

LINEE GUIDA PER L’AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO SU STRADA

Documento di consultazione

Sommario

Definizioni	3
Glossario degli acronimi	8
Elenco delle delibere interessate	8
Premessa	9
Titolo I INTRODUZIONE ALLE LINEE GUIDA	11
Finalità dell'intervento e ambito applicativo	11
Titolo II – PIANIFICAZIONE DEI SERVIZI	13
Il Soggetto competente e il bacino di mobilità.....	13
Analisi della domanda (effettiva, potenziale, debole)	14
Titolo III – PROGETTAZIONE DEI SERVIZI	17
Definizione dell'offerta in funzione degli esiti dell'analisi della domanda.....	17
Definizione del perimetro dei servizi da assoggettare a obblighi di servizio pubblico	18
Determinazione delle risorse necessarie/disponibili e delle fonti di finanziamento anche alternative <i>(tenendo conto del sistema tariffario e relativa metodologia di adeguamento)</i>	19
Titolo IV – DEFINIZIONE LOTTI DI AFFIDAMENTO	22
Principi e criteri per definire i lotti di affidamento.....	22
Prime valutazioni sui beni e sulle eventuali barriere all'ingresso al fine di migliorare la contendibilità	23
Relazione dei lotti	24
Ulteriori adempimenti in capo agli enti previsti dalla legislazione vigente.....	24
Titolo V – AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO	27
Censimento dei beni strumentali e individuazione dei beni essenziali e indispensabili	27
Definizione degli obiettivi di efficacia/efficienza.....	28
Definizione del sistema di qualità e del PAD	29
Consultazione degli <i>stakeholder</i>	31
Allocazione dei rischi tra le parti	33
Redazione del PEFS.....	33
Relazione di affidamento.....	35
Predisposizione della documentazione di affidamento	36
Quantificazione del personale necessario e applicazione della clausola sociale	37
Titolo VI – ESECUZIONE E MONITORAGGIO	39
Acquisizione dei dati previsti dalla regolazione per valorizzazione indicatori di efficienza e qualità e costruzione <i>data-room</i> per affidamento successivo	39
ANNESI	41
B.1 Cronoprogramma (FDM/AS/CC).....	41
B.2 Schema tipo della Relazione dei Lotti (MLD)	41

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) *Automatic Vehicle Monitoring (AVM)*: strumentazione digitale finalizzata alla localizzazione del mezzo e al relativo monitoraggio delle prestazioni di servizio;
 - e) *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.
 - f) *Beni acquisiti tramite finanziamento pubblico*: beni strumentali all'effettuazione del servizio di trasporto pubblico regionale e locale, acquistati tramite risorse pubbliche);
 - g) *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 (inclusi i sistemi *Automatic Vehicle Monitoring*) 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;
 - h) *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;
 - i) *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 del trasporto pubblico locale su strada, le condizioni minime di qualità sono definite dall'Autorità ai sensi della delibera n. 53/2024 del 18 aprile 2024;
 - j) *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;

- k) *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.;
- l) *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;
- m) *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;
- n) *Domanda potenziale*: domanda di spostamenti, inespressa nello scenario attuale che potrebbe essere soddisfatta dai servizi di trasporto oggetto di analisi nello scenario futuro;
- o) *Domanda totale*: domanda complessiva di spostamenti, con tutte le tipologie e modalità di trasporto, espressa dal bacino di mobilità nello scenario attuale;
- p) *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;
- q) *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;
- r) *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*);
- s) *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);
- t) *Fattori di Qualità*: aspetti rilevanti per la percezione della qualità del servizio da parte dell'utente.
- u) *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;
- v) *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 pubblico locale su strada, i KPI sono definiti dall'Autorità ai sensi della delibera n. 91/2026 del 12 giugno 2026;
- w) *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;
- x) *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;

- y) *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;
- z) *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;
- aa) *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;
- bb) *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;
- cc) *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;
- dd) *Mobilty as a Service*: sistema integrato di molteplici servizi di trasporto pubblico, collettivo e privato, accessibili grazie ad un unico canale digitale;
- ee) *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;
- ff) *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));
- gg) *Partecipante alla gara*: impresa di trasporto pubblico regionale e locale che, in virtù del possesso dei requisiti definiti dall'EA nella pertinente documentazione di gara, partecipa alla procedura di affidamento;
- hh) *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;
- ii) *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;

