

# LINEE GUIDA PER L’AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO FERROVIARIO

---

Documento di consultazione

## Sommario

<b>Definizioni</b> .....	<b>3</b>
<b>Glossario degli acronimi</b> .....	<b>9</b>
<b>Elenco delle delibere interessate</b> .....	<b>9</b>
<b>Premessa</b> .....	<b>10</b>
<b>Titolo I INTRODUZIONE ALLE LINEE GUIDA</b> .....	<b>13</b>
Finalità dell'intervento e ambito applicativo .....	13
<b>Titolo II – PIANIFICAZIONE DEI SERVIZI</b> .....	<b>15</b>
Il soggetto competente e il bacino di mobilità .....	15
Analisi della domanda (effettiva, potenziale, debole) .....	16
<b>Titolo III – PROGETTAZIONE DEI SERVIZI</b> .....	<b>19</b>
Definizione dell'offerta in funzione degli esiti dell'analisi della domanda.....	19
Definizione del perimetro dei servizi da assoggettare a obblighi di servizio pubblico .....	21
Determinazione delle risorse necessarie/disponibili e delle fonti di finanziamento anche alternative.....	22
<b>Titolo IV – DEFINIZIONE LOTTI DI AFFIDAMENTO</b> .....	<b>24</b>
Principi e criteri per definire i lotti di affidamento.....	24
Prime valutazioni sui beni e sulle eventuali barriere all'ingresso .....	25
Relazione dei lotti.....	25
Ulteriori adempimenti in capo agli enti previsti dalla legislazione vigente.....	26
<b>Titolo V – AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO</b> .....	<b>29</b>
Richiesta e assegnazione di capacità ferroviaria tramite Accordo Quadro con il GI.....	29
Censimento dei beni strumentali e individuazione dei beni essenziali e indispensabili .....	30
Definizione degli obiettivi di efficacia/efficienza.....	32
Definizione del sistema di qualità e del PAD .....	33
Consultazione degli stakeholder .....	34
Allocazione dei rischi tra le parti .....	36
Redazione del PEFS.....	37
Calendari MIT trasporto ferroviario .....	38
Relazione di affidamento.....	39
Predisposizione documentazione di affidamento.....	40
Quantificazione del personale necessario e applicazione della clausola sociale .....	41
<b>Titolo VI – ESECUZIONE E MONITORAGGIO</b> .....	<b>43</b>
Acquisizione dei dati previsti dalla Regolazione per la valorizzazione degli indicatori di efficienza e qualità e costruzione <i>data-room</i> per affidamento successivo .....	43
<b>ANNESI</b> .....	<b>45</b>
A.1 Cronoprogramma .....	45
A.2 Schema tipo della Relazione dei Lotti.....	45

## Definizioni

1. Ai fini delle presenti Linee guida, si applicano le seguenti definizioni:
  - a) *Ambito di servizio pubblico*: insieme dei servizi di trasporto pubblico di persone, anche di diverse modalità (automobilistica, filoviaria, tranviaria, metropolitana, ferroviaria, a fune, lacuale, lagunare, fluviale e regionale marittima) e tipologie (di linea, non di linea), funzionali a soddisfare le esigenze essenziali di mobilità dei cittadini, afferenti al bacino di mobilità; tali servizi possono essere o non essere soggetti a obblighi di servizio pubblico e, conseguentemente possono anche essere svolti in assenza di compensazione diretta degli operatori;
  - b) *Associazioni dei consumatori*: associazioni iscritte nell'elenco di cui all'art. 137 del Codice del Consumo (d.lgs. 206/2005) ovvero negli elenchi regionali delle associazioni di consumatori e utenti, istituiti ai sensi della legislazione di ciascuna Regione, ed ulteriori associazioni di tutela dei consumatori firmatarie di eventuale Protocollo di intesa con l'Ente Affidante, nonché rappresentanti degli utenti abbonati ai servizi di trasporto pubblico, per il tramite di Comitati muniti di un adeguato grado di rappresentatività;
  - c) *Autorità (ART)*: Autorità di Regolazione dei Trasporti;
  - d) *Bacino di mobilità*: area territoriale senza soluzione di continuità, determinata dai soggetti competenti, nell'ambito della pianificazione del trasporto pubblico regionale e locale, sulla base di analisi della domanda di spostamenti effettiva, potenziale e debole, che tengano conto delle caratteristiche socio-economiche, demografiche e comportamentali dell'utenza, della struttura orografica, del grado di urbanizzazione e dell'articolazione produttiva del territorio di riferimento;
  - e) *Beni acquisiti tramite finanziamento pubblico*: beni strumentali all'effettuazione del servizio di trasporto pubblico regionale e locale acquistati tramite risorse pubbliche;
  - f) *Beni mobili*: quali, ad esempio, sistemi *hardware*, *software* e altri sistemi tecnologici per il controllo e il rilevamento delle prestazioni e del monitoraggio della flotta e le relative banche dati, il funzionamento degli impianti, la gestione dei dati di domanda e di bigliettazione, con le relative banche dati e ogni altro sistema assimilabile strettamente funzionale ai servizi oggetto di affidamento;
  - g) *Carta della Qualità*: documento con il quale ogni impresa di trasporto pubblico locale assume una pluralità di impegni nei confronti della propria utenza riguardo i propri servizi, specificando in particolare le modalità di erogazione, gli standard di qualità e le informazioni agli utenti sulle prestazioni raggiunte e sulle tutele previste, secondo le disposizioni di cui all'art. 2, comma 461, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 dicembre 1998 e alle disposizioni regionali vigenti in materia, ove presenti;
  - h) *Condizioni minime di qualità*: obblighi e/o prestazioni minime misurate attraverso indicatori e livelli quali-quantitativi dei servizi di trasporto passeggeri, individuate secondo caratteristiche territoriali di domanda e offerta, ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera d), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. Nel settore dei trasporti per ferrovia, nazionali e locali, le condizioni minime di qualità sono definite dall'Autorità ai sensi della delibera n. 16/2018 dell'8 febbraio 2018;
  - i) *Contratto di Servizio*: atto convenzionale e contrattuale di cui all'art. 37, comma 2, lettera f), primo periodo, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, all'art. 2, lettera i), del regolamento (CE) 1370/2007 e all'art. 19 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422;
  - j) *Coverage ratio*: rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi, al netto dei costi di infrastruttura (vd. decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, art. 19, comma 5), calcolato secondo gli schemi di cui all'Annesso 5 dell'Allegato A alla delibera n. 154/2019 del 29 novembre 2019 e s.m.i.;

- k) *Domanda debole*: domanda di spostamenti di ridotta entità che non può essere soddisfatta in modo efficiente da servizi di trasporto pubblico regionale e locale di linea o espressa da soggetti con specifiche caratteristiche socio-economiche;
- l) *Domanda effettiva*: domanda di spostamenti espressa dal bacino di mobilità che utilizza l'offerta di servizi di trasporto oggetto di analisi erogata nello scenario attuale;
- m) *Domanda potenziale*: domanda di spostamenti, inespressa nello scenario attuale che potrebbe essere soddisfatta dai servizi di trasporto oggetto di analisi nello scenario futuro;
- n) *Domanda totale*: domanda complessiva di spostamenti, con tutte le tipologie e modalità di trasporto, espressa dal bacino di mobilità nello scenario attuale;
- o) *Economie di scala (di produzione o di dimensione)*: riduzione dei costi medi unitari del servizio (dati dalla somma dei costi fissi e dei costi variabili in rapporto alla produzione) conseguenti all'aumento congiunto della produzione chilometrica - e/o al numero di servizi per unità di tempo - e della dimensione della rete (in base ai seguenti parametri: chilometri percorsi, chilometri quadrati di superficie, numero di fermate servite, numero di linee). Si manifestano quando l'estensione della rete o dei servizi di trasporto consente di ridurre il costo medio per unità di produzione;
- p) *Economie di densità*: riduzione dei costi medi unitari del servizio (dati dalla somma dei costi fissi e dei costi variabili in rapporto alla produzione di trasporto) conseguenti all'aumento della produzione chilometrica e/o al numero di servizi per unità di tempo, senza variazione di estensione della rete. L'entità dipende dalle caratteristiche del territorio servito, quali la distribuzione della popolazione, l'intensità della domanda di mobilità e la tipologia del servizio;
- q) *Ente Affidante*: ente pubblico, o soggetto da esso delegato (anche società a partecipazione pubblica c.d. strumentale), a cui è attribuita la competenza a stipulare un contratto di servizio con un'Impresa Affidataria, con compiti di esecuzione, monitoraggio, verifica e controllo dello stesso, mediante qualunque forma e modalità di affidamento consentita dall'ordinamento. L'Ente Affidante può pertanto non coincidere con l'Ente titolare del servizio (*infra*);
- r) *Ente titolare del servizio*: ente pubblico (regione ed enti locali) cui sono conferiti, ai sensi del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, "funzioni e compiti (...) in materia di servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale con qualsiasi modalità effettuati ed in qualsiasi forma affidati" (cfr. art. 1, comma 1);
- s) *Fattori di Qualità*: aspetti rilevanti per la percezione della qualità del servizio da parte dell'utente.
- t) *Fermate*: impianti non ricadenti nella definizione di cui alla lettera ddd), appositamente attrezzati per la salita e la discesa dei viaggiatori dai treni;
- u) *Gestore dell'Infrastruttura*: soggetto incaricato della realizzazione, della gestione e della manutenzione dell'infrastruttura ferroviaria, compresa la gestione del traffico, il controllo comando e il segnalamento. I compiti del Gestore dell'Infrastruttura per una rete o parte di essa possono essere assegnati a diversi soggetti con i vincoli definiti nelle norme dell'Unione europea vigenti e nel decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112 soggetto incaricato della realizzazione, della gestione e della manutenzione dell'infrastruttura ferroviaria, compresa la gestione del traffico, il controllo comando e il segnalamento. I compiti del Gestore dell'Infrastruttura per una rete o parte di essa possono essere assegnati a diversi soggetti con i vincoli definiti nelle norme dell'Unione europea vigenti e nel decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112;
- v) *Gestore Uscente*: operatore economico che fornisce servizi di trasporto pubblico regionale e locale regolati da un contratto di servizio in scadenza, oggetto di nuova procedura di affidamento da parte dell'Ente Affidante competente;
- w) *Impresa Ferroviaria*: un'impresa o un gruppo di imprese di diritto pubblico o privato che eroga e fornisce servizi di trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia e relativi servizi accessori e di supporto sulla base di un contratto di servizio;

- x) *Key Performance Indicator (KPI)*: indicatore chiave di prestazione che monitora l'andamento di un processo aziendale e che costituisce un termine di riferimento per individuare gli obiettivi di efficacia ed efficienza. Per i servizi di trasporto ferroviario regionale, i KPI sono definiti dall'Autorità ai sensi della delibera n. 120/2018 del 29 novembre 2018;
- y) *Impresa Affidataria*: l'impresa di trasporto pubblico regionale e locale che stipula un nuovo contratto di servizio con l'Ente Affidante competente, per l'erogazione dei servizi di trasporto pubblico oggetto di affidamento, sia che si tratti di un nuovo gestore che del Gestore Uscente;
- z) *Indicatori di Qualità*: variabili quantitative o parametri qualitativi in grado di rappresentare adeguatamente, in corrispondenza di ciascun fattore di qualità, i livelli prestazionali del servizio erogato;
- aa) *Linea ferroviaria (linea)*: l'infrastruttura ferroviaria che collega almeno due località;
- bb) *Livelli, standard o target di Qualità*: valore da prefissare in corrispondenza di ciascun indicatore di qualità, sulla base delle aspettative dell'utenza e delle potenzialità del soggetto erogatore;
- cc) *Load factor*: coefficiente di occupazione dei mezzi, tipicamente riferibile ad una corsa o ad una linea di trasporto, rilevato in un determinato momento (es. valore medio giorno feriale), dato dal rapporto tra passeggeri-km (domanda) e posti-km (offerta), in riferimento alle diverse modalità di trasporto;
- dd) *Lotto da affidare (o di affidamento)*: delimitazione specifica di una rete di servizi di trasporto basata su criteri di tipo geografico e/o modale che rende possibile la massima partecipazione alla procedura di affidamento, assicurando l'efficienza e l'efficacia del servizio in relazione alla sussistenza di economie di scala e di densità;
- ee) *Materiale rotabile*: i mezzi di qualsiasi tipo e trazione utilizzati per trasportare persone ai fini dell'erogazione dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale oggetto di affidamento (treni, autobus, filobus, tram, metropolitana, ecc.), ivi compresi i ricambi di prima scorta tecnica e altre dotazioni patrimoniali strettamente pertinenti allo stesso trasporto;
- ff) *Matrice dei rischi*: documento con il quale l'Ente Affidante definisce e alloca i rischi tra ciascuna delle parti contrattuali in caso di affidamento in concessione;
- gg) *Mobility as a service*: sistema integrato di molteplici servizi di trasporto pubblico, collettivo e privato, accessibili grazie ad un unico canale digitale;
- hh) *National access point*: punto di accesso nazionale istituito a norma del Regolamento delegato (UE) 2017/1926 della Commissione del 31 maggio 2017, che integra la direttiva 2010/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la predisposizione in tutto il territorio dell'Unione europea di servizi di informazione sulla mobilità multimodale;
- ii) *Obblighi di Servizio Pubblico*: l'obbligo definito o individuato da un'autorità competente al fine di garantire la prestazione di servizi di trasporto pubblico regionale e locale di passeggeri di interesse generale che un operatore, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o non si assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni senza compenso (regolamento (CE) n. 1370/2007, art. 2, lett. e));
- jj) *Partecipante alla gara*: impresa ferroviaria che, in virtù del possesso dei requisiti definiti dall'Ente Affidante nella pertinente documentazione di gara, partecipa alla procedura di affidamento;
- kk) *Periodo regolatorio*: 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 e al termine del quale si effettua la verifica dell'equilibrio economico-finanziario e del raggiungimento dei predetti obiettivi. L'Ente Affidante definisce la durata minima del periodo anche in funzione della programmazione degli investimenti previsti dal contratto di servizio;

- ll) *Piano di accesso al dato*: documento definito dall'Ente Affidante prima della stipula del contratto di servizio, attraverso la consultazione dei principali *stakeholder* individuando almeno i seguenti elementi:
- a) l'insieme dei dati elementari nella disponibilità dell'Ente Affidante;
  - b) la modalità di rilevazione del dato, distinta in automatica (*real time*) e manuale ("a consuntivo", rendicontato secondo un intervallo temporale definito);
  - c) la modalità di accesso al dato da parte di terzi, nel rispetto dei vincoli sul trattamento dei dati personali e delle informazioni non ostensibili per segretezza industriale di cui l'Ente Affidante si fa garante, favorendo l'"*open access*" in formato editabile come criterio generale e con particolare riferimento al dato elementare in real-time nonché la via telematica della richiesta del dato;
  - d) il fornitore del dato, soggetto a obbligo di trasmissione all'Ente Affidante;
- mm) *Piano Economico-Finanziario (PEF o PEFS)*: documento di programmazione della gestione, che contiene lo sviluppo temporale di dati e indicatori economici, patrimoniali e finanziari nel periodo di vigenza contrattuale, predisposto dall'impresa affidataria (PEF) o dall'Ente affidante (PEFS);
- nn) *Piano di Raggiungimento Obiettivi regolatori*: documento di programmazione annesso al PEF, predisposto da Ente Affidante e concordato con l'Impresa Ferroviaria, in caso di affidamento diretto/*in house*, nel quale vengono definiti gli obiettivi di efficacia ed efficienza (indicatori, livelli-obiettivo (target) e correlate prestazioni attese, orizzonti temporali di riferimento per il monitoraggio e verifica dei livelli obiettivo, e fattori di contesto) e le azioni per il miglioramento della performance dell'Impresa Ferroviaria, secondo quanto previsto nel presente atto:
- oo) *Prospetto Informativo della Rete*: "documento in cui sono pubblicate in dettaglio le regole generali, le scadenze, le procedure e i criteri relativi ai sistemi di definizione e di riscossione del canone per l'accesso e l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e dei corrispettivi dovuti per i servizi, nonché quelli relativi all'assegnazione della capacità e che contiene anche ogni altra informazione necessaria per presentare richieste di capacità di infrastruttura" (cfr. articolo 3, comma 1, punto ll), del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 112);
- pp) *Portatore di interesse (o stakeholder)*: soggetto, anche collettivo, interessato, direttamente o indirettamente, al buon funzionamento e ai risultati del servizio di trasporto pubblico regionale e locale;
- qq) *Persone a mobilità ridotta o PMR*: qualsiasi persona con disabilità fisica, temporanea o permanente, mentale, intellettiva, sensoriale, cognitiva, o con altra condizione di disabilità che, in interazione con barriere di diversa natura, possa impedire la piena ed effettiva fruizione del trasporto su base di uguaglianza con gli altri passeggeri; nonché qualsiasi persona la cui mobilità nell'utilizzo del trasporto sia ridotta per altre ragioni, quali infortunio, gravidanza o età avanzata, la cui condizione richieda un'attenzione adeguata e un adattamento del servizio fornito alla generalità dei passeggeri, al fine di rispondere alle sue specifiche esigenze;
- rr) *Qualità attesa*: livello di qualità esplicitamente o implicitamente richiesto dal cliente (aspettative);
- ss) *Qualità erogata*: livello di qualità ottenuto, come rilevabile mediante misurazioni obiettive;
- tt) *Qualità percepita*: impressioni/opinioni/giudizi dei passeggeri sulla qualità erogata dei servizi;
- uu) *Relazione dei Lotti*: documento, da redigere secondo lo schema-tipo di cui all'Annesso A.2, in cui il Soggetto Competente motiva la scelta della configurazione dei lotti sulla base di dati quantitativi e specificando le valutazioni effettuate in termini di economicità e contendibilità, oltre a descrivere le analisi condotte in merito alle fonti alternative per la copertura finanziaria dei servizi obblighi di servizio pubblico e alla scelta dei servizi sui quali impone tali obblighi. Inoltre, nella Relazione dei Lotti il Soggetto competente rende conto delle diverse fasi previste dalla metodologia, con particolare riferimento all'analisi della domanda effettiva, potenziale e debole, all'individuazione

