambito territoriale (urbano, extraurbano) per modalità e/o tipologia trasportistica (autobus, filobus, tram, metropolitana) che, invece, possono essere più efficacemente valorizzati dagli EA nel rispetto dell'obbligo di garantire un contenuto minimo essenziale, che consente comunque di perseguire con successo le finalità della regolazione.

In esito alle modifiche proposte dell'Allegato 2, **le previsioni del d.lgs. 201/2022 in materia di CdS si ritengono pienamente soddisfatte** dalla delibera n. 154/2019, fermo restando il criterio originario per cui **quanto riportato nei relativi Prospetti rappresenta il contenuto minimo di riferimento** dei CdS da stipulare tra EA e IA.

Sempre con riguardo all'**Annesso 2**, va rilevato come nell'ultimo triennio, grazie all'uso sempre più diffuso di tecnologie digitali, anche a seguito della pandemia, si sia assistito alla progressiva affermazione, specialmente in ambito urbano, di nuove forme di mobilità condivisa (*sharing mobility* e micromobilità) e di soluzioni

<sup>23</sup> Di cui al d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (di seguito: d.l. 201/2011).

tecnologiche innovative a supporto dei servizi TPL (e.g. sistemi AVM, soluzioni di infomobilità a bordo/a terra, servizi flessibili e DRT su piattaforma, accessibili da parte dell’utente tramite *app*, sistemi MaaS)<sup>24</sup>. Tali nuove forme di mobilità possono essere offerte sia in regime autorizzatorio, sia in regime di OSP, di tipo orizzontale o verticale, con o senza compensazioni e/o diritti di esclusiva (*supra*). Ove le necessarie valutazioni condotte ai sensi di quanto disposto dagli artt. 10-13 del d.lgs. 201/2022, portino a giustificare un regime di offerta di tali servizi in regime di CdS, nell’ambito della procedura di affidamento dei servizi di TPL, è opportuna una **contrattualizzazione integrata** dei servizi di TPL c.d. “tradizionali” con le nuove soluzioni di trasporto pubblico (in particolare DRT) e *sharing mobility*, nella convinzione che sia necessaria l’implementazione di soluzioni e strumenti programmati di più ampia portata, nei limiti di competenza di ciascun EA, da sviluppare adottando un’ottica di “sistema” della mobilità, che coinvolga l’intero complesso dei servizi di trasporto (collettivi) disponibili, attraverso un’efficace ed efficiente integrazione multimodale. Tale sistema deve ovviamente prevedere un’adeguata politica tariffaria, volta a favorirne l’accesso da parte degli utenti (e.g. biglietto unico, smaterializzazione dei titoli di viaggio, scontistica in caso di utilizzo multimodale, agevolazioni per particolari tipologie, ecc.). Inoltre, per promuovere la nuova logica di sistema, dovranno essere adeguatamente “premiati” operatori economici in grado di offrire soluzioni integrate e multimodali di mobilità (vd. successiva proposta di modifica della Misura 20). L’insieme di tali servizi costituirà il c.d. “programma di esercizio” contrattualmente definito, che tuttavia, in esito al monitoraggio previsto dallo stesso CdS, dovrà prevedere la possibilità di una rimodulazione per massimizzare l’efficienza ed efficacia dell’offerta, rispetto alle dinamiche della domanda (vd. successiva proposta di modifica della Misura 25).

Tenuto conto di tali aspetti, è stata ipotizzata una specifica **integrazione dei Prospetti di cui all’Annesso 2**, ampliando la possibilità per l’EA di definire contrattualmente adeguate clausole di flessibilità nella programmazione, implementazione e revisione dei servizi, nell’ottica ove possibile della promozione di soluzioni multimodali.

### **2.3 Beni strumentali e consultazione dei portatori d’interesse (Misure 3 - 10)**

L’insieme di Misure da 3 a 10 di cui all’Allegato “A” alla delibera n. 154/2019 disciplina la gestione dei beni strumentali allo svolgimento dei servizi di TPL oggetto di affidamento, al fine di garantire adeguate condizioni di trasparenza dell’operato dell’EA, nonché accesso equo e non discriminatorio a tutti i potenziali concorrenti/operatori di mercato in caso di procedura di affidamento competitiva.

Nello specifico, le Misure in oggetto disciplinano:

- **(Misura 3)** la tipologia di beni interessati, con riferimento in particolare al materiale rotabile, ai beni immobili, quali reti, impianti e infrastrutture, e ai restanti beni mobili (i.p. sistemi ITS);
- **(Misura 4)** le modalità d’individuazione dei beni qualificati come essenziali/indispensabili allo svolgimento dei servizi di TPL oggetto di affidamento, su cui l’EA deve garantire la disponibilità a beneficio dell’IA, da distinguersi dai beni qualificati come commerciali; in tale ambito, è previsto lo svolgimento di apposita consultazione dei soggetti portatori di interesse;
- **(Misura 5)** i criteri di qualificazione/classificazione del materiale rotabile, con riferimento sia ai veicoli ritenuti indispensabili e alle relative modalità di messa a disposizione dell’IA, sia ai beni ritenuti commerciali e ai relativi tempi di acquisizione da parte dell’IA;
- **(Misura 6)** le modalità di messa a disposizione dei beni acquisiti tramite finanziamento pubblico, per i quali sussiste un vincolo di destinazione d’uso, definito in funzione della vita utile e della percentuale di finanziamento erogato, individuando pertanto un obbligo di trasferimento in capo all’IA, fatte salve specifiche diverse previsioni (del CdS o dell’atto di finanziamento);

<sup>24</sup> In quest’ottica, rileva quanto previsto nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR – Missione M1C1 - Misura 1.4.6) per lo sviluppo di nuovi servizi alla mobilità, basati sull’adozione di paradigmi del MaaS nelle città metropolitane, per digitalizzare i trasporti locali e fornire agli utenti un’esperienza di mobilità integrata multimodale.

- **(Misura 7)** le modalità con cui i beni essenziali/indispensabili sono messi a disposizione dell'IA, in funzione del soggetto titolare del bene (EA e propri enti strumentali, GU o terzi), e i relativi obblighi di manutenzione;
- **(Misura 8)** le possibili azioni in capo all'EA per favorire la disponibilità dei beni strumentali interessati, garantendo comunque il rispetto della disciplina europea in materia di aiuti di Stato e, per il materiale rotabile ferroviario, dell'art. 5 bis del regolamento (CE) 1370/2007;
- **(Misure 9 e 10)** i criteri da adottare per la definizione dei valori di subentro (in caso di cessione all'IA) e dei canoni di locazione dei beni essenziali/indispensabili, con distinto riferimento ai beni immobili, al materiale rotabile per il servizio di trasporto su strada (autobus e altri)/ferroviario (treni) e ai sistemi tecnologici.

Nell'ambito del presente procedimento, per le motivazioni nel seguito esposte, sono previste esclusivamente revisioni della Misura 4, con riferimento alle modalità di svolgimento della consultazione dei portatori di interesse, e della Misura 6, con riferimento al trasferimento in capo all'IA dei beni finanziati soggetti a vincolo di destinazione d'uso.

Le restanti Misure in oggetto restano, pertanto, invariate.

Con riferimento alla **Misura 4**, si ritiene opportuna una riflessione sul legame che sussiste tra la identificazione e messa a disposizione dei beni essenziali/indispensabili e la disciplina della consultazione dei portatori d'interesse, i cui esiti sono resi pubblici dall'EA (tramite la RdA, vd. § 2.2), a fini di trasparenza delle scelte adottate e a garanzia di un *level playing field* per tutti i potenziali *competitors* di mercato.

Con riferimento alla consultazione, infatti, nel corso del periodo di applicazione della delibera n. 154/2019 sono emerse alcune criticità, riscontrando in particolare le seguenti evidenze:

- non sempre gli EA hanno reso disponibili dati e informazioni sufficienti per consentire un adeguato coinvolgimento e confronto con gli *stakeholders* in sede di consultazione, anche a causa del permanere di specifiche **asimmetrie informative** che condizionano il rapporto tra l'EA e il GU, limitando la completezza del quadro informativo necessario<sup>25</sup>;
- simmetricamente, sono pervenute in Autorità specifiche segnalazioni di **portatori d'interesse** che **non sono stati adeguatamente coinvolti** nel corso della consultazione, con particolare riferimento ai *"viaggiatori e loro associazioni"* (punto 7, sub. b) della Misura), interessati soprattutto alla *"definizione delle condizioni di qualità del servizio"* (*ibidem*, punto 6, sub. c).

Inoltre, è emerso in modo incontrovertibile come lo strumento della consultazione assuma una valenza differente, in funzione della modalità di affidamento scelta dall'EA:

- in caso di **procedura competitiva**, tutti gli aspetti oggetto di consultazione (di cui ai punti 6 e 9 della Misura) rivestono assoluta e identica significatività, in quanto rappresentano delle *milestone* fondamentali per il prosieguo delle attività di definizione della documentazione di gara da parte dell'EA, a beneficio di tutti gli operatori potenzialmente interessati;
- in caso di **affidamento diretto o in house**, specialmente laddove l'IA coincide con il GU, la portata dello strumento risulta significativamente ridimensionata, dal momento che alcuni ambiti oggettivi sono del tutto inconfondibili (clausola sociale, requisiti di partecipazione degli operatori), mentre aspetti peculiari del servizio sono di fatto definiti a monte dall'EA, d'intesa con l'IA, in assenza di un confronto con il mercato e venendo a mancare pertanto l'effettiva esigenza di sottoporre a consultazione specifici elementi della procedura, tra cui in particolare i beni strumentali e le relative condizioni tecnico-funzionali e di fruizione;
- per contro, proprio in caso di procedure di affidamento non competitive (in carenza di qualsivoglia confronto concorrenziale), acquisisce ancor più significato la consultazione dei portatori d'interesse in

<sup>25</sup> Tale criticità, peraltro, si riferisce non solo al tema dei beni strumentali, ma anche al personale da trasferire e al Piano di Accesso al Dato. La situazione potrà essere superata grazie alla progressiva applicazione della regolazione approvata dall'Autorità, con riferimento in particolare alle disposizioni in materia di contabilità regolatoria delle imprese di TPL, di cui alle Misure 11 e 12.

materia di **definizione delle condizioni di qualità del servizio e del PAD**), con il coinvolgimento degli utenti e relative associazioni, nonché di eventuali soggetti terzi potenzialmente interessati, anche a fini informativi/commerciali (e.g. per l'implementazione di piattaforme digitali dedicate alla mobilità collettiva).

Ferma restando la necessità di garantire la massima trasparenza dell'operato dell'EA, a beneficio di tutti gli *stakeholder*, le suddette criticità hanno portato a valutare la possibilità di una più efficacie configurazione della consultazione, per evitare un inutile aggravio amministrativo in capo all'EA stesso, prevedendo una (nuova) differenziazione della disciplina in funzione delle modalità di affidamento scelta. Pertanto, sono proposte alcune modifiche dei punti (da 5 a 9) dell'originaria Misura 4, tra loro correlate, tra cui:

- la diversificazione delle modalità di svolgimento della consultazione in caso di gara (punti 5-6) *versus* affidamento diretto/*in house* (**nuovo punto 7**); come detto infatti, la portata dello strumento nel secondo caso è meno significativa, rendendosi opportuna una rilevante semplificazione del perimetro, limitato alle condizioni di qualità e al PAD; allo stesso tempo, si è rilevata l'importanza anche in caso di affidamento diretto/*in house* (vista l'assenza di confronto concorrenziale), di definire di concerto con gli *stakeholder* adeguate condizioni di qualità del servizio e di accessibilità delle relative informazioni, prevedendo lo svolgimento della nuova procedura di consultazione anche nei casi in cui l'EA proceda all'affidamento al GU di un servizio avente medesimo volume di produzione e medesimo perimetro<sup>26</sup>;
- l'espunzione dell'originario **punto 9**, in quanto il PAD è stato previsto direttamente quale parte integrante della consultazione (oltre che trasmesso all'Autorità contestualmente alla RdA, vd. punto 13), indipendentemente dalla modalità di affidamento adottata;
- l'estensione della consultazione agli operatori di mercato interessati all'accesso al dato, con specifico riferimento alla messa a disposizione di informazioni digitalizzate, ai fini di favorire l'implementazione di piattaforme di supporto alla mobilità collettiva e/o altri sistemi di ITS, in coerenza con le tematiche oggetto di trattazione al precedente § 2.1; in tale novero possono essere incluse anche, a discrezione dell'EA, eventuali ulteriori società comunque interessate a *partnership* con gli operatori di mercato o le imprese di TPL.

Infine, sempre con riferimento alla Misura 4, si evidenzia la modifica proposta al relativo **punto 13**, ove si dispone che il **PAD sia trasmesso all'Autorità contestualmente alla RdA e costituisca parte integrante sia della documentazione che disciplina la procedura di affidamento, sia del relativo CdS**.

Si tratta di un adempimento che non costituisce, di fatto, un onere aggiuntivo in capo all'EA, in quanto il PAD è già di norma oggetto di trattazione e di esposizione all'interno della RdA (secondo quanto originariamente prescritto dalla delibera n. 154/2019), ma che ne riconosce il significativo valore nel rispetto del principio generale di *"trasparenza sulle scelte compiute dalle amministrazioni e sui risultati delle gestioni"*, in coerenza con quanto disposto dal d.lgs. 201/2022 (art. 3, comma 2; vd. anche artt. 25 e 31).

Con riferimento alla **Misura 6**, alla luce delle attività di monitoraggio svolta dagli Uffici sull'applicazione della delibera, si ritiene opportuno proporre una lieve modifica del testo nei **punti 1 e 3**, finalizzata a meglio specificare/dettagliare gli obblighi in capo al GU in termini di messa a disposizione dei beni finanziati (parzialmente o totalmente) con risorse pubbliche.