- jj) *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);
- kk) *Portatori di interesse (o stakeholder)*: soggetti, anche collettivi, interessati, direttamente o indirettamente, al buon funzionamento e ai risultati del servizio di trasporto pubblico regionale e locale;
- ll) *Persona a mobilità ridotta*: 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;
- mm) *Qualità attesa*: livello di qualità esplicitamente o implicitamente richiesto dal cliente (aspettative);
- nn) *Qualità erogata*: livello di qualità ottenuto, come rilevabile mediante misurazioni obiettive;
- oo) *Qualità percepita*: impressioni/opinioni/giudizi dei passeggeri sulla qualità erogata dei servizi;
- pp) *Relazione dei Lotti (RdL)*: documento, da redigere secondo lo schema-tipo di cui all'Annesso B.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 soggetti ad obblighi di servizio pubblico e alla scelta dei servizi sui quali imporre 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;
- qq) *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.;
- rr) *Reti, impianti e infrastrutture*: a titolo esemplificativo, i binari (per il trasporto metropolitano e tramviario) e le relative stazioni passeggeri, le autostazioni, gli spazi di fermata e i relativi cespiti (paline, pensiline, eventuali arredi), gli impianti di rifornimento (in particolare per combustibili alternativi e/o la trazione elettrica) e i sistemi tecnologici di controllo per la sicurezza che insistono sulle predette reti, impianti e infrastrutture. Nelle stazioni passeggeri ed edifici loro connessi per le diverse modalità di trasporto sono inclusi gli spazi comuni e le strutture aperte al pubblico, nonché le biglietterie e altre strutture inclusi i sistemi di informazione di viaggio e spazi adeguati per i servizi di biglietteria connessi con il servizio di trasporto pubblico locale e i sistemi accessori. Per il servizio metropolitano e tramviario, sono incluse le aree e gli impianti di smistamento e di composizione dei convogli, ivi comprese le aree di manovra, le aree, gli impianti e gli edifici (immobili) destinati alla sosta, al ricovero ed al deposito di materiale rotabile, i centri di manutenzione. Per il trasporto pubblico locale automobilistico sono considerati depositi o rimesse e ogni altro bene immobile, impianto o altra dotazione patrimoniale assimilabile;
- ss) *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;
- tt) *Servizi di trasporto pubblico locale e regionale 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;

- uu) *Servizi di trasporto 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;
- vv) *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.).

Glossario degli acronimi

- a) *ART o Autorità*: Autorità di Regolazione dei Trasporti;
- b) *AVM: Automatic Vehicle Monitoring*;
- c) *CdR: Costi di riferimento*;
- d) *CdS: Contratto di Servizio*;
- e) *CMQ: Condizioni minime di qualità*;
- f) *d.l.: decreto-legge*;
- g) *d.lgs.: decreto legislativo*;
- h) *d.m.: decreto ministeriale*;
- i) *EA: ente affidante*;
- j) *GU: gestore uscente*;
- k) *IA: impresa affidataria*;
- l) *ICS: indagini di customer satisfaction* (vedi qualità percepita);
- m) *MaaS: Mobilty as a Service*;
- n) *ITS: Intelligent Transport Systems*;
- o) *KPI: Key Performance Indicators*;
- 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) *PG: impresa partecipante alla gara*;
- x) *PMR: persona a mobilità ridotta*;
- y) *PNRR: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*;
- z) *RdA: Relazione di Affidamento*;
- aa) *RdL: Relazione dei Lotti*;
- bb) *SC: Soggetto Competente*;
- cc) *TPL: trasporto pubblico regionale e locale*;

Elenco delle delibere interessate

- delibera n. 48/2017 del 30 marzo 2017 – Allegato (di seguito: delibera n. 48/2017);
- delibera n. 154/2019 del 29 novembre 2019 e s.m.i. – Allegato A (di seguito: delibera n. 154/2019);
- delibera n. 53 del 18 aprile 2024 – Allegato A (di seguito: delibera n. 53/2024);
- delibera n. 91/2026 del 12 giugno 2026 – Allegato A (di seguito: delibera n. 91/2026).

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: d.l. 201/2011), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, specifiche Linee guida redatte nel rispetto del regolamento (CE) n. 1370/2007¹. 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 l'Ente Affidante (di seguito: EA) può 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 Linee guida predisposte dall'Autorità 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 e (ii) agli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri su strada (il presente documento).

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 PNRR² (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

¹ 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".

² 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*.

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 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, 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. n. 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 Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito: ANAC) dedicata ai servizi pubblici locali.

