

OSSERVAZIONI ALLA DELIBERA ART N. 101/2026

Allegato "B" - Linee guida per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico su strada - Documento di consultazione

Contributo trasmesso ai sensi dell'Allegato "C" alla delibera n. 101/2026, esclusivamente in formato editabile, all'indirizzo PEC pec@pec.autorita-trasporti.it.

Si trasmette il documento in data 15 settembre 2026 (si reputa mero errore materiale il termine indicato nell'Allegato "C" (15 settembre 2025) in quanto anteriore alla stessa adozione della delibera ed in contraddizione con il punto 4 del dispositivo).

Premessa

Il presente contributo intende richiamare l'attenzione dell'Autorità su un profilo trasversale che attraversa l'intero documento di consultazione: l'accumulo, non compensato da alcuna semplificazione, di adempimenti istruttori, documentali e procedurali a carico degli Enti Affidanti che intendano avviare procedure di affidamento a gara.

Tale accumulo, per quanto ciascun singolo elemento possa apparire ragionevole se considerato isolatamente, produce nel complesso un effetto sistemico di deterrenza verso il ricorso al mercato, poiché rende il percorso verso la gara più lungo, più oneroso e più esposto a incertezza interpretativa rispetto al mantenimento delle gestioni in essere (in house o affidamento diretto).

Ne beneficia, nei fatti, la persistenza dello status quo: gli operatori titolari dei contratti di servizio in essere non hanno interesse a un mercato contendibile, e la complessità regolatoria - specie quando eccede quanto richiesto dalle fonti primarie - opera come barriera di fatto al passaggio a gara da parte degli enti, in un momento storico in cui il legislatore (d.lgs. 36/2023, legge 190/2025) muove nella direzione opposta, quella della semplificazione delle procedure di affidamento.

Le osservazioni che seguono sono pertanto formulate nell'ottica di una riduzione, e non di un'estensione, degli adempimenti previsti dalle Linee guida, in coerenza con la finalità di "miglioramento della qualità dell'affidamento" che la norma primaria attribuisce all'intervento dell'Autorità.

Si ritiene infatti che l'Autorità, ed il settore grazie al ruolo svolto dall'Autorità, abbiano raggiunto una fase di maturità tale da rendere opportuno il passaggio a una regolazione di seconda generazione, nella quale l'attenzione non sia più concentrata principalmente sulla produzione di ulteriori analisi, relazioni e adempimenti formali da parte degli enti, ma sull'utilizzo del patrimonio informativo, delle competenze specialistiche e delle evidenze raccolte dall'Autorità per rimuovere concretamente le barriere che limitano la contendibilità del mercato. In tale prospettiva, il valore pubblico costruito da ART attraverso anni di raccolta dati, attività istruttorie, monitoraggio e confronto con gli operatori dovrebbe essere messo a disposizione degli enti quale strumento di semplificazione, accelerazione delle procedure e supporto alle decisioni, consentendo di concentrare l'attività amministrativa sulle scelte strategiche e non sulla ricostruzione di informazioni già disponibili a livello di sistema.

Punto delle Linee Guida	Citazione del testo oggetto di osservazione/proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione/motivazioni sottese alla proposta
Proposta di cambio di approccio complessivo: da richiesta di dati/analisi agli enti a messa a disposizione, da parte di ART, di un set informativo unico e standardizzato	<i>Onere di raccolta e analisi dati posto in capo al SC/EA in tutto il Titolo II e nell'Annesso B.2 (matrici O/D, dati di domanda, benchmark, valori di subentro, costi di riferimento); l'esperienza e i dati già nella disponibilità dell'Autorità (attività di monitoraggio dei settori, contabilità regolatoria ex Misura 12 delibera 154/2019, costi di riferimento delibera 91/2026, rapporti con operatori ed esperti di settore) non sono valorizzati a beneficio degli enti.</i>	Si propone che ART, valorizzando l'esperienza ormai maturata e il patrimonio di dati e competenze tecniche accumulato negli anni (monitoraggio di settore, contabilità regolatoria, costi di riferimento, rapporti con operatori ed esperti), predisponga e metta a disposizione degli Enti Affidanti - tramite piattaforma unica e periodicamente aggiornata - un set informativo standardizzato (dati di domanda, benchmark di costo e di KPI, criteri e valori di riferimento per il subentro nei beni) così che la Relazione Lotti/Affidamento degli enti si riduca a un	Si ritiene che i tempi siano maturi per un cambio di approccio. L'esperienza accumulata da ART, la raccolta dati già svolta nell'ambito delle proprie attività di monitoraggio e regolazione, e i rapporti consolidati con gli esperti del settore costituiscono un patrimonio conoscitivo che, se messo a disposizione degli enti in forma di set informativo unico, darebbe valore pubblico a un asset oggi sotto-utilizzato, alleggerendo realmente (e non solo proceduralmente) il carico degli enti affidanti, che oggi devono replicare, ciascuno per proprio conto e spesso tramite costosa consulenza esterna, analisi che l'Autorità potrebbe fornire una tantum e in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale. Questo approccio non farebbe perdere ad ART il proprio ruolo di regolazione e di verifica sulla corretta apertura al mercato: al contrario, lo rafforzerebbe, poiché la valutazione delle RdL/RdA avverrebbe su basi dati omogenee e comparabili tra enti, anziché su dati costruiti in modo disomogeneo da ciascun ente con inevitabili margini di errore metodologico. La riduzione dei tempi di costruzione dei

Punto delle Linee Guida	Citazione del testo oggetto di osservazione/proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione/motivazioni sottese alla proposta
		unico documento, concentrato sulle sole scelte strategiche (configurazione dei lotti, modalità di affidamento, perimetro OSP, tariffe), senza dover più ricomprendere le attività di raccolta dati, studio trasportistico ed elaborazione statistica che molti enti, specie di dimensioni contenute, non sono in condizione di sviluppare autonomamente. Prevedere altresì, come diretta conseguenza di questa messa a sistema, un termine complessivo non superiore a un anno dalla pubblicazione dell'avviso di pre-informazione all'invio delle lettere di	dati si tradurrebbe infine in una riduzione sostanziale, e non meramente procedurale, della durata complessiva del procedimento, rendendo concretamente raggiungibile l'obiettivo di completare l'intero percorso - dall'avviso di pre-informazione alla pubblicazione del bando o all'invio delle lettere di invito - entro un anno.