Come noto, tali cespiti rappresentano una casistica a sé, che esula dai criteri di classificazione del bene quale essenziale/indispensabile (vd. Misura 4, *supra*), configurandosi un **obbligo di trasferimento in capo all'IA al permanere del vincolo di destinazione d'uso** correlato al finanziamento pubblico, la cui durata è definita in funzione della vita utile del bene e della quota di risorse erogate rispetto al valore complessivo. Ovviamente tale obbligo decade qualora vi siano diverse disposizioni (CdS vigente, nell'atto di finanziamento o in altri riferimenti normativi), che consentano il mantenimento dei beni finanziati in capo al GU, come disciplinato dal punto 4 della Misura (invariato).

<sup>26</sup> Condizione escludente nell'originaria formulazione della delibera n. 154/2019 (Misura 4, punto 6).

La revisione proposta ha proprio lo scopo di chiarire gli obblighi in capo al GU, anche in assenza di specifiche disposizioni di legge/contrattuali, nelle possibili diverse situazioni di:

- **beni interamente finanziati**, per i quali si configura un vincolo di destinazione d'uso “implicito” ed esteso a tutto il periodo di vita utile del bene;
- **beni strumentali parzialmente finanziati** con risorse pubbliche, per i quali la messa a disposizione dell'IA deve avvenire nei limiti di validità temporale del suddetto vincolo di destinazione d'uso, che viene calcolato, rispetto alla vita utile del cespote, sulla base del rapporto tra le risorse pubbliche impiegate e il valore d'acquisto del bene; se, ad esempio, un autobus avente vita utile pari 15 anni<sup>27</sup> è acquisito con finanziamento pubblico al 33%, il vincolo di destinazione/messa a disposizione dell'IA sarà limitato a 5 anni dalla data di acquisto.

L'occasione è propizia per richiamare l'attenzione su ulteriori due aspetti afferenti al medesimo tema dei beni oggetto di finanziamento pubblico.

*In primis*, si ritiene opportuno che una disciplina analoga a quanto definito dalla Misura 6 sia prevista dall'EA (anche) in caso di **finanziamento pubblico, parziale o totale, di interventi di miglioramento di un bene strumentale**, quali ad esempio il *revamping* del materiale rotabile; in particolare, l'ente che eroga il finanziamento dovrà determinare un adeguato vincolo di destinazione d'uso del bene interessato, in funzione della vita utile residua, eventualmente rivalutata alla luce degli investimenti interessati, e della quota di risorse pubbliche assegnate rispetto al valore complessivo dell'intervento.

*In secundis*, si ritiene opportuno che nell'atto di finanziamento e/o nel CdS siano disciplinate le **modalità di allocazione degli eventuali ricavi ottenuti dall'IA dalla vendita dei beni finanziati con risorse pubbliche, una volta decaduto il vincolo di destinazione d'uso**, specificando in particolare se tali introiti debbano essere ricompresi nel PEF del CdS interessato.

#### **2.4 Obblighi di contabilità regolatoria (Misura 12)**

La Misura 12 disciplina gli obblighi in capo alle IA titolari di CdS di TPL su strada in materia di contabilità regolatoria e separazione contabile<sup>28</sup>.

Come noto, la Misura è stata oggetto di un intervento di modifica nell'ambito del procedimento conclusosi con la citata delibera n. 113/2021, che ha visto, anche grazie al contributo degli *stakeholder* intervenuti:

- la revisione del ruolo/responsabilità delle IA, in particolare in caso di imprese plurisoggettive (IA aggregate), ai fini della predisposizione degli schemi di contabilità regolatoria (**punto 1**) e delle relative modalità di allocazione delle componenti economiche e patrimoniali (**punti 5 - 7**),
- l'introduzione di nuovi *cluster* di applicazione degli schemi di contabilità regolatoria e la correlata diversa perimetrazione delle IA interessate (**punto 1 e Annesso 3**);
- l'integrazione dei supporti applicativi a beneficio delle IA, con la predisposizione di nuovi annessi dedicati alla specificazione di **driver di allocazione** (delle componenti economiche e patrimoniali non direttamente/esclusivamente afferenti a un singolo CdS) e al **glossario esplicativo** delle voci presenti negli schemi;
- le modalità/tempistiche di trasmissione all'Autorità e relativa certificazione dei dati rendicontati (**punti 9 e 10**).

Nell'ambito del medesimo procedimento, con la delibera dell'Autorità n. 210/2020 del 17 dicembre 2020, è stato definito il differimento di un anno del termine originario di applicazione della Misura 12, con conseguente **attuazione a partire dal 1° gennaio 2022**, con riferimento quindi al bilancio delle IA interessate relativo al medesimo anno d'esercizio e alla trasmissione degli schemi approvati all'Autorità a partire dal 2023. Per traghettare tale obiettivo, nel corso del 2022 si sono svolti numerosi incontri di approfondimento con le Associazioni di settore e con tutte le IA interessate, finalizzate alla raccolta delle informazioni

<sup>27</sup> Come disposto dal decreto ministeriale (MIT) n. 157 del 28 marzo 2018 (di seguito: d.m. 157/2018).

<sup>28</sup> Per il TPL ferroviario la Misura 11 della delibera n. 154/2019 rimanda alle disposizioni della citata delibera n. 120/2018.

propedeutiche necessarie all'avvio della raccolta dei dati, nonché con alcune IA appositamente selezionate, allo scopo di sperimentare l'implementazione degli schemi, attraverso maschere *on line* appositamente predisposte dall'Autorità.

Con riferimento alla Misura in oggetto va *in primis* specificato che **gli schemi di contabilità regolatoria** di cui al citato Annesso 3 **non sono interessati da alcuna modifica** e, pertanto, le modalità di compilazione e il relativo ambito temporale rimangono invariate, non comportando oneri aggiuntivi in capo alle IA interessate.

Fermo restando quanto sopra, nel corso delle summenzionate interlocuzioni con le Associazioni di settore e le IA sono emerse specifiche opportunità di (ulteriore) revisione della Misura, in relazione alla rendicontazione degli schemi di contabilità regolatoria, oggetto di proposta nell'ambito del presente procedimento, con riferimento in particolare a:

- un'integrazione del testo originario del **punto 9** della Misura, con riferimento alle **tempistiche di trasmissione all'Autorità degli schemi**, prevedendo la possibilità di riferirsi a una data diversa da quella di approvazione del bilancio d'esercizio, qualora espressamente indicata dalla stessa Autorità (mediante comunicazione *ad hoc* all'IA interessata), fermo restando il periodo utile di 60 giorni dal termine stabilito. In particolare, con riferimento alla rendicontazione relativa all'anno 2022, sono pervenute da alcune IA e dalle Associazioni di categoria richieste di differimento del termine in parola almeno fino al **15 gennaio 2024**, motivate anche dalla circostanza che trattasi del primo anno di applicazione degli schemi di contabilità regolatoria, che suggeriscono pertanto l'opportunità di individuare, in tale caso, un termine congruo rispetto a quanto richiesto;
- l'inserimento di un **nuovo punto 11** della Misura, in cui si specifica che il *format "Elenco del personale in servizio"* di cui all'Annesso 3/Schemi deve essere **compilato dall'IA una tantum** e solo con riferimento alla situazione relativa al 31 dicembre dell'anno antecedente la scadenza del CdS interessato<sup>29</sup>; tale proposta è finalizzata a ridurre gli oneri in capo all'IA e consentire contestualmente all'EA di poter disporre di dati completi ed esaustivi in vista di una nuova procedura di affidamento di ciascun CdS in scadenza.

## 2.5 Allocazione dei rischi (Misura 13 e Annesso 4)

La **Misura 13** disciplina i criteri di individuazione, valutazione e allocazione dei rischi connessi all'esercizio dei servizi di TPL oggetto di affidamento.

Tale attività, a carico dell'EA, è propedeutica a una corretta definizione del PEF simulato e definisce la forma di affidamento: concessione *versus* appalto (**punto 1**).

In caso di concessione, la necessità di traslazione del rischio operativo dall'EA all'IA rappresenta, come confermato anche nell'ambito del nuovo codice degli appalti (*infra*), il tratto distintivo della fattispecie considerata rispetto all'appalto. Pertanto, i rischi sono allocati tra le parti utilizzando lo schema di riferimento di cui all'**Annesso 4** della delibera n. 154/2019 (matrice dei rischi), che prevede:

- l'elenco dei rischi associati all'esercizio dei servizi di TPL, suddivisi per natura, *driver* ed evento, nonché la descrizione del relativo impatto sul CdS;
- le parti interessate (EA e IA) e le relative modalità di allocazione dei rischi individuati;
- le valutazioni dell'EA in merito alla probabilità del verificarsi dell'evento associato al rischio (*risk assessment*);
- l'individuazione di specifiche misure di mitigazione, finalizzate a contemperare gli effetti dei rischi individuati sul CdS (*risk management*);
- i riferimenti del CdS in cui sono disciplinati gli adempimenti contrattuali connessi ai rischi individuati.

La matrice può essere eventualmente integrata, in funzione delle caratteristiche del servizio interessato e delle relative tipologie di rischio (**punto 2**); con riferimento alla riscossione dei ricavi, la scelta del regime

<sup>29</sup> In caso di termine del CdS al 31 dicembre, ci si deve riferire al medesimo anno di scadenza.

contrattuale (*net cost vs. gross cost*) può dipendere dal livello d'integrazione tariffaria e di suddivisione in lotti dei servizi di TPL di competenza di un medesimo EA (**punto 3**).

Le scelte operate dall'EA, incluse le misure di mitigazione, sono riportate nella documentazione che disciplina la procedura di affidamento (**punto 4**) e sono soggette a rivalutazione periodica, al termine di ciascun periodo regolatorio, con eventuale adozione di opportuni interventi correttivi (**punto 5**). In particolare, una volta definita dall'EA, la matrice dei rischi diventa parte integrante della documentazione di affidamento e del CdS (**punto 6**).

In esito alle attività di monitoraggio svolte dagli Uffici nel primo periodo di applicazione della delibera n. 154/2019 sono emerse alcune opzioni di revisione della Misura, oggetto di proposta nell'ambito del presente procedimento.

In *primis*, considerata la stretta correlazione funzionale tra la matrice dei rischi e il PEF (vd. successivo § 2.6), si è rilevata l'opportunità che (anche) **la matrice dei rischi sia trasmessa all'Autorità unitamente e contestualmente alla RdA**, al fine di consentire le opportune verifiche di coerenza dei contenuti dei vari strumenti operativi predisposti dall'EA. In tal senso è stata ipotizzata un'integrazione testuale del **punto 6** della Misura, che non comporta oneri aggiuntivi in capo all'EA, stante il ruolo propedeutico della matrice dei rischi rispetto alla predisposizione del PEF e della stessa RdA<sup>30</sup>.

In secondo luogo, nell'ambito delle diverse procedure di affidamento in concessione monitorate, si è rilevata un'allocazione dei rischi che risulta **differenziata e non sempre coerente** con i principi e lo schema proposto dall'Autorità; ciò a fronte della conferma, nell'ambito del rinnovato codice degli appalti, del principio di **trasferimento del rischio operativo dall'EA all'IA** che comporta, da una parte, la possibilità che *“in condizioni operative normali”* questa possa non recuperare gli investimenti e/o i costi sostenuti per la gestione del servizio e, dall'altra, la necessità per l'EA di intervenire attraverso la revisione del PEF in caso di condizioni non qualificabili come “normali” (cfr. art. 177 del d.lgs. n. 36/2023<sup>31</sup>).

Da ciò deriva la necessità per l'EA di:

- allocare all'IA i rischi operativi (di domanda e di offerta) che consistono in quelli derivanti *“da fattori eccezionali non prevedibili e non imputabili alle parti”* senza che risulti garantito *“il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione [...] dei servizi oggetto della concessione”*;
- circoscrivere le condizioni operative “normali” attraverso la definizione di soglie di variazione di costi e/o ricavi (e di rischio), superate le quali vi è l'assunzione del rischio da parte dell'EA che riporta il PEF in equilibrio al fine di garantire la prosecuzione del servizio.

Nell'ambito della costruzione della matrice dei rischi risulta inoltre necessario tenere conto della difficoltà di **isolare gli effetti** che ciascun rischio identificato può avere sui costi e sui ricavi in sede di verifica dell'equilibrio economico-finanziario; ad esempio: l'aumento di una voce di costo può derivare da una gestione inefficiente, da condizioni peggiorative previste in un nuovo contratto di fornitura, dalla congiuntura

<sup>30</sup> A fini procedurali, l'allocazione dei rischi deve infatti sempre precedere la redazione del PEF (e della RdA).

<sup>31</sup> Art. 177, d.lgs. n. 165/2023 (*Contratto di concessione e traslazione del rischio operativo*): 1. L'aggiudicazione di una concessione comporta il **trasferimento al concessionario di un rischio operativo legato** alla realizzazione dei lavori o alla **gestione dei servizi e comprende un rischio dal lato della domanda dal lato dell'offerta o da entrambi**. Per rischio dal lato della domanda si intende il rischio associato alla domanda effettiva di lavori o servizi che sono oggetto del contratto. Per rischio dal lato dell'offerta si intende il rischio associato all'offerta dei lavori o servizi che sono oggetto del contratto, in particolare il rischio che la fornitura di servizi non corrisponda al livello qualitativo e quantitativo dedotto in contratto. 2. **Si considera che il concessionario abbia assunto il rischio operativo quando, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita al concessionario deve comportare una effettiva esposizione alle fluttuazioni del mercato** tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile. Ai fini della valutazione del rischio operativo deve essere preso in considerazione il valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi del concessionario. 3. **Il rischio operativo, rilevante ai fini della qualificazione dell'operazione economica come concessione, è quello che deriva da fattori eccezionali non prevedibili e non imputabili alle parti.** Non rilevano rischi connessi a cattiva gestione, a inadempimenti contrattuali dell'operatore economico o a cause di forza maggiore [...] [enfasi aggiunta].

economica o da cause di forza maggiore; pertanto, in caso di diversa allocazione dei relativi rischi, non risulterà agevole identificare la quota di variazione della singola voce riconducibile a ciascuna causa e conseguentemente determinare l'entità dell'intervento dell'EA necessario per ristabilire l'equilibrio.

Alla luce di quanto sopra, nell'ambito del presente procedimento si propone una **revisione** in tal senso della struttura e dei contenuti **della matrice dei rischi** di cui all'Annesso 4 della delibera.