Con riferimento alle disposizioni del d.l. 19/2026 in materia di servizi pubblici di trasporto, si evidenzia innanzitutto la modifica apportata alla legge 118/2022, ossia 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 contratti di servizio vigenti, al fine di assoggettarli a procedure di gara. Inoltre, l'art. 22, comma 3, del d.l. n. 19/2026 inserisce nella legge n. 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. n. 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*.

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 d.l. 201/2011. Con il richiamo a tali attribuzioni il legislatore ha inteso riferirsi ai compiti dell'Autorità, rispettivamente, in tema di definizione di metodologie che incentivino la concorrenza e in tema di trasporto pubblico regionale³. 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 strada⁴. 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. 201/2022⁵, 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 ai seguenti atti:
 - delibera n. 48 del 30 marzo 2017, che disciplina la metodologia per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento;
 - delibera n. 16 del 8 febbraio 2018 relativa alle CMQ dei servizi di trasporto ferroviario;
 - delibera n. 120 del 29 novembre 2018 relativa alle metodologie e criteri per garantire l'efficienza delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale;
 - delibera n. 154 del 28 novembre 2019 e s.m.i., che disciplina le Misure e i criteri per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle procedure di affidamento per l'assegnazione dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale (di seguito: TPL) su strada e per ferrovia;
 - delibera n. 53 del 18 aprile 2024 relativa alle CMQ dei servizi di trasporto locale su strada connotati da obblighi di servizio pubblico;
 - 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 sia 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 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 sono sostanzialmente coincidenti in relazione agli aspetti oggetto della regolazione di carattere

³ 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.

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

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

generale, fatte 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.
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. 19/2026⁶, in materia di servizi di TPL su strada, meglio illustrati in premessa.

⁶ 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.*

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 nel settore del TPL su strada può coincidere con la Regione o altro/i soggetto/i da esso delegato/i, come ad esempio Agenzie della mobilità, Enti di Governo, Province, Città Metropolitane, Comuni⁷ – 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 dei servizi di TPL già adottati, di cui agli articoli 14 e 16 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (di seguito: d.lgs. 422/97), 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 di Contratti di Servizio (di seguito: CdS) vigenti, sia di quelli che saranno stipulati allo scadere di questi ultimi – nonché la Regione (ove questa non sia il SC) e 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, nonché per il coordinamento con gli eventuali livelli di pianificazione sovraordinati. 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, 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; d'altra parte, nel caso in cui il SC non coincida con un ente di livello regionale il mancato coinvolgimento degli enti sovraordinati può determinare uno scarso coordinamento con gli indirizzi di pianificazione a livello regionale.

⁷ 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.

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), utilizza dati variegati per tipologia, fonte e soggetto detentore, combinandoli tra di loro al 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 (di seguito: 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 TPL 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 di TPL 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*⁸, ovvero modello a quattro stadi) e modelli che considerano il concatenamento degli spostamenti e le attività che determinano gli spostamenti stessi (*trip-chaining model*⁹, *activity based model*¹⁰), oltre ai c.d. *digital twins*¹¹. 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.
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

⁸ 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).

⁹ 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).

¹⁰ 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.)

¹¹ Modelli che consentono la stima in tempo reale di flussi di traffico su determinate reti di trasporto.

obblighi di trasmissione dei dati con le relative tempistiche e penali. A tal proposito, considerato che i 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 possono configurarsi come comportamenti ostruzionistici e determinare l'attivazione di poteri di vigilanza. Analoghe considerazioni riguardano eventuali dati nelle disponibilità di eventuali gestori delle infrastrutture (tranviarie, di metropolitana o altri asset del TPL) 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 di TPL 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 TPL, in diversione modale da altre modalità¹² (in particolare la modalità privata), e la quota di nuova domanda di servizi 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

¹² 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".

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.

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 mirati 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 – anche laddove tali aspetti siano di competenza di un ente diverso dal SC.

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 obblighi di servizio pubblico (di seguito: 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 di TPL 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 di TPL erogata nello scenario attuale, il SC valuta l'opportunità di promuovere l'adozione di misure per coordinare eventuali servizi sostitutivi e/o integrativi dei servizi ferroviari – in particolare nel caso in cui questi siano di competenza di un altro ente – con i servizi automobilistici di propria competenza svolti nel bacino di mobilità, anche valutando di richiedere un trasferimento di competenza 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 – nonché altri enti sovraordinati – ha prefissato¹³, come eventualmente definiti nei documenti di pianificazione e programmazione del TPL di cui agli articoli 14 e 16 del d.lgs. 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 della 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, nonché in considerazione della necessità di favorire il coordinamento con (eventuali) servizi di competenza di enti sovraordinati, fermo restando l'opportunità di contemperare tali esigenze con la necessità di garantire adeguate *performance* (ad esempio in termini di tempi di percorrenza, velocità commerciali, ecc.) del servizio di TPL.