Punto delle Linee Guida	Citazione del testo oggetto di osservazione/proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione/motivazioni sottese alla proposta
		invito/pubblicazione del bando.	
Frammentazione dei soggetti coinvolti nella pianificazione/affidamento (SC, EA, EL titolare del servizio, EL obbligato al PUMS, altri EELL competenti in materia di viabilità, Regione) e disallineamento con le rispettive durate di mandato politico-amministrativo - nota 7, pag. 13 (rapporto SC-EA regolato da convenzione) e cronoprogramma di cui all'Annesso B.1	<i>Nota 7, pag. 13: "Il SC... deve essere distinto dall'EA... Il rapporto tra i due soggetti dovrà essere regolato da apposita convenzione che ne disciplini compiti, ruoli e ripartizione delle responsabilità. " L'Annesso B.1 indica un cronoprogramma del percorso pianificazione-affidamento della durata complessiva indicativa di circa tre anni.</i>	Individuare, nell'ambito della disciplina del rapporto tra SC ed EA (e con gli altri enti a vario titolo coinvolti: EL titolare del servizio, EL obbligato al PUMS, altri EELL competenti in materia di viabilità), un soggetto univocamente responsabile del rispetto del cronoprogramma complessivo indicato nell'Annesso B.1, con poteri di impulso e, in caso di inerzia riscontrata, di sollecito formale con termine perentorio; valutare inoltre se la durata del percorso pianificazione-affidamento (dell'ordine di tre anni) sia compatibile con la durata dei mandati di	Si intende richiamare l'attenzione dell'Autorità su un profilo di governance distinto da quelli già esaminati nel presente documento, ma ad essi strettamente connesso. La pianificazione e l'affidamento dei servizi di TPL coinvolgono tipicamente una pluralità di soggetti (Regione o Provincia Autonoma, SC, EA, EL titolare del servizio, EL obbligato al PUMS, altri EELL competenti in materia di viabilità), ciascuno dotato di organi di governo con mandati di durata diversa e non necessariamente sincronizzata: mandati sindacali e consiliari, mandati regionali e - circostanza spesso trascurata - i mandati dei Consigli di Amministrazione delle Agenzie della mobilità, che tipicamente rivestono il ruolo di SC e di EA, la cui durata standard è frequentemente di soli tre anni. Il cronoprogramma indicato nell'Annesso B.1 individua, per il solo percorso dalla pianificazione all'affidamento, un arco temporale dello stesso

Punto delle Linee Guida	Citazione del testo oggetto di osservazione/proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione/motivazioni sottese alla proposta
		governance dei soggetti coinvolti (in particolare i Consigli di Amministrazione e delle Agenzie della mobilità che tipicamente rivestono il ruolo di SC e/o EA, spesso di durata triennale) e prevedere clausole di continuità amministrativa che impegnino gli enti coinvolti a proseguire il percorso indipendentemente da un avvicendamento politico o di governance nel corso del procedimento.	ordine di grandezza: ne discende che, nella prassi, il procedimento attraversa sistematicamente almeno un avvicendamento di vertice politico o di governance di uno o più dei soggetti coinvolti, senza che le Linee guida prevedano un meccanismo che garantisca la continuità delle scelte assunte o l'individuazione di un soggetto univocamente responsabile del rispetto dei tempi. L'unico strumento di raccordo formale espressamente previsto - la convenzione tra SC ed EA -, di cui alla nota 7, la cui formalizzazione richiede ulteriori tempistiche e la cui durata è sottoposta agli stessi vincoli di mandato di cui sopra, non affronta né la disciplina dei rapporti con gli altri enti coinvolti né questa asincronia tra mandati. Tale frammentazione, unita all'assenza di un termine di responsabilità univoca, produce - indipendentemente da ogni intenzione dei singoli soggetti coinvolti - un effetto strutturale di deresponsabilizzazione reciproca: nessuno dei soggetti è individualmente incentivato o tenuto a portare a conclusione il percorso nei tempi previsti,

Punto delle Linee Guida	Citazione del testo oggetto di osservazione/proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione/motivazioni sottese alla proposta
			poiché la responsabilità risulta diffusa su una pluralità di enti con mandati e incentivi non sincronizzati. Si ritiene che la soluzione a questo problema non risieda nella moltiplicazione di ulteriori accordi formalizzati tra tutti i soggetti coinvolti poiché, per quanto mossa da condivisibili intenti di sistematizzazione, essa rischierebbe di aggiungere ulteriori livelli di concertazione tra soggetti con mandati asincroni, aggravando piuttosto che risolvendo il problema. Si ritiene invece preferibile che le Linee guida individuino un soggetto EA univocamente responsabile del rispetto dei tempi complessivi dell'affidamento e della previsione di meccanismi di continuità amministrativa ed adeguata flessibilità che rendano il procedimento resiliente alle esigenze manifestate dagli Enti Territoriali e dai Soggetti competenti anche in considerazione degli avvicendamenti politici e di governance che si verificheranno nel corso dello stesso procedimento e della durata contrattuale.
Asimmetria strutturale tra il percorso a gara	<i>Per la gara: RdL, relazione</i>	Riequilibrare l'onere	Il confronto tra il Titolo V (affidamento con gara) e le