Si ritiene in particolare di dover **accorpate i rischi aventi stessa natura** e prevedere la possibilità per l'EA, in caso di affidamento in concessione, di **trasferire all'IA la totalità dei rischi operativi** legati all'aumento dei costi e alla diminuzione dei ricavi, indipendentemente dalla causa della variazione – che, si ripete, non risulta di agevole individuazione – **entro una determinata soglia**, individuata come coerente con le condizioni normali di attività (data la tipologia del servizio e le condizioni del mercato) e con l'utile ragionevole garantito, che stabilisce il limite oltre il quale la perdita assume proporzioni che, oltre a determinare l'erosione dell'utile ragionevole, mettono a rischio le condizioni di sopravvivenza dell'impresa stessa, necessitando pertanto l'adozione di misure di mitigazione.

La determinazione di tale soglia è demandata all'EA e corrisponde a una **variazione % dei costi al netto dell'eventuale variazione dei ricavi** e potrà avere come indicatore di riferimento il rapporto tra l'utile ragionevole, calcolato come da Misura 12, e i costi operativi risultanti dallo Schema 1 del PEF.

Una volta a regime la tenuta della contabilità regolatoria (di cui alla Misura 12), l'Autorità valuterà la disponibilità di dati storici funzionali alla determinazione di un valore o *range* di riferimento, all'interno del quale l'EA potrà operare discrezionalmente in considerazione delle condizioni specifiche del/dei CdS di propria competenza, nonché sulla base delle variazioni storicamente rilevate.

Alla luce delle modifiche proposte, per ovvie ragioni di trasparenza dell'operato dell'EA e delle scelte adottate, si ritiene opportuno che le modalità di identificazione, valutazione e allocazione dei rischi connessi all'esercizio del servizio oggetto di affidamento trovino adeguato spazio di **trattazione all'interno della RdA**, riservandone una sezione dedicata. Allo scopo è stato (ulteriormente) integrato l'originario **punto 6** della Misura. In tale ambito, si ritiene opportuno specificare che le "osservazioni" rese dall'Autorità sulla RdA (ai sensi della Misura 2, punto 2) potranno quindi riguardare anche la matrice dei rischi.

Con riferimento al tema in oggetto, si ritiene opportuno ribadire (anche) in questa sede<sup>32</sup>, la stretta **correlazione che intercorre tra l'allocazione dei rischi** (e la relativa matrice) e **l'equilibrio-economico del CdS**, rappresentato *in primis* dal PEF. Al proposito, si ritiene opportuno che l'EA definisca un'indicizzazione delle voci del conto economico, di cui allo Schema 1 dell'Annesso 5, atta a individuare la parte contrattuale (EA o IA) cui è associato il rischio riconducibile alla specifica voce; in tal modo, in sede di verifica ex Misura 26 (vd. § 2.12), le parti contrattuali saranno in grado di valutare gli effetti derivanti della variazione di ciascuna voce e la matrice dei rischi risulterà fondamentale anche per l'eventuale riequilibrio economico-finanziario del contratto durante il periodo di validità, attraverso l'adozione delle previste/opportune misure di mitigazione.

A scopo chiarificatorio di quanto sopra, può essere utile un esempio: in caso di diminuzione dei ricavi da traffico derivanti dall'ingresso sul (medesimo) mercato di nuovi operatori in regime di mercato, la matrice dei rischi potrebbe prevedere una gestione specifica dell'evento, stabilendo una soglia massima di variazione oltre la quale adottare un'apposita misura di mitigazione, con nuova ripartizione del rischio, a beneficio della parte contrattuale interessata.

## 2.6 Piano Economico-Finanziario Simulato (Misure 14, 15 e 22, Annesso 5)

Le Misure in oggetto disciplinano i criteri e le modalità di predisposizione del PEF, con riferimento in particolare a:

- **(Misura 14)** il PEF simulato che l'EA predispone in caso di affidamento con gara, per ciascun lotto interessato;

<sup>32</sup> Come già in occasione del procedimento che ha portato all'approvazione dell'originaria delibera n. 154/2019.

- **(Misura 15)** l'omologo PEF simulato definito in caso di affidamento diretto/*in house*;
- **(Misura 22)** la predisposizione da parte di ciascun PG di uno specifico PEF per ciascun lotto interessato. Tale disciplina ha una valenza trasversale tra le Misure interessate, identificando in particolare i seguenti principali criteri regolatori:
  - i PEF sono predisposti dall'EA (PEF simulato) e/o dai PG (PEF di gara) sulla base degli schemi di riferimento adottati dall'Autorità<sup>33</sup>, di cui all'**Annesso 5** alla delibera n. 154/2019 (**punto 1**);
  - la finalità del PEF è **determinare il corrispettivo del CdS** oggetto di affidamento (**punto 2**), tenuto conto del quadro normativo vigente (*infra*) e consentendo la verifica periodica dell'equilibrio economico-finanziario del CdS al termine di ogni periodo regolatorio (vd. § 2.12);
  - il PEF è strettamente correlato agli obiettivi di efficacia ed efficienza definiti dall'EA e che l'IA deve traghettare nello svolgimento del CdS (vd. § 2.7), in particolare in caso di affidamento diretto/*in house*, ossia laddove tali obiettivi non sono oggetto di confronto concorrenziale tra le offerte presentate dai PG (**Misura 14, punto 2; Misura 15, punto 3**);
  - in caso di affidamento diretto/*in house*, il **PEF simulato costituisce parte integrante del CdS (Misura 15, punto 5)**; in caso di procedura competitiva, invece, l'EA **rende noto solo il corrispettivo** risultante dall'adozione del PEF simulato (**Misura 14, punto 3**), lasciando ai PG adeguata discrezionalità nella predisposizione dei relativi PEF di gara, che dovranno essere corredati da un'apposita relazione illustrativa delle modalità di selezione e calcolo dei dati; sarà quindi il PEF di gara presentato dall'IA a costituire parte integrante del nuovo CdS (**Misura 22, punti 4 e 7**).

Come anticipato, la definizione del corrispettivo del CdS si colloca in un articolato quadro normativo in materia, che i soggetti interessati devono opportunamente conoscere e prendere in considerazione, sulla base dei seguenti criteri:

- l'assunzione come *"elemento di riferimento"* del costo standard di cui al citato d.m. 157/2018, con le eventuali integrazioni derivanti della specificità del servizio (e.g. il contesto territoriale in cui si svolge il TPL e il relativo impatti in termini di velocità commerciale, percorrenze a vuoto o altri aspetti/costi operativi) e dagli obiettivi di programmazione e di promozione dell'efficienza/efficacia del settore (e.g. il rinnovamento del parco rotabile con acquisizione di veicoli elettrici/ a idrogeno, nel rispetto degli obiettivi di decarbonizzazione del settore); in tale ambito, sarà compito dell'EA confrontare gli esiti del PEF con i parametri di riferimento del d.m. 157/2018 per giustificare/motivare i relativi eventuali scostamenti;
- l'adozione, in caso di servizi di TPL per ferrovia, dei parametri di efficienza operativa di cui alla citata delibera n. 120/2018, ai fini di garantire la promozione dell'efficienza del settore.

Il panorama normativo vigente è stato recentemente innovato dall'entrata in vigore il 31 dicembre 2022 del citato d.lgs. 201/2022, che trova applicazione anche riguardo al settore del TPL, prevedendo *inter alia* che *"le autorità di regolazione individuano, per gli ambiti di competenza, i costi di riferimento dei servizi"* (art. 7, punto 1).

Per adempiere al nuovo dettato normativo, con delibera dell'Autorità n. 23/2023 dell'8 febbraio 2023 (di seguito: delibera n. 23/2023), l'Autorità ha avviato il procedimento d'individuazione dei costi di riferimento dei servizi di TPL su strada, che integra e completa il quadro regolatorio di riferimento in materia già vigente (in particolare, con la delibera n. 120/2018) e che costituirà un'ulteriore matrice di confronto ed elemento di supporto a beneficio degli EA/PG, ai fini della predisposizione dei PEF di competenza, ferma restando la necessità di garantire piena coerenza tra le disposizioni regolatorie approvate dall'Autorità e i relativi strumenti e metodologie operative.

In tale articolato contesto sono numerose le soluzioni di revisione della Misura opzionabili, al fine di tenere conto sia dei nuovi dettami legislativi, sia degli esiti delle attività di monitoraggio svolte dagli Uffici, con specifico riferimento ai due aspetti nel seguito esposti.

<sup>33</sup> Nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettere a) e b), e all'Allegato del regolamento (CE) 1370/2007, e agli articoli 17 e 19 del d.lgs. 422/1997.

Emerge *in primis* l'opportunità che, anche per simmetria con quanto previsto/proposto in merito alla matrice dei rischi (vd. precedente § 2.5), **il PEF simulato sia trasmesso all'Autorità contestualmente alla RdA**.

Come noto, infatti, nell'attuale disciplina dei contenuti della RdA, si prevede che l'EA renda noti i soli criteri utilizzati nella predisposizione del documento e non ne è richiesta la trasmissione unitamente alla RdA. Una piena attuazione dell'innovato quadro normativo di riferimento (di cui al citato art. 7 del d.lgs. 2021/2022) impone invece l'acquisizione del PEF simulato, redatto dall'EA secondo gli schemi di cui all'Annesso 5, contestualmente alla RdA, al fine di consentire le opportune valutazioni in merito alla coerenza/completezza dei contenuti dei vari strumenti operativi predisposti dall'EA e, in particolare, verificare la congruità dei valori associati alle singole voci di costo del Piano sulla base dei costi di riferimento assunti, anche in esito al procedimento avviato con la delibera n. 23/2023<sup>34</sup>. Pertanto, le "osservazioni" rese dall'Autorità sulla RdA (ai sensi della Misura 2, punto 2) potranno riguardare anche il PEF simulato oggetto di trasmissione.

Va precisato che tale (nuovo) adempimento **non costituisce un onere aggiuntivo in carico all'EA**, che al momento della predisposizione della RdA deve aver compiutamente definito ogni dettaglio del PEF simulato, secondo quanto disposto dalla legislazione vigente.

Infatti, la citata "relazione" ex art. 14 del d.lgs. 2021/2022, che, come si è visto, si colloca in un arco temporale ben precedente rispetto alla RdA (vd. § 2.2), deve essere integrata proprio dal PEF dell'affidamento interessato, peraltro asseverato (vd. comma 4<sup>35</sup>); analogamente, per gli affidamenti diretti e *in house*, l'art. 17, comma 4, del d.lgs. 201/2022 richiede che alla deliberazione di affidamento sia allegato anche il PEF simulato (anche in questo caso, asseverato).

Tale nuova disciplina, di fatto, corrobora l'opportunità che il documento in oggetto sia reso disponibile contestualmente (e integralmente) alla RdA, al fine di tenerne conto nell'istruttoria dell'Autorità di cui alla Misura 2, punto 2.

Resta ovviamente ferma la citata disposizione che, in caso di gara, debba essere reso noto solo il corrispettivo risultante dall'adozione del PEF simulato, il quale pertanto non sarà pubblicato unitamente alla RdA, ma soltanto trasmesso all'Autorità per le verifiche di competenza.

Alla luce di quanto sopra, si propone l'integrazione testuale del **punto 3 della Misura 14** e, simmetricamente, del **punto 4 della Misura 15**.

In esito all'applicazione della delibera n. 154/2019 e al monitoraggio degli affidamenti interessati è stata rilevata un'**implementazione degli schemi di PEF non sempre appropriata**, rendendosi opportuno proporre una revisione degli schemi di PEF e delle relative indicazioni metodologiche di redazione, di cui al **nuovo Annesso 5** del documento di consultazione, ai fini di una migliore specificazione delle voci comprendenti gli schemi e degli *step* logico-temporali sottostanti la determinazione del corrispettivo a base d'asta/contrattuale.

Si è ritenuto altresì utile approfondire la **relazione tra gli schemi di PEF e i prospetti di contabilità regolatoria**, di cui alla Misura 12 e Annesso 3, ai fini di una migliore comprensione degli obiettivi sottostanti l'utilizzazione degli strumenti previsti dalla regolazione dell'Autorità (*infra*) e, una volta a regime la tenuta della contabilità regolatoria, della possibilità di utilizzare i prospetti relativi a quest'ultima per alimentare il PEF (limitatamente alle voci ammissibili) in sede di nuovo affidamento, revisione contrattuale e di verifica dell'equilibrio economico-finanziario del CdS.

Alla luce di quanto sopra, si ritiene opportuno innanzitutto puntualizzare alcuni criteri generali di applicazione degli schemi di PEF.

L'obiettivo del PEF è determinare il **corrispettivo contrattuale**, quale importo necessario alla copertura dei costi (operativi e di capitale), individuati in applicazione degli Schemi 1 e 2, al netto dei ricavi riconducibili

<sup>34</sup> Fino al termine del procedimento avviato saranno assunti come costi di riferimento i costi standard di cui al d.m. 157/2018.

<sup>35</sup> "(G)li enti di governo dell'ambito integrano la relazione [...] allegando il piano economico-finanziario acquisito all'esito della procedura, che, fatte salve le disposizioni di settore, contiene anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti. Tale piano deve essere asseverato [...]".

agli OSP individuati anch'essi nello Schema 1. Pertanto, tale corrispettivo non potrà trovare collocazione “a monte” all'interno dello Schema 1 (come erroneamente adottato da alcuni EA nei casi monitorati), ma **dovrà costituire il risultato finale dell'applicazione degli Schemi 1-3** del PEF.

In tale ambito, l'obiettivo specifico dello Schema 1 è il calcolo di due valori fondamentali per la determinazione della compensazione: i “*costi operativi generati dall'assolvimento degli OSP*” (che rappresentano i c.d. “OPEX”) e gli “*ammortamenti*” che, insieme all' “*utile ragionevole*” (*infra*), costituiscono i costi di capitale (c.d. “CAPEX”); specularmente, l'obiettivo dello Schema 2 è quello di pervenire alla determinazione del “*Capitale Investito Netto*” (CIN) e dell'utile ragionevole, attraverso l'applicazione al CIN del tasso di remunerazione determinato annualmente dall'Autorità (WACC, vd. Misura 17).

