

Roma, 04 ottobre 2026
Prot. 69/2026

Spett. le
Autorità di Regolazione dei Trasporti
Via Nizza n. 230
10126 Torino (TO)
Inviata tramite Posta Elettronica Certificata
pec@pec.autorita-trasporti.it

OGGETTO: Osservazioni in merito al contenuto dei Documenti di Consultazione di cui alla Delibera ART n. 101/2026, recante “Linee guida per l’affidamento dei servizi di trasporto pubblico ferroviario e su strada”.

Premessa e inquadramento istituzionale

Nel ringraziare l’Autorità per il prezioso lavoro di sistematizzazione compiuto nella redazione delle Linee guida di cui alla delibera n. 101/2026, che offrono agli Enti le indicazioni necessarie a strutturare compiutamente il percorso verso gli affidamenti, la scrivente Associazione intende premettere alle osservazioni puntuali che seguono alcune considerazioni di contesto.

Si tratta di questioni, pur non rientrando sempre nella stretta competenza dell’Autorità, la cui mancata soluzione – o la cui sottovalutazione – sta di fatto contribuendo a ritardare l’effettiva concretizzazione delle procedure di affidamento.

Da tempo federMobilità segnala come esistano alcuni nodi strutturali che, direttamente o indirettamente, rallentano – e, a giudicare dai risultati sin qui conseguiti, in molti casi arrivano a bloccare – una efficace e compiuta apertura al mercato dei servizi di trasporto pubblico locale: apertura che costituisce la condizione necessaria per incrementarne la qualità e l’efficienza del TPL a beneficio dei cittadini. Si ritiene che proprio questa sottovalutazione e la conseguente mancata individuazione di soluzioni adeguate ai temi di seguito richiamati siano all’origine delle difficoltà operative che si riscontrano presso i nostri associati, in particolare presso coloro che svolgono il ruolo di Soggetto Competente e/o di Ente Affidante.

Il quadro delle criticità che interferiscono con il buon funzionamento dei regolatori locali può essere sintetizzato come segue. Tali criticità sono anche alla base del modesto ruolo del TPL ben rappresentato dall'8/9% di *share modale* e dall'elevato tasso di motorizzazione rilevati in Italia rispetto alle migliori realtà Europee.

Mancano innanzitutto, linee guida e obiettivi chiari e specifici, a livello nazionale, regionale e locale, in materia di pianificazione territoriale e di politiche per la mobilità sostenibile. Mancano, inoltre, banche dati nazionali affidabili sui dati tecnici ed economici dei servizi di TPL per linea di servizio – e, in prospettiva, per singola corsa –, tema sul quale si registra un grave ritardo, aggravato dal mancato aggiornamento dell'elenco dei dati da rilevare, della loro normazione e della conseguente costruzione di cluster che consentano il confronto tra i servizi facenti capo a ciascun Ente Locale titolare, nonché sull'analisi omogenea della domanda di mobilità a livello nazionale, la cui assenza impedisce di comprendere compiutamente come declinare gli obiettivi “nazionali” nella pianificazione dei servizi anche a livello regionale e locale.

A ciò si aggiunge l'esigenza, ancora irrisolta, di determinare i livelli di servizio soggetti a Obbligo di Servizio Pubblico e le relative risorse di finanziamento per ciascuna Provincia e, al suo interno, per ciascun Ente Locale titolare dei servizi – risorse che dovrebbero essere definite, per ciascun servizio, quale differenza tra il costo industriale obiettivo e il ricavo obiettivo. Il Soggetto Competente, del resto, non può limitarsi a trattare la domanda di mobilità, ma deve interloquire fattivamente con la Regione, con gli Enti Locali del bacino di riferimento e con l'Ente Affidante nella definizione dei servizi pianificati, tenendo in debito conto degli impegni che gli Enti locali titolari dei servizi assumono nel garantire idonee politiche di mobilità e di sostegno al corretto svolgimento del TPL; l'Ente Affidante, a sua volta, dovrà aver tradotto in accordi formali, prima degli atti di affidamento, sia gli obiettivi che gli Enti Locali titolari intendono perseguire, sia gli impegni che essi assumono a garanzia dei presupposti posti alla base dei documenti preparatori predisposti dall'Ente Affidante medesimo (quali la verifica di coerenza, le politiche di mobilità e di viabilità: cfr. il rilevante e condiviso contenuto rappresentato dalle note 7 e 12 delle Linee guida).