Punto delle Linee Guida	Citazione del testo oggetto di osservazione/proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione/motivazioni sottese alla proposta
(Titoli II-V per intero) e il percorso in house/diretto (essenzialmente § 122, motivazione qualificata ex art. 17 d.lgs. 201/2022)	<i>ex art. 14, RdA, PEFS con schemi di gara, matrice dei rischi, data-room, doppia consultazione stakeholder, definizione di KPI e CMQ soggetti a verifica dell'Autorità. Per l'in house: "...la deliberazione di affidamento deve essere supportata da una congrua motivazione qualificata..." (§ 122), consultazione limitata (§ 94) e quota minima del 10% da affidare a gara (§§ 46-48).</i>	istruttorio tra le due modalità, ad esempio estendendo anche all'affidamento in house/diretto l'obbligo di costruzione integrale della data-room, del PEFS dettagliato e della verifica periodica dei KPI con la medesima intensità richiesta per la gara, oppure, in alternativa e coerentemente con la finalità pro-concorrenziale della norma primaria, riducendo per la gara gli adempimenti ridondanti individuati nelle presenti osservazioni, in modo che le due modalità di affidamento risultino effettivamente comparabili in termini di onere amministrativo e temporale.	disposizioni relative all'in house/diretto evidenzia una marcata asimmetria: il percorso competitivo richiede la produzione cumulativa di un numero di documenti, verifiche e consultazioni enormemente superiore rispetto al percorso non competitivo, per il quale le Linee guida si limitano a richiedere una relazione motivazionale (sia pure qualificata) e pochi altri adempimenti. Così strutturato, l'impianto regolatorio rende razionale, dal punto di vista dell'ente, la scelta di proseguire con l'affidamento in house anche laddove sussistano le condizioni per una gara, poiché il differenziale di complessità procedurale tra le due opzioni è sproporzionato rispetto al differenziale di garanzie che le stesse offrono. Questo effetto è diametralmente opposto alla finalità pro-concorrenziale attribuita all'intervento dell'Autorità dalla norma primaria (art. 1, co. 6, legge 190/2025). La presente osservazione non deve essere interpretata come una richiesta di irrigidire o appesantire ulteriormente il percorso dell'affidamento in house. Al contrario, si ritiene che l'obiettivo debba essere

Punto delle Linee Guida	Citazione del testo oggetto di osservazione/proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione/motivazioni sottese alla proposta
			quello di semplificare, standardizzare e rendere più efficiente il procedimento di gara, riducendo gli oneri documentali e istruttori che oggi gravano sugli enti affidanti. In tale prospettiva, appare maturo il passaggio a una regolazione di seconda generazione, nella quale il patrimonio informativo, i benchmark, le analisi comparative e le competenze costruite dall'Autorità vengano messi a disposizione degli enti per facilitare e accelerare le procedure competitive, anziché richiedere la continua riproduzione di elaborazioni già disponibili a livello di sistema. In altri termini, il tema non è ridurre le garanzie della gara o aumentare quelle dell'in house, ma eliminare quelle complessità procedurali che oggi rischiano di rendere la gara la soluzione più onerosa dal punto di vista amministrativo, pur essendo quella che l'ordinamento individua come strumento ordinario di apertura del mercato.
Premessa metodologica generale (Titoli I-VI, Annesso B.2)	<i>"...offrire agli EA un documento adeguatamente completo ed</i>	Si propone che le Linee guida costituiscano un testo unico realmente	L'obiettivo dichiarato (§ 1, miglioramento qualitativo dell'affidamento) rischia di essere disatteso nella sua realizzazione: il

Punto delle Linee Guida	Citazione del testo oggetto di osservazione/proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione/motivazioni sottese alla proposta
	<i>esaustivo rispetto alla regolazione adottata negli anni dall'Autorità... " (§ 3); "...saranno riferite ai seguenti atti" (§ 4): delibere 48/2017, 16/2018, 120/2018, 154/2019, 53/2024, 91/2026.</i>	sostitutivo e autosufficiente, che consolidi in un unico corpo regolatorio gli adempimenti oggi distribuiti su sei delibere e più fonti normative primarie (d.lgs. 422/1997, d.l. 201/2011, d.lgs. 201/2022, d.l. 19/2026, Reg. CE 1370/2007), eliminando duplicazioni, rinvii incrociati e sovrapposizioni, e riducendo il numero di adempimenti a quelli strettamente necessari per l'attuazione della norma primaria.	documento, per come strutturato, non semplifica ma sovrappone integralmente sei fonti regolatorie preesistenti senza abrogarne o assorbitarne alcuna. L'effetto pratico è un aumento, non una riduzione, della complessità procedurale a carico degli Enti Affidanti, e un disallineamento con la parallela semplificazione delle procedure ad evidenza pubblica operata dal d.lgs. 36/2023 (Codice dei contratti pubblici), che valorizza proporzionalità, principio del risultato e principio della fiducia. Appare essenziale che che l'Autorità, nella versione definitiva, operi una vera opera di sintesi e semplificazione e non di mera raccolta e rinvio.
§§ 14-22 (analisi domanda totale, effettiva, potenziale, debole)	<i>"...matrici O/D...", "...modelli trip-based, trip-chaining, activity based, digital twins...", "...indagini di tipo Stated Preferences..." , "...valore monetario del</i>	Introdurre un principio di proporzionalità esplicito: per bacini di mobilità di dimensione contenuta (soglia da individuare, ad es. in termini di vett*km/anno o di popolazione	Nessuna delle fonti primarie richiamate (d.lgs. 422/1997, Reg. CE 1370/2007) impone l'utilizzo di questi specifici strumenti analitici, che sono una costruzione delle Linee guida. La loro previsione, sia pure con verbo "può", genera nella prassi uno standard implicito di riferimento che gli enti - specie di piccole e medie