¹³ In linea con quanto indicato al § 2.2.3 della Comunicazione della Commissione 2023/C 222/01 del 26/06/2023, interpretativa del regolamento (CE) n. 1370/2007.

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 di TPL su strada dovrà essere indirizzata a soddisfare una domanda di tipo regionale (o sovraregionale, di collegamento con le regioni limitrofe), extraurbana (di collegamento tra i centri urbani interni alla regione), suburbana (di collegamento tra centri urbani e relative frazioni) e urbana (interna ai centri abitati), mediante servizi che siano adeguatamente performanti anche in termini di durata del viaggio, inclusi i tempi di interscambio (multi)modale.
29. Allo scopo, nel definire l'offerta programmata il SC minimizza la sovrapposizione tra servizi automobilistici e servizi ferroviari, 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 (su strada e per ferrovia), 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 flessibili (ad esempio, a chiamata, anche su piattaforma e sfruttando le opportunità offerte dalle nuove tecnologie per ridurre l'anticipo richiesto per la prenotazione e ottimizzare i percorsi e le fermate), inclusi i servizi di mobilità condivisa, quali il *car-sharing* e i taxi collettivi, anche in connessione con i servizi di linea, mentre per spostamenti di media distanza la domanda debole può essere soddisfatta mediante servizi di trasporto con autobus in adduzione al servizio ferroviario o aereo, 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 flessibile (*supra*), 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 superiori¹⁴ 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

¹⁴ 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".

preventivamente consultare gli operatori del mercato¹⁵ 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, ovvero 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 OSP¹⁶.

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 trasporto¹⁷;
 - 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 oggetto ad OSP secondo quanto definito *infra* (39).
33. A titolo esemplificativo e non esaustivo, gli OSP per i servizi di TPL 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 e/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.

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

34. La computazione delle risorse necessarie per lo svolgimento dei servizi di TPRL soggetti ad OSP avviene in coerenza con le disposizioni di cui alle delibere nn. 154/2019 e 91/2026 (*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

¹⁵ 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".

¹⁶ In linea con quanto indicato al § 2.2.3 della Comunicazione della Commissione 2023/C 222/01 del 26/06/2023, interpretativa del regolamento (CE) n. 1370/2007.

¹⁷ Al riguardo, si richiama quanto indicato nella Comunicazione della Commissione 2023/C 222/01, 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".

alternative (a titolo esemplificativo e 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, etc.).

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*"¹⁸. 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*"¹⁹. 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 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 e 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 socio- 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).

¹⁸ Comunicazione della Commissione 2023/C 222/01, § 2.2.3.

¹⁹ *Ibidem*.

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 variazioni 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:
 - i. 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);
 - ii. economicità, individuando la dimensione ottima minima di produzione del servizio che consente il conseguimento di economie di scala e di densità;
 - iii. 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);
 - iv. 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. 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.
47. In sede di definizione dei lotti di affidamento, nel caso in cui il SC intenda valutare l'inclusione dei servizi di trasporto scolastico nel perimetro dei lotti, è necessario verificare preliminarmente la riconducibilità

degli stessi alla definizione di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 422/1997. Tale verifica assume particolare rilievo con riferimento alle modalità di accesso al servizio; infatti, qualora il trasporto scolastico sia erogato in forma "riservata", ossia la fruizione sia limitata a categorie predeterminate di utenti (ad esempio, studenti delle scuole primarie), viene meno il requisito di "accesso generalizzato" riconducibile ai servizi di TPL in esame. In tal caso, qualora il SC ritenga comunque opportuno procedere con un affidamento congiunto dei servizi di TPL e dei servizi di trasporto scolastico ad accesso riservato, deve illustrare le motivazioni alla base di tale scelta nella RdL, fermo restando la necessità di adottare specifiche misure (*infra*) nella predisposizione della documentazione della procedura di affidamento (ad esempio, il PEFS in caso di gara). Analoghe considerazioni riguardano altresì il caso in cui il SC intenda includere affidare congiuntamente i servizi di TPL a servizi di altra natura e tipologia, quali ad esempio la gestione della sosta: anche in tal caso il SC deve motivare adeguatamente la scelta nella RdL e adottare specifiche misure (*infra*) nella predisposizione della documentazione della procedura di affidamento (ad esempio, il PEFS in caso di gara).