- dell'offerta di trasporto per il relativo soddisfacimento e alla definizione dell'ambito/i di servizio pubblico, nonché alla descrizione del sistema tariffario e del relativo aggiornamento;
- vv) *Relazione di Affidamento*: documento in cui l'Ente Affidante descrive i principali elementi regolatori caratterizzanti la procedura di affidamento, anche in esito alla consultazione dei portatori d'interesse di cui alla Misura 4, secondo gli schemi-tipo di cui all'Annesso 8 alla delibera n. 154/2019 del 29 novembre 2019 e s.m.i.;
- ww) *Rete*: infrastruttura ferroviaria gestita da un Gestore dell'Infrastruttura (GI);
- xx) *Reti isolate*: reti funzionalmente isolate dal resto del sistema ferroviario e adibite a servizi territoriali passeggeri come individuate dal Decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 347 del 2 agosto 2019, e dal Decreto dirigenziale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 1 del 17 gennaio 2024;
- yy) *Scenario attuale*: scenario corrispondente all'assetto vigente dei servizi di trasporto, della struttura tariffaria, e della relativa domanda effettiva espressa dal bacino di mobilità nel momento in cui si effettua l'analisi;
- zz) *Servizi di trasporto pubblico di passeggeri ferroviari*: servizi "di trasporto di passeggeri di interesse economico generale offerti al pubblico senza discriminazione e in maniera continuativa", "a esclusione del trasporto di passeggeri con altri modi di trasporto su rotaia, quali metropolitana o tram" (cfr. art. 2, lett. a) e a-bis), del regolamento (CE) 1370/2007), su cui insistono obblighi di servizio pubblico, di cui:
- *Servizi regionali*: i servizi la cui finalità principale è soddisfare le esigenze di trasporto (anche transfrontaliero) di una o più regioni;
  - *Servizi a media-lunga percorrenza (MLP)*: servizi di interesse nazionale che collegano destinazioni a lunga distanza (anche transfrontaliere);
- aaa) *Servizi di trasporto pubblico di passeggeri su strada*: servizi "di trasporto di passeggeri di interesse economico generale offerti al pubblico senza discriminazione e in maniera continuativa" (cfr. art. 2, lett. a), del regolamento (CE) 1370/2007), su cui insistono obblighi di servizio pubblico, effettuati su strada (mediante autobus, filobus, tram e metropolitane);
- bbb) *Servizi di trasporto pubblico flessibili*: servizi di trasporto non di linea, offerti al pubblico senza discriminazione e in maniera continuativa su richiesta, in genere eserciti con modalità che consentono agli utenti di prenotare viaggi utilizzando comunicazioni elettroniche o di altro tipo. Tali servizi possono prevedere la salita e la discesa dei passeggeri presso le fermate designate dall'operatore su richiesta o le fermate del trasporto pubblico previste;
- ccc) *Soggetto competente*: soggetti che hanno competenza in materia di pianificazione delle reti di trasporto, ai sensi dell'art. 14, comma 2, del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 e dell'art. 48, comma 2, del d.l. 4 aprile 2017, n. 50, o eventuali soggetti da questi delegati; per lo svolgimento delle attività di propria competenza, il Soggetto Competente coinvolge, ove ritenuto opportuno, altri soggetti, tra i quali in particolare gli Enti Affidanti, laddove l'affidamento del servizio sia in capo a soggetti diversi, e gli enti locali (Comuni, Province, ecc.);
- ddd) *Stazioni*: impianti appositamente attrezzati per la salita e la discesa dei viaggiatori dai treni ove possono svolgersi incroci, precedenza, cambi di binario o, nelle stazioni dalle quali si diramano più linee (stazioni di diramazione), passaggi da una linea all'altra, e soste per lo svolgimento del servizio (come definite dal Decreto ANSF n.4/2012);
- eee) *Utile ragionevole*: voce che si aggiunge ai costi dell'IN a remunerazione del fattore organizzativo-imprenditoriale nella gestione dell'attività di cabotaggio marittimo gravata da OSP, determinata secondo le metodologie alternative definite dall'Autorità;
- fff) *Valore di mercato*: prezzo mediamente praticato per i beni della stessa specie o similari, in condizioni di libera concorrenza e al medesimo stadio di commercializzazione;

ggg) *Valore netto contabile*: costo di acquisto di un bene al netto del relativo fondo di ammortamento e dell'eventuale valore residuo di utilizzo.

## Glossario degli acronimi

- a) *ART o Autorità*: Autorità di Regolazione dei Trasporti;
- b) *CdS*: Contratto di Servizio;
- c) *CMQ*: Condizioni minime di qualità;
- d) *d.l.*: decreto-legge;
- e) *d.lgs.*: decreto legislativo;
- f) *d.m.*: decreto ministeriale;
- g) *EA*: ente affidante;
- h) *GI*: Gestore dell'Infrastruttura;
- i) *GU*: gestore uscente;
- j) *IA*: impresa affidataria;
- k) *ICS*: indagini di *customer satisfaction* (vedi qualità percepita);
- l) *IF*: impresa ferroviaria;
- m) *ITS*: *Intelligent Transport Systems*;
- n) *KPI*: *Key Performance Indicators*;
- o) *MaaS*: *Mobility as a Service*;
- p) *NAP*: *National access point*;
- q) *O/D*: Origine-Destinazione;
- r) *OO.SS.*: Organizzazioni sindacali;
- s) *OSP*: Obblighi di Servizio Pubblico;
- t) *PAD*: Piano di Accesso al Dato;
- u) *PEF*: Piano Economico-Finanziario;
- v) *PEFS*: Piano Economico Finanziario Simulato;
- w) *PIR*: Prospetto Informativo della Rete;
- x) *PG*: (impresa ferroviaria) partecipante alla gara;
- y) *PMR*: persona a mobilità ridotta;
- z) *PNRR*: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza;
- aa) *PRO*: Piano di Raggiungimento Obiettivi regolatori;
- bb) *RdA*: Relazione di Affidamento;
- cc) *RdL*: Relazione dei Lotti;
- dd) *SC*: Soggetto Competente;
- ee) *TPL*: trasporto pubblico regionale e locale;

## Elenco delle delibere interessate

- delibera n. 48 del 30 marzo 2017 – Allegato (di seguito: delibera n. 48/2017);
- delibera n. 16 del 8 febbraio 2018 – Allegato A (di seguito: delibera n. 16/2018);
- delibera n. 120 del 29 novembre 2018 e s.m.i. – Allegato A (di seguito: delibera n. 120/2018);
- delibera n. 154 del 28 novembre 2019 e s.m.i. – Allegato A (di seguito: delibera n.154/2019).

## Premessa

La legge annuale per il mercato e la concorrenza 2025 n. 190 del 18 dicembre 2025 (di seguito: legge 190/2025) ha previsto diverse misure finalizzate a promuovere la competitività, *inter alia*, nel settore dei servizi di trasporto pubblico regionale, in ottemperanza alla Milestone M1C2-13 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (di seguito: PNRR). In particolare, secondo la disposizione dell'art. 1, comma 6, l'Autorità è chiamata ad adottare, ai sensi dell'art. 37, comma 2, lett. a) e f) del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (di seguito: decreto istitutivo), specifiche Linee guida redatte nel rispetto del regolamento (CE) n. 1370/2007<sup>1</sup>. La norma, richiamando le attribuzioni di cui alle citate lett. a) e f), non assegna nuove competenze all'Autorità, ma prevede la predisposizione di un atto che costituisca un utile strumento che gli Enti affidanti (di seguito: EA) possono utilizzare per conseguire il miglioramento qualitativo delle procedure di affidamento, anche tramite un incremento del livello di contendibilità, ottenendo conseguentemente i vantaggi derivanti dal confronto concorrenziale degli operatori di mercato in termini di efficienza, efficacia e qualità del servizio.

In particolare, dunque, le presenti Linee guida illustrano, secondo il criterio cronologico, le fasi propedeutiche agli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico ferroviario e su strada, specificando gli adempimenti e i processi analitici disciplinati dalla regolazione che gli EA devono effettuare e forniscono, ove necessario, ai fini dell'uniforme applicazione delle misure regolatorie, anche sulla base dell'attività di monitoraggio dei settori svolti dagli Uffici dell'Autorità e delle conseguenti interlocuzioni con gli EA, chiarimenti specifici finalizzati al superamento delle criticità interpretative e applicative della regolazione riscontrate.

Al fine di migliorare la leggibilità del documento e di facilitarne l'utilizzo da parte degli EA, le Linee guida sono composte da due distinti documenti, rispettivamente dedicati (i) agli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia (il presente documento) e (ii) agli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri su strada.

Nell'ambito di ciascun documento sono illustrate le varie fasi per le diverse modalità di affidamento previste dalla normativa (gara, *in house* e diretto). Tale scelta è dovuta alla sostanziale indifferenza di una parte maggioritaria delle misure (in particolare quelle afferenti alle delibere n. 48/2017 e n. 154/2019) rispetto alla tipologia (competitiva o non competitiva) di procedura di affidamento individuata.

Le Linee guida tengono conto delle più recenti novità normative introdotte da alcune disposizioni legislative nell'ambito dell'attuazione del PNRR finalizzate alla promozione della concorrenza e della trasparenza nel settore dei servizi pubblici locali e del trasporto pubblico regionale ferroviario e su strada. In particolare, per i settori citati sono state varate specifiche disposizioni nell'ambito della richiamata legge 190/2025 e del decreto di attuazione del PNRR<sup>2</sup> (di seguito: d.l. 19/2026). Nel primo provvedimento sono state introdotte, mediante la modifica dell'art. 30 del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 (di seguito: d.lgs. 201/2022), disposizioni volte a rafforzare le attività di vigilanza e controllo degli enti locali, applicabili anche ai servizi di trasporto pubblico. In particolare, nell'ambito della ricognizione periodica sulla gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, gli enti locali devono esprimere una valutazione conclusiva sull'andamento di ciascun servizio, individuando eventuali cause di inefficienza. In presenza di esiti negativi, essi adottano un atto di indirizzo che impone al gestore di presentare, entro tre mesi, un piano di misure correttive finalizzato al ripristino e al miglioramento della qualità del servizio, all'efficientamento dei costi e alla copertura delle eventuali perdite. Nell'ambito del medesimo decreto legislativo sono state inoltre inserite, in un nuovo

---

<sup>1</sup> La norma dispone che: "Entro il 31 dicembre 2026, l'Autorità di regolazione dei trasporti adotta, ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettere a) e f), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, specifiche linee guida nel settore dei servizi di trasporto pubblico regionale, volte a migliorare la qualità dell'affidamento, redatte nel rispetto del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007. Per le finalità di cui al primo periodo, l'Autorità di regolazione dei trasporti avvia entro il 30 giugno 2026 una consultazione pubblica".

<sup>2</sup> Decreto-legge 19 febbraio 2026, n. 19, *Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e in materia di politiche di coesione*.

articolo 31-*bis*, disposizioni sanzionatorie connesse alla mancata adozione o pubblicazione della relazione sulla ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici e alla mancata adozione dell'atto di indirizzo per la predisposizione del piano riportante le misure correttive per il ripristino e il miglioramento della qualità del servizio.

È stato introdotto, all'art. 48 del d.l. 4 aprile 2017, n. 50 (di seguito: d.l. n. 50/2017), il nuovo comma 4-*bis* che, al fine di rafforzare l'efficienza del servizio pubblico di trasporto ferroviario e su strada di competenza regionale e di renderne trasparenti le modalità di gestione, estende anche a tali affidamenti l'applicabilità delle disposizioni di cui agli articoli 14, commi 2 e 3, 17, 30, 31 e 31-*bis* del d.lgs. 201/2022 relative alla redazione e pubblicazione della relazione sulla scelta della modalità di affidamento dei servizi e alla qualificata motivazione che deve corredare l'atto con il quale si affida il servizio mediante la modalità *in house*, nonché ad ulteriori disposizioni finalizzate ad incrementare la trasparenza degli affidamenti relative alle verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali, la relativa pubblicazione nella Banca dati di ANAC dedicata ai servizi pubblici locali.

Al fine di garantire la massima trasparenza negli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico ferroviario regionale mediante procedure ad evidenza pubblica, il comma 5 dell'articolo unico della legge 190/2025 ha introdotto, all'art. 9 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (di seguito legge 118/2022), il nuovo comma 1-*bis*, successivamente modificato dall'art. 22, comma 1, del d.l. 19/2026. Tale disposizione impone alle amministrazioni competenti di trasmettere all'Osservatorio nazionale per il supporto alla programmazione e al monitoraggio del trasporto pubblico locale e della mobilità sostenibile, di cui dall'art. 1, comma 300 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (di seguito: Osservatorio), i calendari delle procedure ad evidenza pubblica programmate per i servizi ferroviari regionali relativi ai contratti in scadenza, secondo il modello definito dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, includendo l'elenco degli affidamenti previsti fino al 2033. La norma è volta a prevenire criticità connesse alla concentrazione delle scadenze di numerosi Contratti di servizio (di seguito: CdS) ferroviari regionali nel triennio 2031-2033, suscettibili di ridurre il livello di partecipazione dei potenziali concorrenti e, pertanto, di contendibilità delle procedure di affidamento. La procedura di valutazione dei calendari è disciplinata dal Decreto dirigenziale n. 188 del 22 maggio 2026 del Dipartimento per i trasporti e la navigazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che approva anche il modello che dovrà essere compilato dalle Regioni e Province autonome e che sarà trasmesso all'Osservatorio contestualmente alle attestazioni di cui all'art. 9, comma 1, della legge 118/2022. L'Autorità, su richiesta dell'Osservatorio, formulata a seguito del rilevamento di significative sovrapposizioni delle procedure di affidamento, potrà valutare l'effettiva sussistenza di condizioni suscettibili di incidere negativamente sullo sviluppo di un efficace confronto concorrenziale. Nel caso tali condizioni siano effettivamente rilevate dall'Autorità, l'Osservatorio promuoverà il coordinamento tra le Regioni e le Province autonome interessate ai fini di un adeguato scaglionamento temporale delle procedure di gara.

Con riferimento alle disposizioni del d.l. 19/2026 in materia di servizi pubblici di trasporto, si evidenzia innanzitutto la modifica introdotta dall'art. 22 al d.l. 201/2011, mediante l'inserimento della lettera *n-bis* all'art. 37, comma 2 del d.l. 201/2011. Tale previsione stabilisce che, per i CdS nel settore ferroviario, l'Autorità svolga attività di monitoraggio ed esprima pareri sia sull'individuazione sia sull'aggiudicazione dei contratti relativi ad affidamenti diretti, *in house* o a operatori interni, sia sulla definizione della dimensione ottimale di lotti efficienti, all'interno e tra i confini regionali. La disposizione rafforza dunque le competenze dell'Autorità in materia di affidamenti ferroviari, già delineate dal decreto istitutivo, dall'art. 37 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, e dal d.l. n. 50/2017.

Alcune modifiche sono state anche apportate alla legge 118/2022. Viene in rilievo, innanzitutto, l'estensione a tutte le procedure di affidamento ammesse dall'ordinamento, e non solo agli affidamenti con gara, delle previsioni dell'art. 9 della citata legge che prevede l'invio, da parte degli enti competenti all'Osservatorio, delle attestazioni dell'avvenuta pubblicazione, entro il 31 dicembre dell'anno precedente, delle informazioni di cui all'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007, o dei bandi di gara ovvero l'avvenuto affidamento, entro la medesima data, con procedure conformi al citato regolamento, di tutti i servizi di

trasporto pubblico locale e regionale con scadenza entro il 31 dicembre dell'anno di trasmissione dell'attestazione, nonché la conformità delle procedure di gara alle misure di cui alle delibere dell'Autorità di regolazione dei trasporti. A seguito di tale modifica l'Autorità provvederà a verificare la conformità alle proprie delibere anche di tutti gli affidamenti non competitivi secondo la procedura prevista dal proprio Regolamento recante "*Attuazione dell'art. 9, comma 3, della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021) per gli ambiti di competenza dell'Autorità di regolazione dei trasporti*".

Nel medesimo art. 9 è introdotto il nuovo comma 5-*bis*, che attribuisce alle amministrazioni aggiudicatrici il compito di promuovere lo scorporo di lotti o servizi parziali dai CdS vigenti, al fine di assoggettarli a procedure di gara. Inoltre, l'art. 22, comma 3, del d.l. 19/2026 inserisce nella legge 118/2022 l'art. 9-*bis*, estendendo ai cd. servizi *Intercity* (per i quali le misure regolatorie trovano parziale applicazione) affidati in via diretta, *in house* o a operatori interni gli obblighi di motivazione qualificata e gli ulteriori adempimenti di trasparenza previsti dagli artt. 30 e 31 del d.lgs. 201/2022. La disposizione stabilisce altresì che eventuali proroghe dei relativi contratti, da motivarsi in conformità al regolamento (CE) n. 1370/2007, siano soggette ai medesimi obblighi di trasparenza previsti per gli affidamenti *in house*.

La nuova norma prevede, infine, che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti avvii una procedura competitiva per l'affidamento dei CdS pubblico relativi ai servizi ferroviari *Intercity*, previa ridefinizione del perimetro dei servizi tramite un *market test* svolto secondo le metodologie stabilite dall'Autorità e in conformità agli orientamenti interpretativi della Commissione europea sul regolamento (CE) n. 1370/2007. I contratti dovranno essere suddivisi in lotti appropriati e contendibili sulla base dei criteri fissati dalla medesima Autorità.

Nell'ambito del settore ferroviario rileva altresì il procedimento avviato dall'Autorità con delibera n. 49/2026 del 17 aprile 2026 ed inerente la "Revisione delle misure di regolazione sull'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie approvate con la delibera n. 70/2014". Con tale procedimento, allo stato attuale ancora in corso, l'Autorità ha inteso avviare la modifica delle misure regolatorie che disciplinano le modalità di allocazione della capacità ferroviaria sulla rete infrastrutturale nazionale gestita da R.F.I. S.p.A. e sulle reti regionali interconnesse ad essa. Tale processo di revisione discende dal mutato assetto del settore dei servizi ferroviari che ha visto, dal 2014 anno di cui al precedente atto regolatorio e a seguito della liberalizzazione del mercato dei servizi di trasporto ferroviario di passeggeri e merci, l'entrata di nuovi operatori con la conseguente crescita di domanda di capacità infrastrutturale. Con il citato procedimento l'Autorità ritiene necessario introdurre aggiornamenti regolatori che riguardino i limiti di capacità infrastrutturale assegnabile su base annuale, su base pluriennale con Accordo Quadro, nonché i criteri di priorità da adottarsi nell'assegnazione della capacità.

In attuazione della disposizione di legge le presenti Linee guida sono sottoposte a consultazione pubblica entro il 30 giugno 2026, al fine di acquisire dagli *stakeholders* elementi utili al processo di elaborazione del documento finale che sarà definitivamente adottato entro il 31 dicembre 2026.