Attraverso gli Schemi 1 e 2 è pertanto possibile determinare le grandezze utili al calcolo della compensazione (ricavi e costi riconducibili agli OSP e utile ragionevole), attraverso lo Schema 3.

Tale compensazione può assumere, a discrezione dell'EA, la forma di compensazione variabile, costante o “effettiva”: l'EA ricorrerà alla compensazione “effettiva” qualora necessiti di anticipare/ritardare i flussi finanziari, per esigenze riconducibili alla disponibilità di bilancio dell'Ente; nel caso in cui si opti invece per la compensazione costante, è necessario che il valore attuale delle poste figurative risulti pari a 0, in maniera da neutralizzare l'effetto finanziario della scelta nell'arco della durata del contratto.

Con riferimento alle modifiche del PEF proposte, la prima innovazione di rilievo è costituita dall'inserimento negli Schemi 1 e 2 di una **colonna di raccordo** con le corrispettive voci dei prospetti di contabilità regolatoria di cui all'Annesso 3<sup>36</sup>, finalizzata ad agevolare l'utilizzo degli strumenti operativi predisposti dall'Autorità, a beneficio dei soggetti interessati: EA e IA.

Va precisato che i due strumenti definiti dall'Autorità, pur avendo numerosi elementi di affinità, incardinano scopi distinti e tali differenze si ripercuotono anche nel contenuto dei relativi schemi: se il PEF, come ampiamente ribadito, è finalizzato a determinare il corretto corrispettivo contrattuale, gli obiettivi sottostanti la contabilità regolatoria sono: (i) realizzare la separazione contabile, (ii) favorire la trasparenza e (iii) rilevare dati al fine di ridurre l'asimmetria informativa tra gli EA e gli IA e tra questi e l'Autorità. Pertanto, alcune delle poste rilevate nell'ambito della contabilità regolatoria non sono presenti nei prospetti di PEF, o sono da contabilizzare in modo differenziato, data la non ammissibilità (totale o parziale) delle voci, nonostante la rilevanza delle stesse dal punto di vista informativo.

Vista la complessità del tema, si rende opportuno un esempio, con riferimento alla voce “*Oneri diversi*” (# 3.e del nuovo Schema 1), nella quale la sottovoce rubricata “*per sanzioni o penali in applicazione del CdS*”, seppur prevista negli schemi di contabilità regolatoria (# TPCECO0030), non trova contabilizzazione nel PEF: risulta infatti evidente la rilevanza del dato relativo alle penali pagate dall'IA per inadempimenti al CdS, così come è pacifico che tali costi non possono essere ribaltati sull'EA dall'IA, proprio in quanto sostenuti in violazione di clausole contrattuali.

In secondo luogo, per garantire piena coerenza con i prospetti di contabilità regolatoria, gli schemi di PEF propongono un **dettaglio maggiore** rispetto alla versione originaria<sup>37</sup>, tramite l'inserimento di specifiche sottovoci che forniscono all'EA uno strumento di più adeguata esplicitazione di costi e ricavi relativi al servizio oggetto di affidamento. Ciò vale per tutti i prospetti interessati, ad eccezione dello Schema 4 che, viste le finalità, rimane immutato, mentre con riguardo allo Schema 3 si è in particolare proceduto a una migliore specificazione delle voci, con specifico riferimento alle formule relative alla verifica delle condizioni di equilibrio (*supra*).

Resta fermo il fatto che, grazie all'entrata a regime della rilevazione dei dati di contabilità regolatoria *ex Misura 12*, gli EA disporranno (per le voci di cui agli Schemi 1 e 2) di un livello di dettaglio ancor maggiore, attraverso la valorizzazione di alcune sottovoci non considerate nel PEF. Gli EA più virtuosi potranno quindi

<sup>36</sup> Rispettivamente il Conto Economico (CE) per lo Schema 1 e lo Stato Patrimoniale (SP) per lo Schema 2 del PEF.

<sup>37</sup> Pur risultando tale dettaglio ancora inferiore a quello dell'Annesso 3, con riferimento in particolare agli schemi “*per partizione territoriale*” e “*per modalità di trasporto*”.

affinare le stime ai fini di predisposizione del PEF simulato e/o potranno richiedere tale livello di dettaglio alle imprese contendenti, in sede di predisposizione del PEF di gara.

Contestualmente alla modifica/integrazione degli schemi di PEF, nei termini e fini sopra descritti, si è resa opportuna una complessiva revisione della nota di accompagnamento rubricata *“Indicazioni metodologiche per la redazione del PEF”*, di cui all’Annesso 5b della delibera, che viene proposta in forma radicalmente rinnovata, anche al fine di offrire un più efficace supporto agli EA e ai soggetti interessati alla predisposizione del PEF, in piena coerenza con le modifiche adottate.

## **2.7 Obiettivi del Contratto di Servizio (Misura 16, Annessi 6 e 7)**

Con riferimento agli obiettivi di efficacia ed efficienza, la **Misura 16** (punto 1) disciplina l’adozione nei CdS di adeguati indicatori per il monitoraggio delle *performance* del servizio (i c.d. KPI), rispetto ai quali gli EA sono tenuti a individuare livelli minimi da osservare da parte delle IA, con riferimento alle seguenti tipologie: (recupero di) efficienza ed incremento dell’efficacia in termini di redditività e qualità.

La misura regolatoria (punti 2 e 4) tiene conto degli atti regolatori adottati in materia dall’Autorità, *ratione temporis* vigenti al momento dell’adozione della delibera n. 154/2019. In tal senso, mentre per il settore ferroviario si rimanda agli indicatori di qualità di cui alla delibera n. 16/2018 e agli indicatori di efficienza di cui alla delibera n. 120/2018, per il settore dei servizi di TPL su strada, non essendoci ancora analoghe previsioni regolatorie, l’Annesso 7 fornisce un set minimo di indicatori da prevedere nei rispettivi CdS.

Sul tema è significativamente intervenuto il citato d.lgs. 201/2022, con l’obiettivo di stabilire *“i principi e le condizioni, anche economiche e finanziarie, per raggiungere e mantenere un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento nell’accesso universale e i diritti dei cittadini e degli utenti”* (art. 1, comma 2), demandando specificatamente alle Autorità di regolazione la definizione *“per gli ambiti di competenza, (de) i costi di riferimento dei servizi [...], gli indicatori e i livelli minimi di qualità”* (art. 7, comma 1). Il menzionato decreto disciplina poi anche altri aspetti della qualità, con riferimento agli obiettivi di miglioramento progressivo da prevedere nei CdS, compresa l’adozione di adeguati strumenti di monitoraggio, penali, obblighi informativi e di rendicontazione (art. 24) e agli obblighi di trasparenza e di redazione e aggiornamento della Carta dei servizi (art. 25), che saranno ripresi nei paragrafi successivi e relative Misure interessate.

In tale ambito, rileva in particolare come il nuovo decreto ponga specifica attenzione anche agli *“gli indicatori e i livelli ambientali, qualitativi e quantitativi delle prestazioni da erogare [...], e i relativi obiettivi di miglioramento, inclusi quelli volti a garantire un migliore accesso al servizio da parte delle persone diversamente abili”* (art. 4, comma 4).

In attuazione delle suddette disposizioni, tenuto conto del fatto che molti degli aspetti richiamati dalla norma trovano già piena attuazione in atti regolatori, soprattutto per il settore ferroviario (vd. citate delibere nn. 16/2018 e 120/2018), sono stati avviati **nuovi procedimenti relativi al settore su strada**, tra cui in particolare le già citate delibere nn. 22/2023 e 23/2023, dedicate rispettivamente all’**individuazione delle CMQ e dei costi di riferimento** dei servizi di TPL. Degli esiti di tali procedimenti, si terrà conto per effettuare gli eventuali opportuni **adeguaumenti e raccordi della Misura** in oggetto e del richiamato Annesso 7.

Un’ulteriore riflessione degli Uffici ha interessato il perimetro delle *“prestazioni riconducibili alla responsabilità dell’IA”* di cui al **punto 1** della Misura 16, portando all’opportunità di proporre un’estensione delle tipologie di *performance* interessate con riferimento alla sostenibilità ambientale e sociale e all’innovazione tecnologica. Tale scelta risponde all’esigenza di ampliare l’orizzonte prestazionale che lo svolgimento di un servizio di TPL deve trarre in considerazione, non limitandosi a soli obiettivi di efficienza ed efficacia, in continuità e coerenza con i più recenti sviluppi normativi e tecnici del settore.

Nel primo ambito rilevano gli orientamenti della politica euro-unitaria in materia di transizione ecologica e decarbonizzazione del settore dei trasporti, tra cui il c.d. pacchetto *“Fit for 55”*, strettamente connessi all’attuazione a livello nazionale del citato PNRR.

Pertanto, nei CdS dovranno essere necessariamente individuati, monitorati e rendicontati **obiettivi di sostenibilità ambientale**, fissando gli adeguati KPI e i relativi livelli da traghettare, con riferimento in particolare ai seguenti comparti:

- **efficienza energetica**, sulla base di requisiti minimi di approvvigionamento e consumo di energia elettrica diretta/indiretta;
- **inquinamento atmosferico**, in funzione soprattutto delle caratteristiche del materiale rotabile impiegato in linea, quali età media/massima del parco veicolare, tipologia di alimentazione (*diesel*, elettrica) e, per gli autoveicoli, la classe di emissione<sup>38</sup>;
- **inquinamento acustico e vibrazioni**, con riferimento in particolare ai servizi di TPL per ferrovia, ma anche ai servizi urbani su tram e metropolitana;
- altri aspetti ambientali, quali ad esempio l'adozione di soluzioni di **waste management** di rifiuti solidi (differenziazione per ri-uso o riciclaggio) o liquidi (adozione di cicli chiusi o semichiusi delle acque di lavaggio per riduzione dei volumi di scarichi in uscita).

Il secondo ambito, invece, rappresenta una specifica innovazione regolatoria, toccando il tema dell'**accessibilità sociale**, con particolare riferimento alle esigenze di mobilità delle PMR (non oggetto di precedente trattazione nella delibera n. 154/2019), alla luce delle numerose istruttorie condotte dagli Uffici dell'Autorità a tutela dei passeggeri interessati.

Si è quindi ritenuto opportuno prevedere che nei CdS siano individuati, monitorati e rendicontati obiettivi/KPI sulla base della definizione di:

- adeguate condizioni di accessibilità, assistenza, sicurezza, comfort e pulizia dei mezzi e delle infrastrutture,
- idonei sistemi di informazione e comunicazione, inclusa la gestione dei reclami,
- un'opportuna rete di vendita dei titoli di viaggio e degli eventuali servizi aggiuntivi.

In tale contesto trova motivazione anche il richiamo alla disciplina regolatoria approvata dall'Autorità in materia di tutela dei diritti, con particolare riferimento (al momento attuale) alle delibere dell'Autorità nn. 106/2018 del 25 ottobre 2018 e 28/2021 del 25 febbraio 2021.

In coerenza con quanto sopra è stato inoltre **integrato** il summenzionato **Annesso 7**, prevedendo due nuovi KPI, specularmente strutturati in relazione alla disponibilità di veicoli e di infrastrutture (fermate/stazioni di TPL) **accessibili alle PMR**.

Il terzo ambito, infine, tiene conto della progressiva **digitalizzazione dei servizi** e invita gli EA a promuovere nei futuri affidamenti l'adozione (per quanto possibile) di **soluzioni tecnologiche innovative**, ponendosi specifici obiettivi di realizzazione. Ci si riferisce, in questo caso, alle numerose **applicazioni ITS** che si sono affermate negli ultimi anni nel settore, tra cui a titolo d'esempio: i sistemi di infomobilità, installati a bordo veicolo o in fermata e finalizzati a prevedere in tempo reale l'arrivo e/o la situazione di affollamento dei mezzi, gli apparati di monitoraggio automatico dei veicoli a fini di localizzazione (AVM) o conta-passeggeri, le piattaforme di gestione dei servizi a chiamata (DRT) e/o di soluzioni MaaS, nonché, in materia tariffaria, la smaterializzazione dei titoli di viaggio, anche a fini di implementazione di sistemi di bigliettazione integrata (SBI).

Tenuto conto della rilevanza che assume, nel contesto dell'affidamento (indipendentemente dalla modalità scelta dall'EA), l'individuazione degli obiettivi di *performance* e dei relativi indicatori-chiave di monitoraggio, si è inoltre ritenuto opportuno introdurre un **nuovo punto 4**, che dispone che i **KPI adottati dall'EA siano trasmessi all'Autorità unitamente e contestualmente alla Rda**, al fine di consentire le opportune verifiche di coerenza dei contenuti dei vari strumenti operativi predisposti dall'EA. Come già evidenziato per la matrice

<sup>38</sup> Tenuto conto anche, ove applicabile, del rispetto degli obiettivi di qualità dell'aria e riduzione dell'inquinamento atmosferico da gas serra definiti dalla normativa vigente (i.p. limiti locali alla circolazione dei veicoli a motore endotermico).

dei rischi, tale nuova disposizione, di fatto, non comporta oneri aggiuntivi in capo all'EA, stante il ruolo propedeutico dei KPI rispetto alla predisposizione del PEF e della stessa RdA<sup>39</sup>.

La Misura è interessata anche da una proposta di modifica dell'originario punto 4, oggi **punto 5**, con il solo scopo di razionalizzare il testo vigente (il cui senso non subisce sostanziali mutazioni), individuando puntualmente **i contenuti in materia che devono essere specificati nel CdS**, con riferimento a:

- KPI e obiettivi da raggiungere, tenuto conto delle modalità di allocazione dei rischi tra le parti (vd. § 2.5);
- sistemi di penalità e premialità da adottare;
- modalità di monitoraggio, di cui alla successiva Misura 25, tenuto anche conto delle relative modifiche proposte (vd. § 2.11);
- modalità di verifica periodica dell'adeguatezza, rispetto alle esigenze dell'utenza, degli indicatori e dei relativi livelli qualitativi e quantitativi del servizio erogato<sup>40</sup>.