48. In caso di affidamento *in house* dei servizi di TPL, qualora il SC abbia scelto di affidare congiuntamente a servizi di TPL anche i servizi di trasporto scolastico svolti in modalità "riservata" e, pertanto, non riconducibili alla definizione di cui al punto precedente,, il relativo volume di produzione non concorre all'assolvimento dell'obbligo previsto dal citato art. 4-bis del d.l. n. 78/2009 e, pertanto, deve essere escluso dal conteggio della quota di servizi non inferiore al 10% da affidare contestualmente tramite gara, al fine di non erodere la quota di servizi da destinare al mercato.

Prime valutazioni sui beni e sulle eventuali barriere all'ingresso

49. 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.
50. 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 dei GU acquistati tramite contributo pubblico, nonché quelli di proprietà di eventuali gestori di infrastrutture interessate (ad esempio, *asset* di impianti tranviari o di metropolitana). Qualora tali informazioni non fossero già note o reperibili tramite indagini *on desk*, il SC reperisce tali dati e informazioni, interloquendo direttamente con i GU e con gli EA e, ove ritenuto opportuno, ricorrendo a una apposita consultazione.
51. Nell'ambito di tale consultazione, da non confondere con quella disciplinata dalla delibera n. 154/2019 (*infra*), il SC può coinvolgere i soggetti portatori di interesse (tra i quali, almeno: i GU 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 futuri, e gli eventuali gestori di infrastrutture) 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.

Relazione dei lotti

52. 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 sottoinsieme 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.
53. 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 espresse 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 sulla RdL è stato rilasciato, stante il carattere logico-sequenziale che connota il processo.

Ulteriori adempimenti in capo agli enti previsti dalla legislazione vigente

Avviso di pre-informazione

54. 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 affidare²⁰.
55. 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

²⁰ Così la Commissione UE nella citata Comunicazione 2023/C 222/01.

parità di accesso dei concorrenti. La rettifica dell'avviso, di norma, non comporta una nuova decorrenza del periodo annuale di pubblicazione.

56. L'obbligo di pubblicazione non si applica in caso di aggiudicazione di un CdS ai sensi dell'articolo 5, par. 5, del regolamento (CE) 1370/2007, in ragione della natura emergenziale di tali tipologie di proroga/affidamento/imposizione di obblighi di servizio.
57. In merito alla regolazione adottata dall'Autorità con la delibera n. 154/2019, 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; 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 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

58. Con l'entrata in vigore del d.lgs. 201/2022 sono state introdotte nuove regole, vevolevoli 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 strada 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.
59. 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 obblighi di servizio pubblico 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 dall'ANAC.
60. 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 uno 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, sono pubblicati da ANAC sul proprio sito istituzionale, nel citato portale della "trasparenza", gli atti e gli indicatori cui si riferisce il citato articolo, resi disponibili da ART e dall'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito: ARERA)²¹.

²¹ 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>.

61. 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 RdL, 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. 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 propedeutica alla redazione della RdL, influenzandone i contenuti relativi alla definizione dei lotti, la pubblicazione della relazione *ex art. 14* dovrà avvenire, preferibilmente, in tempi antecedenti alla trasmissione della RdL all'Autorità, ai sensi della citata Misura.

Titolo V – AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO

Censimento dei beni strumentali e individuazione dei beni essenziali e indispensabili

62. 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 necessari all'espletamento del servizio (infrastrutture, materiale rotabile, beni mobili) e verificare che non sussistano barriere all'ingresso per i nuovi entranti.
63. I beni individuati devono essere classificati in essenziali, indispensabili o commerciali, in funzione della relativa sostituibilità²², condivisibilità²³, duplicabilità²⁴ e dominanza secondo i criteri definiti nelle Misure 3 e 4 della delibera n. 154/2019.
64. 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.
65. I beni indispensabili per l'effettuazione del servizio di TPL sono classificati come: non condivisibili, non sostituibili e non duplicabili.
66. In merito ai beni essenziali/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;
 - 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 ostacolano il regolare svolgimento del confronto concorrenziale nel caso di mancata attuazione di un obbligo di messa a disposizione dei beni interessati, ove configurabile.

²² 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.

²³ 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.

²⁴ 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 esternalità 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".