## Titolo I INTRODUZIONE ALLE LINEE GUIDA

### Finalità dell'intervento e ambito applicativo

1. L'art. 1, comma 6, della legge 190/2025, che ha previsto l'adozione del presente documento, ha espressamente indicato la finalità dell'intervento nell'esigenza di "migliorare la qualità dell'affidamento" facendo riferimento alle attribuzioni dell'Autorità di cui alle lett. a) ed f) dell'art. 37 del decreto istitutivo. Con il richiamo a tali attribuzioni il legislatore ha inteso fare riferimento ai compiti dell'Autorità, rispettivamente, in tema di definizione di metodologie che incentivino la concorrenza e in tema di trasporto pubblico regionale<sup>3</sup>. L'oggetto delle linee guida corrisponde dunque a competenze già esercitate dall'Autorità.
2. La norma si riferisce al "settore dei servizi di trasporto pubblico regionale" senza specificazioni sulla modalità di trasporto ed è quindi riferibile sia al trasporto ferroviario che su strada<sup>4</sup>. L'espressa indicazione del settore dei servizi di trasporto esclude che il riferimento della norma alla lett. a) debba essere inteso come riferimento alla disciplina dell'accesso alle infrastrutture.
3. Sebbene nella disposizione non vi sia un espresso riferimento alla lett. d) del medesimo art. 37, comma 2, con il quale si prevede che l'Autorità debba stabilire le condizioni minime di qualità (di seguito: CMQ) dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico, né alle più recenti attribuzioni di cui all'art. 7 del d.lgs. 201/2022<sup>5</sup>, a seguito delle quali l'Autorità ha adottato le corrispondenti misure, si ritiene che, in linea con le finalità istituzionali dell'Autorità strettamente connesse alla promozione della concorrenza nel settore, da conseguire attraverso l'applicazione della regolazione in materia di efficienza, efficacia e qualità dei servizi, sia utile offrire agli EA un documento adeguatamente completo ed esaustivo rispetto alla regolazione adottata negli anni dall'Autorità, e di conseguire l'obiettivo finale richiesto dalla norma di incremento qualitativo della procedura di affidamento, l'ambito oggettivo delle Linee guida debba essere esteso anche a tali atti di regolazione.
4. Pertanto, le presenti Linee guida, complessivamente intese, saranno riferite alle seguenti delibere:
  - n. 48 del 30 marzo 2017 relativa alla metodologia per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento;
  - n. 16 del 8 febbraio 2018 relativa alle CMQ dei servizi di trasporto ferroviario;
  - n. 120 del 29 novembre 2018 relativa alle metodologie e criteri per garantire l'efficienza delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale;
  - n. 154 del 28 novembre 2019 relativa alle misure per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto pubblico locale (di seguito: TPL) su strada e per ferrovia;
  - n. 53 del 18 aprile 2024 relativa alle CMQ dei servizi di trasporto locale su strada connotati da obblighi di servizio pubblico (di seguito: OSP);
  - delibera n. 91 del 12 giugno 2026 relativa all'individuazione dei costi di riferimento dei servizi di TPL su strada.
5. In alcuni casi le delibere sopra elencate recano misure di regolazione generali, ovvero applicabili sia al settore ferroviario che su strada (e.g. delibera n. 48/2017, n. 154/2019) mentre in altri casi recano misure settoriali, ovvero applicabili ad un settore specifico (delibere n. 120/2018, n. 16/2018 solo per il settore dei servizi di trasporto ferroviario vs. delibere nn. 53/2024 e 91/2026 solo per il settore dei servizi di trasporto su strada). Pertanto, gli ambiti oggettivi dei due documenti contenenti le Linee guida saranno sostanzialmente coincidenti in relazione agli aspetti oggetto della regolazione di carattere generale, fatte

<sup>3</sup> Senato della Repubblica, A.S. n. 1578, disegno di legge presentato dal Ministro delle imprese e del made in Italy (URSO), "Legge annuale per il mercato e la concorrenza per il 2025", Relazione illustrativa, XIX legislatura.

<sup>4</sup> Il riferimento al regolamento (CE) 1370/2007 esclude dall'ambito applicativo i servizi di trasporto marittimo.

<sup>5</sup> Decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica".

salve eventuali distinzioni operate nell'ambito delle misure regolatorie, e distinti in relazione alla regolazione di carattere speciale.

6. L'esigenza di assistere gli EA non riguarda solo i servizi di competenza regionali e quindi, anche in questo caso, si ritiene utile ricomprendere nell'oggetto delle Linee guida non solo gli affidamenti di competenza regionale ma anche quelli di competenza degli enti locali. La regolazione, d'altra parte, non distingue in base alla natura dell'EA su cui ricade la competenza del servizio rivolgendosi indifferentemente a tutto il novero degli affidamenti rientranti nel trasporto pubblico regionale e locale (di seguito: TPL).
7. Pertanto, l'ambito oggettivo delle Linee guida è relativo ai servizi di trasporto pubblico regionale, per espressa previsione legislativa, ma le indicazioni contenute sono riferibili anche al trasporto pubblico locale. Pertanto, l'ambito applicativo delle presenti Linee guida non differisce rispetto a quello delle sopraelencate delibere che ne costituiscono la sostanza.
8. Inoltre, le indicazioni delle Linee guida tengono conto delle ultime novelle legislative, introdotte con la citata legge 190/2025 e con il d.l. 19/2026, in materia di servizi di TPL ferroviario e su strada, meglio illustrati in premessa.

## Titolo II – PIANIFICAZIONE DEI SERVIZI

### Il soggetto competente e il bacino di mobilità

9. Il Soggetto competente (di seguito: SC) in materia di pianificazione dei trasporti – che di norma nel settore dei servizi ferroviari regionali coincide con la Regione o eventuale/i soggetto/i da esso delegato/i, come ad esempio le Agenzie della mobilità<sup>6</sup>, mentre per i servizi ferroviari a media-lunga percorrenza (di seguito: MLP) coincide con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – individua uno o più bacini di mobilità.
10. Al fine di individuare uno o più bacini di mobilità il SC sviluppa analisi della domanda di spostamenti totale, effettiva, potenziale e debole, tenendo conto delle caratteristiche socio-economiche, demografiche e comportamentali dell'utenza, della struttura orografica, del grado di urbanizzazione e dell'articolazione produttiva del territorio di riferimento; in esito alle analisi effettuate il SC individua una o più aree territoriali senza soluzione di continuità nelle quali la domanda di spostamenti risulta auto-contenuta, che costituiscono appunto i bacini di mobilità. Il SC, in funzione delle dinamiche della domanda di spostamenti analizzata e delle altre caratteristiche sopra richiamate, può individuare un bacino di mobilità unico con riferimento all'area territoriale di propria competenza.
11. Partendo da quanto previsto negli atti di programmazione e pianificazione del TPL già adottati, di cui agli articoli 14 e 16 del d.lgs. n. 422/1997, nonché nei Piani Urbani della Mobilità Sostenibile (di seguito: PUMS), di cui al decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 4 agosto 2017 n. 397 e s.m.i., il SC fornisce evidenze in merito all'attualità delle (eventuali) valutazioni ivi contenute sulla definizione del/i bacino/i di mobilità e sui risultati delle analisi di domanda, provvedendo ad aggiornare i dati attraverso campagne dirette di rilievo e conteggio (dei flussi di traffico e di utilizzo dei servizi), indagini campionarie sulla domanda e *big data* (ad esempio, dati derivanti da telefonia mobile, applicazioni di navigazione e mobilità, bigliettazione elettronica), riferiti allo scenario attuale (*infra*).
12. Nello sviluppo delle analisi di propria competenza è auspicabile che il SC valuti di coinvolgere altri soggetti, tra i quali in particolare gli EA – sia titolari dei CdS vigenti, sia di quelli che saranno stipulati allo scadere di questi ultimi – nonché gli enti locali (Comuni, Province, ecc.) al fine di acquisire elementi utili a ottenere un'adeguata conoscenza dei contesti locali, sia sotto il profilo della domanda che dell'offerta di servizi erogata, oltre che di qualsiasi altro aspetto che possa risultare utile per le valutazioni del SC. A tal fine, possono risultare rilevanti anche le informazioni relative ai servizi di trasporto del tutto o in parte economicamente sostenuti dagli enti locali, nonché i dati e gli esiti delle attività di monitoraggio svolte su tali servizi, nell'ottica di trarre indicazioni sulle esigenze di mobilità espresse a livello locale e sull'effettivo utilizzo dell'offerta di trasporto. Infatti, soprattutto laddove il SC coincida con un ente di livello regionale (ad esempio, la Regione, Agenzia unica regionale), l'assenza di un adeguato confronto con gli enti locali può determinare una carenza di conoscenza delle esigenze e delle dinamiche locali, che possono svolgere un ruolo rilevante nelle decisioni assunte dal SC.
13. Il SC analizza le esigenze espresse dal bacino di mobilità di propria competenza, adottando un approccio *data-driven* basato su dati quantitativi e misurabili. A tale scopo, il SC impiega modelli e metodi sia tradizionali sia innovativi, nonché tecnologie digitali per l'acquisizione e l'elaborazione dei dati di mobilità (*infra*, 15) e utilizza dati variegati per tipologia, fonte e soggetto detentore, combinandoli tra di loro al

---

<sup>6</sup> Il SC, ovvero il soggetto che ha competenza in materia di pianificazione delle reti di trasporto, deve essere distinto dall'EA, che è il soggetto a cui è attribuita la competenza a stipulare un CdS con un'IA. Il rapporto tra i due soggetti dovrà essere regolato da apposita convenzione che ne disciplini compiti, ruoli e ripartizione delle responsabilità. Nella convenzione andranno disciplinati, a titolo esemplificativo, gli aspetti connessi alla quantità del servizio messo a gara e relativi aspetti economici, la pianificazione del servizio, le tariffe, gli standard richiesti (e.g. velocità commerciale per linea, tipologia dei veicoli da utilizzare, relativa alimentazione, età media/massima, dotazioni tecnologiche minime), il tipo e la quantità dei controlli, gli investimenti, la reportistica di base, nonché ogni altro aspetto ritenuto rilevante ai fini della corretta gestione del contratto di servizio.

fine di ottenere un quadro esaustivo della domanda di mobilità effettiva, potenziale e debole espressa dal bacino di mobilità.

### Analisi della domanda (effettiva, potenziale, debole)

14. L'analisi della domanda espressa del bacino di mobilità necessita, in primo luogo, l'approfondimento e la quantificazione della domanda totale. Una volta nota la domanda complessiva, con tutte le modalità e tipologie di trasporto, il SC analizza e quantifica tre distinte componenti di domanda: effettiva, potenziale e debole. Ai fini dell'analisi della domanda è opportuno l'utilizzo di matrici origine destinazione (O/D), costruite sulla base di zone di traffico dimensionate in maniera funzionale all'area e allo scopo dell'analisi, considerato che esse possono costituire un utile supporto nell'applicazione dell'intera metodologia disciplinata dalla delibera n. 48/2017.
15. La domanda effettiva si configura come la domanda di spostamenti relativa allo scenario attuale e consiste nel numero di spostamenti espressi dal bacino di mobilità che utilizzano i servizi di trasporto ferroviario oggetto di analisi. Per la stima della domanda effettiva il SC può utilizzare dati derivanti da varie fonti, quali indagini campionarie, celle telefoniche, fonti statistiche (ad esempio, le banche dati di ISTAT e ISFORT), rilevazioni di passeggeri trasportati (ad esempio, tramite sistemi conta-passeggeri a bordo) e venduto dei titoli di viaggio relativi ai servizi ferroviari erogati nell'ambito del/dei CdS vigente/i sul bacino di mobilità, anche qualora affidati da Enti diversi rispetto al SC. Ai fini dell'analisi della domanda effettiva il SC può impiegare modelli matematici comportamentali di simulazione trasportistica opportunamente specificati, calibrati e validati: in tale ambito si distinguono modelli basati sui singoli spostamenti (*trip-based model*<sup>7</sup>, ovvero modello a quattro stadi) e modelli che considerano il concatenamento degli spostamenti e le attività che determinano gli spostamenti stessi (*trip-chaining model*<sup>8</sup>, *activity based model*<sup>9</sup>), oltre ai c.d. *digital twins*<sup>10</sup>. Le opportunità offerte dalle nuove tecnologie (*big data* da telefonia mobile, sistemi conta passeggeri automatici a bordo dei mezzi, ecc.) possono costituire un valido supporto per la raccolta e l'elaborazione dei dati.
16. Nell'ambito della stima della domanda effettiva, il SC analizza sia la domanda sistematica di spostamenti (tipicamente per studio e lavoro), sia la domanda occasionale di spostamenti, considerata la sempre maggiore rilevanza di quest'ultima in relazione ai cambiamenti intercorsi negli schemi comportamentali (ad esempio, diffusione strutturale di sistemi per il lavoro e lo studio da remoto), ivi compresa la domanda di spostamenti espressa dalla componente turistica nei diversi periodi dell'anno/giorni della settimana. Inoltre, occorre analizzare il *load factor* relativo allo scenario attuale e tenere conto dell'eventuale divario di domanda non ancora recuperato rispetto al periodo pre-pandemico. La stima della domanda effettiva deve essere differenziata, ove possibile, per fascia oraria, tipologia di giorno della settimana, periodo dell'anno.
17. Con particolare riferimento ai dati relativi ai servizi svolti nell'ambito dei CdS vigenti, il SC richiede al Gestore Uscente (di seguito: GU) i dati necessari con congruo anticipo, in particolare nel caso in cui l'EA sia un ente diverso dal SC stesso e soprattutto laddove nel CdS non siano adeguatamente specificati gli obblighi di trasmissione dei dati con le relative tempistiche e penali. A tal proposito, considerato che i

---

<sup>7</sup> Rappresentano i modelli maggiormente utilizzati, a questi fanno riferimento i classici modelli a quattro stadi (vd. Ortuzar, J de D; Willumsen, L.G.: "Modelling transport", 2nd Edition, John Wiley and Sons, New York, 1994).

<sup>8</sup> Che tengono conto dell'utilità dell'utente correlata a viaggi che prevedono più tappe a differenza dei metodi tradizionali (es. quattro stadi) dove l'utilità dell'utente è correlata a viaggi singoli (Adler, T., Ben-Akiva, M. (1979): "A theoretical and empirical model of trip chaining behavior", Transportation Research Part B: Methodological, Elsevier, vol. 13(3), pages 243-257, September).

<sup>9</sup> Che considerano il viaggio come una domanda derivata da un bisogno dell'utente a svolgere determinate attività (Bowman, J. L. & Ben-Akiva, M. E., 2001. "Activity-based disaggregate travel demand model system with activity schedules", Transportation Research Part A: Policy and Practice, Elsevier, vol. 35(1), pages 1-28, January.)

<sup>10</sup> Modelli che consentono la stima in tempo reale di flussi di traffico su determinate reti di trasporto.

dati sono imprescindibili per le analisi finalizzate alle nuove procedure di affidamento e che spesso sono nell'esclusiva disponibilità dell'Impresa Affidataria (di seguito: IA), un eventuale rifiuto ingiustificato da parte dell'IA a fornire tali dati o attività meramente dilatorie può configurarsi come un comportamento ostruzionistico e determinare l'attivazione di poteri di vigilanza dell'ART. Analoghe considerazioni riguardano eventuali dati nelle disponibilità del GI che possono essere utili ai fini delle analisi del SC.

18. L'analisi della domanda totale espressa dal bacino di mobilità e la relativa quantificazione, consente di conoscere le preferenze degli utenti, le caratteristiche dei loro spostamenti e la ripartizione modale; l'analisi della domanda effettiva consente di conoscere dettagliatamente la domanda di spostamenti espressa dal bacino di mobilità con riferimento specifico ai servizi ferroviari oggetto di analisi. Un maggiore livello di disaggregazione dei dati utilizzati per la stima consente di delineare in maniera più dettagliata l'andamento della domanda totale ed effettiva nello spazio e nel tempo, con l'individuazione di picchi e minimi giornalieri, geografici e stagionali.
19. La domanda potenziale si configura come una domanda di spostamenti "in potenza", che potrebbe attivarsi/esplicitarsi nello scenario futuro ed è composta da due componenti principali: la quota di utenti che potrebbe essere attratta dai servizi di trasporto ferroviario, in diversione modale da altre modalità<sup>11</sup> (in particolare la modalità privata), e la quota di nuova domanda di servizi di trasporto ferroviario generata per l'insorgere di nuove esigenze di mobilità o per l'attivazione di servizi di trasporto non presenti. Per ottenere la stima quantitativa del numero di spostamenti potenzialmente espressi dal bacino di mobilità possono essere utilizzati, tra gli altri e anche in combinazione tra loro, indagini di tipo *Stated Preferences* (SP) e modelli matematici comportamentali di simulazione trasportistica. Questi ultimi consentono di effettuare analisi considerando molteplici scenari di offerta programmata, simulando in che modo la domanda di spostamenti risponde alle modifiche dei servizi: pertanto, l'analisi della domanda potenziale e le valutazioni sull'offerta da programmare dovrebbero essere effettuate con una metodologia iterativa e non in maniera separata e consequenziale.
20. Al fine di ottenere un quadro completo della domanda di spostamenti nello scenario futuro, il SC stima l'evoluzione della domanda effettiva, anche considerando più scenari, individuati in funzione di ipotesi diverse sui cambiamenti riguardanti aspetti che influenzano la mobilità: a tale scopo, il SC tiene conto dell'evoluzione prevista per gli aspetti socio-demografici (ad esempio, progressivo invecchiamento della popolazione, riduzione del numero di studenti), per le dinamiche di attrazione turistica del territorio di riferimento e per gli aspetti che riguardano i sistemi del lavoro e dello studio (ad esempio, previsione di ampliamento/introduzione di nuovi poli produttivi, ampliamento delle opportunità di formazione universitaria). Con riferimento all'eventuale divario rilevato per la domanda effettiva non ancora recuperato rispetto al periodo pre-pandemico, il SC stima i tempi necessari per il relativo recupero.
21. La domanda debole, caratterizzata da modesta entità, spazialmente dispersa o rarefatta nel tempo, è stimata dal SC con riferimento alle sue caratteristiche territoriali, temporali, soggettive o socio-economiche.

In particolare, ai fini dell'analisi della domanda debole spaziale, il SC individua le zone a domanda debole applicando apposite metodologie basate su parametri rappresentativi delle caratteristiche territoriali (ad esempio, la metodologia indicata dal D.M. n. 157/2018); una volta individuate le zone a domanda debole, il SC quantifica l'entità della domanda di mobilità espressa da tali zone.

---

<sup>11</sup> Al riguardo si richiama quanto indicato nella Comunicazione della Commissione 2023/C 222/01 del 26/06/2023, interpretativa del regolamento (CE) n. 1370/2007 laddove prevede che: "Nel valutare la domanda di trasporto, le autorità competenti possono prendere in considerazione non solo la domanda esistente e futura degli utenti, ma anche la domanda prevista che può ragionevolmente derivare dal perseguimento di obiettivi politici quali la promozione del trasporto sostenibile, della connettività regionale, della salute pubblica o della coesione sociale. Ad esempio, alla luce degli obiettivi del Green Deal europeo, l'obbligo di valutare la domanda ex ante non è incompatibile con la possibilità, per le autorità competenti, di ampliare l'offerta di trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia o su strada e di consentire il trasferimento modale, in particolare dalle autovetture individuali, verso servizi più rispettosi dell'ambiente, anche a livello internazionale in cooperazione con altri Stati membri".

Per l'analisi della domanda debole temporale, il SC individua le fasce orarie (ad esempio, serali e notturne), i giorni della settimana (ad esempio, festivi e prefestivi), i periodi dell'anno nei quali si verificano significative riduzioni del numero di spostamenti; una volta individuati i periodi temporali a domanda debole, il SC quantifica l'entità della domanda di mobilità espressa in tali periodi.

Per l'analisi della domanda debole di natura socio-economica, il SC analizza le eventuali condizioni di disagio economico e/o sociale (ad esempio, correlate alla condizione professionale, di disabilità e/o ridotta mobilità) o altre condizioni ritenute meritevoli di tutela pubblica (ad esempio, correlate al genere in relazione a specifiche fasce orarie) rilevabili nel contesto territoriale del bacino di mobilità e quantifica la domanda di spostamenti espressa da tale categoria di utenti.