Con specifico riferimento al tema delle premialità, si ritiene opportuno richiamare l'attenzione dell'EA sul fatto che il sistema individuato nel CdS dovrà essere definito in maniera equilibrata rispetto al sistema delle penali e contestualmente non dovrà avere effetti sul PEF e/o comportare sovraccompensazioni. Al riguardo, una soluzione potrebbe essere configurare il sistema di premialità a mitigazione dell'ammontare delle penali annualmente comminate per le varie fattispecie contrattuali, anche al fine di garantire una proporzionalità ed un adeguato equilibrio tra il sistema delle penali e il sistema premiante, preservandone la natura incentivante.

## 2.8 Criteri di aggiudicazione (Misura 20)

La **Misura 20** stabilisce le modalità di definizione dei criteri di aggiudicazione che l'EA deve adottare in caso di gara disciplinata dall'offerta economicamente più vantaggiosa, specificando in particolare che:

- i suddetti criteri devono essere correlati agli obiettivi individuati dal medesimo EA nell'ambito del CdS (vd. § 2.7), distinguendo i parametri aventi carattere tecnico-qualitativo dagli elementi di natura prettamente economica e definendo per ciascuno di essi uno specifico sistema di valutazione e i relativi punteggi attribuibili (**punto 1**);
- la scelta dei criteri avviene nel rispetto dei principi generali di trasparenza, proporzionalità, economicità e non discriminazione, nonché della tutela dell'ambiente e dell'efficienza energetica, ferma restando la necessità che i criteri adottati siano pertinenti con i servizi di TPL interessati, nonché sia garantita una netta separazione della valutazione dell'offerta tecnica da quella economica, in relazione ai parametri di riferimento individuati (**punto 2**);
- le modalità di valutazione devono essere specificate e motivate nella documentazione di gara, con adeguata chiarezza e trasparenza (i.p. descrivendo ove possibile i relativi algoritmi di calcolo dei punteggi), anche per garantire la necessaria coerenza dell'operato della commissione giudicatrice, di cui alla successiva Misura 24 (**punti 3 e 4**).

La disciplina introdotta dalla Misura in oggetto e sopra sommariamente riassunta trova **sostanziale conferma** anche nell'ambito del presente procedimento di revisione, nonostante le numerose e significative modifiche che hanno interessato il panorama normativo vigente in materia di contratti pubblici (per le quali si rimanda al successivo § 2.10).

In questa occasione, tuttavia, si è reso opportuno un intervento di **coordinamento** della Misura in relazione alle mutate esigenze del contesto, nonché alle modifiche adottate all'**Annesso 2** in tema di innovazione tecnologica e promozione di servizi integrati multimodali (vd. §§ 2.1 e 2.2), e alla **Misura 16**, con riferimento alle nuove tipologie di obiettivi che devono essere perseguiti nello svolgimento dei servizi di TPL oggetto di affidamento (vd. § 2.7).

<sup>39</sup> A fini procedurali, l'individuazione dei KPI, la definizione dei relativi livelli di riferimento e la proiezione degli obiettivi di miglioramento devono infatti sempre precedere la redazione del PEF (e della RdA).

<sup>40</sup> Aspetto mutuato dalla delibera 16 (vd. Misura 3, punto 5).

L'integrazione testuale proposta (che interessa sia il **punto 1**, sia il punto 2) completa il ragionamento che ha introdotto la possibilità per l'EA di contrattualizzare Programmi di Esercizio “flessibili”, in cui non si prevedono solo servizi di TPL “tradizionali” ma si favorisce la possibilità d'integrazioni multimodale, e la necessità di ampliare gli obiettivi di miglioramento del servizio verso orizzonti di sostenibilità ambientale e sociale. Questo nuovo scenario regolatorio deve infatti contemplare anche l'opportunità che la selezione dell'IA si basi su criteri di aggiudicazione in grado di **valutare l'effettiva capacità/idoneità dell'operatore a rispondere a tali nuove esigenze**, premiando i soggetti che, anche grazie a un elevato livello di innovazione tecnologica e/o a specifiche dotazioni di beni mobili e immobili, possono garantire il pieno raggiungimento degli obiettivi di offerta preposti, testimoniando le prestazioni conseguite anche attraverso strumenti di *reporting* adeguati e basati su KPI “standard”, riconosciuti su scala internazionale e confrontabili a livello settoriale.

Per meglio chiarire tale aspetto, a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, si propongono alcuni aspetti che potranno essere tenuti in conto/adottati dall'EA nella definizione dei criteri di aggiudicazione:

- a) la capacità degli operatori di attuare una rapida rimodulazione dell'offerta, in esito alle attività di monitoraggio real time dei servizi erogati (affollamento, regolarità, disservizi), grazie alla disponibilità di apposita strumentazione digitale;
- b) la capacità degli operatori di proporre e adottare soluzioni flessibili dell'offerta, adattabili in funzione delle dinamiche evolutive della domanda, grazie alla disponibilità e all'implementazione di appositi sistemi d'innovazione tecnologica (e.g. servizi di linea integrati con DRT e/o *sharing mobility*);
- c) la capacità degli operatori di proporre/sviluppare *partnership* con altri soggetti attivi in settori portatori di *know-how* di interesse per il TPL, qualia ad esempio: servizi di infomobilità, sistemi di ricarica elettrica (i.p. *fast charge* in linea), sviluppo di APP dedicate e/o integrate in ottica MaaS;
- d) la capacità degli operatori di offrire beni strumentali con caratteristiche superiori ai requisiti minimi contrattualmente previsti (e.g. materiale rotabile di ultima generazione con conseguente riduzione dell'impatto ambientale, maggior affidabilità, piena accessibilità e comfort per l'utenza);
- e) la trasparenza, gli obiettivi e i risultati raggiunti dagli operatori in materia di sostenibilità ambientale, sociale ed economica, valutati anche attraverso l'utilizzo di adeguati strumenti di comunicazione e rendicontazione delle proprie prestazioni, basati su riconosciute metodologie standard (e.g. *Global Reporting Initiative* – GRI e relativi indicatori “*Topic-specific Standards*”).

Considerata la rilevanza, a fini regolatori (di partecipazione alla gara), del processo d'individuazione dei criteri di aggiudicazione, la Misura è stata infine integrata con il nuovo **punto 5** che prevede la trattazione del tema nell'ambito della RdA (vd. anche nuovo Annesso 8a).

## 2.9 Criteri di nomina della commissione giudicatrice (Misura 24)

Come noto, l'articolo 37, comma 2, lettera f), del d.l. 201/2011, attribuisce all'Autorità lo specifico compito di *“stabilire i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici”*. Tale obbligo è attualmente assolto dalla **Misura 24** che, ai fini del procedimento da adottare per la nomina della commissione:

- richiama le disposizioni legislative (al tempo, *infra*) vigenti, di cui all'art. 77 del d.lgs. 50/2016 (**punto 2**);
- stabilisce l'obbligo di pubblicazione sul sito dell'EA dei *curricula* dei membri designati della commissione (**punto 3**);
- definisce i vincoli temporali e professionali, in termini di possibili futuri incarichi conferiti dall'IA, cui sono sottoposti i componenti della commissione (**punto 4**);
- sancisce la necessità di previsione nel CdS, da parte dell'EA, di adeguate azioni dissuasive e sanzionatorie (**punto 5**);
- prevede l'applicazione delle disposizioni regolatorie anche nel caso in cui l'EA si avvalga di altra stazione appaltante (**punto 6**).

Il panorama normativo vigente in materia ha conosciuto recenti e significative modifiche, in particolare a seguito dell'entrata in vigore de:

- il nuovo Codice dei contratti pubblici, di cui al d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78 recante delega al Governo in materia di contratti pubblici (di seguito: d.lgs. 36/2023 o nuovo Codice dei contratti pubblici);
- il menzionato d.lgs. 201/2022, con riferimento all'art. 6, comma 7, che è intervenuto in materia di incompatibilità e inconferibilità degli incarichi di componenti della commissione.

Tali modifiche hanno reso necessario un intervento di revisione della Misura 24, sia attraverso la sostituzione dei riferimenti legislativi non più vigenti con le disposizioni di recente approvazione, sia con il richiamo al nuovo d.lgs. 201/2022, come nel seguito meglio specificato.

Con riferimento al tema della **nomina dei componenti della commissione**, l'art. 93 del d.lgs. 36/2023 ha sostituito l'art. 77 del d.lgs. 50/2016 innovando la relativa disciplina e abrogando, *in primis*, le disposizioni relative all'Albo istituito presso l'ANAC (di cui al successivo art. 78). In particolare, la nuova disposizione prevede che:

- la commissione sia presieduta e composta da dipendenti della stazione appaltante o delle amministrazioni beneficiarie dell'intervento (incluso il RUP), in possesso del necessario inquadramento giuridico e di adeguate competenze professionali;
- in caso di indisponibilità, i componenti e il presidente della commissione possono essere scelti tra funzionari di altre amministrazioni e in caso di documentata indisponibilità da professionisti esterni.

Significativi elementi d'innovazione sono stati introdotti anche riguardo alle **cause di incompatibilità e inconferibilità della nomina di un componente**, per le quali il comma 5 del citato art. 93 individua le seguenti fattispecie:

- a) essere stati componenti di organi di indirizzo politico della stazione appaltante nel biennio precedente all'indizione della procedura di affidamento;
- b) essere stati condannati per i reati previsti nel Capo I del Titolo II del Libro II c.p.;
- c) trovarsi in una situazione di conflitto di interessi con uno degli operatori economici partecipanti alla procedura (art. 7 del d.p.r. 16 aprile 2013, n. 62).

Nel caso di aggiudicazione con il criterio del minor prezzo il/i componente/i è/sono scelto/i secondo criteri di trasparenza e competenza e applicando le cause di incompatibilità di cui alle lettere b) e c) del medesimo comma 5.

Oltre all'articolo citato, ai componenti delle commissioni giudicatrici si applica anche l'art. 16 del d.lgs. 36/2023 le cui disposizioni sul **conflitto di interesse** riguardano qualsiasi soggetto che, a qualsiasi titolo, interviene con compiti funzionali nella procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione degli appalti o delle concessioni.

Infine, rileva come il citato art. 6, comma 7, del d.lgs. 201/2022 preveda l'esplicito richiamo all'applicazione del d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39, recante *"Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190"*, nonché dell'articolo 6-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241 rubricato *"Conflitto di interessi"*, e in materia di contratti pubblici.

Alla luce delle modifiche legislative sopra sintetizzate, che da una parte, con il nuovo Codice dei contratti pubblici, semplificano le procedure da adottare per la nomina dei commissari<sup>41</sup>, e dall'altra completano la disciplina in materia di incompatibilità e inconferibilità, (richiamando le vigenti disposizioni applicabili in materia di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico), si è ritenuto opportuno adottare adeguate modifiche/integrazioni ai punti interessati della Misura in oggetto, richiamando in particolare:

- riguardo alle modalità di nomina dei componenti delle commissioni giudicatrici, l'applicazione dell'art. 93 del d.lgs. 36/2023 (**punto 2** della Misura);

<sup>41</sup> Peraltro, già sospese dall'articolo 1, comma 1, lettera c), del d.l. n. 32/2019, convertito dalla legge n. 77/2020.

- riguardo alle cause incompatibilità e inconferibilità, l'applicazione del comma 5 medesimo art. 93 e l'art. 16 del d.lgs. 36/2023, nonché le altre disposizioni richiamate dall'art. 6 del d.lgs. 201/2022 (**punto 5** della Misura).

Restano ferme le disposizioni regolatorie di cui ai punti 2 e 3 finalizzate a selezionare soggetti con adeguata professionalità e competenza, rendendone pubbliche le credenziali, i vincoli temporali e professionali che regolano i rapporti tra i membri della commissione e l'IA (punto 4 della Misura) e l'estensione dell'applicabilità della disciplina anche alle stazioni appaltanti, qualora soggetti differenti dall'EA.

## **2.10 Monitoraggio e rendicontazione del servizio (Misura 25)**

La **Misura 25** disciplina i criteri di definizione all'interno del CdS di un adeguato sistema di monitoraggio delle prestazioni di natura economica, tecnico-gestionale e qualitativa, specificando modalità, strumenti, tempi di rilevazione, rendicontazione, trasmissione dei dati, informazioni e documenti utili.

In particolare, la Misura fa riferimento a:

- le informazioni e relative evidenze documentali che devono essere fornite dall'IA, anche nel rispetto di quanto disposto dalla "Carta della qualità dei servizi"<sup>42</sup>, nonché le relative attività di competenza dell'EA (**punto 2**), anche in termini di dati che devono essere pubblicati ai fini di garantire adeguati livelli di trasparenza nella gestione contrattuale (**punto 5**);
- le penali applicabili in caso d'inadempienza dell'IA (**punto 3**), tenuto conto del fatto che la messa a disposizione di tali dati, per quanto possibile in formato elettronico editabile (**punto 4**), è anche finalizzata a garantire all'EA di poter disporre, in tempo utile, di tutte le informazioni (di competenza dell'IA) previste dall'Annesso 6 alla delibera n. 154/2019 e propedeutiche a ogni nuovo affidamento;
- la definizione del PAD, con lo scopo di garantire adeguate condizioni di accesso da parte di terzi ai predetti dati, informazioni e documenti (**punto 6**).

Le modifiche proposte alla Misura sono correlate sia al nuovo quadro normativo definito dal d.lgs. 201/2022, sia agli esiti del monitoraggio dell'applicazione della delibera n. 154/2019, come nel seguito specificato.

Con riferimento al d.lgs. 201/2022, si ritiene opportuno innanzitutto richiamare i contenuti dell'art. 25, rubricato *"Carta dei servizi e obblighi di trasparenza dei gestori"*, che individua specifici obblighi in capo all'IA, in termini di:

- redazione, aggiornamento e pubblicazione sul proprio sito *web* istituzionale della "Carta dei servizi", ribadendo quanto già disciplinata dal citato art. 2, comma 461, della legge 244/2007, *"corredata altresì delle informazioni relative alla composizione della tariffa"*,
- pubblicazione di atti e dati, *"che assicurino la comprensibilità"*, relativi al *"livello effettivo di qualità dei servizi offerti"*, nonché al *"livello annuale degli investimenti effettuati e della loro programmazione fino al termine dell'affidamento"*.