67. 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.
68. 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.
69. 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.
70. Per la determinazione dei valori di subentro dei beni essenziali/indispensabili e dei beni finanziati valgono i criteri definiti nella Misura 9 della delibera n. 154/2019, che tengono conto del valore di mercato e del valore netto contabile.
71. L'EA deve assicurarsi che l'IA abbia la piena disponibilità o accesso ai beni essenziali/indispensabili e dei beni finanziati sin dall'inizio del servizio. 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.
72. 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.
73. 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.
74. 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, anche di ricarica elettrica, SW/HW, 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. Tale valutazione è oggetto di confronto con gli *stakeholder* nell'ambito della relativa procedura di consultazione (*supra*).

Definizione degli obiettivi di efficacia/efficienza

75. L'affidamento deve essere finalizzato al raggiungimento di adeguate prestazioni del servizio, in termini di efficacia/efficienza e qualità (*infra*), con particolare riferimento ai risultati riconducibili all'operato dell'IA. A tale scopo, l'EA definisce specifici obiettivi del CdS attraverso le seguenti attività:
 - i) individuazione dei *Key Performance Indicator* da adottare (di seguito: KPI);
 - ii) quantificazione dei *target* da conseguire per ciascun KPI;
 - iii) monitoraggio e verifica dell'andamento dei KPI;

iv) applicazione di un sistema di premi/penali, in funzione delle prestazioni raggiunte dall'IA.
Le suddette attività sono nel seguito descritte nel dettaglio.

76. L'EA, anche in esito alla consultazione degli *stakeholder (infra)*, individua i KPI da adottare, corrispondenti almeno al "set minimo" di cui all'Annesso 7 della delibera n. 154/2019, adeguatamente integrato in funzione delle caratteristiche del servizio oggetto di affidamento e dei relativi adempimenti/obblighi previsti dal CdS, al fine di misurare le prestazioni riconducibili alla responsabilità dell'IA, con riguardo alle tipologie di cui al punto 1 della Misura 16 della delibera n. 154/2019. La definizione dei KPI prendono 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 (tortuosità e alla pendenza del tracciato della rete), nonché le caratteristiche del materiale rotabile disponibile (in termini, tra l'altro, di tipologia di trazione, età media e quota di materiale rinnovato) e gli investimenti programmati in materiale rotabile e infrastrutture; rilevano altresì le caratteristiche del servizio da affidare, quali la velocità commerciale, la lunghezza media delle tratte, la tipologia del servizio urbano vs extraurbano, la distribuzione dell'offerta nelle fasce di punta e la densità delle fermate/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 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.
77. Per ciascun KPI, l'EA quantifica il *target* minimo da raggiungere al termine di ogni anno di affidamento e gli (eventuali) incrementi migliorativi previsti nell'arco del periodo di validità del CdS, in coerenza con:
- i dati di contabilità regolatoria relativi al servizio oggetto di affidamento e disponibili ai sensi della Misura 12 della delibera n. 154/2019;
 - l'allocazione dei rischi tra le parti, di cui alla Misura 13 della medesima delibera (*infra*);
 - i criteri adottati nella predisposizione del PEFS, di cui alle Misure 14 e 15 della medesima delibera (*infra*);
 - i valori *benchmark* di cui all'Annesso 2 alla delibera n. 91/2026.
78. L'EA determina le modalità e tempistiche di rilevazione e di rendicontazione di ciascun KPI, in coerenza con quanto previsto dal Piano di Accesso al Dato (di seguito: PAD). In tale ambito, la valorizzazione del KPI deve tenere conto delle sole casistiche riconducibili all'operato dell'IA, escludendo eventuali influenze sulle prestazioni derivanti da *driver*/fattori esogeni o eventi ad esso non riconducibili.
79. L'EA stabilisce un apposito sistema di penali, applicabili in caso di mancato raggiungimento dei *target* individuati per accertata responsabilità in capo all'IA, e di premialità, applicabili in caso di raggiungimento da parte dell'IA di livelli prestazionali superiori a quelli fissati.
80. L'EA definisce il PEFS sulla base dei KPI e relativi *target* di riferimento; l'insieme dei KPI e relativi *target* è parte integrante della documentazione di affidamento. In caso di procedura competitiva, ogni partecipante alla gara (di seguito: PG) evidenzierà i valori dei KPI derivanti dalla rispettiva offerta di gara; il set di KPI dell'offerta dell'IA costituisce parte integrante del CdS e il raggiungimento dei relativi *target* è da considerarsi adempimento contrattuale in capo all'affidatario.

Definizione del sistema di qualità e del PAD

81. Le CMQ dei servizi di TPL sono disciplinate dalla delibera n. 53/2024. 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 degli obiettivi 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: *target*

maggiormente stringenti (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 previsti. L'EA è tenuto comunque a vincolare il CdS a un sistema di monitoraggio calibrato sulle CMQ e sui KPI definiti dall'Autorità.