22. Nell'ambito delle analisi di domanda, il SC approfondisce la disponibilità a pagare degli utenti che insistono sul bacino di mobilità, prevedendo opportune segmentazioni mirate a rilevare le differenti disponibilità delle diverse categorie di utenza (ad esempio, per fascia oraria di punta e di morbida, per finalità dello spostamento (*trip purpose*) – quali lavoro, studio, servizi, acquisti, svago – nonché in relazione alle caratteristiche di *trip chaining* e alle relative motivazioni (*tour purpose*) o per caratteristiche sociodemografiche quali età e condizione occupazionale, ecc.) e con uno specifico approfondimento sulla componente turistica della domanda; per la rilevazione della disponibilità a pagare delle diverse categorie di utenza, il SC può utilizzare le indagini di tipo *Stated Preferences* (SP) e avvalersi dei modelli matematici comportamentali di simulazione trasportistica per stimare il valore monetario del tempo (VOT - *Value Of Time*) che può costituire un utile riferimento per la stima della disponibilità a pagare degli utenti. Nell'ambito di tali analisi il SC acquisisce elementi utili sia per la definizione dell'offerta di servizi da programmare, sia per la definizione delle tariffe e il relativo aggiornamento, oltre che in merito a eventuali iniziative di integrazione tariffaria.

### Titolo III – PROGETTAZIONE DEI SERVIZI

#### Definizione dell'offerta in funzione degli esiti dell'analisi della domanda

23. Una volta nota la domanda totale ed effettuata l'analisi e quantificazione della domanda effettiva, potenziale e debole, il SC conosce le caratteristiche e l'entità della domanda espressa dal bacino di mobilità di propria competenza, anche in termini di evoluzione nello scenario futuro e di nuova domanda che può essere attratta/generata, e quindi può procedere con la definizione di un'offerta di servizi adeguata a soddisfare le esigenze di mobilità rilevate, anche prevedendo più modalità (automobilistica, filoviaria, tranviaria, metropolitana, ferroviaria, a fune, lacuale, lagunare, fluviale e regionale marittima) e tipologie di trasporto (di linea, non di linea). Il sistema di servizi di trasporto pubblico di persone, di diverse tipologie e modalità, individuato dal SC per soddisfare le esigenze di domanda espresse da ciascun bacino di mobilità, anche in assenza di imposizione di OSP e di compensazione degli operatori, costituisce l'Ambito di servizio pubblico la cui area territoriale di riferimento coincide con il relativo Bacino di mobilità. Qualora lo ritenga opportuno, il SC può articolare il Bacino in più Ambiti di servizio pubblico, ciascuno comprendente un sottoinsieme del sistema di servizi definito per soddisfare le esigenze di mobilità rilevate. Tale soluzione, tuttavia, non appare preferibile ai fini della successiva definizione dei lotti (*infra*).
24. Per definire l'offerta programmata nello scenario di prossimo affidamento, il SC può assumere come riferimento iniziale l'offerta di servizi ferroviari vigente nel momento in cui effettua l'analisi – sulla base di dati e informazioni aggiornati sui servizi erogati, come i quadri orari e gli *shapefile* delle linee/direttrici e delle fermate, da richiedere alla/e IA laddove il SC non ne disponga – identificando gli aspetti di tali servizi (ad esempio, in termini di fermate, frequenza, orari, ecc.) che risultano inadeguati a soddisfare la domanda sia effettiva che potenziale. Al fine di definire adeguatamente l'offerta programmata nello scenario di prossimo affidamento il SC considera il *load factor* rilevato con riferimento allo scenario attuale, con l'obiettivo di individuare eventuali criticità nei servizi erogati.
25. Nel considerare l'offerta di servizi ferroviari erogata nello scenario attuale, il SC pone specifica attenzione ai servizi sostitutivi e/o integrativi dei servizi ferroviari previsti nel/i CdS vigente/i, effettuati in maniera stabile e continuativa con autobus: ai sensi dell'art. 34-*octies* del d.l. n. 179/2012: tali servizi devono essere espunti dal perimetro di affidamento dei servizi ferroviari di interesse regionale e locale e affidati con gara; al fine di meglio coordinare i servizi automobilistici, si ritiene opportuno che il SC integri e coordini i servizi sostitutivi e/o integrativi dei servizi ferroviari con gli altri servizi automobilistici svolti nel bacino di mobilità, anche valutando di trasferire la competenza ad altro soggetto su tali servizi, ove ritenuto opportuno.
26. Il SC nel progettare l'offerta di servizi considera diversi scenari alternativi di cui valutare, tramite l'impiego di modelli di simulazione trasportistica, l'entità della domanda attratta nei singoli scenari, individuando conseguentemente il progetto di offerta di servizi maggiormente adeguato a soddisfare la domanda e a raggiungere gli obiettivi che il SC ha prefissato<sup>12</sup> come eventualmente definiti nei documenti di pianificazione e programmazione del TPL di cui agli articoli 14 e 16 del d.lgs. n. 422/1997 e nei PUMS, (ad esempio, riduzione delle emissioni, riduzione della congestione, quota di *shift* modale, miglioramento dell'accessibilità) nonché dei criteri di programmazione disciplinati dalla Misura 3 dell'Allegato "A" alla delibera n. 53/2024.
27. Nell'ambito della progettazione dell'offerta il SC coinvolge anche altri enti in virtù della conoscenza delle caratteristiche locali dei territori e delle relative esigenze, fermo restando l'opportunità di contemperare tali esigenze con la necessità di garantire adeguate *performance* del servizio ferroviario (ad esempio in termini di tempi di percorrenza, velocità commerciali, ecc.). Nel caso dei servizi ferroviari MLP di interesse nazionale, le Regioni interessate devono essere coinvolte dal SC nel processo di progettazione dell'offerta

---

<sup>12</sup> In linea con quanto indicato al § 2.2.3 della Comunicazione della Commissione 2023/C 222/01 del 26/06/2023.

al fine di coordinare adeguatamente il servizio regionale di propria competenza con quello MLP, ciascuno caratterizzato dalle proprie specificità (*infra* 28), sulla base di obiettivi di razionalizzazione e di efficacia dei servizi stessi, con l'eliminazione di sovrapposizione tra servizi finalizzata ad una migliore leggibilità ed integrazione dell'offerta ferroviaria complessiva.

28. Il SC individua un'offerta programmata coerente con la natura del servizio e con le caratteristiche della domanda alla quale si rivolge, tenendo conto della qualità attesa da parte degli utenti. In tale ambito la progettazione di servizi ferroviari regionali dovrà essere prevalentemente indirizzata a soddisfare una domanda di tipo regionale (o al più sovraregionale con le regioni limitrofe) e a garantire la connessione tra i territori all'interno della regione, mentre la progettazione dei servizi MLP sarà prevalentemente afferente a esigenze di mobilità di media-lunga distanza e indirizzata a garantire la connessione tra diverse regioni del Paese mediante servizi che siano adeguatamente performanti anche in termini di tempi di viaggio. Al riguardo, il SC dovrebbe considerare i seguenti criteri nella definizione dell'offerta programmata:
- a) i servizi ferroviari regionali dovrebbero svolgere anche il ruolo di copertura dell'ultimo miglio in relazione ai servizi MLP, consentendo l'adduzione (e l'egresso) a (e da) tali servizi, evitando il proliferare di fermate e prolungamenti dei servizi MLP che potrebbero peggiorarne le *performance*;
  - b) i servizi ferroviari MLP diurni dovrebbero essere progettati in modo da bilanciare la necessità di rispondere alle esigenze di mobilità espresse e di garantire livelli di *performance* adeguati; in altri termini, se tratte molto lunghe determinano significativi ritardi nello scenario attuale, potrebbe essere opportuno valutare di spezzare le tratte più lunghe, in particolare nel caso in cui una parte minoritaria della domanda sia interessata alla tratta complessiva.
29. Nel definire l'offerta programmata il SC minimizza la sovrapposizione tra servizi ferroviari e servizi automobilistici, dal punto di vista pianificatorio tramite l'individuazione di nodi d'interscambio in funzione della gerarchizzazione della rete e dal punto di vista infrastrutturale con la realizzazione di nuovi *hub* intermodali, nel rispetto degli obiettivi in materia ambientale e con la finalità di ridurre le esternalità negative.
30. Nel definire l'offerta programmata il SC pone specifica attenzione alle esigenze di domanda debole, assicurando adeguati livelli di integrazione tramite il coordinamento tra servizi resi con modalità diverse oltre che tra servizi ferroviari regionali e MLP, con sistemi di adduzione e feederaggio, e tramite l'implementazione dell'integrazione tariffaria, anche sfruttando le opportunità offerte dalle tecnologie innovative (strumenti che consentono la pianificazione integrata del viaggio, come piattaforme *Mobility as a service* (MaaS), e la gestione di spostamenti multimodali, come i sistemi di *Account based ticketing* e di bigliettazione elettronica interoperabile). I servizi efficaci nel soddisfare la domanda debole spaziale sono di tipologia diversa in base al contesto di riferimento: per spostamenti di breve distanza la domanda debole può essere soddisfatta mediante servizi di trasporto a chiamata, inclusi i servizi di mobilità condivisa, quali il *car-sharing* e taxi collettivi, anche in connessione con i servizi di linea, mentre per spostamenti di media-lunga distanza la domanda debole può essere soddisfatta mediante servizi di trasporto con autobus in adduzione al servizio ferroviario o aereo oppure tramite servizi ferroviari regionali in adduzione ai servizi ferroviari MLP, in ogni caso da programmare in maniera integrata. I servizi efficaci nel soddisfare la domanda debole temporale sono servizi periodici a carattere non continuativo o servizi di trasporto a chiamata, inclusi i servizi di mobilità condivisa, quali *car-sharing* e taxi collettivi. I servizi efficaci nel soddisfare la domanda debole di natura socio-economica sono servizi svolti anche con mezzi attrezzati con specifici sistemi e dotazioni (ad esempio, il pianale ribassato, spazi per carrozzine, segnalazione audio del percorso in prossimità della fermata) oppure sono servizi principalmente indirizzati ad una particolare utenza (ad esempio, servizi per gli studenti, servizi per il trasporto di anziani e per le donne in fasce orarie serali), fermo restando l'accesso indifferenziato agli stessi.

## Definizione del perimetro dei servizi da assoggettare a obblighi di servizio pubblico

31. Determinato l'ambito di servizio pubblico – ovvero l'offerta di servizi adeguata a soddisfare le esigenze di domanda di spostamenti espresse dal bacino di mobilità – il SC individua quali di questi servizi debbano essere soggetti a OSP in quanto non vi sarebbero operatori disposti a svolgerli in regime di mercato alle condizioni individuate dal SC. Al riguardo, nell'individuare il perimetro dei servizi OSP, il SC tiene conto anche della disponibilità degli operatori ad adottare tariffe non superiori<sup>13</sup> a quelle adeguate a consentire l'accesso ai servizi da parte degli utenti, in particolare quelli ritenuti meritevoli di tutela (quali, ad esempio, gli utenti pendolari per studio e lavoro). Laddove il SC lo ritenga opportuno, può preventivamente consultare gli operatori del mercato<sup>14</sup> al fine di appurare l'eventuale interesse a svolgere i servizi alle condizioni individuate. Sui servizi dell'Ambito per i quali il SC rileva il fallimento di mercato, totale o parziale – o in altri termini l'assenza di interesse a effettuare i servizi o a effettuarli alle condizioni individuate (ad esempio, con riferimento alle tariffe massime) – è possibile valutare l'imposizione di OSP<sup>15</sup>.
32. Al fine di individuare i servizi dell'ambito di servizio pubblico da assoggettare a OSP, il SC applica, almeno, i seguenti criteri:
- evitare le sovrapposizioni di servizi, anche se effettuati con modalità diverse, che collegano la medesima relazione O-D negli stessi orari, tenendo comunque in considerazione le specificità di ciascun modo di trasporto<sup>16</sup>;
  - preferire l'alternativa più sostenibile, dal punto di vista ambientale, in un'ottica di OSP multimodali;
  - valutare la redditività delle singole linee dei servizi che compongono l'Ambito di servizio pubblico, in modo tale da considerare la possibilità di espungere quelle a redditività positiva dal perimetro dei servizi OSP e al tempo stesso di assicurare la sostenibilità economico-finanziaria dei servizi soggetti ad OSP secondo quanto definito *infra* (39).
33. A titolo esemplificativo e non esaustivo, gli OSP per il trasporto ferroviario comprendono la definizione delle relazioni da servire, le frequenze, orari e periodicità del servizio, con particolare attenzione ai giorni e orari nei quali si concentra maggiormente l'utenza che si sposta per ragioni di lavoro o di studio (ad esempio, nelle fasce orarie di punta dei giorni feriali); gli OSP comprendono altresì, le CMQ, l'utilizzo di un determinato materiale rotabile, la garanzia della disponibilità di posti a sedere e l'accessibilità ai mezzi per specifiche categorie di utenza, l'applicazione di tariffe non superiori a livelli massimi prestabiliti o di tariffe agevolate, rispetto agli stessi livelli massimi, oppure il riconoscimento di esenzioni per determinate categorie di utenza, anche al fine di soddisfare adeguatamente le esigenze di domanda espresse da specifiche categorie di utenza debole.

<sup>13</sup> Al riguardo, si richiama quanto indicato nella citata Comunicazione della Commissione 2023/C 222/01, laddove prevede che: "Ad esempio se l'obiettivo è quello di garantire servizi di trasporto a prezzi accessibili, l'autorità competente può prendere in considerazione l'imposizione di norme generali sulle tariffe massime, anziché aggiudicare un contratto di servizio pubblico a un unico operatore. Tale analisi è necessaria solo nel caso in cui il diritto nazionale o dell'Unione abbia introdotto diritti di libero accesso per il tipo di servizi oggetto del contratto di servizio pubblico".

<sup>14</sup> Al riguardo, si richiama quanto indicato nella Comunicazione della Commissione 2023/C 222/01 laddove prevede che "La valutazione dell'offerta di mercato dovrebbe in linea di principio includere la consultazione degli operatori sul loro interesse a offrire i servizi del caso attraverso servizi a libero accesso e valutarne i risultati. Gli operatori di mercato possono essere consultati ad esempio sulla natura, sul volume e sulla frequenza dei servizi che già forniscono o intendono fornire nella zona geografica interessata o sul livello delle tariffe che applicano o intendono applicare. Quando l'avvio dei servizi commerciali è disposto, previsto o annunciato da un operatore di mercato entro un termine ragionevolmente breve [...] le autorità competenti dovrebbero tenerne conto nello specificare la portata degli obblighi di servizio pubblico, a meno che non vi siano giustificazioni oggettive per non farlo".

<sup>15</sup> In linea con quanto indicato al § 2.2.3 della Comunicazione della Commissione 2023/C 222/01 del 26/06/2023.

<sup>16</sup> Al riguardo, si richiama quanto indicato nella Comunicazione della Commissione 2023/C 222/01 del 26/06/2023 laddove prevede che "La valutazione dell'offerta di mercato può, ma non deve necessariamente, prendere in considerazione l'esistenza di servizi di trasporto comparabili forniti da altri modi di trasporto. Per questa valutazione della comparabilità dei modi di trasporto, le autorità competenti possono tenere conto delle specificità di ciascun modo di trasporto. Nel caso del trasporto per ferrovia, tali specificità includono i problemi connessi all'entità degli investimenti e al costo delle infrastrutture (21). Possono anche includere i vantaggi ambientali rispetto ad altri modi".

## Determinazione delle risorse necessarie/disponibili e delle fonti di finanziamento anche alternative

34. La computazione delle risorse necessarie per lo svolgimento dei servizi soggetti ad OSP avviene in coerenza con le disposizioni di cui alle delibere n. 154/2019 e n. 120/2018 (*infra*), secondo i principi nel seguito specificati.
35. Il fabbisogno di risorse eccedente i ricavi (derivanti, in un contratto in regime *net cost*, da introiti da traffico e altri proventi non finanziari dell'IA, oltre agli effetti positivi di rete) viene coperto a mezzo di una compensazione finanziaria corrisposta dall'EA.
36. Il SC vaglia tutte le possibili opzioni di finanziamento degli OSP: oltre alla contribuzione pubblica ordinaria o straordinaria (statale, regionale o degli enti locali) e derivante da programmi e iniziative europee, valuta – anche al fine di contenere le risorse pubbliche necessarie per finanziare i servizi OSP – il ricorso a fonti alternative (a titolo esemplificativo non esaustivo, tasse di scopo quali i sistemi di *road pricing* sia nella forma di *congestion charge* sia di *pollution charge*, ecotasse e altri strumenti di finanza verde, meccanismi di cattura del valore immobiliare, compensazione incrociata, tariffe dinamiche, ecc.).
37. Con particolare riferimento alle tasse di scopo, il SC agisce adottando una visione di insieme del sistema di trasporto, al fine di raggiungere specifici obiettivi, tra i quali quello di ridurre le risorse pubbliche necessarie per il finanziamento dei servizi OSP, sensibilizzando gli utenti sull'impatto prodotto con le proprie scelte attraverso misure che applichino i principi "*pay as you use*" e "*chi inquina paga*" e incentivando lo *shift* modale dall'auto privata, con conseguente incremento dei ricavi da traffico. Qualora il SC ritenga opportuno utilizzare il meccanismo della compensazione incrociata, includendo nel perimetro OSP servizi di trasporto remunerativi che, sulla base della definizione stessa di OSP, sarebbero suscettibili di essere gestiti in regime di libero mercato (ad esempio, collegamenti diretti "*point to point*" tra città metropolitane, capoluoghi di regione, nodi di trasporto connessi o facenti parte di una rete di rilevanza nazionale quali autorità di sistema portuale, aeroporti di interesse nazionale, stazioni ferroviarie) tiene conto "*dell'obiettivo di garantire un sistema di trasporto coerente, in particolare a livello geografico, e di raccogliere i benefici degli effetti di rete positivi, anziché unicamente limitare l'importo della compensazione*"<sup>17</sup>. Pertanto, l'eventuale inclusione di servizi remunerativi, con ricavi superiori ai costi sostenuti, nel perimetro OSP deve essere basata su principi di necessità e proporzionalità "*per non esporsi al rischio di un errore manifesto nella definizione della portata dell'obbligo di servizio pubblico e di un eventuale recupero della compensazione ai sensi delle norme sugli aiuti di Stato*"<sup>18</sup>. Al tempo stesso, l'obiettivo di "*raccogliere i benefici degli effetti di rete positivi*" deve portare a valutare la circostanza che i servizi remunerativi che vengano posti al di fuori del perimetro del CdS beneficiano di effetti di rete; pertanto, parte dei maggiori ricavi che gli stessi servizi possono generare in virtù di tariffe non OSP e di una gestione secondo criteri di mercato possono essere riversati, a compensazione dei predetti effetti di rete, al finanziamento dei servizi inclusi nel CdS, attraverso specifiche forme di prelievo. Pertanto, il test di proporzionalità (rischio di incorrere in errore manifesto) si ritiene superato quando può dimostrarsi che la rinuncia al meccanismo del finanziamento incrociato e il ricorso a forme di prelievo o maggiorazioni di oneri sui servizi remunerativi precedentemente assoggettati a un regime OSP genera maggiori risorse finanziarie per il sistema nel suo complesso.
38. L'inclusione di servizi remunerativi nel perimetro OSP deve essere adeguatamente motivata nella Relazione dei lotti *ex delibera* n. 48/2017 (di seguito: RdL), fornendo evidenza della coerenza della soluzione adottata rispetto alla struttura del sistema di trasporto e delle esternalità di rete generate dall'integrazione tra servizi remunerativi e non remunerativi. In particolare, il SC dà conto degli effetti di rete positivi derivanti dalla loro inclusione nel perimetro OSP e, in ultimo, quantifica la maggiore

<sup>17</sup> Comunicazione della Commissione 2023/C 222/01, § 2.2.3.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

convenienza economica (riduzione della spesa pubblica) di un tale scenario, con l'evidenza di eventuali vincoli di bilancio o altri impedimenti che non consentono di applicare soluzioni differenti.