Analogo richiamo merita l'art. 30 del d.lgs. 201/2022, rubricato *"Verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali"*, che dispone che:

- tutti gli enti competenti<sup>43</sup> effettuino una *"ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica nei rispettivi territori"*, rilevandone il *"concreto andamento dal punto di vista economico, dell'efficienza e della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio"*;

<sup>42</sup> Di cui all'art. 2, comma 461, della legge n. 244 del 24/12/2007 (di seguito: legge 244/2007).

<sup>43</sup> Ossia i comuni (o le loro eventuali forme associative) con popolazione superiore a 5.000 abitanti, le città metropolitane, le province e gli eventuali altri enti di governo dei bacini territoriali.

- gli esiti di tale ricognizione siano riportati in una relazione annuale che tiene conto anche degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7 e 9 del d.lgs. 201/2022<sup>44</sup> e che<sup>45</sup> può essere integrata con i contenuti della relazione di cui all'art. 7, paragrafo 1, del regolamento (CE) 1370/2007.

Le citate disposizioni s'inquadra in un **sistema regolatorio già presidiato dall'Autorità**, con riferimento non solo alle previsioni in materia di monitoraggio dei servizi oggetto di affidamento, di cui alla Misura in oggetto, ma anche a quanto disciplinato dalle numerose Misure ad essa correlate, quali in particolare la predisposizione del PEF e la relativa verifica periodica dell'equilibrio economico-finanziario del CdS (Misure 14-15 e 26), nonché la determinazione degli obiettivi e relativi KPI (Misura 16)<sup>46</sup>.

Inoltre, con specifico riferimento alla menzionata **relazione annuale sull'andamento “economico, dell'efficienza e della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi”**, va osservato come tale documento risponda ad esigenze integrabili e sovrapponibili non solo con quanto disposto dal citato art. 7, paragrafo 1 del Regolamento, ma anche con le previsioni dell'art. 28, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, ove si prevede in capo a ogni IA la pubblicazione annuale sul proprio sito *web* istituzionale di una **“relazione sulle prestazioni in materia di qualità del servizio”**, ossia la c.d. **“Relazione sulla qualità dei servizi ferroviari”**<sup>47</sup>.

Tenuto conto di quanto sopra, al fine di garantire il pieno recepimento delle nuove disposizioni legislative, si è ritenuto opportuno proporre le seguenti modifiche della Misura in oggetto:

- l'integrazione del testo del **punto 5**, inserendo tra gli obblighi di trasparenza in capo all'EA la pubblicazione anche di adeguate **informazioni relative allo stato di implementazione degli investimenti** effettuati nell'arco della durata contrattuale<sup>48</sup>; la motivazione di tale integrazione risiede nel fatto che, anche se il d.lgs. 201/2022 (art. 25) rimanda all'IA questo onere informativo (*supra*), gli investimenti previsti nel CdS rientrano tipicamente nelle valorizzazioni del PEF, sia qualora posti a carico dell'EA (e.g. finanziamento pubblico per l'acquisto di beni strumentali), sia qualora effettuati dall'IA sulla base di specifici adempimenti contrattuali; al fine di garantire un'opportuna completezza e coerenza delle informazioni rese disponibili, si ritiene pertanto di demandare all'EA l'obbligo di trasparenza menzionato, ferma restando la necessità che i dati pubblicati siano pienamente comprensibili, nel rispetto di quanto previsto dal comma 2 del medesimo articolo<sup>49</sup>;
- l'inserimento di un **nuovo punto 7**, che richiama l'obbligo in capo all'EA di predisporre annualmente la summenzionata **relazione sull'andamento “economico, dell'efficienza e della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi”**, *ex art. 30 del d.lgs. 201/2022*; ferma restando la possibilità di integrare i contenuti di tale relazione con quanto disposto dall'art. 7, paragrafo 1, del regolamento (CE) 1370/2007, nonché dall'art. 28, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1371/2007, attraverso la pubblicazione di un unico documento sul sito *web* istituzionale dell'Ente, si ritiene che tale relazione debba comunque tenere adeguatamente conto degli **esiti delle attività di monitoraggio** di cui alla presente Misura, con

<sup>44</sup> Come si è visto, il citato art. 7 del d.lgs. 201/2022 dispone che le autorità di regolazione individuano, per gli ambiti di competenza, i costi di riferimento dei servizi, lo schema tipo di PEF, gli indicatori e i livelli minimi di qualità dei servizi; l'art. 9 dispone invece che gli enti locali e le altre istituzioni pubbliche competenti collaborino per la migliore qualità dei servizi pubblici locali e le province svolgano le funzioni di raccolta ed elaborazione dei dati e assistenza tecnica ed amministrativa agli enti locali del territorio.

<sup>45</sup> Ai sensi dell'art. 32, comma 4, del medesimo d.lgs. 201/2022.

<sup>46</sup> Come si è visto al § 2.7, la definizione dei KPI dovrà tener conto dei procedimenti attualmente in corso relativi alla disciplina delle condizioni minime di qualità e dei costi di riferimento per il TPL su strada (delibere nn. 22/2023 e 23/203) oltre che, per il settore ferroviario, degli atti regolatori già vigenti, di cui alle delibere 16/2018 (condizioni minime di qualità) e 120/2018 (efficienza delle gestioni).

<sup>47</sup> Si osservi che nello speculare regolamento (UE) n. 181/2011 relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus non vi è nessuna disposizione in merito.

<sup>48</sup> L'integrazione in oggetto, che soddisfa quanto disposto dal citato art. 25 del d.lgs. 201/2022 integrandone i contenuti nel sistema regolatorio previgente, è strettamente correlata al nuovo punto 5, sub. d), della Misura 16.

<sup>49</sup> Che dispone specificatamente che le informazioni debbano essere diffuse con **“modalità che assicurino la comprensibilità dei relativi atti e dati”**.

riferimento particolare agli **indicatori di natura economica, tecnico-gestionale e qualitativa previsti dal CdS** e agli investimenti effettuati, in relazione agli obiettivi ai sensi della Misura 16.

Le restanti modifiche proposte sono invece correlate agli esiti delle attività di monitoraggio dell'applicazione della delibera n. 154/2019 svoltesi nell'ultimo triennio, che hanno portato a individuare le esigenze nel seguito riportate.

*In primis*, si è rilevata l'opportunità di integrare il **punto 1** della Misura per richiamare l'attenzione dell'EA affinché la definizione del sistema di monitoraggio tenga debitamente conto del panorama normativo vigente in materia di servizi di informazione sulla mobilità, riferendosi nello specifico alle **previsioni di cui al regolamento delegato (UE) 2017/1926** e in particolare agli standard tecnici (art. 4) e alle categorie di dati (Allegato al regolamento), in vista della futura attivazione del punto d'accesso nazionale (NAP, art. 3).

In subordine, si ritiene di adottare una modifica testuale del **punto 2** della Misura, mantenendo integralmente nella sostanza inalterato il contenuto, a fini di coordinamento con le integrazioni di cui alla Misura 16, chiarendo in modo esplicito la **corrispondenza biunivoca tra oggetto del monitoraggio/rendicontazione e obiettivi** di efficacia, efficienza e sostenibilità contrattualmente definiti.

Infine, si propone l'inserimento di un **nuovo paragrafo (sub a) del punto 3** che, con riferimento ai dati oggetto di monitoraggio nell'ambito del CdS, prevede esplicitamente la disponibilità di **specifiche informazioni di natura trasportistica/economica**, riferibili (per quanto possibile) al livello di dettaglio di singola linea/direttrice. Sono oggetto di attenzione in particolare i seguenti elementi informativi:

- passeggeri trasportati e relativa variazione nel tempo, considerando eventualmente le diverse tipologie tariffarie (abbonati *versus* utenza occasionale) e le singole modalità interessate;
- *load factor*<sup>50</sup>, anche in funzione di determinati archi temporali di riferimento, ossia per fascia oraria (punta e morbida) ed eventualmente giorno della settimana/periodo dell'anno;
- *coverage ratio*<sup>51</sup>, calcolato come previsto dall'art. 19, comma 5, del d.lgs. 422/1997.

Si tratta di dati puntuali riconducibili all'efficacia/efficienza del servizio affidato, ma contestualmente essi rappresentano un **fondamentale supporto all'attività pianificatoria dell'EA**, per poter valutare il persistere dell'adeguatezza delle scelte effettuate in termini di programmazione del servizio e modalità di trasporto adottate (TPL di linea *versus* soluzioni alternative disponibili), incidendo sui relativi volumi di produzione in funzione del grado effettivo di utilizzo e della redditività del servizio, attraverso un'eventuale **rimodulazione dell'offerta in corso di vigenza del CdS** e, a tendere, sul perimetro dei nuovi affidamenti anche in termini di (maggiore) flessibilità.

La nuova disposizione, quindi, integra e completa quanto già oggetto di approfondimento ai precedenti §§ 2.1 e 2.2 in materia di contrattualizzazione di "Programmi di Esercizio" flessibili e modulabili nel tempo.

Un'ultima menzione merita il **PAD**, disciplinato dal punto 6 della Misura, per il quale non sono previste/proposte modifiche. Esso è ritenuto uno strumento regolatorio fondamentale per una corretta messa a disposizione (dell'EA e /o di eventuali soggetti terzi) delle informazioni contrattuali, superando le ataviche situazioni di asimmetria, spesso a beneficio degli *incumbent*, che condizionano sia la gestione del CdS, sia la definizione della procedura di affidamento (il medesimo PAD è infatti menzionato anche nella Misura 19, invariata). Nel corso delle attività di monitoraggio svolte dall'Ufficio (in particolare, con riferimento alle RdA pervenute), il PAD è stato più volte oggetto di approfondimento istruttorio, richiamando in particolare l'attenzione degli EA interessati sull'esigenza di:

- implementare specifici strumenti (piattaforma/interfaccia digitale);
- individuare le relative responsabilità di gestione e tempistiche di realizzazione;

<sup>50</sup> Vd. Definizioni del documento di consultazione.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

- distinguere le tipologie d'informazioni disponibili esclusivamente dall'EA dai dati accessibili anche a "terzi" (i.p. al fine di sviluppare eventuali ulteriori applicazioni e/o servizi informatizzati, quali piattaforme tecnologiche integrate o sistemi MaaS).

Tali elementi d'attenzione si ritrovano già nell'originaria definizione del PAD, di cui alla lettera w) della sezione *"Definizioni"* dell'Allegato A alla delibera n. 154/2019.

## **2.11 Verifica dell'equilibrio economico-finanziario e meccanismi incentivanti (Misura 26)**

La Misura 26, nella sua formulazione originaria, descrive le modalità che l'EA deve prevedere/adottare per garantire l'equilibrio economico-finanziario del CdS e il raggiungimento degli obiettivi di cui alla Misura 16.

A tale scopo, al termine di ogni periodo regolatorio definito dallo stesso EA (**punto 1**), è previsto un confronto tra il "PEF consuntivo" e il "PEF preventivo" al fine di individuare eventuali situazioni di sovra-compensazione o sotto-compensazione e le relative cause (**punto 2**<sup>52</sup>, nonché, sulla base dell'allocazione dei rischi, definire l'eventuale intervento dell'EA ai fini del riequilibrio.

Come ovvio, la Misura trova applicazione solo in caso di affidamento in concessione, per il quale è previsto l'utilizzo dello strumento del PEF, fermo restando la necessità che qualsiasi forma di affidamento persegua adeguate condizioni di efficienza della gestione attraverso obiettivi di equilibrio finanziario tra costi (e margine di utile dell'IA), ricavi da traffico e corrispettivo contrattuale (**punto 3**).

Sulla disciplina regolatoria vigente si sono imposte alcune riflessioni in esito alle attività di monitoraggio dell'applicazione della delibera n. 154/2019 svoltesi nell'ultimo triennio, che hanno portato a individuare l'opportunità di aggiungere **due nuovi punti** relativi alla disciplina dei casi di sovra-compensazione (**punto 4**) e sotto-compensazione (**punto 5**) e relativi meccanismi di gestione da parte dell'EA, anche a fini d'incentivazione dell'IA al miglioramento delle proprie prestazioni.

Con riguardo alla definizione di questi meccanismi, pare opportuno evidenziare come tale necessità si sia esplicitamente manifestata con riferimento al riconoscimento dei c.d. "ristori ex Covid-19". In tale occasione, infatti, la Commissione europea<sup>53</sup> ha richiamato l'obiettivo fondamentale per gli EA di evitare le sovraccompensazioni dei CdS modificati nel periodo emergenziale, implementando un puntuale procedimento di **verifica dell'equilibrio tra i contributi aggiuntivi ottenuti** a vario titolo (ristoro dei mancati ricavi, CIG, per servizi aggiuntivi, ecc.) e **i costi OSP sostenuti**, che può essere realizzato solo in sede di consuntivazione annuale (e pluriennale) dei CdS, non appena disponibili i dati dei bilanci delle IA e del servizio erogato, secondo i criteri del regolamento (CE) 1370/2007 (artt. 4 e 6 in materia di compensazioni finanziarie degli OSP) e a fondamento della stessa regolazione ART. In particolare, la Commissione rimanda nel documento sopra citato alla necessità di verificare *ex post* eventuali somme introitate dall'IA da restituire in caso di accertamento di sovraccompensazione (*claw back*).

Nel nuovo **punto 4**, relativo proprio al caso delle sovraccompensazioni, si dispone inoltre la possibilità per l'EA di disciplinare nel CdS **meccanismi incentivanti** (assenti nella formulazione originaria della Misura), tali da amplificare l'impegno dell'IA al miglioramento delle prestazioni. In particolare, fermo restando il raggiungimento degli obiettivi contrattualmente definiti (di cui alla Misura 16), qualora in fase di verifica dell'equilibrio economico finanziario si rilevi un risparmio di risorse (riduzione dei costi/aumento dei ricavi, per quanto di competenza dell'IA, *infra*), si prevede che tali risorse possano essere in parte destinate a rimanere all'IA stesso, secondo un meccanismo di **premialità una tantum** rilevabile al termine di ciascun specifico periodo regolatorio, comunemente definito nel linguaggio economico *profit sharing*.