Punto delle Linee Guida	Citazione del testo oggetto di osservazione/proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione/motivazioni sottese alla proposta
	<i>tempo (VOT)..."</i> , <i>segmentazioni per fascia oraria,</i> <i>tipologia utenza, finalità spostamento,</i> <i>componente turistica.</i>	servita) gli strumenti di analisi avanzata (SP, modelli comportamentali, digital twin) sono facoltativi e il loro mancato utilizzo non può costituire motivo di rilievo istruttorio in sede di parere sulla RdL.	dimensioni, privi di strutture tecniche dedicate - non sono in condizione di soddisfare in tempi e con risorse compatibili con l'ordinaria attività amministrativa. L'effetto pratico non è l'innalzamento della qualità dell'istruttoria, ma lo scoraggiamento del passaggio a gara: chi già detiene questi dati e questi modelli, potendoli costruire nel tempo con le rendite del contratto in essere, è il Gestore Uscente, non l'Ente Affidante che deve programmare un nuovo affidamento. Occorre riconoscere che l'attività regolatoria svolta dall'Autorità negli ultimi anni ha contribuito in modo significativo alla crescita culturale e amministrativa del settore. Molti Enti Affidanti hanno progressivamente sviluppato competenze tecniche, capacità di analisi e maggiore consapevolezza degli strumenti di programmazione e affidamento grazie anche all'azione regolatoria e all'attività di indirizzo dell'Autorità. Proprio per questo motivo si ritiene che il sistema abbia ormai raggiunto un livello di maturità tale da

Punto delle Linee Guida	Citazione del testo oggetto di osservazione/proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione/motivazioni sottese alla proposta
			consentire un'evoluzione dell'approccio regolatorio: l'obiettivo non dovrebbe più essere quello di richiedere agli enti ulteriori analisi e adempimenti, ma di valorizzare il patrimonio di dati, conoscenze ed esperienze già costruito da ART per semplificare i procedimenti. Resta infatti il dato oggettivo che, nonostante la crescita delle competenze e della qualità delle istruttorie, le tempistiche complessive delle procedure tendono ad allungarsi progressivamente e che la complessità amministrativa continua a rappresentare una delle principali criticità per l'effettiva apertura del mercato.
§ 17 (dati nella disponibilità del Gestore Uscente)	<i>"...i dati sono imprescindibili per le analisi finalizzate alle nuove procedure di affidamento e che spesso sono nell'esclusiva disponibilità dell'Impresa Affidataria... un eventuale rifiuto ingiustificato... o attività meramente"</i>	Prevedere un termine perentorio (non superiore a 30 giorni dalla richiesta) entro cui il GU deve trasmettere i dati, decorso il quale il SC/EA può procedere sulla base dei dati disponibili e delle proprie stime, dandone evidenza nella RdL, senza che ciò pregiudichi	L'Autorità riconosce essa stessa, nel medesimo paragrafo, l'esistenza strutturale di un incentivo del gestore uscente a comportamenti dilatori. La soluzione individuata (attivazione ex post di poteri di vigilanza) non risolve il problema nei tempi dell'istruttoria, che nel frattempo resta bloccata o comunque priva di basi dati robuste per l'analisi comparativa richiesta ai §§ 45-51. Va introdotto un meccanismo che impedisca all'incumbent di

Punto delle Linee Guida	Citazione del testo oggetto di osservazione/proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione/motivazioni sottese alla proposta
	<i>dilatorie possono configurarsi come comportamenti ostruzionistici e determinare l'attivazione di poteri di vigilanza."</i>	la validità dell'istruttoria né esponga l'ente a rilievi in sede di parere ART.	condizionare, con la propria inerzia, la tempistica stessa della procedura di affidamento a gara. In questa prospettiva si ribadisce il ruolo strategico che l'Autorità può oggi esercitare attraverso una piena valorizzazione del patrimonio informativo, delle competenze specialistiche e delle basi dati che ha saputo costruire in questi anni con lungimiranza, continuità e capacità tecnica. Tale patrimonio costituisce ormai un vero e proprio valore pubblico nazionale, unico per ampiezza, qualità e livello di approfondimento, che può essere utilizzato non soltanto per finalità di regolazione e vigilanza, ma anche come strumento di supporto operativo agli Enti Affidanti. La fase di maturazione raggiunta dal sistema rende infatti possibile il passaggio a una regolazione di seconda generazione, nella quale ART non si limita a richiedere nuove analisi ai singoli enti, ma mette a disposizione del sistema le conoscenze, i benchmark, gli indicatori e le evidenze raccolte negli anni, contribuendo concretamente a

Punto delle Linee Guida	Citazione del testo oggetto di osservazione/proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione/motivazioni sottese alla proposta
			semplificare le procedure, ridurre gli oneri amministrativi, uniformare i processi decisionali e accelerare l'apertura del mercato. In tal modo, il patrimonio di dati e competenze costruito dall'Autorità viene trasformato da strumento di controllo a infrastruttura pubblica della concorrenza, capace di migliorare la qualità delle decisioni e di ridurre i tempi necessari alla realizzazione degli affidamenti.
§ 31 e relativa nota 15 (consultazione preventiva del mercato / "fallimento di mercato")	<i>Il paragrafo recepisce, come criterio operativo per l'individuazione e del perimetro OSP, quanto indicato nella Comunicazione e della Commissione europea 2023/C 222/01, che ha natura interpretativa e non vincolante.</i>	Chiarire espressamente che il richiamo alla Comunicazione 2023/C 222/01 ha valore di ausilio interpretativo e non costituisce adempimento procedurale autonomo la cui omissione o diversa impostazione possa essere oggetto di rilievo in sede di parere dell'Autorità sulla RdL.	Il recepimento di soft law europea non vincolante come step procedurale di fatto verificato in sede di parere ART trasforma una raccomandazione in un obbligo sostanziale privo di base normativa cogente, aggiungendo un ulteriore fronte di incertezza interpretativa e di possibile contestazione a carico dell'ente, senza che ciò sia imposto da alcuna norma primaria o da alcuna delibera vigente dell'Autorità. Inoltre, pur ritenendo condivisibile il contenuto delle raccomandazioni europee richiamate, resta il fatto che il loro recepimento come elemento oggetto di valutazione nell'ambito del