39. Per quanto riguarda la determinazione delle tariffe, fermi restando i principi di universalità ed accessibilità tariffaria dei servizi di trasporto soggetti a OSP e la necessaria tutela di specifiche categorie di utenza (ad esempio, gli utenti che si spostano sistematicamente per motivi di studio o di lavoro, gli utenti in condizioni di disagio sociale e/o economico, disabilità o mobilità ridotta, altre categorie individuate come meritevoli di tutela), per le altre categorie di utenza il SC, al fine di ridurre le compensazioni finanziarie, fissa le tariffe tenendo conto della disponibilità a pagare (da rilevare anche attraverso indagini *ad hoc*, ad esempio di tipo *Stated Preferences*) e in funzione degli standard di qualità del servizio nonché considerando fattori correlati alla domanda di spostamenti (quali, la fascia oraria di utilizzo dei mezzi di trasporto, le quantità e modalità di acquisto) e all'offerta di trasporto (quali, la tipologia dei servizi a bordo, i canali di distribuzione dei titoli di viaggio, l'integrazione tariffaria con servizi e operatori diversi).
40. Il mancato adempimento degli OSP dà luogo alle penalità contrattuali previste per il caso di specie, potendo prevedersi l'applicazione di sanzioni di carattere economico, specifiche misure correttive o la risoluzione anticipata del rapporto contrattuale.
41. Le tariffe sono aggiornate a intervalli regolari, che si ritiene utile individuare in non meno di tre anni. Il livello di aggiornamento terrà conto dell'inflazione reale consuntivata negli anni precedenti, di possibili eventi congiunturali che possano aver determinato variazione non prevedibili dei costi, oltre che delle scelte che il SC intende adottare in tema di politica sociale e accessibilità dei servizi. Per la definizione dell'inflazione consuntivata può essere fatto riferimento all'indice ISTAT FOI o altro tasso definito nell'ambito delle normative regionali. Per l'aggiornamento delle tariffe il SC adotta un sistema che tenga conto anche della qualità del servizio, ai sensi di quanto disposto dalla delibera n. 154/2019 (*infra*).

## Titolo IV – DEFINIZIONE LOTTI DI AFFIDAMENTO

### Principi e criteri per definire i lotti di affidamento

42. Il SC individua i lotti dei servizi da affidare suddividendo il perimetro dei servizi, inclusi nell’Ambito di servizio pubblico, sui quali ha stabilito di imporre OSP. Il lotto da affidare non dovrebbe coincidere con un intero Bacino di mobilità, a meno di particolari condizioni dettate dal contesto territoriale, socioeconomico e organizzativo e in presenza di adeguate motivazioni a supporto: tale casistica si configura infatti come eccezione. I lotti non possono essere ottenuti come aggregazioni di servizi che ricadono in Ambiti di servizio pubblico diversi, qualora il SC ne abbia individuato più di uno.
43. Al fine di individuare i lotti di affidamento il SC utilizza i seguenti criteri:
- aspetti trasportistici, tenendo conto delle caratteristiche dell’offerta di trasporto dell’Ambito di servizio e della domanda di spostamenti, nonché dell’organizzazione del servizio (ad esempio, localizzazione di depositi e officine considerata la relativa disponibilità);
  - economicità, individuando la dimensione ottima minima di produzione del servizio che consente il conseguimento di economie di scala e di densità;
  - contendibilità, sulla base dell’analisi del mercato finalizzata a rilevare gli operatori potenzialmente interessati e adeguati a partecipare alla procedura di affidamento, valutando la sussistenza di eventuali barriere all’ingresso (ad esempio, in relazione alla disponibilità dei beni essenziali e indispensabili all’effettuazione del servizio, alla dimensione della produzione dei servizi, al numero massimo di lotti aggiudicabili o al sovradimensionamento dei requisiti di partecipazione);
  - organizzazione amministrativa, valutando le eventuali economie e i benefici che il SC potrebbe ottenere (ad esempio, in caso di più lotti risulta minore il rischio di cattura del regolatore da parte dell’operatore, è possibile confrontare l’efficienza delle diverse gestioni, mentre un numero minore di lotti riduce gli oneri amministrativi di predisposizione delle procedure di affidamento).
44. I criteri di economicità e contendibilità devono essere adeguatamente contemperati tra loro nella scelta del disegno dei lotti al fine di perseguire il successo e l’efficacia della procedura di affidamento; qualora dai risultati delle analisi quantitative sviluppate non emerga la preferenza per una specifica configurazione dei lotti, prevale il criterio di contendibilità prediligendo la configurazione che favorisce la più ampia partecipazione da parte degli operatori di mercato, stanti i benefici che si possono ottenere in termini di utilizzo efficiente delle risorse e di efficacia e qualità del servizio per gli utenti nel caso di una gara contendibile.
45. Al fine di pervenire all’individuazione dei lotti, il SC considera più configurazioni alternative di lotti e le confronta attraverso una metodologia quali-quantitativa basata su indicatori tecnico-economici (tra i quali almeno, l’ammontare chilometrico annuo, la compensazione annua complessiva e unitaria, i ricavi annui stimati, il *coverage ratio* stimato). Nel caso in cui sia valutato lo scenario a lotto unico e il SC intenda orientarsi verso tale soluzione, la convenienza della scelta deve emergere chiaramente dalle stime quantitative di confronto tra le diverse configurazioni considerate.
46. Nel caso di lotti di servizi ferroviari regionali, fermo restando i criteri per la definizione dell’offerta in base anche alla natura del servizio regionale/MLP (*supra*), il SC valuta la possibilità di individuare lotti che superino i confini amministrativi di propria competenza, previa intesa con gli altri SC interessati, come previsto dall’art. 48, comma 4 del d.l. n. 50/2017. Tale possibilità è da valutare in particolare nei casi in cui, anche non cumulativamente: laddove si rilevi una domanda effettiva (spostamenti ferroviari nello scenario attuale) non auto-contenuta nel bacino di mobilità e una quota rilevante di spostamenti di scambio e attraversamento con altri bacini di mobilità limitrofi; la rete ferroviaria che rientra nel perimetro di competenza del SC sia caratterizzata da dimensioni contenute con una limitata produzione chilometrica annuale; l’inadeguatezza e/o inefficienza delle infrastrutture (depositi, officine) disponibili nel territorio di competenza del SC rispetto al servizio programmato che rendono necessario l’utilizzo di infrastrutture collocate nel territorio di regioni/province autonome limitrofe.

47. In caso di scelta della modalità di affidamento *in house* dei servizi di competenza, anche in quota parte, nell'ambito della definizione dei lotti, il SC, tenendo conto di quanto stabilito dall'art. 4-*bis* del d.l. n. 78/2009, definisce una quota di servizi non inferiore al 10% da affidare contestualmente tramite gara; tale quota di servizi deve essere individuata nel rispetto dei criteri di economicità e contendibilità, in modo tale che la gara risulti appetibile per il mercato. Pertanto, il perimetro che il SC deve definire per il lotto da affidare a gara, dovendo essere contendibile e consentire lo sviluppo di economie di scala, può essere significativamente superiore alla dimensione minima conforme alla norma, corrispondente al 10% della produzione complessiva dei servizi di competenza del SC.

### Prime valutazioni sui beni e sulle eventuali barriere all'ingresso

48. Al fine di migliorare le condizioni di contendibilità, il SC individua, di norma, lotti mono-modalità. Nel caso in cui il SC individui lotti che contengono servizi svolti con modalità diverse, dovranno essere effettuate approfondite analisi di contendibilità finalizzate a rilevare la presenza e adeguatezza di imprese che dispongano del *know how* necessario per tutte le modalità previste e/o prevedere sin da subito la possibilità del ricorso all'avvalimento e al subaffidamento da parte della futura IA.
49. Per la corretta applicazione del criterio di contendibilità, il SC, al fine di individuare eventuali barriere all'entrata da parte dei nuovi operatori potenzialmente interessati a partecipare e di disporre di elementi per la scelta della configurazione dei lotti, effettua una prima ricognizione dei beni strumentali all'effettuazione del servizio, con particolare riferimento a quelli di proprietà del SC e del/degli EA, dei beni di proprietà delle attuali IA acquistati tramite contributo pubblico, nonché quelli di proprietà del GI. Qualora tali informazioni non fossero già note o reperibili tramite indagini *on desk*, il SC reperisce tali dati e informazioni interloquendo direttamente con gli *incumbent* e con gli EA e, ove ritenuto opportuno, ricorrendo a una apposita consultazione.
50. Nell'ambito di tale consultazione, da non confondere con quella disciplinata dalla delibera n. 154/2019, il SC può consultare i soggetti portatori di interesse (tra i quali almeno i gestori attuali dei servizi che afferiscono al bacino di mobilità di competenza del SC, i potenziali operatori interessati, i viaggiatori e/o le loro associazioni, gli EA dei CdS vigenti e dei contratti futuri, e i gestori delle infrastrutture coinvolte) per ottenere elementi utili in materia di dimensionamento dei lotti, di scenari alternativi da considerare, di contendibilità in termini di interesse degli operatori a partecipare alla procedura, di presenza di eventuali barriere all'ingresso, di disponibilità dei beni indispensabili all'effettuazione del servizio (materiale rotabile, depositi, officine, infrastrutture) anche di proprietà di soggetti terzi che possano essere utilizzati per l'erogazione del servizio, di raccolta di dati e informazioni che non sono nella disponibilità del SC, di aspetti riguardanti le fonti di finanziamento per la copertura dei servizi. La raccolta delle informazioni di maggior dettaglio, necessarie per la predisposizione a cura dell'EA della documentazione di affidamento di cui alla delibera n. 154/2019, è collocata in una fase di consultazione successiva; tuttavia, qualora il SC si configuri anche come EA dei servizi, e nel caso in cui si approssimi l'avvio della procedura di affidamento, è possibile effettuare un'unica consultazione fermo restando l'ordine sequenziale degli adempimenti nei confronti dell'Autorità (*infra*).

### Relazione dei lotti

51. Individuati i lotti di affidamento, prima di adottare un eventuale atto per la relativa definizione, e in ogni caso con congruo anticipo rispetto alle scadenze dei CdS vigenti e alle tempistiche eventualmente prefissate per l'avvio dei nuovi affidamenti, il SC redige la RdL secondo lo schema-tipo di cui all'Annesso 2, nella quale illustra e motiva, in particolare, le opzioni di finanziamento considerate per la copertura degli OSP e i fattori considerati ai fini del dimensionamento dei lotti da affidare con le valutazioni di economicità e contendibilità condotte, supportate da dati quantitativi e dal confronto tra scenari alternativi. Nella RdL il SC descrive altresì l'applicazione della metodologia adottata per pervenire al

disegno dei lotti da affidare che muove dall'analisi della domanda effettiva, potenziale e debole espressa dal bacino di mobilità, per poi individuare l'offerta di servizi adeguata a soddisfarla (ambito di servizio pubblico) e infine il sottinsieme di servizi da assoggettare a OSP. La RdL è pubblicata in una sezione del sito *web* del SC, dedicata e facilmente accessibile a tutti gli utenti, e trasmessa all'Autorità per l'espressione di un apposito "Parere" da rilasciare entro 45 giorni dal ricevimento della medesima, e pubblicato sul proprio sito *web* istituzionale (sezione "*Pareri, osservazioni RdA e altre comunicazioni*"), decorsi i quali, in caso di mancata emissione del parere, l'atto può procedere il suo *iter*. In sede di trasmissione all'Autorità il SC fornisce evidenza della citata pubblicazione, fornendo il "link" alla sezione del richiamato sito *web* nel quale la documentazione è resa disponibile. Nel caso in cui esigenze istruttorie richiedano l'acquisizione di ulteriori informazioni, chiarimenti, atti o documenti il termine sopracitato è sospeso e decorre nuovamente dalla ricezione di quanto specificatamente richiesto dagli Uffici dell'Autorità.

52. A seguito dell'espressione del parere dell'Autorità, il SC, una volta accolte le osservazioni ivi formulate immediatamente applicabili, pubblica una nuova versione della RdL, unitamente al parere ricevuto, sulla apposita sezione del proprio sito *web*, evidenziando nel testo le modifiche apportate in ottemperanza al contenuto del parere. Sulla base del parere sulla RdL rilasciato dall'Autorità, gli EA afferenti ai servizi oggetto della RdL recepiscono le osservazioni del parere espresso dall'Autorità sui lotti anche ai fini della redazione della Relazione di Affidamento ex delibera n. 154/2019 (di seguito: RdA). Pertanto, la RdA deve essere inviata all'Autorità soltanto dopo che il parere sui lotti di affidamento è stato rilasciato, stante il carattere di logico-sequenziale che connota il processo.

## Ulteriori adempimenti in capo agli enti previsti dalla legislazione vigente

### Avviso di pre-informazione

53. A seguito della decisione di procedere all'affidamento del servizio e dopo averne definito le caratteristiche principali, l'EA è tenuto a pubblicare l'avviso di preinformazione, di cui all'articolo 7, paragrafo 2, del Regolamento (CE) n. 1370/2007 almeno un anno prima dell'inizio della procedura di gara o dall'aggiudicazione del contratto nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea. L'obbligo di pubblicazione dell'avviso si applica anche agli affidamenti soggetti alle direttive sugli appalti. Il citato articolo 7, paragrafo 2, mira a consentire agli operatori economici di attivarsi in tempo utile una volta che è stata resa nota la modalità di affidamento cui l'EA intende ricorrere (gara, *in house* o diretto). Di conseguenza la mancata pubblicazione dell'avviso stesso può causare l'annullamento del bando di gara se la relativa assenza abbia sensibilmente svantaggiato i potenziali concorrenti–rispetto al GU che possiede una approfondita conoscenza di tutti gli elementi che caratterizzano il servizio da affidare<sup>19</sup>.
54. Per le medesime ragioni eventuali significative modifiche successive all'assetto del servizio dovranno essere motivate e tempestivamente pubblicizzate, al fine di salvaguardare la trasparenza delle scelte e la parità di accesso dei concorrenti. La rettifica dell'avviso, di norma, non comporta una nuova decorrenza del periodo annuale di pubblicazione.
55. L'obbligo di pubblicazione non si applica in caso di aggiudicazione di emergenza di un CdS a norma dell'articolo 5, par. 5 del Regolamento (CE) 1370/2007, proprio in ragione della natura emergenziale di tali tipologie di proroghe/affidamento/imposizione di obblighi di servizio.
56. In merito alla regolazione adottata dall'Autorità con la delibera n. 154/2019 si segnala che la Misura 1, punto 7, esclude espressamente dall'ambito applicativo dell'atto regolatorio i CdS per i quali non è prevista la pubblicazione dell'avviso di preinformazione, ai sensi dell'articolo 7, par. 2, del regolamento (CE) 1370/2007 e che conseguentemente i casi di esclusione, oltre a quelli relativi agli affidamenti emergenziali di cui al punto precedente, comprendono anche gli affidamenti per importi non superiori

---

<sup>19</sup> Comunicazione della Commissione 2023/C 222/01 del 26/06/2023.

alla soglia di "50.000 chilometri di servizi di trasporto pubblico di passeggeri" prevista dal medesimo art. 7, par. 2.

### *Relazione ex art. 14 d.lgs. 201/2022*

57. Con l'entrata in vigore del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, n. 14 sul "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica" (di seguito: d.lgs. 201/2022) sono state introdotte nuove regole, vevoli anche per il TPL, finalizzate al rafforzamento della trasparenza delle scelte operate dagli EA in materia di affidamento dei servizi pubblici locali. Al fine di rafforzare l'efficienza del servizio pubblico di trasporto ferroviario e su gomma di competenza regionale e di renderne trasparenti le modalità di gestione, l'applicazione delle disposizioni dell'art. 14, come anticipato in premessa, è stata estesa anche a tali servizi attraverso l'introduzione di un espresso richiamo operato dall'art. 48, comma 4-*bis* del d.l. 4 aprile 2017, n. 50 agli articoli 14, commi 2 (e artt. 3, 17, 30, 31 e 31-*bis*) del d.lgs. n. 201/2022.
58. L'art. 14, in particolare, richiamato dall'art. 32, comma 2 del medesimo provvedimento legislativo sui servizi pubblici locali e che reca la disciplina di coordinamento con le disposizioni settoriali del TPL, ha previsto che gli EA debbano esplicitare e rendere pubbliche le motivazioni che hanno condotto alla scelta di una determinata procedura di affidamento pubblicando un'apposita relazione (di seguito relazione ex art. 14) in cui siano illustrate tali motivazioni e da cui possa evincersi come, ai fini della scelta finale, l'EA abbia tenuto conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e degli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati. Inoltre, nella relazione ex art. 14 dovranno essere illustrate anche le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché gli OSP e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni. Tale relazione deve essere pubblicata sul portale della "Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica", gestito dalla Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito: ANAC).
59. L'ANAC, la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito: AGCM) "al fine di supportare gli enti affidanti nella predisposizione della documentazione richiesta dal decreto, semplificarne e uniformarne i contenuti e indirizzare correttamente le valutazioni che gli enti sono chiamati ad effettuare nell'affidamento dei servizi pubblici locali" hanno elaborato un possibile schema tipo per la relazione ex art. 14 e la motivazione qualificata di cui all'art. 17. Inoltre, in ottemperanza a quanto stabilito dall'art. 7 del d.lgs. 201/2022, ART e ARERA<sup>20</sup> hanno reso disponibili gli atti e gli indicatori cui si riferisce il citato articolo che sono pubblicati da ANAC sul proprio sito istituzionale nella sezione dedicata alla Banca dati SPL.
60. Le valutazioni che dovranno essere illustrate nella relazione ex art. 14, possiedono un grado di maturità che appartiene ad una fase non più solo preliminare ma che si colloca a ridosso dell'istruttoria prevista dalla delibera n. 48/2017 con la quale si rilevano possibili sovrapposizioni almeno rispetto ai dati che devono essere analizzati sia per la scelta della modalità di affidamento, e che confluiscono nella suddetta relazione, sia per il corretto dimensionamento dell'offerta rispetto alle esigenze di domanda (effettiva, potenziale e debole) da cui discende la definizione dei lotti di affidamento ai sensi della Misura 6, punto 2, della delibera n. 48/2017. Sebbene i due adempimenti ricadano nella medesima fase della definizione della procedura di affidamento, considerato che la scelta della modalità di affidamento, di norma, è

<sup>20</sup> I citati modelli e documenti sono stati resi disponibili da ANAC al seguente indirizzo:

<https://www.anticorruzione.it/en/-/trasparenza-dei-servizi-pubblici-locali-di-rilevanza-economica#:~:text=previsti%20dal%20D.-Lgs.,in%20materia%20di%20contratti%20pubblici>.

propedeutica alla redazione della RdL influenzandone i contenuti relativi alla definizione dei lotti, la pubblicazione della Relazione ex art. 14 dovrà avvenire, preferibilmente, antecedentemente alla trasmissione della RdL all'Autorità ai sensi della citata Misura.