<sup>52</sup> Qualora previsto dal CdS, tale confronto (PEF consuntivo *versus* preventivo) può essere pianificato anche in tempistiche più brevi (e.g. annualmente), all'interno di un periodo regolatorio di riferimento più esteso, dando la possibilità di adottare un'eventuale revisione del PEF al manifestarsi di determinate/pre-stabilite condizioni, a fronte dell'attuale instabilità degli scenari evolutivi del settore. L'EA potrà alimentare il PEF consuntivo, per quanto pertinente e disponibile, con i dati rendicontati nell'ambito degli schemi di contabilità regolatori *ex Misura 12*.

<sup>53</sup> "Overview of the State aid rules applicable to the land transport sector during the COVID-19 outbreak" del 26 maggio 2020, cfr. in particolare sezione 3.

Pare opportuno sottolineare che, la disciplina regolatoria proposta, pone **in capo all'EA definire il quantum** della suddetta premialità, sulla base applicativa di una percentuale o di un intervallo **di valori percentuali modulate rispetto all'entità della variazione, con riferimento all'importo totale dei maggiori ricavi o dei minori costi** registrati, ferma restando la necessità che, alla luce delle peculiarità del settore e dei servizi di TPL interessati, siano valutati distintamente gli effetti consuntivi rispetto alla domanda, in termini di ricavi da traffico conseguiti, e rispetto all'offerta erogata, in termini di costi operativi.

A mero titolo di esempio, la definizione del *range* di riferimento sopra descritto può avvenire stabilendo **indici di premialità** (di seguito: parametro  $\alpha$ ) in funzione dall'entità del "risparmio" di risorse o dei maggiori introiti, come segue:

- $\alpha = 50\%$  dei maggiori ricavi da traffico registrati, per un incremento annuale degli stessi, derivante da prestazioni riconducibili all'IA, sino al raggiungimento di una soglia % predefinita (X %);
- $\alpha = 75\%$  dei maggiori ricavi da traffico registrati, per incrementi superiori alla soglia % predefinita;
- $\alpha = 80\%$  dei minori costi registrati, per una diminuzione dei costi operativi rendicontati da PEF, riconducibili ad efficientamento dell'IA, sino al raggiungimento di una soglia % predefinita (Y %);
- $\alpha = 100\%$  dei minori costi per diminuzioni (riconducibili all'IA) superiori alla soglia predefinita.

Qualora, in esito al confronto tra "PEF consuntivo" e "PEF preventivo", di cui al punto 2 della Misura in oggetto, emerga una situazione di sovra-compensazione dell'IA, l'EA:

- a) sottrae dagli eventuali maggiori ricavi rilevati la quota-parte oggettivamente non riconducibile alle prestazioni dell'IA (e.g. aumento tariffario a parità di titoli venduti), mantenendo esclusivamente quella correlata ad azioni specifiche svolte dall'IA stesso (e.g. iniziative volte al contrasto dell'evasione/elusione tariffaria);
- b) sottrae dagli eventuali minori costi operativi sostenuti la quota-parte oggettivamente non riconducibile a effettivo efficientamento dell'IA (e.g. repentino e significativo calo dei costi dell'energia, carburante o materie prime) o a rischi non allocati in capo all'IA (e.g. riduzione del perimetro del servizio per cause eccezionali e permanenti);
- c) in esito alle valutazioni di cui ai precedenti punti a) e b), applica gli indici di premialità ( $\alpha$ ) definiti nel CdS alla quota di costi e/o di ricavi rimanente.

La procedura sopra descritta (puramente esemplificativa e non cogente), o analoghe soluzioni individuate dall'EA, deve essere oggetto di descrizione/definizione all'interno del CdS, di cui costituirà specifico adempimento; la valorizzazione del suddetto parametro  $\alpha$  (indice di premialità) potrà trovare adeguata trattazione e verbalizzazione all'interno del Comitato Tecnico di Gestione del Contratto, di cui all'Annesso 2.

Oltre a quanto sopra specificato circa le finalità e motivazioni della modifica proposta, si aggiunge che il meccanismo di *profit sharing* di cui al punto 4 realizza anche l'obiettivo di **allineare i contenuti** della Misura interessata a quelli della delibera dell'Autorità n. 22/2019 del 13 marzo 2019, che disciplina le modalità di definizione dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto marittimo di passeggeri per le isole (vd. relativa Misura 19 dell'Allegato A), nonché alla simmetrica regolazione adottata dall'Autorità nei settori autostradale e aeroportuale.

In tale ambito, le ulteriori risorse "recuperate" (dalle somme pagate in eccesso nel periodo regolatorio trascorso) potranno essere utilizzate dall'EA per adottare interventi di miglioramento dell'offerta a beneficio degli utenti, quali ad esempio: azioni volte all'incremento della qualità, istituzione di servizi specifici/occasionali, promozione di "bonus" tariffari per gli abbonati.

Il nuovo **punto 5**, invece, è focalizzato sui casi di **sotto-compensazione**, ossia qualora dal predetto confronto dei PEF (consuntivo vs. preventivo) si riscontri un aumento delle voci di costo e/o diminuzione delle voci di ricavo, cui non è associato un rischio allocato all'IA (vd. Misura 12). In tal caso, si rende necessario che l'EA proceda alla corresponsione all'IA delle minori somme rilevate, relative al periodo regolatorio precedente (oggetto di verifica), adottando nel periodo regolatorio successivo adeguate misure correttive, quali l'aumento del corrispettivo o la ridefinizione del perimetro dei servizi o del sistema tariffario, in misura

corrispondente a tali minori somme erogate. È comunque esclusa la possibilità di estensione della durata del contratto oltre la scadenza prevista.

## 2.12 Criteri di aggiornamento delle tariffe (Misura 27)

La **Misura 27** disciplina le modalità di aggiornamento delle tariffe dei servizi che devono essere adottate dagli enti competenti in materia.

Essa, nella sua attuale formulazione, si articola in 3 punti, dedicati rispettivamente a definire:

- il metodo del *price-cap*, che rappresenta il criterio di riferimento per aggiornare le tariffe, ferma restando la necessità di assicurare l'equilibrio economico dell'IA, il contenimento dei costi e il raggiungimento degli obiettivi di cui alla Misura 16 (**punto 1**);
- le modalità di determinazione dell'indicatore di qualità effettiva (Q), presente nella formulazione del *price-cap*, sulla base di un insieme di indicatori di qualità erogata e di qualità percepita rilevati in ciascun anno dall'ente competente in materia tariffaria (**punto 2**);
- la compatibilità del *price-cap* con l'adozione di sistemi di bigliettazione o di servizi integrati (**punto 3**).

Nel corso delle attività di monitoraggio sulla delibera n. 154/2019 sono emerse **significative difficoltà** nell'applicazione da parte degli enti competenti delle disposizioni regolatorie vigenti, peraltro sostanziate sin dal precedente regime regolatorio, di cui alla Misura 19 dell'Allegato A alla citata delibera n. 49/2015 (poi sostituita proprio dalla delibera n. 154/2019), che già prevedeva il medesimo metodo del *price-cap* ai fini di aggiornamento periodico delle tariffe del TPL.

Va, con l'occasione, ricordata la stretta correlazione che intercorre tra la disciplina regolatoria in oggetto e il quadro legislativo *ratione temporis* vigente, con riferimento in particolare a:

- l'articolo 37, comma 2, lettera b), del d.l. 201/2011, che attribuisce all'Autorità il compito di definire "*i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe (...) tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori*"<sup>54</sup>;
- l'art. 18, comma 2, del d.lgs. 422/1997, che prevede "*la determinazione delle tariffe del servizio in analogia, ove possibile, a quanto previsto dall'articolo 2 della legge 14 novembre 1995, n. 481*" (lettera g) e in particolare "*relativamente ai servizi di trasporto pubblico ferroviario, la definizione di meccanismi certi e trasparenti di aggiornamento annuale delle tariffe in coerenza con l'incremento dei costi dei servizi, che tenga conto del necessario miglioramento dell'efficienza nella prestazione dei servizi, del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi (...), del tasso di inflazione programmato, nonché del recupero di produttività e della qualità del servizio reso*" (lettera g-bis);
- il summenzionato art. 2 della legge 481/85, infine pone in capo all'Autorità "*la determinazione della tariffa con il metodo del price-cap, inteso come limite massimo della variazione di prezzo vincolata per un periodo pluriennale*", sulla base di specifici parametri tra cui il "*tasso di variazione medio annuo [...] dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati rilevato dall'ISTAT*" e il "*recupero di qualità del servizio rispetto a standards prefissati*" (commi 18 e 19).

L'approvazione del d.lgs. 201/2022 ha tuttavia introdotto una significativa **modifica del panorama legislativo** vigente, con riferimento in particolare ai contenuti dell'art. 26, rubricato "Tariffe".

Da un lato, infatti, al comma 4 è ribadito che "*(a)llo scopo di conseguire il graduale miglioramento della qualità e dell'efficienza dei servizi, gli enti affidanti, nel rispetto delle discipline di settore, fissano le modalità di aggiornamento delle tariffe con metodo del «price cap»*", mantenendosi pienamente in linea con la legislazione previgente.

Dall'altro, il comma 5 introduce la possibilità per gli enti competenti di aggiornare le tariffe "*con metodi diversi da quello di cui al comma 4 nelle ipotesi in cui, in relazione alle caratteristiche del servizio, tale scelta*

<sup>54</sup> Disposizione ribadita anche dall'art. 27, comma 8-quinquies, del d.l. 50/2017, in base al quale "*i livelli tariffari sono aggiornati sulla base delle misure adottate dall'Autorità*".

*risulti, sulla base di adeguata motivazione, maggiormente funzionale al raggiungimento degli obiettivi di miglioramento della qualità e dell'efficienza del servizio”.*

Alla luce di quanto sopra, sono proposte le modifiche alla Misura in oggetto, che si concretizzano sostanzialmente<sup>55</sup> nell'adozione di un **nuovo punto 4** in cui si specifica, nel rispetto di quanto previsto dal d.lgs. 201/2011, la possibilità per gli enti competenti in materia di determinazione delle tariffe dei servizi di TPL di **adottare metodi di aggiornamento diversi dal price-cap**, sulla base di un'adeguata motivazione che garantisca il raggiungimento degli obiettivi di miglioramento della qualità.

Tenuto conto delle peculiarità del settore del TPL, ove la tariffa “copre” solo una parte dei costi, che sono compensati da ulteriori contributi (pubblici) a garanzia dell’equilibrio economico-finanziario del CdS, tale disposizione è da intendersi in questi termini: fermo restando il necessario adeguamento, a intervalli temporali predefiniti, delle tariffe al tasso d’inflazione, come determinato dall’indice ISTAT FOI o altro tasso definito nell’ambito delle normative regionali, l’EA può decidere d’incentivare l’IA al miglioramento della qualità del servizio<sup>56</sup> attraverso modalità diverse dal *price-cap*, ossia (ad esempio) implementando meccanismi di premialità che attingono risorse non dal gettito tariffario, ma dalla fiscalità pubblica.

Tale soluzione può trovare sviluppo, in particolare, nei casi di sistemi tariffari integrati, la cui validità si estende quindi a più CdS e relative IA, ove l’adozione (cogente) del metodo del *price-cap* può risultare particolarmente complessa, ferme restando le soluzioni applicative prospettate nella Relazione Istruttoria alla delibera n. 154/2019 (vd. § 2.24).

Per opportune ragioni di trasparenza, la nuova disposizione regolatoria prevede inoltre che:

- i suddetti enti diano conto, negli atti amministrativi che disciplinano le modalità di determinazione delle tariffe, delle motivazioni che hanno portato alla scelta di adottare un metodo differente dal *price-cap*;
- ciascun EA interessato riporti nel CdS le modalità di aggiornamento delle tariffe previste, come definite dall’ente competente di riferimento.

### **2.13 Revisione e modifiche contrattuali (Misura 28)**

La **Misura 28** disciplina le modalità che l’EA deve adottare per la (eventuale) revisione del CdS, al fine di specificare clausole chiare, precise ed inequivocabili in ordine alle circostanze che possano dar luogo a successive modifiche delle condizioni pattuite, senza alterare la natura generale del contratto e necessitare quindi di nuovo affidamento.

Allo scopo è previsto, periodicamente o al termine di ogni periodo regolatorio, uno specifico processo di revisione strettamente correlato agli esiti delle verifiche economico-gestionali, con riferimento in particolare ad eventuali scostamenti del PEF sopra una determinata soglia pre-definita dall’EA (confronto PEF preventivo *versus* consuntivo, vd. § 2.12), nonché a modifiche del programma di esercizio e/o a prestazioni qualitative del servizio erogato che incidono significativamente sul PEF (**punti 1 e 2**). È inoltre puntualizzato che eventi non previsti/prevedibili possono dare atto esclusivamente a modifiche non sostanziali (**punto 3**) e che, in caso di modifica del programma di esercizio, l’EA deve definire nel CdS le modalità di coinvolgimento dell’utenza e i relativi canali di comunicazione delle informazioni (**punto 4**).

Il tema in oggetto trova ampia trattazione nel panorama legislativo euro-unitario e nazionale, basti citare, *inter alia*, le disposizioni dell’art. 43 della direttiva 23/2014/UE e dell’art. 120 del d.lgs. 36/2023, che disciplinano le possibilità di modifica dei contratti di concessione/appalto, ammissibili senza nuova procedura di affidamento.

Per quanto concerne la normativa di settore va evidenziato come non vi siano disposizioni specifiche né nel regolamento (CE) 1370/2007, né nella legislazione di riferimento nazionale (a cominciare dal d.lgs. 422/97 e s.m.i.), tuttavia indicazioni in materia si rinvengono nel § 2.5.5. della citata Comunicazione della Commissione

<sup>55</sup> Le ulteriori lievi modifiche dei punti 1 e 3, sub. a), hanno il solo scopo di semplificare il testo, allineandolo alle revisioni proposte in Misura 16.