Punto delle Linee Guida	Citazione del testo oggetto di osservazione/proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione/motivazioni sottese alla proposta
			parere dell'Autorità determina comunque un ulteriore appesantimento istruttorio a carico degli Enti Affidanti, chiamati a produrre motivazioni, verifiche e analisi aggiuntive non espressamente richieste da alcuna disposizione normativa cogente. Tale effetto si traduce inevitabilmente in un allungamento dei tempi procedurali e in una maggiore complessità amministrativa, senza che sia dimostrato un corrispondente beneficio in termini di apertura effettiva del mercato.
§ 93 (durata della consultazione degli stakeholder in caso di gara)	<i>"...si ritiene che, di norma, la consultazione debba prevedere un termine di almeno 30 giorni."</i>	Espungere l'indicazione di un termine minimo ulteriore rispetto a quanto già disposto dalla Misura 4, punto 6, della delibera n. 154/2019 (che fissa l'estensione massima a 60 giorni, senza fissare un minimo); in alternativa, se si intende mantenere un'indicazione di principio, qualificarla	Le Linee guida, dichiaratamente non attributive di nuove competenze (§ 1), introducono qui un termine minimo procedurale ulteriore rispetto a quello già fissato dalla delibera vigente, per via di una mera opinione ("si ritiene") priva di copertura regolatoria. Ogni incremento dei tempi minimi di procedura, per quanto motivato da finalità di partecipazione effettiva, va commisurato alla reale esigenza e non introdotto per via di linee guida prive di carattere vincolante ma di fatto trattate come tali nella prassi di vigilanza.

Punto delle Linee Guida	Citazione del testo oggetto di osservazione/proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione/motivazioni sottese alla proposta
		espressamente come mera raccomandazione e non vincolante e non verificabile in sede di osservazioni sulla RdA.	
§§ 52-53 e §§ 116-120 (Relazione dei Lotti e Relazione di Affidamento: doppio ciclo di interlocuzione con l'Autorità)	<i>RdL trasmessa ad ART, parere in 45 gg (sospensibile senza tetto massimo esplicito) → pubblicazione nuova versione RdL → solo successivamente può essere trasmessa la RdA → osservazioni ART in 60 gg (sospensibili senza tetto massimo esplicito).</i>	Fissare un termine massimo complessivo di sospensione dei termini istruttori (ad es. non superiore a 30 giorni complessivi per ciascun procedimento), decorso il quale il termine per l'espressione del parere/delle osservazioni riprende comunque a decorrere; valutare l'unificazione di RdL e RdA in un unico procedimento con un unico termine per le osservazioni dell'Autorità, quantomeno per gli affidamenti di dimensione contenuta.	La sospensione dei termini per "esigenze istruttorie" priva di un limite massimo espone l'ente a una durata del procedimento potenzialmente indeterminata, incompatibile con la programmazione delle scadenze dei contratti di servizio in essere e con la stessa finalità di "miglioramento della qualità dell'affidamento" perseguita dalla norma primaria. La sequenzialità rigida tra RdL e RdA (§ 53: "carattere logico-sequenziale"), unita all'assenza di un tetto alla sospensione, rende il procedimento a gara strutturalmente più lungo e incerto rispetto alla proroga o al mantenimento delle gestioni in essere, disincentivando nei fatti gli enti dall'avviare nuove procedure competitive.

Punto delle Linee Guida	Citazione del testo oggetto di osservazione/proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione/motivazioni sottese alla proposta
§§ 58-61 (Relazione ex art. 14 d.lgs. 201/2022, sovrapposta a RdL)	<i>"...si rilevano possibili sovrapposizioni i almeno rispetto ai dati che devono essere analizzati sia per la scelta della modalità di affidamento... sia per il corretto dimensionamento dell'offerta..." (§ 61, la stessa Autorità riconosce la sovrapposizione).</i>	Prevedere l'assorbimento dei contenuti della relazione ex art. 14 all'interno della RdL, quale sua sezione dedicata, anziché mantenere due documenti motivazionali distinti da redigere e pubblicare separatamente, fermo il rispetto della sequenza temporale rispetto alla scelta della modalità di affidamento.	L'Autorità riconosce testualmente la sovrapposizione fra i due adempimenti ma si limita a raccomandarne una sequenza cronologica, senza eliminare la duplicazione documentale. Mantenere due relazioni motivazionali distinte, su dati in larga parte coincidenti, moltiplica il carico istruttorio e i rischi di incoerenza tra i due documenti, senza alcun beneficio informativo aggiuntivo per il mercato o per l'Autorità stessa.
Annesso B.2 (schema-tipo unico della Relazione dei Lotti, applicato indistintamente a ogni dimensione di affidamento)	<i>Lo schema si applica "per tutte le modalità di trasporto e le tipologie di affidamento", con sette sezioni e adempimenti quantitativi analoghi indipendentemente dalla dimensione del bacino o del lotto.</i>	Prevedere due schemi-tipo distinti: uno ordinario (per bacini/lotti sopra una soglia dimensionale da definire) e uno semplificato per affidamenti di modesta entità, con contenuti ridotti alle sole informazioni essenziali (perimetro dei servizi, dati di traffico e	L'applicazione di un unico schema esaustivo, pensato evidentemente per bacini di mobilità regionali complessi e multimodali, a lotti di trasporto locale di dimensione contenuta genera un carico istruttorio manifestamente sproporzionato rispetto all'oggetto dell'affidamento, in contrasto con il principio di proporzionalità che informa l'intero ordinamento dei contratti pubblici (art. 3 d.lgs. 36/2023) e che le