## Titolo V – AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO

### Richiesta e assegnazione di capacità ferroviaria tramite Accordo Quadro con il GI

61. In considerazione dei vincoli e delle regole sottese all'accesso all'infrastruttura ferroviaria e alla messa a disposizione nel tempo di capacità ferroviaria, per sua natura limitata, un soggetto (Richiedente) può richiedere al Gestore infrastruttura (di seguito: GI) capacità per un orizzonte temporale superiore a quello della vigenza di un orario di servizio mediante lo strumento dell'Accordo Quadro (di seguito: AQ) ai sensi di quanto disciplinato dal Regolamento (UE) n. 545/2016 e dalla regolazione approvata dall'Autorità.
62. L'AQ è un accordo di carattere generale, giuridicamente vincolante ma sottoposto a limitazioni, che definisce i diritti e gli obblighi di un richiedente e del GI, garantendo disponibilità da parte di quest'ultimo ed impegno all'utilizzazione della capacità (e degli eventuali servizi connessi), da parte del richiedente, nei limiti previsti dal documento di rete (o anche Prospetto Informativo della Rete, di seguito: PIR) del GI interessato. Relativamente alle procedure di affidamento dei servizi di TPL ferroviari, laddove l'AQ sia previsto dal GI, lo stesso si configura come uno strumento a supporto dell'EA al fine del raggiungimento di un livello di servizio adeguato. In tale ambito, in considerazione della durata dei relativi CdS e della possibilità che gli stessi possano vedere nel tempo una loro ridefinizione anche in termini di titolarità, è opportuno che l'AQ sia sottoscritto dall'EA e non dall'IA. L'AQ, in ogni caso, non può costituire barriera all'accesso di nuovi richiedenti capacità e, pertanto, è sottoposto a vincoli. L'articolo 23, comma 3, del d.lgs. 112/2015, dispone infatti che "Gli accordi quadro non devono ostacolare l'utilizzo dell'infrastruttura in questione da parte di altri richiedenti o servizi. A tale fine, con riferimento a ciascuna tratta o linea ferroviaria, la quota massima di capacità acquisibile da un singolo richiedente per mezzo di un accordo quadro avente vigenza superiore ad un anno, non può essere superiore ai limiti indicati nel prospetto informativo della rete tenuto conto dei criteri definiti dall'organismo di regolazione sulla base dell'atto di esecuzione di cui all'articolo 42, paragrafo 8, della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, qualora adottato". L'atto di esecuzione è il già menzionato Regolamento (UE) n. 545/2016.
63. L'AQ non specifica il dettaglio delle tracce orarie (oggetto invece del Contratto di Utilizzo sottoscritto dall'impresa ferroviaria – di seguito: IF – con il GI) ma risponde alle legittime esigenze commerciali del Richiedente, assumendo pertanto le connotazioni di uno strumento operativo per la definizione preliminare e pluriennale di diritti ed obblighi tra il gestore dell'infrastruttura e gli utenti richiedenti, relativi alla capacità da assegnare e ai corrispettivi da versare per un periodo superiore alla vigenza di un singolo orario di servizio.
64. L'AQ è concluso per un periodo superiore a quello di vigenza di un orario di servizio, di norma per cinque anni, a partire dal primo orario di servizio utile; tuttavia, in caso di AQ sottoscritti con le Regioni/Province autonome per i servizi di TPL o con lo Stato per servizi di lunga percorrenza, la durata può essere commisurata a quella del CdS, secondo quanto previsto all'art. 23, comma 6, del d.lgs. 112/2015.
65. Il processo per la richiesta di allocazione e la relativa assegnazione di capacità è dettagliato nel PIR di ciascun gestore, sulla base dei criteri di regolazione approvati dall'Autorità. L'EA procede alla richiesta di capacità al GI sulla base dell'esito della RdL e della relativa definizione dei lotti, in tempo utile rispetto all'avvio del servizio e alle tempistiche sottese all'istruttoria della RdA, tenendo conto delle scadenze previste dal PIR<sup>21</sup>. In tale ambito, vista la possibilità prevista dal PIR di richiesta di capacità tramite AQ con largo anticipo rispetto all'orario di servizio interessato dai futuri servizi, è responsabilità dell'EA avviare tutte le attività prodromiche all'affidamento in tempi utili a riguardare le citate scadenze.

---

<sup>21</sup> A titolo esemplificativo, il PIR 2027 di RFI prevede il 13 settembre come scadenza per la presentazione di richieste di capacità quadro.

66. Visti i vincoli sottesi all'assegnazione della capacità disciplinati nel PIR atti a garantire un accesso equo e non discriminatorio all'infrastruttura, fermo restando che la capacità richiesta in AQ dovrà essere quella strettamente necessaria a soddisfare le esigenze di mobilità come precedentemente individuate, l'EA terrà conto della possibilità di variazione dell'offerta individuata tramite AQ anche mediante adeguata disciplina nel CdS e nella matrice dei rischi.

### Censimento dei beni strumentali e individuazione dei beni essenziali e indispensabili

67. La disciplina relativa al censimento e all'individuazione dei beni strumentali all'espletamento del servizio assume particolare rilevanza in tutti i casi in cui il GU non coincide con l'IA, ponendosi l'obiettivo di garantire contendibilità, continuità e sostenibilità economica all'affidamento. In particolare, l'EA deve individuare preliminarmente i beni strumentali (infrastrutture, materiale rotabile, beni mobili, impianti di manutenzione) (anche *asset*, nel prosieguo) necessari all'espletamento del servizio, anche in funzione delle risultanze della consultazione degli *stakeholder* e verificare che non sussistano barriere all'ingresso per i nuovi entranti.
68. I beni individuati devono essere classificati in essenziali, indispensabili o commerciali, in funzione della relativa sostituibilità<sup>22</sup>, condivisibilità<sup>23</sup>, duplicabilità<sup>24</sup> e dominanza secondo i criteri definiti nelle Misure 3 e 4 della delibera n. 154/2019. La valutazione di tali caratteristiche è effettuata anche in termini tecnico-operativi e di capacità disponibile, con particolare riferimento agli impianti e ai servizi di supporto all'esercizio.
69. I beni essenziali per l'effettuazione del servizio di TPL sono classificati come: condivisibili, non sostituibili, e non duplicabili, con anche la conseguenza che l'impresa che ne detiene il controllo assume nel mercato una posizione dominante;
70. I beni indispensabili per l'effettuazione del servizio di TPL sono classificati come: non condivisibili, non sostituibili e non duplicabili.
71. In merito ai beni indispensabili non acquisiti con l'utilizzo di finanziamenti pubblici, l'EA è tenuto a verificarne la disponibilità di cessione o locazione da parte del proprietario, sia durante la preparazione della gara, sia prima dell'effettivo servizio. Nel caso di indisponibilità alla cessione o locazione dei suddetti beni, l'EA deve attuare le azioni necessarie a mitigare tale potenziale barriera all'ingresso, quali a titolo indicativo e non esaustivo:
- l'individuazione e la messa a disposizione di beni strumentali alternativi, aventi le medesime caratteristiche a fini del servizio;

---

<sup>22</sup> La sostituibilità di un bene si verifica quando non esiste un succedaneo effettivo o potenziale rispetto alla funzione che lo stesso bene svolge nell'ambito di un dato processo produttivo che, nel caso del TPL, è finalizzato all'erogazione del servizio di trasporto agli utenti.

<sup>23</sup> La condivisibilità di un bene nell'ambito del settore del TPL attiene alla possibilità di utilizzazione contemporanea, cumulativa o a rotazione da parte di più operatori, compreso il detentore il quale, pertanto, non deve rinunciare alla propria attività.

<sup>24</sup> La non duplicabilità consiste nella impossibilità fisica o regolamentare (assoluta) o economica (costo insostenibile anche per un'impresa paragonabile al detentore del bene) di duplicare o replicare un bene. Nelle Misure 3 e 4 della delibera n. 154/2019 si fa riferimento alla non duplicabilità "a costi socialmente sostenibili". Tuttavia il requisito in parola non attiene soltanto al mero profilo economico-finanziario, ma – soprattutto nel settore del TPL – deve tener conto anche degli effetti complessivi sulla collettività o del benessere sociale complessivo, includendo le externalità derivanti da un'eventuale duplicazione delle infrastrutture (ad es. inquinamento, congestione, consumo di suolo, impatti ambientali e sanitari), come rilevato anche dalla giurisprudenza europea sulla non duplicabilità delle *essential facilities*, nonché dall'attuazione del principio dei "costi socialmente sostenibili" espresso nella legislazione nazionale all'art. 4, comma 1 del d.l. n. 138 del 13 agosto 2011 in questi termini: "Al fine di promuovere e proteggere l'assetto concorrenziale dei mercati interessati, il bando di gara o la lettera di invito relative alle procedure di cui ai commi 8, 9, 10: a) esclude che la disponibilità a qualunque titolo delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali **non duplicabili a costi socialmente sostenibili ed essenziali** per l'effettuazione del servizio possa costituire elemento discriminante per la valutazione delle offerte dei concorrenti".

- l'assunzione di specifici impegni nei confronti dell'IA, come definiti al punto 1 della Misura 8 della delibera n. 154/2019;
  - la possibilità di ottenere dal proprietario di un bene interessato la messa a disposizione temporanea, a titolo di locazione o diversamente stabilito, al fine di consentire all'IA l'acquisizione del bene sostitutivo, avente caratteristiche analoghe e conformi all'utilizzo in servizio;
  - la possibilità di attivare i poteri di vigilanza dell'ART, al fine di contrastare pratiche che ostacolo il regolare svolgimento del confronto concorrenziale nel caso di mancata attuazione di un obbligo di messa a disposizione dei beni interessati, ove configurabile;
  - il coordinamento con il GI e con i soggetti che gestiscono gli impianti o servizi essenziali (es. officine di manutenzione), al fine di garantire condizioni di accesso eque e non discriminatorie.
72. I beni strumentali acquisiti tramite finanziamento pubblico (di seguito: beni finanziati) sono soggetti a vincolo di destinazione d'uso, secondo quanto previsto/apposto dall'ente erogatore del finanziamento; tali beni sono trasferiti all'IA nel rispetto dei criteri di cui alla Misura 6 della delibera n. 154/2019; in tal caso, il GU (o, in generale, il titolare del bene) dovrà metterlo a disposizione dell'IA, in coerenza con il relativo vincolo di destinazione d'uso.
73. In caso di nuovi beni acquistati mediante risorse pubbliche, l'EA verifica che nell'atto che disciplina il finanziamento siano esplicitati i vincoli di destinazione d'uso e la relativa durata, in funzione della vita utile del bene; l'EA specifica altresì nella RdA le tempistiche previste di erogazione dei contributi, i requisiti del finanziamento e le modalità di acquisizione da parte dell'IA. L'EA tiene conto dei tempi di approvvigionamento, messa in servizio e omologazione, prevedendo eventuali misure transitorie idonee a garantire la continuità del servizio.
74. Nell'ambito della consultazione degli *stakeholder (infra)*, l'EA specifica i beni essenziali/indispensabili e i beni finanziati identificati e le relative condizioni di messa a disposizione (inclusi gli eventuali oneri di manutenzione), dando evidenza nella RdA delle osservazioni in merito pervenute e dell'eventuale accoglimento delle stesse.
75. Per la determinazione dei valori di subentro dei beni essenziali e indispensabili valgono i criteri definiti nella Misura 9 della delibera n. 154/2019, che tengono conto del valore di mercato e del valore netto contabile.
76. L'EA deve assicurarsi che l'IA abbia la piena disponibilità o accesso ai beni essenziali e indispensabili sin dall'inizio del servizio. A tal fine, a seconda dei casi e delle necessità, potrà valutare diverse azioni (acquisto diretto, fornitura di garanzie per il finanziamento, adozione di misure finanziarie volte alla riduzione dei rischi, ecc.). Nei casi di messa a disposizione o trasferimento di banche dati che riguardino informazioni commercialmente sensibili, l'EA è tenuto al rispetto della normativa in materia di tutela della riservatezza commerciale e industriale.
77. A integrazione dei beni essenziali/indispensabili e finanziati oggetto di subentro/trasferimento in capo all'IA, l'EA individua le caratteristiche dei restanti beni commerciali di cui si dovrà dotare l'IA, specificandone nella RdA le caratteristiche minime e le modalità/tempistiche di messa a disposizione. Al fine di consentire l'acquisizione da parte dell'IA dei suddetti beni, e di tener conto degli eventuali tempi di messa in esercizio (es. allestimenti, collaudi, certificazioni, formazione del personale, ecc.), l'EA stabilisce un congruo tempo intercorrente tra la data di aggiudicazione del servizio e quella di avvio dello stesso.
78. In esito alle suddette attività, l'EA predispone un elenco completo di tutti i beni strumentali individuati, suddiviso per tipologia (materiale rotabile, beni immobili e mobili) e classificazione (essenziali/indispensabili, finanziati, commerciali), specificandone la disponibilità e il relativo valore di subentro. L'elenco è parte integrante della documentazione che disciplina la procedura di affidamento.

79. Per quanto riguarda l'accesso agli impianti di proprietà del GI, l'EA: tiene conto delle modalità e dei costi di accesso previsti dal GI e descritti nel PIR come richiamato dalla Misura 7 della delibera n. 154/2019, approfondisce con il GI eventuali criticità che possono emergere dall'utilizzo condiviso degli impianti tra più imprese.
80. Con lo scopo di promuovere il miglioramento della qualità dei servizi anche attraverso il coinvolgimento di capitali privati, qualora il nuovo affidamento preveda investimenti a carico dell'IA per l'acquisizione di beni strumentali caratterizzati da rischio tecnologico (materiale rotabile, infrastrutture, impianti di manutenzione, ecc.), al fine di favorire lo svecchiamento/il rinnovo del parco rotabile, l'EA può valutare d'inserire nella documentazione di affidamento e nel CdS specifiche clausole che disciplinano la messa a disposizione da parte del GU e l'obbligo di subentro da parte del successivo affidatario dei beni interessati, così favorendo la contendibilità del successivo affidamento. Tali clausole sono definite tenendo conto dei tempi di approvvigionamento, messa in servizio e omologazione del materiale rotabile, nonché dell'esigenza di garantire la continuità operativa.
81. Tale valutazione è oggetto di confronto con gli *stakeholder* nell'ambito della relativa procedura di consultazione (*supra*).

### Definizione degli obiettivi di efficacia/efficienza

82. Le metodologie specifiche volte all'individuazione ed al conseguimento degli obiettivi di efficacia ed efficienza per gli affidamenti dei servizi ferroviari sono disciplinate in dettaglio dalla delibera n. 120/2018.
83. Nel caso di affidamento mediante gara dei suddetti servizi svolti su rete ferroviaria nazionale o interconnessa, l'EA richiede all'Autorità, con riferimento al CdS vigente, i parametri previsti dalla Misura 2, punto 5, lettera a) della delibera n. 120/2018. L'Autorità fornisce riscontro entro 30 giorni dalla richiesta, salvo sospensione del termine per un periodo massimo di 60 giorni.
84. Gli obiettivi di efficacia ed efficienza sono integrati nel Piano economico finanziario simulato (di seguito: PEFS) mediante il quale l'EA determina la base d'asta e i criteri di aggiudicazione, assumendo come riferimento anche il costo operativo efficiente e i pertinenti fattori di contesto;
85. Prima della pubblicazione dei documenti di gara, l'EA trasmette all'Autorità il PEFS, assicurando un congruo anticipo tale da consentire all'Autorità medesima di formulare eventuali osservazioni entro 60 giorni dal ricevimento.
86. Nel caso di affidamento diretto o *in house* di servizi di trasporto ferroviario regionale di passeggeri svolti su rete ferroviaria nazionale o interconnessa, ovvero in caso di revisione o aggiornamento del PEF, l'EA richiede all'Autorità, con riferimento al CdS vigente, i parametri previsti dalla Misura, 2 punto 4, lettera a) della delibera n. 120/2018. L'Autorità fornisce riscontro entro 30 giorni.
87. La definizione degli obiettivi di efficacia ed efficienza è effettuata mediante l'individuazione dei KPI rilevanti e la quantificazione dei relativi livelli obiettivo, sulla base dei parametri di riferimento sopra indicati; il Piano di Raggiungimento Obiettivi (di seguito: PRO), allegato al PEF e al CdS, rappresenta il quadro di sintesi del processo di selezione e valorizzazione degli indicatori.
88. Gli EA determinano i livelli-obiettivo dei KPI prendendo altresì in considerazione i fattori di contesto, quali, a titolo esemplificativo, le condizioni operative di riferimento, le caratteristiche territoriali e socio-economiche della domanda e dell'offerta, gli assetti infrastrutturali (anche con riguardo alla tipologia di alimentazione della rete, alla tortuosità e alla pendenza), nonché le caratteristiche del materiale rotabile disponibile (in termini, tra l'altro, di età media e quota di materiale rinnovato) e gli investimenti programmati in materiale rotabile e infrastrutture, anche nell'ambito dei Contratti di Programma con il GI; rilevano altresì le caratteristiche del servizio da affidare, quali la velocità commerciale, la lunghezza media delle tratte, l'estensione extra-regionale dei servizi, la distribuzione dell'offerta nelle fasce di punta e la densità delle stazioni, nonché i livelli di qualità erogata, con

particolare riferimento alla regolarità e allo scostamento dall'orario programmato, in coerenza con quanto previsto dalla delibera n. 48/2017 e assicurando coerenza con l'equilibrio economico-finanziario del PEF. I KPI così definiti devono essere misurabili, verificabili e idonei a supportare i meccanismi di monitoraggio e incentivazione previsti dal CdS.

89. Prima della stipula del CdS, o del suo aggiornamento o revisione, l'EA trasmette all'Autorità il PRO e il PEF assicurando un congruo anticipo tale da consentire all'Autorità di formulare eventuali osservazioni entro 60 giorni dal loro ricevimento.
90. Tale documento è trasmesso all'Autorità, la quale può formulare eventuali osservazioni entro 60 giorni dal relativo ricevimento.
91. L'Annesso 1 alla delibera n. 120/2018 individua la metodologia adottata dall'Autorità per la definizione degli obiettivi di efficientamento, mentre l'Annesso 2 definisce il set minimo degli indicatori (KPI), da includere nel CdS.
92. Per tutti i servizi ferroviari svolti su rete nazionale interconnessa e su rete isolata, l'IF compila annualmente, con modalità telematiche, i formati di contabilità regolatoria e i dati tecnici relativi all'esercizio precedente di cui all'Annesso 3, entro 60 giorni dall'approvazione del bilancio di esercizio, utilizzando i *format* resi disponibili *online* dall'Autorità; l'EA disciplina nel CdS le tempistiche e le modalità di trasmissione dei suddetti formati nonché le relative penali in caso di inadempimento.