82. L'EA, nella progettazione del servizio di TPL, 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 basarsi/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.
83. L'EA monitora la qualità del servizio mediante meccanismi basati su modalità automatiche di rilevamento dei dati e con un sistema di penali e premialità tra loro proporzionate, affiancato dall'obbligo per l'IA di aggiornare annualmente la Carta della Qualità dei servizi e di condurre periodiche indagini di *customer satisfaction* (ICS). 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 che i risultati siano disponibili in tempi utili all'attivazione di azioni di intervento/correzione sui servizi, disciplinando altresì nel CdS gli obblighi di rendicontazione e monitoraggio degli indicatori interessati, 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 PAD, elaborato previa consultazione pubblica degli *stakeholder* (*infra*).
84. 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*, anche 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 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 quantificazione dei consuntivi degli indicatori (ad esempio, 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
85. 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 5 della delibera n. 53/2024. 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*).

86. 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.
87. In sede di gara i 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, secondo i criteri di aggiudicazione predefiniti dall'EA (*infra*).

Consultazione degli *stakeholder*

Principi generali

88. 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 di TPL, i viaggiatori e le loro associazioni, i fornitori e i proprietari di beni strumentali (materiale rotabile disponibile, reti e infrastrutture esistenti) compresi gli eventuali gestori di infrastrutture e gli operatori interessati all'implementazione di piattaforme digitali e/o soluzioni ITS.
89. 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 inoltro 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, incluse le eventuali infrastrutture interessate.

Affidamento con gara

90. 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. 53/2024 *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.
91. Nello svolgimento della consultazione, l'EA deve porre particolare attenzione ai seguenti elementi procedurali, oggetto di successivo approfondimento:
- i) la completezza delle informazioni disponibili, con riferimento in particolare a quelle detenute dai GU;

- ii) la durata della consultazione e le relative tempistiche previste per la formulazione delle osservazioni da parte degli *stakeholder*.
92. 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.
93. Con riferimento alla durata della consultazione, ferma restando l'estensione massima di 60 giorni prevista dalla regolazione vigente (Misura 4, punto 6, della delibera n. 154/2019), 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)

94. In caso di affidamento diretto o *in house*, la consultazione è limitata ai seguenti aspetti:
- gli obiettivi del CdS e gli standard di qualità del servizio (da individuarsi in coerenza con la delibera n. 53/2024 *supra*), di cui alla Misura 16 della delibera n. 154/2019 (*supra*);
 - 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.
95. 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

96. 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.
97. In esito alle valutazioni, l'EA pubblica in forma anonima sul proprio sito istituzionale i contributi pervenuti da parte degli *stakeholder*, illustrando gli esiti della consultazione nell'ambito della RdA, con riferimento agli accoglimenti e ai 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

98. 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.

99. 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.

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.

100. 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*).

101. 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, da prevedersi a prescindere dal soggetto cui è allocato il rischio;
- 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.

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

Redazione del PEFS

103. 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.

104. Il PEFS è predisposto tenendo conto:
- dei costi di riferimento e dei criteri di cui alla delibera n. 91/2026, attraverso l'applicazione dei modelli analitici e in coerenza con i valori di *benchmark* dei KPI, riportati rispettivamente negli Annessi 1 e 2 della delibera;
 - degli obiettivi di efficienza/efficacia e di qualità individuati dall'EA (*supra*);
 - dell'allocazione dei rischi tra le parti contrattuali (*supra*);
 - del costo standard di cui al d.m. 28 marzo 2018, n. 157, tenuto conto delle integrazioni derivanti dalla specificità del servizio oggetto di affidamento e dai suddetti obiettivi del CdS (punto b).
105. A integrazione del PEFS, l'EA predispone la relazione di accompagnamento prevista dalla Misura 2, punto 2, della delibera n. 91/2026, nella quale sono riportati:
- la descrizione dei calcoli, con i relativi dati di *input*, che hanno portato alla valorizzazione delle voci del PEFS basate sui modelli analitici dei costi di riferimento (di seguito: CdR);
 - la descrizione dei calcoli e dei dati, parametri e/o modelli utilizzati, con le relative fonti, che hanno comportato valorizzazione di voci del PEFS non basate sui modelli analitici dei CdR, quantificando i relativi scostamenti e motivando le differenti scelte;
 - la descrizione dei calcoli e dei dati utilizzati per la definizione del costo standard "micro";
 - eventuali ulteriori informazioni, ritenute utili a interpretare i risultati riportati nel PEFS.
106. Qualora il perimetro dei servizi oggetto dell'affidamento comprenda, oltre al TPL, ulteriori servizi o attività (quali, a titolo esemplificativo, servizi di sosta, trasporto scolastico ad accesso riservato o altri servizi di trasporto non rientranti nelle definizioni di cui all'articolo 1 del d.lgs. n. 422/1997), l'EA predispone PEFS distinto esclusivamente per le attività di TPL, assicurando l'individuazione separata di costi, ricavi e investimenti e l'adozione di sistemi di contabilità separata, anche nell'ottica del monitoraggio periodico esclusivo delle condizioni di equilibrio economico-finanziario del PEF dei soli servizi di TPL (*infra*). Tale separazione è finalizzata a garantire che nel PEF trovino esclusivamente collocazione le poste derivanti dall'esecuzione del servizio di TPL al fine della corretta determinazione del corrispettivo. Qualora l'EA preveda di destinare una quota dei ricavi generati dai servizi accessori (*cross compensation*) alla copertura della compensazione dei servizi di TPL soggetti a OSP, tali risorse non saranno rilevate nel PEFS, in tal caso l'EA disciplina nel CdS le modalità di finanziamento incrociato.