Punto delle Linee Guida	Citazione del testo oggetto di osservazione/proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione/motivazioni sottese alla proposta
		finanziari di base, motivazione sintetica della configurazione dei lotti), senza le sezioni relative a modelli trasportistici avanzati, VOT, digital twin.	presenti Linee guida non richiamano in alcun punto.
§§ 45-51 (confronto quantitativo tra configurazioni alternative di lotti + consultazione ad hoc su beni e barriere all'ingresso, distinta da quella ex delibera 154/2019)	<i>"...il SC considera più configurazioni alternative di lotti e le confronta attraverso una metodologia quali-quantitativa..." (§ 45); "...da non confondere con quella disciplinata dalla delibera n. 154/2019..." (§ 51).</i>	Consentire che la comparazione quantitativa multi-scenario sia limitata al confronto tra la configurazione prescelta e l'assetto attuale (CdS vigenti), salva la facoltà - non l'obbligo - di sviluppare scenari ulteriori; unificare la consultazione sui beni/barriere all'ingresso con quella ex delibera 154/2019 in un'unica procedura, articolabile in fasi se necessario, evitando due consultazioni formalmente distinte sugli	Richiedere la costruzione di dati quantitativi completi per ogni configurazione alternativa scartata, oltre a quella prescelta, comporta un onere istruttorio che cresce esponenzialmente con il numero di scenari valutati, senza che vi sia un correlato beneficio per la qualità della decisione finale, la quale può essere adeguatamente motivata anche attraverso il confronto con il solo assetto attuale. Analogamente, la previsione di due consultazioni distinte con sostanzialmente i medesimi interlocutori (GU, potenziali operatori, EA, gestori di infrastrutture) moltiplica gli oneri di pubblicazione e di gestione del contraddittorio senza una ragione proporzionata. Proprio in questo ambito emerge con particolare evidenza il ruolo che ART potrebbe svolgere

Punto delle Linee Guida	Citazione del testo oggetto di osservazione/proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione/motivazioni sottese alla proposta
		stessi soggetti portatori di interesse.	nell'ambito di una regolazione di seconda generazione, restituendo valore pubblico al patrimonio di competenze maturate e alle basi dati raccolte negli anni. La conoscenza accumulata dall'Autorità attraverso l'analisi delle procedure, dei mercati, degli operatori e dei contratti di servizio può infatti consentire di supportare e oggettivizzare in modo sostanziale la valutazione degli scenari alternativi, riducendo la necessità di replicare presso ogni singolo ente analisi già disponibili a livello di sistema e permettendo di concentrare l'istruttoria sulle effettive scelte strategiche e programmatiche. In tale prospettiva, la funzione dell'Autorità verrebbe ulteriormente rafforzata, poiché il patrimonio informativo costruito negli anni diventerebbe uno strumento concreto di semplificazione amministrativa, uniformità applicativa, trasparenza, oggettivizzazione delle scelte e accelerazione delle procedure di affidamento.
Durata dei Contratti di Servizio e periodicità del ritorno al confronto competitivo	<i>Definizioni, lett. hh): "Periodo regolatorio:</i>	Introdurre un criterio generale secondo cui la durata	Una durata contrattuale eccessivamente lunga, per quanto talvolta giustificata da esigenze di

Punto delle Linee Guida	Citazione del testo oggetto di osservazione/proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione/motivazioni sottese alla proposta
	<i>periodo interno al tempo di vigenza del contratto di servizio, di durata compresa tra 3 e 5 anni, ove vengono fissati gli obiettivi di efficacia ed efficienza... L'Ente Affidante definisce la durata minima del periodo anche in funzione della programmazione degli investimenti previsti dal contratto di servizio." Le Linee guida non individuano invece un criterio di durata massima complessiva del CdS orientato alla contendibilità del mercato.</i>	complessiva del Contratto di Servizio, salvo motivate esigenze di ammortamento di investimenti di rilevante entità da documentare nella RdL, non dovrebbe eccedere la durata di un periodo regolatorio (di norma 5 anni), così da garantire un ritorno periodico al confronto competitivo; laddove l'ente ritenga necessaria una durata superiore, la RdL deve motivare espressamente il bilanciamento tra l'esigenza di ammortamento e la riduzione di contendibilità che ne deriva.	ammortamento degli investimenti, produce un effetto collaterale spesso sottovalutato: riduce la frequenza con cui il mercato viene effettivamente testato attraverso il confronto competitivo e, per un periodo lungo (anche 10-15 anni, come talvolta si osserva nella prassi), cristallizza l'assetto risultante dall'ultima gara, sia essa vinta dall'incumbent sia da un nuovo entrante. La costruzione di un mercato realmente contendibile nel TPL richiede non solo che le singole gare siano aperte alla concorrenza, ma anche che le opportunità di rimettere in discussione l'affidamento si presentino con cadenza sufficientemente frequente da mantenere gli operatori sotto pressione competitiva. Si propone pertanto di ancorare, come criterio di default, la durata del CdS al periodo regolatorio standard già previsto dalle Linee guida, riservando durate superiori alle sole ipotesi motivate di investimenti non altrimenti tutelabili tramite un adeguato meccanismo di valore di subentro a fine contratto.