### Definizione del sistema di qualità e del PAD

93. La disciplina delle CMQ dei servizi di trasporto ferroviario passeggeri, nazionali e locali, connotati da OSP è disciplinata nella delibera n. 16/2018. Al fine di garantire standard prestazionali elevati in termini di qualità, la delibera individua diversi obblighi da prevedere in sede di CdS tra cui: fattori di qualità, indicatori di qualità, standard (livelli) minimi degli indicatori e criteri per la loro definizione, criteri di definizione delle penali, obblighi di monitoraggio del servizio e di trasparenza, specifici Piani attraverso i quali declinare gli aspetti progettuali e operativi utili al raggiungimento di specifici obiettivi qualitativi nell'ambito della durata contrattuale. In considerazione della loro vocazione "minima", l'EA può prevedere nel CdS aspetti migliorativi rispetto a quelli previsti dalla delibera in termini di: specificità dei parametri degli indicatori maggiormente stringenti in termini di, a titolo esemplificativo e non esaustivo, intervalli di calcolo, soglie applicate, tempistiche realizzative; indicatori aggiuntivi (non sostitutivi di quelli di cui alla delibera) per il monitoraggio di aspetti qualitativi non previsti dalla regolazione ma ritenuti dall'EA importanti per la specificità del servizio e in coerenza con gli OSP definiti.
94. L'EA, nella progettazione del servizio di trasporto, tiene conto dei risultati pregressi e attesi in termini di qualità, definisce gli standard di qualità coerenti con il processo di miglioramento previsto nel CdS, compatibilmente con le risorse disponibili durante tutto il periodo di affidamento, e degli investimenti previsti nel contratto. Il processo di miglioramento previsto deve fondarsi su livelli minimi degli indicatori crescenti negli anni, fissati in maniera tale da non eludere il sistema incentivante: non è pertanto ritenuto adeguato un sistema basato su un incremento del livello minimo subordinato al raggiungimento del target negli anni precedenti. Il sistema premiale/incentivante dovrà essere tale da penalizzare opportunamente recidività di non conformità.
95. L'EA monitora la qualità del servizio mediante meccanismi basati su modalità automatiche e con un sistema di penali e premialità tra loro proporzionate, affiancato dall'obbligo per l'operatore di aggiornare annualmente la Carta della Qualità dei servizi e di condurre periodiche indagini di *customer satisfaction*. L'EA si adopera al fine di rendere effettive le attività di verifica dell'adeguatezza delle condizioni minime con la partecipazione delle associazioni dei consumatori, ai sensi dell'articolo 2, comma 461, della legge

24 dicembre 2007, n. 244. Al riguardo pianifica tali attività di verifica in modo tale che i risultati siano disponibili in tempi utili all'attivazione di azioni di intervento/correzione sui servizi, allo stesso modo l'EA disciplina nel CdS gli obblighi di rendicontazione e monitoraggio della qualità in modo tale da disporre dei risultati in tempi utili per la loro pubblicazione anche nella Carta della Qualità. Contestualmente, al fine di assicurare la contendibilità del mercato e superare le asimmetrie informative, la documentazione di affidamento include il Piano di Accesso al Dato (di seguito: PAD), elaborato previa consultazione pubblica degli *stakeholder* (*infra*).

96. Il PAD sancisce la titolarità dell'EA sui flussi informativi tecnici, gestionali ed economici, e ne disciplina la condivisione verso terzi in logica *open access* per favorire l'innovazione e l'integrazione multimodale, assicurando al contempo la tutela dei dati personali e la riservatezza commerciale e industriale dell'impresa. In tale ambito, anche al fine di promuovere lo sviluppo di sistemi innovativi di mobilità in ottica MaaS, e di ampliare i canali attraverso i quali gli utenti possono accedere al servizio e ai relativi titoli di viaggi, l'EA definisce nel CdS obblighi, e relative penali, atti a garantire il corretto afflusso informativo verso il *National Access Point* (NAP), di cui al Regolamento Delegato (UE) 2017/1926 della Commissione, in coerenza con le eventuali strutture di coordinamento definite a tal proposito a livello regionale. La disciplina contenuta nel PAD deve essere tale da garantire a terzi anche di conoscere le fonti e i valori che hanno portato alla valorizzazione dei consuntivi degli indicatori (ad es. garantendo la pubblicazione nella Carta della qualità, o in altro documento da rendere accessibile a terzi, il valore del numeratore e del denominatore dei vari indicatori). Nel PAD sono altresì disciplinati obblighi di fornitura delle informazioni (dati, indicatori ecc..) accessibili a terzi che consentano di conoscere i risultati qualitativi che abilitano eventuali misure di ristoro, previsti dal CdS o da altra disposizione dell'EA, nei confronti degli utenti.
97. L'EA stabilisce un sistema di penali contrattuali volto a garantire l'osservanza (i) dei livelli minimi stabiliti per ciascun indicatore di CMQ adottato e (ii) delle attività di rendicontazione/pubblicazione previste, secondo i criteri di cui alla Misura 4 della delibera n. 16/2018. Specularmente, l'EA può prevedere un sistema incentivante/di premialità, applicabile in caso di raggiungimento da parte dell'IA di livelli prestazionali superiori ai minimi prefissati, anche con riferimento a singoli indicatori (e.g. afferenti all'accessibilità del servizio da parte delle PMR) e/o specifici periodi di vigenza del CdS, tenuto comunque conto degli obiettivi del processo di miglioramento già stabiliti (*supra*).
98. L'EA, a prescindere dalla procedura di affidamento, sottopone alla consultazione con gli *stakeholder* gli aspetti qualitativi che intende prevedere nel CdS e il PAD (*infra*), nella definizione dei contenuti finali della documentazione di gara, per quanto applicabili, tiene conto delle richieste pervenute in sede di consultazione ed in sede di RdA dà evidenza delle richieste accolte e motiva quelle respinte.
99. In sede di gara i partecipanti alla gara (di seguito: PG) potranno presentare proposte che prevedono, rispetto a quanto richiesto dal bando, un incremento della qualità dei servizi (ad esempio in termini di servizi aggiuntivi, materiale rotabile e relative performance, ecc.) che potranno essere tenute in conto in sede di valutazione delle offerte.

## Consultazione degli stakeholder

### Principi generali

100. In conformità a quanto disposto dalla Misura 4 della delibera n. 154/2019, l'EA è tenuto ad avviare una fase di consultazione preventiva dei soggetti portatori d'interesse, tra cui in particolare: il GU e le altre imprese ferroviarie, i viaggiatori e le loro associazioni, i fornitori e i proprietari di beni strumentali (materiale rotabile disponibile, resti e infrastrutture esistenti) compresi i gestori delle infrastrutture coinvolte, gli operatori interessati all'implementazione di piattaforme digitali e/o soluzioni ITS.
101. Ai fini dello svolgimento della consultazione, l'EA deve:

- pubblicare, sul proprio sito istituzionale ed eventuali altri canali/supporti informatici, adeguata comunicazione in merito all'avvio, durata e modalità di partecipazione degli *stakeholder* (seduta pubblica, trasmissione contributi per via informatica, altre modalità);
- predisporre e pubblicare, in tempo utile per consentire l'analisi da parte dei portatori d'interesse, un documento di sintesi degli aspetti della procedura di affidamento oggetto di confronto (*infra*);
- qualora ritenuto opportuno, trasmettere comunicazione "dedicata" di avvio della procedura a specifici *stakeholder* (e.g. Associazioni di settore, Comitati/associazioni degli utenti, in ambito nazionale e locale), mediante inoltre via *mail* della documentazione di supporto, al fine di massimizzare l'efficacia della procedura in termini di diffusione dell'informazione e partecipazione dei soggetti potenzialmente interessati;
- prevedere l'eventuale coinvolgimento in fasi/tempistiche separate o ultronee di specifici *stakeholder*, con riferimento in particolare al GU e ai fornitori/proprietari di beni strumentali disponibili.

### Affidamento con gara

102. In caso di gara, la consultazione è finalizzata al confronto con gli *stakeholder* in merito ai seguenti aspetti della procedura di affidamento:
- a) i beni strumentali (*supra*);
  - b) gli obiettivi e gli standard di qualità del servizio (da individuarsi in coerenza con la delibera n. 16/2018 *supra*), con riferimento in particolare a quanto di interesse dei viaggiatori/utenti;
  - c) il PAD, di cui deve essere fornito un apposito schema di riferimento;
  - d) i termini di applicazione e gli adempimenti relativi alla clausola sociale che disciplina il settore (*ex art.* 48, comma 7 del d.l. 50/2017), ossia l'individuazione da parte del GU del personale alle proprie dipendenze che sarà oggetto di trasferimento all'IA;
  - e) eventuali requisiti di partecipazione, che devono possedere gli operatori interessati, ultronei rispetto a quanto previsto dalla normativa di riferimento;
  - f) eventuali altri aspetti ritenuti rilevanti dall'EA.
103. Nello svolgimento della consultazione, l'EA deve porre particolare attenzione ai seguenti elementi procedurali, oggetto di successivo approfondimento:
- a) la completezza delle informazioni disponibili, con riferimento in particolare a quelle detenute dai GU;
  - b) la durata della consultazione e le relative tempistiche previste per la formulazione delle osservazioni da parte degli *stakeholder*.
104. Con riferimento alla disponibilità di adeguate/complete informazioni a supporto dello svolgimento dell'affidamento, l'EA, in coerenza con quanto disposto dall'Annesso 6 alla delibera n. 154/2019, deve procedere al coinvolgimento dei soggetti interessati, con particolare riferimento al GU, con congruo anticipo rispetto alla scadenza del CdS vigente, al fine di evitare ingiustificate proroghe dell'affidamento.
- In tale ambito, si rileva come la messa a disposizione di tutti i dati da parte del GU non sia una mera facoltà, ma un obbligo derivante da disposizioni normative, regolatorie e contrattuali; pertanto, il rifiuto ingiustificato di fornire i dati o attività meramente dilatorie configura la possibilità di attivare i poteri di vigilanza dell'ART.
105. Con riferimento alla durata della consultazione, ferma restando l'estensione massima di 60 giorni prevista dalla regolazione vigente, l'EA dovrà prevedere tempistiche adeguate a favorire la partecipazione effettiva degli *stakeholder*. In tale ambito, si rileva come tempi estremamente ridotti (ad esempio 2 settimane) potrebbero configurare un mero adempimento formale della disposizione regolatoria, non idoneo al confronto con i portatori d'interesse, specialmente in caso di elevata complessità/articolazione della procedura di affidamento e/o di inefficacie modalità di pubblicizzazione

della consultazione, contravvenendo alla finalità stessa dello strumento regolatorio. Pertanto, si ritiene che, di norma, la consultazione debba prevedere un termine di almeno 30 giorni.

### **Affidamento non competitivo (in house/diretto)**

106. In caso di affidamento diretto o *in house*, la consultazione è limitata ai seguenti aspetti:

- a) gli obiettivi del CdS e gli standard di qualità del servizio (da individuarsi in coerenza con la delibera n. 16/2018 *supra*), di cui alla Misura 16 della delibera n. 154/2019 (*supra*);
- b) il PAD e il relativo schema di riferimento.

L'assenza del confronto competitivo tra gli operatori depotenzia il novero e la rilevanza dei temi oggetto di confronto con gli *stakeholder*, con particolare riferimento ai beni/personale oggetto di eventuale trasferimento, in quanto già interessati da valutazioni effettuate a monte dall'EA, anche mediante il coinvolgimento del GU e dell'IA (qualora non coincidenti). L'affidamento non competitivo non esige per tali temi una consultazione del mercato finalizzata a evitare potenziali barriere all'ingresso (*supra*), ferma restando la necessità che l'EA provveda alle attività di individuazione (e classificazione) dei beni strumentali e del personale preposto all'esecuzione del servizio.

107. L'EA ha facoltà di estendere l'oggetto della consultazione a ulteriori elementi della procedura di affidamento, in funzione delle caratteristiche dei servizi e dei beni strumentali interessati, in particolare nei casi in cui sia prevista l'acquisizione di nuovi beni nel periodo di affidamento, con conseguente consultazione dei relativi produttori/fornitori.

In tale ambito, la consultazione rappresenta un'opportunità per l'EA, grazie ai contributi raccolti, per identificare tempestivamente eventuali aspetti della procedura suscettibili di miglioramento.

### **Esito della procedura di consultazione**

108. Terminata la consultazione l'EA procede con la valutazione dei contributi pervenuti, verificandone, secondo i principi di imparzialità e pertinenza, la possibilità di recepimento in relazione al perseguimento dell'interesse pubblico e alla migliore gestione del servizio.

109. In esito alle valutazioni, l'EA pubblica in forma anonima sul proprio sito istituzionale i contributi pervenuti da parte degli *stakeholder*, motivando nell'illustrazione degli esiti della consultazione nell'ambito della RdA gli accoglimenti e i mancati recepimenti delle osservazioni. Al fine di evitare che le informazioni rese disponibili e le decisioni assunte possano impattare negativamente sulla correttezza delle successive fasi di svolgimento della procedura di affidamento, l'EA adotta tutte le misure necessarie a tutelare la riservatezza delle (eventuali) informazioni commercialmente sensibili e garantire le condizioni di concorrenza e non discriminazione dei soggetti interessati.

### **Allocazione dei rischi tra le parti**

110. L'EA deve identificare i rischi connessi all'esercizio del servizio oggetto di affidamento, in funzione dell'assetto gestionale previsto dal CdS e dei relativi adempimenti e competenze in capo all'IA, secondo quanto disposto dalla Misura 13 della delibera n. 154/2019.

In tale ambito, l'EA valuta in particolare i rischi operativi:

- lato "domanda", ossia gli effetti di una variazione (riduzione) dei ricavi derivanti da modifiche (contrazioni) non prevedibili del numero di passeggeri che utilizzano il servizio;
- lato "offerta", derivanti da una variazione (incremento) dei costi di produzione per modifiche dei prezzi dei fattori impiegati e/o eventi eccezionali/non prevedibili che impattano sull'esercizio.

111. In esito al processo di identificazione/valutazione dei rischi, l'EA definisce la forma di affidamento da adottare, configurandosi un regime concessorio qualora anche solo quota-parte dei rischi operativi individuati risulti in capo all'IA.
112. In tale ambito, si rileva che i costi di produzione (e i conseguenti rischi operativi lato "offerta") possono essere condizionati da significative variazioni anche di tipo "indiretto", ossia correlate non all'andamento del mercato di uno specifico fattore, ma al conseguimento da parte dell'IA di obiettivi di efficacia/efficienza e/o di standard di qualità contrattualmente predefiniti dall'EA e accettati dalle parti in sede di affidamento (*supra*). Pertanto, l'assenza di un rischio operativo lato "domanda", ossia di effetti sull'IA derivanti dalla variazione dei ricavi da traffico (il c.d. CdS *gross cost*), non costituisce automaticamente condizione di affidamento in regime di appalto.
113. Qualora si configuri un affidamento in concessione, l'EA deve allocare tra le parti contrattuali (IA ed EA) i rischi individuati, utilizzando il modello di cui all'Annesso 4 della delibera n. 154/2019, opportunamente integrato con eventuali ulteriori tipologie; l'allocazione dei rischi tra le parti rileva ai fini della predisposizione del PEFS da parte dell'EA (*infra*).
114. Ove ritenuto opportuno/possibile, anche in funzione dei potenziali effetti sull'affidamento derivanti dal verificarsi di uno specifico evento (intensità del rischio), l'EA riporta nella matrice le misure di mitigazione da adottare, oggetto di specifica descrizione anche nel CdS, e definisce la relativa soglia di applicazione, anche al fine di eventuali revisioni del PEF.

A titolo esemplificativo, l'allocazione in capo all'IA del rischio operativo correlato alla variazione del prezzo dell'energia per la trazione dovrà prevedere:

- la stima e l'esposizione nel PEFS di un costo unitario di riferimento, derivante dalla media del prezzo di mercato per un congruo periodo di rilevamento, indicizzata al tasso inflativo di piano;
- la previsione di revisione del PEF del CdS (*infra*), con riferimento alla sola voce interessata e a uno specifico anno/periodo regolatorio, a fronte di valori reali consuntivati superiori al costo di riferimento, al netto di una percentuale di scostamento predefinita (e.g. soglia 5%); la modifica della voce del PEF interessata si attiva solo al superamento della soglia e nei limiti quantitativi del differenziale consuntivato.

115. La matrice dei rischi è parte integrante della documentazione di affidamento, nonché del CdS.

### Redazione del PEFS

116. Al fine di determinare il corrispettivo del CdS da affidare e verificarne l'equilibrio economico-finanziario, l'EA deve predisporre un PEFS, nel rispetto delle disposizioni normative vigenti e secondo gli schemi 1-3 e relative indicazioni metodologiche di cui all'Annesso 5 della delibera n. 154/2019. Il PEFS è articolato per tutti gli anni di durata dell'affidamento.
117. Il PEFS è predisposto tenendo conto:
- a) degli obiettivi di efficienza/efficacia e di qualità individuati dall'EA (*supra*);
  - b) dell'allocazione dei rischi tra le parti contrattuali (*supra*);
  - c) per i servizi regionali, del costo standard di cui al d.m. 28 marzo 2018, n. 157 (di seguito: CS), tenuto conto delle integrazioni derivanti dalla specificità del servizio oggetto di affidamento e dai suddetti obiettivi del CdS (punto a).

### Affidamento con gara

118. In caso di gara, secondo quanto disposto dalla Misura 14 della delibera n. 154/2019, il PEFS è finalizzato a determinare il corrispettivo a base d'asta.

119. La documentazione di gara deve contenere gli schemi di riferimento per la predisposizione del Piano Economico Finanziario (di seguito: PEF) da parte di ciascun PG (PEF di gara), strutturati in coerenza con il citato Annesso 5 della delibera n. 154/2019, specificando le relative modalità di compilazione.
120. I PEF di gara sono parte integrante dell'offerta del PG e soggetti a contestuale valutazione da parte della commissione giudicatrice, secondo le modalità allo scopo previste dalla documentazione di gara, che dovranno prevedere il confronto tra le offerte presentate da ciascun PG.
121. In esito alla gara, il documento redatto dall'IA rappresenta il PEF del CdS ed è soggetto a verifica periodica (*infra*).
122. Il PEFS assume caratteristiche di riservatezza e non è oggetto di pubblicazione nell'ambito della documentazione di gara, limitandosi l'EA a rendere noto (nella RdA, *infra*) il solo corrispettivo risultante per ciascun anno di affidamento interessato.

### **Affidamento non competitivo**

123. In caso di affidamento diretto/*in house*, secondo quanto disposto dalla Misura 15 della delibera n. 154/2019, il PEFS è finalizzato a determinare il corrispettivo del CdS, per tutta la durata dell'affidamento.
124. Il PEFS costituisce parte integrante e sostanziale del CdS ed è soggetto a verifica periodica (*infra*).