Affidamento con gara

107. 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.
108. La documentazione di gara deve contenere gli schemi di riferimento per la predisposizione del 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.
109. 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.
110. In esito alla gara, il documento redatto dall'IA rappresenta il PEF del CdS ed è soggetto a verifica periodica (*infra*).
111. 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 (in house/diretto)

112. 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.

113. Il PEFS costituisce parte integrante e sostanziale del CdS.

Verifica periodica del PEF

114. 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.

115. Allo scopo, l'EA disciplina nel CdS le relative modalità e tempistiche, prevedendo:

- i) la suddivisione del periodo di vigenza del CdS in adeguati periodi regolatori di durata compresa tra 3 e 5 anni;
- ii) 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;
- iii) 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 sopra/sotto-compensazione.

Relazione di affidamento

116. 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.

117. 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.

118. 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 domanda/prenotazione.

119. 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 utente, 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. 53/2024, ecc..) da mantenere periodicamente aggiornata.

120. 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 della documentazione di affidamento

121. 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)

122. 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 citato 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 AGCM, tenendo conto degli atti e indicatori di cui all'art. 7 del d.lgs. 201/2022, resi disponibili da ART e ARERA e pubblicati da ANAC (*supra*).

123. Lo schema di CdS sarà predisposto dall'EA nel rispetto del contenuto minimo previsto dall'Annesso 2, Prospetto 2, 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*).

124. 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

125. 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 2, alla delibera n. 154/2019.

126. 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 (relazione ex art. 14 del d.lgs. 201/2022, RdL, RdA, ecc.).

127. 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 le delibere nn. 154/2019 e 53/2024. 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

128. 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 gestore uscente²⁵. 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

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

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:
 - i) la disciplina della clausola sociale riportante i diritti e gli obblighi relativi al personale trasferito dal GU;
 - ii) la clausola risolutiva operante in caso di inadempimento degli obblighi previsti nella clausola sociale;
 - iii) apposite penali a presidio degli obblighi imposti.

129. 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 valorizzazione indicatori di efficienza e qualità e costruzione *data-room* per affidamento successivo

130. Ai sensi di quanto disposto dalla Misura 12 della delibera n. 154/2019, l'IA adotta gli schemi di contabilità regolatoria, trasmettendoli all'EA secondo le tempistiche e modalità disciplinate nel CdS. Nell'Annesso 3 della medesima delibera sono individuati l'elenco dei *driver* da utilizzare nell'allocazione indiretta di componenti economiche o patrimoniali parzialmente riferibili ad uno specifico CdS e gli schemi di rendicontazione contabile.
131. 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, ad alimentare i 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.
132. 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. In caso di affidamenti congiunti di servizi non ricompresi nell'ambito di applicazione della regolazione di settore inclusi nel CdS, i KPI e le CMQ dovranno essere definiti, monitorati e rendicontati distintamente con specifico riferimento ai servizi di TPL.
133. Al fine di migliorare la qualità dei servizi (presenti e dei 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.
134. 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.
135. In caso di affidamento in concessione, contestualmente alla verifica dell'equilibrio del PEF, l'EA provvede alla verifica 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 74 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

B.1 Cronoprogramma

B.2 Schema tipo della Relazione dei Lotti