<sup>56</sup> Oltre a quanto già previsto dalla regolazione approvata dall’Autorità in materia di CMQ e relativi meccanismi premianti.

interpretativa del Regolamento<sup>57</sup>, che, rifacendosi all’orientamento degli organi giurisdizionali dell’Unione, ha confermato che *“in caso di modifiche non sostanziali e di minore entità, una nuova aggiudicazione può non essere necessaria”* (enfasi aggiunta), mentre è necessario procedere con un nuovo affidamento se le condizioni contrattuali *“presentano caratteristiche sostanzialmente diverse da quelle dell’appalto iniziale [...]”*, che se fossero state previste nella procedura di aggiudicazione originaria **avrebbero consentito l’ammissione di offerenti diversi** rispetto a quelli originariamente ammessi o avrebbero consentito di accettare **un’offerta diversa** rispetto a quella originariamente accettata” (enfasi aggiunta). Tale obbligo di procedere con un nuovo CdS è specificatamente ribadito nella Comunicazione della Commissione *“se dopo il 24 dicembre 2023 sono apportate modifiche sostanziali a disposizioni essenziali di contratti aggiudicati a norma dell’articolo 5, paragrafo 6”*, ossia in caso di affidamento diretto di servizi di TPL per ferrovia.

In tale ambito, rileva come la medesima Comunicazione evidensi che *“(a) il fine di determinare le modifiche non sostanziali è necessaria una valutazione caso per caso basata su criteri obiettivi”*, indicazione che sembra pienamente in linea con le disposizioni regolatorie già a suo tempo adottate dall’Autorità, di cui alla Misura in oggetto (*supra*).

Nel quadro normativo sopra delineato si sono innestate anche le disposizioni di cui all’art. 27, comma 2, del d.lgs. 201/2022, prevedendo che, *“in caso di ricorso all’affidamento in house, gli aggiornamenti e le modifiche del contratto di servizio devono essere asseverati secondo le modalità di cui all’articolo 17, comma 4”*, del medesimo decreto, ossia mediante ricorso a un istituto di credito, una società di servizi iscritta all’albo degli intermediari finanziari, una società di revisione o un revisore legale. Tale disposizione, ai sensi dell’art. 32, comma 3, del decreto si applica anche al TPL tenendo conto della vigente disciplina di settore, nella quale, tuttavia, non sono riscontrabili modalità di asseverazione che contrastino con quella indicata dall’articolo interessato, che trova dunque piena applicazione nel settore del TPL.

Alla luce di quanto sopra, rinvenendo un diretto effetto delle nuove disposizioni ex art. 27, comma 2, del d.lgs. 201/2022 sulla disciplina regolatoria definita in materia dall’Autorità, si è ritenuto opportuno proporre un’integrazione della Misura in oggetto con l’espressa previsione della necessità di asseverazione delle modifiche dei CdS affidati in house, secondo le modalità definite dal decreto, con l’introduzione di un **nuovo punto 5**.

Il Dirigente dell’Ufficio Regolazione economica dei servizi di mobilità  
*Ivana Paniccia*

*(documento firmato digitalmente ai sensi del d.lgs. n. 82/2005 s.m.i.)*

<sup>57</sup> Come riportato al § 2.1 l’attuale Comunicazione della Commissione è datata 26/06/2023, ma analoghe indicazioni si rinvenivano già nella precedente versione del 29/03/2014 (2014/C 92/01).

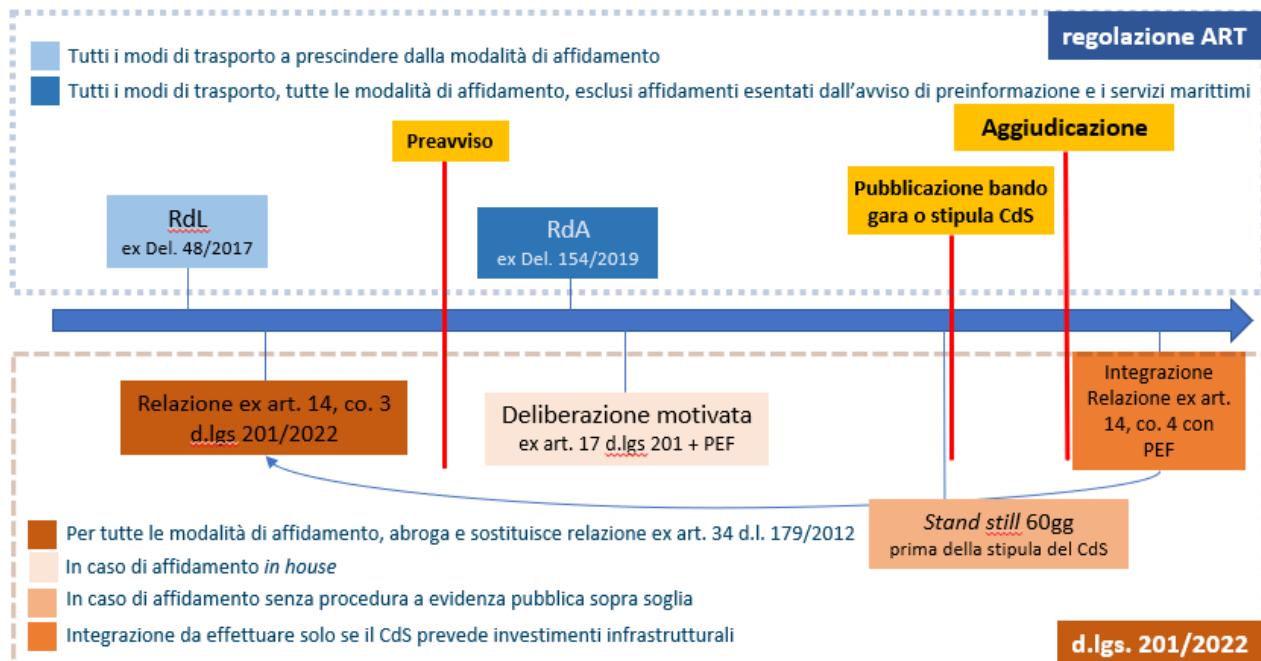
**ALLEGATO 1: Sintesi delle revisioni**

Misura		Punto	Principali modifiche proposte (sintesi)
n.	Titolo		
1	Oggetto, finalità e ambito di applicazione	4	Ri-definizione applicabilità delibera ai CdS vigenti in caso revisione PEF
		7 (nuovo)	Applicabilità delibera in caso di proroga dei CdS in essere
		8	Estensione applicazione delibera ai servizi flessibili di TPL
2	Criteri per l'individuazione delle modalità di affidamento e contenuto minimo obbligatorio del CdS	2	Coordinamento RdA con nuove relazioni <i>ex-lege</i> (vd. anche Annesso 8, <i>infra</i> )
			Integrazione RdA con PRO <i>ex delibera n. 120/208</i>
		2	Pubblicazione delle "osservazioni" sul sito ART, con estensione tempistica a 60 gg. (orig. 45 gg.)
		4 (nuovo)	Adozione condizioni di trasparenza da parte dell'EA (pubblicazione atti)
3	Beni strumentali all'effettuazione del servizio	---	Nessuna
4	Beni essenziali, indispensabili e commerciali. Consultazione dei soggetti portatori di interesse	7 (nuovo)	Nuova disciplina della consultazione in caso di affidamento diretto o <i>in house</i>
		8	Estensione della consultazione agli operatori di mercato interessati all'accesso al dato (sviluppo piattaforme digitali/ITS)
		13	Trasmissione del PAD contestuale alla RdA
5	Materiale rotabile	---	Nessuna
6	Beni strumentali acquisiti tramite finanziamento pubblico	3	Modalità/vincoli di messa a disposizione dei beni finanziati (integrazione testuale)
7	Messa a disposizione dei beni essenziali e indispensabili	---	Nessuna
8	Azioni in capo all'EA per favorire la disponibilità dei beni strumentali	---	Nessuna
9	Criteri per la determinazione del valore di subentro dei beni essenziali e indispensabili	---	Nessuna
10	Criteri per la determinazione dei canoni di locazione	---	Nessuna
11	Obblighi di contabilità regolatoria (...) per il TPL ferroviario	---	Nessuna
12	Obblighi di contabilità regolatoria (...) per il TPL su strada	9	Specificazione tempistica trasmissione schemi contabilità regolatoria
		11 (nuovo)	Specificazione modalità/tempistiche di trasmissione del format "Elenco del personale in servizio" (Annesso 3)

Misura		Punto	Principali modifiche proposte (sintesi)
n.	Titolo		
13	Criteri di individuazione e allocazione dei rischi negli affidamenti	1	Correlazione valutazione dei rischi alle attività di gestione e verifica dell'equilibrio economico finanziario del Cds
		6	Trasmissione matrice dei rischi contestualmente alla RdA
14	Redazione del PEF simulato negli affidamenti con gara	3	Trasmissione schemi di PEFS contestualmente alla RdA
15	Redazione del PEF simulato negli affidamenti diretti o in house	4	
16	Determinazione degli obiettivi di efficacia e efficienza (e sostenibilità)	1	Adozione obiettivi e KPI di sostenibilità ambientale e sociale e di digitalizzazione/innovazione tecnologica
		4	Trasmissione KPI contestualmente alla RdA
17	Determinazione del margine di utile ragionevole	---	Nessuna
18	Informazioni minime da mettere a disposizione dei partecipanti alle procedure di affidamento	---	Nessuna
19	Requisiti di partecipazione	---	Nessuna
20	Criteri di aggiudicazione	2	Coordinamento con modifiche Misura 16 e Annesso 2 (favor vs. ambiente, sostenibilità sociale, innovazione tecnologica e integrazione multimodale)
		5	Descrizione criteri di aggiudicazione nella RdA
21	Trasferimento del personale	---	Nessuna
22	Piano economico-finanziario dei partecipanti alle gare nell'affidamento in concessione	---	Nessuna
23	Termine per la presentazione delle offerte	---	Nessuna
24	Criteri di nomina della commissione giudicatrice	2 - 5	Recepimento nuova legislazione vigente: cause incompatibilità e inconferibilità della nomina di un componente
25	Monitoraggio e rendicontazione del servizio	1	Riferimento a normativa vigente in materia di servizi di informazione sulla mobilità
		5	Riferimento a investimenti e loro programmazione
		2 – 3 – 8 (nuovo)	Coordinamento con modifiche Misura 16 e Annesso 2
		7 (nuovo)	Previsione di uno schema per l'effettuazione della “ricognizione periodica” della situazione gestionale dei servizi.

Misura		Punto	Principali modifiche proposte (sintesi)
n.	Titolo		
26	Verifica dell'equilibrio economico-finanziario	4 -5 (nuovi)	Adozione sistema incentivante e modalità di gestione situazioni di sovra/sotto-compensazione
27	Criteri di aggiornamento delle tariffe	4 (nuovo)	Recepimento nuova legislazione vigente: applicabilità modalità diverse dal <i>price-cap</i> .
28	Revisione e modifiche contrattuali	5 (nuovo)	Recepimento nuova legislazione vigente: necessità di asseverazione delle modifiche contrattuali in caso di affidamento <i>in house</i>
Annesso		Rif.	Principali modifiche proposte (sintesi)
n.	Titolo		
1	Quadro sinottico – applicazione Misure	---	Coordinamento con modifiche Misure 2 e 4
2	Contenuto minimo dei contratti di servizio (per ferrovia/su strada)	Prospetti 1 e 2	Integrazione degli schemi e modifica sezioni (i.p. "Programma d'Esercizio", "Politica tariffaria e misure antievasione", "Trasparenza e Piano di accesso al dato", "Monitoraggio dei servizi", "Modifiche permanenti")
3	Schemi contabilità regolatoria (delibera n. 113/2021)	Schemi/ Glossario	Allineamento definizioni Glossario
4	Matrice dei rischi - affidamento in concessione	---	Revisione schema di matrice dei rischi per corretta allocazione in capo all'IA
5	Schemi di PEF simulato	---	Allineamento/omogenizzazione struttura e nomenclatura, con separazione gomma-ferro e coordinamento con CO.REG. (Annesso 3)
6	Set informativo minimo	Note al set informativo	Coordinamento con esiti procedimenti in corso.
7	Set minimo indicatori trasporto su strada (KPI)	Set indicatori	Adozione KPI sostenibilità sociale (accessibilità PMR)
		Note al set indicatori	Coordinamento con esiti procedimenti in corso.
new (8)	RdA – schemi-tipo di riferimento	---	Coordinamento con nuova legislazione vigente e differenziazione per modalità di affidamento (gara, <i>in house</i> , diretto ferro)

## ALLEGATO 2: Adempimenti normativi e regolatori degli EA nel TPL su strada



**ALLEGATO 3: Quadro sinottico dei contenuti della deliberazione ex art. 17 versus RdA**

Contenuti deliberazione ex art. 17	Contenuti RdA	
	Scenario attuale	Evoluzione futura regolazione
Ragioni del mancato ricorso al mercato	-	-
Impatto sulla finanza pubblica	Criteri di definizione del PEFS e quantificazione delle compensazioni	Criteri di definizione del PEFS Messa a disposizione del PEFS elaborato dall'EA
Investimenti	Disciplina dei beni essenziali/indispensabili Criteri di definizione del PEFS	
Costi dei servizi per gli utenti	Sistema tariffario e modalità di aggiornamento Criteri di definizione del PEFS	
Qualità	Aspetti qualitativi del servizio PAD	Verifica applicazione CMQ <sup>58</sup> PAD
Obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi	Aspetti qualitativi del servizio PAD	Verifica CMQ e KPI (accessibilità, sostenibilità) PAD
Risultati conseguiti da pregresse gestioni	-	Obblighi monitoraggio/PAD Verifiche su BD ART
Obiettivi di efficienza	Verifica applicazione costi standard e KPI	Verifica applicazione costi di riferimento <sup>59</sup> e KPI
-	Trasferimento del personale	
-	Requisiti dei partecipanti alla gara	
-	Matrice dei rischi	

<sup>58</sup> In esito alla conclusione del procedimento avvito con la delibera n. 22/2023.

<sup>59</sup> In esito alla conclusione del procedimento avvito con la delibera n. 23/2023.