Punto delle Linee Guida	Citazione del testo oggetto di osservazione/proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione/motivazioni sottese alla proposta
			Il tema del valore di subentro e della titolarità dei beni è trattato in maniera più approfondita nelle osservazioni all'Allegato A
§§ 62-74 (censimento e classificazione dei beni essenziali/indispensabili/commerciali)	<i>Classificazione dei beni secondo sostituibilità, condivisibilità, duplicabilità e dominanza (nota 22-24); ricognizione presso SC, EA, GU, gestori di infrastrutture; eventuale consultazione ad hoc.</i>	Prevedere una procedura semplificata di censimento per i beni di valore stimato inferiore a una soglia da definire, basata su autodichiarazione e del GU asseverata, senza necessità di consultazione dedicata ove i beni essenziali/indispensabili siano già stati oggetto di rilevazione nell'ambito del CdS vigente.	L'apparato di classificazione (essenziale/indispensabile/commerciale, condivisibile/non condivisibile, duplicabile/non duplicabile a costi socialmente sostenibili) è concettualmente corretto per infrastrutture di rete (depositi, impianti tranviari) ma sproporzionato se applicato indistintamente anche a dotazioni di modesto valore economico, per le quali l'onere istruttorio supera ampiamente il beneficio in termini di contendibilità effettiva.
§ 74 e Quesito 3 (adozione di modelli FaaS - Fleet-as-a-Service)	<i>"...l'EA può valutare d'inserire nella documentazione e di affidamento e nel CdS specifiche clausole che disciplinano la messa a disposizione da parte del</i>	Chiarire che il ricorso a clausole di messa a disposizione/subentro dei beni tecnologicamente rilevanti (materiale rotabile, infrastrutture di ricarica, SW/HW) è	L'indicazione di cui al § 74, per quanto condivisibile nel merito (favorire il rinnovo del parco mezzi tramite modelli contrattuali evoluti), è formulata come mera facoltà ("può valutare") accompagnata dalla previsione di un ulteriore "confronto con gli stakeholder": si richiede di non trasformare, nella versione definitiva, questa

Punto delle Linee Guida	Citazione del testo oggetto di osservazione/proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione/motivazioni sottese alla proposta
	<i>GU e l'obbligo di subentro da parte del successivo affidatario dei beni interessati..." (§ 74); Quesito 3: "...idoneità dell'indicazione e di cui al punto 74 a favorire l'adozione di modelli FaaS... anche nella misura in cui tali iniziative siano diffuse nel settore ferroviario."</i>	rimesso alla piena discrezionalità dell'EA in funzione delle caratteristiche del mercato locale, senza che le Linee guida ne condizionino l'adozione a ulteriori adempimenti motivazionali o a un confronto aggiuntivo con gli stakeholder oltre a quello già previsto per i beni essenziali/indispensabili in via ordinaria.	facoltà in un ulteriore adempimento procedurale sistematico, che si tradurrebbe in un ulteriore aggravio per gli enti che intendano semplicemente confermare l'assetto proprietario dei beni già vigente.
§§ 75-85 (doppio regime KPI ex delibera 154/2019 e CMQ ex delibera 53/2024, con sistemi di penalità/premialità paralleli)	<i>"...l'EA definisce specifici obiettivi del CdS..." tramite KPI (§§ 75-80); "...le CMQ dei servizi di TPL sono disciplinate dalla delibera n. 53/2024..." con propri indicatori, standard minimi e penali (§§ 81-85); "...l'EA è</i>	Unificare, ove possibile, i due sistemi di indicatori (KPI ed indicatori di CMQ) in un unico set di indicatori di prestazione del CdS, con un unico sistema di premialità/penalità e un'unica modalità di rilevazione e rendicontazione, evitando la sovrapposizione di due impianti	La coesistenza di due sistemi di indicatori (KPI di efficacia/efficienza e indicatori di qualità delle CMQ), ciascuno con propri target, proprie modalità di rilevazione, propri sistemi di premialità/penalità e propri obblighi di rendicontazione, per quanto concettualmente distinti nella finalità, si traduce nella pratica redazionale del CdS e nella successiva gestione contrattuale in un doppio adempimento che aumenta il rischio di sovrapposizione, incoerenza e contenzioso

Punto delle Linee Guida	Citazione del testo oggetto di osservazione/proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione/motivazioni sottese alla proposta
	<i>tenuto comunque a vincolare il CdS a un sistema di monitoraggio calibrato sulle CMQ e sui KPI definiti dall'Autorità." (§ 81).</i>	motivazionali, due sistemi sanzionatori e due obblighi di rendicontazione distinti riferiti alla medesima prestazione del servizio.	applicativo, senza un correlato beneficio per la qualità del servizio percepita dall'utenza.
§§ 103-115 (costruzione del PEFS: costi di riferimento delibera 91/2026 + costo standard d.m. 157/2018 + allocazione dei rischi + obiettivi di efficienza/qualità)	<i>"...il PEFS è predisposto tenendo conto: a) dei costi di riferimento... b) degli obiettivi di efficienza/efficacia e di qualità... c) dell'allocazione e dei rischi... d) del costo standard..." (§ 104), a cui si aggiunge la relazione di accompagnamento ex Misura 2 delibera 91/2026 (§ 105).</i>	Fornire un unico modello applicativo consolidato (foglio di calcolo/schema guidato) che integri automaticamente e le quattro componenti richiamate al § 104, riducendo la necessità per l'ente di ricorrere sistematicamente a consulenza tecnica esterna per la sola messa a sistema di fonti regolatorie distinte, e chiarendo espressamente i criteri di prevalenza in caso di divergenza tra i valori risultanti dai costi di riferimento e	La redazione del PEFS richiede la messa a sistema di quattro fonti distinte (due delibere ART, un decreto ministeriale, la matrice dei rischi contrattuale), ciascuna con propria metodologia e propri schemi allegati, senza che le Linee guida indichino un criterio risolutivo in caso di divergenza tra gli esiti applicativi delle diverse fonti. Questo livello di complessità tecnica rende il PEFS, nella prassi, un adempimento che quasi nessun ente di dimensioni medio-piccole è in grado di predisporre con risorse interne, imponendo il ricorso sistematico a consulenza esterna specializzata, con conseguente aggravio di costi e tempi che grava esclusivamente sul percorso a gara. Tale aggravio, peraltro, non produce necessariamente una corrispondente