### **Verifica periodica del PEF**

125. Il PEF del CdS, come definito in esito all'affidamento del servizio, è oggetto di verifica periodica delle condizioni di equilibrio economico-finanziario, secondo quanto disposto dalla Misura 26 della delibera n. 154/2019, in maniera differenziata per gli affidamenti con gara rispetto a quelli *in house* o diretti.
126. Allo scopo, l'EA disciplina nel CdS le relative modalità e tempistiche, prevedendo:
  - a) la suddivisione del periodo di vigenza del CdS in adeguati periodi regolatori di durata compresa tra 3 e 5 anni;
  - b) al termine di ciascun periodo regolatorio, la redazione da parte dell'IA di un PEF aggiornato che tiene conto dell'effettivo andamento delle voci di costo/ricavo interessate (PEF consuntivo), ferma restando l'applicazione degli schemi di cui all'Annesso 5 della delibera n. 154/2019;
  - c) il confronto tra il PEF del CdS iniziale o del precedente periodo (PEF preventivo) e il PEF consuntivo, al fine di determinare eventuali situazioni di sovra/sotto-compensazione.

### **Calendari MIT trasporto ferroviario**

127. Gli EA trasmettono all'Osservatorio, contestualmente alle attestazioni previste dall'articolo 9, comma 1-bis, della legge 5 agosto 2022, n. 118, i calendari delle procedure di affidamento programmate per i servizi di trasporto ferroviario regionale relativi ai contratti in scadenza, secondo il modello definito con il decreto dirigenziale n. 188 del 22 maggio 2026, dal Dipartimento per i trasporti e la navigazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.
128. L'Osservatorio analizza i calendari con le tempistiche e le modalità previste dal predetto decreto al fine di individuare eventuali sovrapposizioni temporali. L'incidenza di tali sovrapposizioni sullo sviluppo di un confronto concorrenziale efficace, sono valutate dall'Autorità a seguito di apposita richiesta dell'Osservatorio.
129. Acquisito l'avviso dell'Autorità, l'Osservatorio, accertata la necessità di rimuovere o limitare gli impatti negativi sulla contendibilità delle procedure di affidamento interessate, promuove il necessario coordinamento tra gli enti competenti per assicurare una corretta modulazione temporale delle procedure.
130. Ai sensi dell'articolo 22, comma 2, del decreto-legge 19 febbraio 2026, n. 19, i calendari — anche a seguito di eventuale rimodulazione — sono pubblicati sul sito istituzionale del Ministero entro due mesi,

riportando altresì l'evidenza delle eventuali sovrapposizioni non risolte e delle conseguenti determinazioni rimesse agli enti concedenti. I calendari recano l'evidenza dell'elenco degli affidamenti programmati fino all'anno 2033, mentre ai successivi aggiornamenti l'EA provvede mediante le comunicazioni annuali previste dalla normativa vigente.

### Relazione di affidamento

131. La RdA è il documento mediante il quale l'EA descrive gli elementi regolatori caratterizzanti la procedura di affidamento, anche in esito alla consultazione dei portatori di interessi (*supra*) ed è finalizzata a garantire la trasparenza delle scelte effettuate, fornendo contestualmente agli operatori economici e ai soggetti interessati un quadro univoco delle condizioni di affidamento e del servizio interessato.
132. La RdA è predisposta dall'EA sulla base degli schemi di riferimento di cui all'Annesso 8 della delibera n. 154/2019 e trasmessa all'Autorità, a fini di vigilanza e valutazione della conformità alle disposizioni regolatorie vigenti, nei termini previsti dalla Misura 2, punto 2, della medesima delibera. In tale ambito, l'Autorità esprime le proprie "osservazioni" entro 60 giorni dal ricevimento della RdA, pubblicandole sul proprio sito *web* istituzionale (sezione "Pareri, osservazioni RdA e altre comunicazioni"). Nel caso in cui esigenze istruttorie richiedano l'acquisizione di ulteriori informazioni, chiarimenti, atti o documenti il termine sopracitato è sospeso e decorre nuovamente dalla ricezione di quanto specificatamente richiesto dagli Uffici dell'Autorità.
133. Per consentire un'adeguata attività di vigilanza/valutazione della RdA da parte dell'Autorità, l'EA deve riportare nel documento tutti i contenuti previsti dai sopra richiamati schemi di riferimento, tra i quali si segnalano in particolare:
  - le *performance* delle gestioni pregresse in termini di valori *target* e valori consuntivi, riferiti all'ultimo triennio e relativi almeno alle seguenti variabili: investimenti (in particolare, in materiale rotabile e altri *asset* funzionali all'effettuazione del servizio), volume di produzione, velocità commerciale, costi operativi e totali, ricavi da traffico, passeggeri trasportati, *coverage ratio* e *load factor* (secondo la minima granularità disponibile), età media del parco rotabile, indicatori di qualità erogata e percepita del servizio;
  - i criteri di valutazione delle offerte, con riferimento sia ai requisiti obbligatori, sia ai parametri premianti, nonché, qualora definito, del sistema ponderale e di attribuzione dei relativi punteggi;
  - i requisiti di partecipazione dei PG definiti dall'EA, con riferimento in particolare a eventuali condizioni ultronee/aggiuntive rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente, nonché a vincoli/limiti di aggiudicazione del numero di lotti a un singolo PG. L'introduzione di vincoli, traducendosi in una restrizione del confronto competitivo, deve comunque rispondere ad esigenze oggettive congruamente motivate dall'EA nella RdA/documentazione di gara, in relazione alle caratteristiche dell'affidamento, all'efficienza della prestazione e/o alle condizioni del mercato; i suddetti requisiti e vincoli devono essere specificati sia in caso di operatore singolo, sia in caso di partecipante multi-soggettivo (Consorzio, ATI/RTI, Cooperativa, altre forme previste dall'ordinamento), precisando in quali casi l'operatore associato o consorziato sia sottoposto al vincolo ove concorra, anche singolarmente, in lotti diversi da quelli cui partecipa il proprio raggruppamento o consorzio; inoltre nella documentazione di gara l'EA dovrà compiutamente illustrare le modalità con le quali provvederà all'aggiudicazione dei lotti nei casi in cui l'offerta di uno o più partecipanti, nelle diverse forme ammesse (mono o plurisoggettive), risulti la migliore per un numero di lotti eccedenti il suddetto vincolo, evitando, per quanto possibile, ricadute negative sulla concorrenza, sulle risorse pubbliche necessarie alla compensazione dei costi e sugli aspetti qualitativi del servizio;
  - eventuali clausole di flessibilità previste dal CdS, con riferimento in particolare alla possibile implementazione, nel corso dell'affidamento, di servizi sostitutivi e/o integrativi a carattere temporaneo. Eventuali servizi sostitutivi/integrativi permanenti da effettuare con servizi

automobilistici dovranno essere affidati nel rispetto dell'art. 34-octies del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179.

134. L'EA pubblica la RdA sul proprio sito *web* istituzionale contestualmente alla trasmissione all'Autorità dandone evidenza nella documentazione attraverso l'inserimento del "link" alla sezione del citato sito web dell'EA nel quale la documentazione è resa disponibile. Al fine di garantire adeguata trasparenza, è opportuno che l'EA individui sul proprio sito web una sezione dedicata ai servizi di trasporto ferroviario, facilmente individuabile e accessibile a tutte le tipologie di utenti, nella quale pubblicare tutti gli atti e documenti sottesi alla regolazione (ad es. RdL, RdA, consultazioni, CdS, documenti relativi alla qualità di cui alla delibera n. 16/2018, ecc..) da mantenere periodicamente aggiornata.
135. In caso di gara, la RdA costituisce parte integrante della documentazione che disciplina la procedura di affidamento. Il documento, nella sua versione definitiva (che tiene conto delle "osservazioni" formulate dall'Autorità), deve pertanto essere pubblicato dall'EA unitamente alla restante documentazione di gara (e.g. bando, disciplinare, capitolato, schema di CdS e relativi allegati).

### Predisposizione documentazione di affidamento

136. Successivamente alla definizione dei principali aspetti della procedura di affidamento a seguito dello svolgimento della procedura di consultazione e l'acquisizione delle osservazioni dell'Autorità sulla RdA, l'EA procede con la predisposizione della documentazione di gara.

### Affidamento non competitivo (in house/diretto)

137. In caso di affidamento *in house*, la deliberazione di affidamento deve essere supportata da una congrua motivazione qualificata, ai sensi dell'art. 17, comma 2, del d.lgs. 201/2022 richiamato dal comma 4-*bis* dell'unico articolo della legge 190/2025. In particolare, l'EA deve dare espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9 del medesimo d.lgs. 201/2022, 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. La motivazione dovrà anche rendere conto dei risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni *in house*, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche (art. 30 del d.lgs. 201/2022). La relazione può essere redatta secondo lo schema tipo predisposto da ANAC, Presidenza del Consiglio dei Ministri e Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (*supra* § 59), tenendo conto degli atti e indicatori di cui all'art. 7 del d.lgs. 201/2022, resi disponibili da ART e ARERA pubblicati da ANAC (*supra*).
138. Lo schema di CdS sarà predisposto dall'EA nel rispetto del contenuto minimo previsto dall'Annesso 2, Prospetto 1, con riferimento ai contenuti tecnico-operativi, economici, qualitativi e alle clausole generali. Lo schema di CdS dovrà recepire le osservazioni dell'Autorità sulla RdA e sarà sottoposto alle valutazioni di conformità di cui all'art. 9, della legge 118/2022, a seguito dell'invio delle attestazioni all'Osservatorio ai sensi della medesima disposizione legislativa come recentemente emendata (*supra*).
139. Ai sensi dell'art. 17, comma 3 del d.lgs. 201/2022, il CdS è stipulato decorso il termine di *stand still* di 60 giorni previsto dalla richiamata norma per tutte le procedure di affidamento non competitive di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici.

### Affidamenti con gara

140. L'EA mette a disposizione dei PG le informazioni e i documenti necessari a consentire la corretta predisposizione dell'offerta e del PEF, relativi alle diverse fasi dell'affidamento, secondo quanto previsto dalla Misura 18 della delibera n. 154/2019, quali il *set* informativo minimo, il disciplinare di gara e la *data-room*, garantendo la tutela della riservatezza commerciale e industriale delle informazioni ove

richiesto. È parte integrante della documentazione di gara anche lo schema di CdS, predisposto dall'EA nel rispetto del contenuto minimo previsto dall'Annesso 2, Prospetto 1, alla delibera n. 154/2019.

141. La *data-room* è lo spazio virtuale in cui le informazioni di dettaglio di cui alla Tabella 3 dell'Annesso 6 alla delibera n. 154/2019 risultano consultabili in modalità strutturata, con formati accessibili e rieditabili, e costituisce uno dei principali strumenti di contrasto alle asimmetrie informative tra GU e PG, nonché il principale supporto informativo necessario ai PG ai fini della predisposizione della propria offerta economica e qualitativa. La raccolta di tali informazioni, qualora non già soggette a monitoraggio nell'ambito del CdS vigente, deve iniziare con largo anticipo rispetto all'avvio della procedura di affidamento del nuovo CdS, trattandosi di dati e informazioni indispensabili anche per gli adempimenti propedeutici all'affidamento (Relazioni ex art. 14 del d.lgs. 201/2022, RdL, RdA ecc.).
142. L'EA assicura che lo schema di CdS, comprensivo del PAD, preveda obblighi puntuali di raccolta, trasmissione e messa a disposizione dei dati relativi all'esercizio e degli indicatori di qualità ed efficienza, coerentemente con la delibera n. 154/2019 e la delibera n. 16/2018. Tali obblighi rilevano nel monitoraggio del servizio ai fini dell'applicazione di penali e premialità e nelle verifiche di equilibrio economico-finanziario, oltre a costituire la base informativa per la ricostruzione della futura *data-room* e per la predisposizione della documentazione di gara e per gli adempimenti propedeutici nei successivi affidamenti.

### Quantificazione del personale necessario e applicazione della clausola sociale

143. L'art. 4, paragrafo 5, del Regolamento (CE) 1370/2007, dopo aver fatto salva la legislazione nazionale e comunitaria, compresi i contratti collettivi tra le parti sociali, stabilisce che le autorità competenti possono imporre all'operatore del servizio pubblico prescelto di garantire al personale precedentemente assunto per fornire i servizi i diritti di cui avrebbe beneficiato se avesse avuto luogo un trasferimento ai sensi della direttiva 2001/23/CE. Il legislatore nazionale ha richiamato le garanzie minime previste dalla menzionata direttiva anche nell'ambito della disposizione che attribuisce all'Autorità il compito di prevedere nella regolazione che i bandi di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico prevedano il trasferimento senza soluzione di continuità di tutto il personale dipendente dal gestore uscente al subentrante con l'esclusione dei dirigenti, applicando in ogni caso al personale il contratto collettivo nazionale di settore e il contratto di secondo livello o territoriale applicato dal GU<sup>25</sup>. L'Autorità ha assolto a tale compito attraverso la Misura 21 della delibera n. 154/2019. La misura regolatoria citata prevede in particolare che l'EA, tenendo conto dell'assimilabilità dei servizi oggetto di affidamento con quelli afferenti al CdS vigente, preveda nella documentazione di gara l'obbligo in capo all'IA di assorbimento del personale già operante, e a tal fine, l'EA:
- acquisisce dal GU l'elenco del proprio personale di qualifica non dirigenziale da trasferire all'IA, indicando le informazioni di cui all'Annesso 6, Tabella 3, sezione "Personale da trasferire";
  - tenendo conto del personale necessario all'effettuazione del servizio oggetto di affidamento, individua il personale da trasferire previa consultazione del GU e delle Organizzazioni Sindacali territorialmente competenti firmatarie del contratto collettivo nazionale di settore interessato (di seguito: OO.SS.);
  - in sede di offerta, acquisisce l'accettazione dell'obbligo di assunzione del personale oggetto di trasferimento da parte dei concorrenti, a pena di esclusione dalla procedura di affidamento;
  - prevede, nel CdS:
    - a) la disciplina della clausola sociale riportante i diritti e gli obblighi relativi al personale trasferito dal GU;
    - b) la clausola risolutiva operante in caso di inadempimento degli obblighi previsti nella clausola sociale;
    - c) apposite penali a presidio degli obblighi imposti.

<sup>25</sup> Art. 48, comma 7, lett. e) del d.l. 50/2017.

144. Nell'ambito delle attività istruttorie finalizzate all'individuazione del personale da trasferire, l'EA stabilisce i relativi criteri di individuazione anche mediante coinvolgimento delle OO.SS.; tale coinvolgimento sarà necessario, in particolare, nel caso in cui una parte o tutto il personale alle dipendenze del GU manifesti la volontà di non essere trasferito in base alla norma di legge a tutela dei lavoratori. In tal caso l'EA acquisirà negli opportuni tavoli di confronto, da avviare con congruo anticipo rispetto alla definizione della documentazione di gara, la comunicazione delle OO.SS. e provvederà all'individuazione del solo personale interessato all'applicazione della clausola sociale.

## Titolo VI – ESECUZIONE E MONITORAGGIO

### Acquisizione dei dati previsti dalla Regolazione per la valorizzazione degli indicatori di efficienza e qualità e costruzione *data-room* per affidamento successivo

145. Ai sensi di quanto disposto dalla Misura 3 della delibera n. 120/2018, l'EA deve definire tempistiche e modalità di trasmissione dei dati di contabilità regolatoria e delle relative relazioni. Nell'Annesso 2 della medesima delibera è stato individuato un set minimo di indicatori da prevedere nei CdS, relativi ad efficacia, efficienza e monitoraggio, mentre nell'Annesso 3 sono forniti gli schemi di rendicontazione contabile.
146. L'acquisizione sistematica dei dati operativi, tecnici ed economici inerenti all'esercizio del servizio è governata dalle disposizioni del PAD (*supra*). L'IA, in base a quanto disciplinato dal CdS, deve essere soggetta mediante obbligo contrattuale all'alimentazione dei sistemi informativi dell'EA, trasmettendo i dati richiesti secondo le frequenze, i formati e le modalità di rilevazione stabilite. Nel CdS devono essere previsti, nei casi di mancata o incompleta trasmissione dei dati, opportune penali, nonché le modalità di verifica periodica dei contenuti del PAD, al fine di individuare eventuali modifiche in relazione alle caratteristiche del servizio e/o di specifiche esigenze di mobilità dell'utenza, anche di carattere informativo.
147. I dati forniti dall'IA concorrono, assieme alle eventuali visite ispettive effettuate dall'EA, alla verifica del rispetto dei KPI e delle CMQ, quantificando i livelli di efficacia, efficienza e qualità raggiunti nel periodo regolatorio di riferimento. La misurazione consente l'applicazione del sistema contrattuale di penali e premialità, fornendo altresì i valori a consuntivo necessari per la verifica periodica dell'equilibrio del PEF. A tale scopo, l'EA definisce la periodicità di verifica, nell'arco di validità del CdS, dell'adeguatezza dei KPI e delle CMQ adottati, in funzione di eventuali modifiche delle caratteristiche del servizio e/o di specifiche esigenze di mobilità dell'utenza, anche di carattere informativo.
148. Al fine di migliorare la qualità dei servizi (presenti e futuri) e di predisporre procedure di affidamento sempre più complete ed efficienti, l'EA deve istituire e popolare opportunamente, in maniera progressiva, una *data-room* virtuale. Tale ambiente di condivisione raccoglie e storicizza il set informativo minimo relativo al servizio erogato, includendo i dati analitici su domanda e offerta, i riscontri della contabilità regolatoria, le consistenze dell'eventuale personale da trasferire tramite clausola sociale e lo stato manutentivo e patrimoniale dei beni strumentali e del materiale rotabile.
149. Nei casi di gara, l'EA deve garantire ai PG l'accesso alla *data-room*, mettendo a disposizione elementi sufficienti affinché possano essere formulate offerte congrue e PEF attendibili. La fornitura di tali informazioni deve avvenire nel rispetto della normativa sulla protezione dei dati, mediante strategie di aggregazione e/o anonimizzazione degli stessi nei casi previsti.
150. In caso di affidamento in concessione, contestualmente alla verifica dell'equilibrio del PEF, l'EA provvede alla revisione periodica della matrice dei rischi, al fine di valutare l'effettivo permanere del modello di allocazione tra le parti adottato.

**Quesiti**

Si richiedono osservazioni in merito:

1. all'impostazione dei documenti di consultazione ed in particolare se la struttura proposta (distinzione tra la modalità ferroviaria e su strada) risponde efficacemente all'esigenza di maggiore chiarezza delle indicazioni complessivamente fornite;
2. alla completezza delle indicazioni rispetto a tutte le fasi degli affidamenti come previste dai riferimenti normativi e regolatori citati in premessa;
3. all'idoneità dell'indicazione di cui al punto 80 a favorire l'adozione di modelli FaaS (FLEET-AS-A-SERVICE) anche rispetto a quanto previsto dalla Misura 7, punto 4, anche nella misura in cui tali iniziative siano diffuse nel settore ferroviario;
4. sull'impostazione e esaustività delle indicazioni fornite e dei temi trattati e all'eventuale necessità di ulteriori o più dettagliate indicazioni, anche attraverso schemi esemplificativi su aspetti specifici.

## ANNESI

- A.1 Cronoprogramma
- A.2 Schema tipo della Relazione dei Lotti