Punto delle Linee Guida	Citazione del testo oggetto di osservazione/proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione/motivazioni sottese alla proposta
		quelli risultanti dal costo standard.	riduzione delle asimmetrie informative né una reale crescita delle competenze tecniche dell'amministrazione, poiché le elaborazioni vengono frequentemente esternalizzate e restano patrimonio del consulente più che dell'ente. Anche in questo ambito emerge con evidenza la possibilità per ART di generare valore pubblico attraverso la valorizzazione del patrimonio di dati, benchmark, modelli ed esperienze che ha costruito negli anni. La disponibilità di modelli standardizzati, parametri predefiniti e piattaforme di simulazione alimentate dai dati nazionali consentirebbe di ridurre significativamente la complessità dell'elaborazione del PEFS, uniformare gli approcci applicativi e concentrare l'attività degli enti sulle scelte strategiche e sulla qualità dell'affidamento, anziché sulla ricostruzione di elaborazioni tecniche già disponibili a livello di sistema. In tale prospettiva, il passaggio a una regolazione di seconda generazione consentirebbe di trasformare il patrimonio conoscitivo accumulato

Punto delle Linee Guida	Citazione del testo oggetto di osservazione/proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione/motivazioni sottese alla proposta
			dall'Autorità in uno strumento di semplificazione amministrativa, riduzione dei costi di transazione e accelerazione delle procedure di gara. I primi elementi di questa evoluzione sono peraltro già rinvenibili nella delibera ART n. 91/2026 sui costi di riferimento, nella quale l'Autorità ha iniziato a trasformare il patrimonio informativo e comparativo raccolto negli anni in parametri e strumenti riutilizzabili dagli enti. Tale esperienza dimostra come sia possibile passare progressivamente da una regolazione fondata prevalentemente sulla richiesta di nuove elaborazioni ai singoli Enti Affidanti ad una regolazione che mette a disposizione del sistema dati, benchmark, modelli e conoscenze condivise. Le presenti osservazioni si collocano in questa traiettoria evolutiva, proponendo di estendere tale approccio anche ai processi di pianificazione, progettazione e affidamento dei servizi.
§§ 126-127 (costituzione e alimentazione della data-room)	<i>"...l'EA deve istituire e popolare opportunament</i>	Definire un termine minimo espresso (ad es. non inferiore a	L'espressione "con largo anticipo", priva di un termine certo, rende l'adempimento di fatto non

Punto delle Linee Guida	Citazione del testo oggetto di osservazione/proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione/motivazioni sottese alla proposta
	<i>e, in maniera progressiva, una data-room virtuale..." (§ 133); "...la raccolta di tali informazioni... deve iniziare con largo anticipo rispetto all'avvio della procedura di affidamento..." (§ 126).</i>	dodici mesi prima della scadenza del CdS vigente) entro cui la raccolta dei dati per la data-room deve avere inizio, con obbligo esplicito e sanzionabile di collaborazione del Gestore Uscente, così da rendere l'adempimento effettivamente esigibile e non rimesso a una formula generica ("con largo anticipo") priva di reale coerenza.	presidiato: l'ente che non abbia già avviato per tempo la costituzione della data-room si trova, all'approssimarsi della scadenza del CdS, nell'impossibilità di ricostruire ex post l'intero patrimonio informativo richiesto, con l'effetto pratico di dover ricorrere a una proroga del contratto in essere anziché avviare la gara nei tempi previsti - ancora una volta a vantaggio della continuità del gestore uscente. Si ribadisce come tale impostazione debba essere progressivamente superata e ricondotta a una logica di regolazione di seconda generazione.
Impostazione complessiva in risposta ai Quesiti 1, 2 e 4 posti in consultazione	<i>"...si richiedono osservazioni... alla completezza delle indicazioni rispetto a tutte le fasi degli affidamenti... sull'impostazione e esaustività delle indicazioni fornite... e all'eventuale necessità di ulteriori o più</i>	Si propone l'esito opposto a quello sollecitato dai quesiti: non l'aggiunta di ulteriori indicazioni o schemi esemplificativi, ma una revisione in riduzione, che elimini gli adempimenti non riconducibili a obblighi di legge o a misure	Le Linee guida, nella versione posta in consultazione, muovono nella direzione della maggiore analiticità e completezza, laddove l'esigenza segnalata dagli Enti Affidanti è quella opposta: una regolazione più snella, di agevole e rapida applicazione, che non aggiunga ulteriore complessità a un quadro normativo primario (d.lgs. 201/2022, Reg. CE 1370/2007, legge 118/2022 e successive modifiche) già di per sé stratificato.

Punto delle Linee Guida	Citazione del testo oggetto di osservazione/proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione/motivazioni sottese alla proposta
	<i>dettagliate indicazioni..."</i>	regolatorie già vigenti, consolidi in un solo documento le relazioni motivazionali oggi distinte, introduca soglie di proporzionalità dimensionale e fissi termini certi (anche per le sospensioni istruttorie).	La proliferazione di adempimenti, documenti motivazionali, consultazioni e verifiche - per quanto ciascuno singolarmente giustificabile - produce nel complesso un effetto di deterrenza verso il ricorso alla gara, a beneficio della persistenza delle gestioni in essere, in contrasto con la finalità pro-concorrenziale che la norma primaria (art. 1, co. 6, legge 190/2025, che richiama l'art. 37, comma 2, lett. a) ed f), del d.l. 201/2011) attribuisce all'intervento dell'Autorità.