Questo quadro, già di per sé complesso, risulta ulteriormente appesantito dalla disomogenea declinazione, a livello delle Regioni e delle Province Autonome, dei compiti attribuiti ai diversi soggetti chiamati a realizzare la regolazione locale del TPL e della mobilità: un'eterogeneità che complica, a propria volta, il compito del regolatore nazionale, chiamato a fornire indicazioni valide per l'intero territorio senza poter fare riferimento a un modello organizzativo unico che, pur nella necessaria differenziazione delle forme, assicuri in ciascun bacino il raggiungimento dei medesimi obiettivi. Se è vero che non rientra tra i compiti dell'Autorità verificare l'esistenza, presso i singoli territori, di regolatori locali efficaci e adeguatamente strutturati, **è altrettanto vero che tali soggetti sono indispensabili per dare concreta attuazione alle norme, alle Linee guida e agli atti di regolazione adottati.** Occorre, a tal fine, un dibattito all'interno

delle Istituzioni nazionali e regionali volto a riconoscere, formalmente e sostanzialmente, il ruolo di tali soggetti – tema che la politica nazionale non sembra, ad oggi, aver affrontato con la necessaria attenzione, non essendosi ancora compiutamente valutato se, e con quali strumenti e risorse tecniche ed economiche, i territori possano dare piena attuazione alle norme europee, nazionali e agli atti delle Autorità competenti. In questo contesto, va comunque riconosciuto il ruolo che l’Autorità ha svolto nell’inquadrare la materia degli affidamenti, tracciando, con le proprie delibere e con le Linee guida, il percorso che i regolatori locali, ove adeguatamente strutturati e competenti, dovrebbero poter seguire.

Proprio muovendo da questo riconoscimento, federMobilità ritiene necessario chiedere agli *stakeholder* di valutare se il contesto della regolazione locale sia oggi compiutamente definito e se, pertanto, si possa realisticamente procedere in maniera efficace con gli affidamenti. Le due indagini condotte a livello nazionale da federMobilità sui soggetti regolatori locali e sugli EELL restituiscono, al riguardo, un quadro mediamente allarmante quanto a risorse, competenze e personale dedicato presso gli uffici degli Enti Locali preposti a tali attività o nei soggetti da questi delegati; un quadro che risulta migliore, ma non ancora pienamente adeguato, laddove sono state costituite Agenzie della mobilità. Si può affermare, a ragion veduta, che i regolatori locali non sono mediamente in grado di condurre una procedura di gara con i crismi delineati dall’Autorità: basti considerare quanti bacini continuino ad affidare i servizi *in house*, o a prorogare gli affidamenti in essere, e quanto spesso tali scelte siano riconducibili proprio alla mancanza, in quei territori, di un regolatore strutturato, sia esso l’ufficio di un Ente Locale o un’Agenzia appositamente costituita. Per verità di contesto il dibattito italiano ha portato, salvo eccezioni, a costituire soggetti con competenze, ruoli e risorse ben lontani dalle migliori esperienze europee che sono rappresentate dal modello delle OA (Organizing Authority) e quindi risultano, inevitabilmente, meno efficaci nel supporto agli EELL.

A ciò si aggiunge che il tema della partecipazione degli Enti locali nelle imprese di produzione dei servizi di TPL genera, ove non adeguatamente disciplinato, un inevitabile profilo di conflitto di interessi, che comprime ulteriormente la già scarsa capacità operativa dei regolatori locali: gli Enti Affidanti si trovano infatti a dover fare i conti con indirizzi e obiettivi talora definiti per ragioni di carattere sociale o di mantenimento dello *status quo*, non sempre coincidenti con la ricerca della massima efficacia ed efficienza dei servizi – obiettivo che sarebbe invece perseguibile attraverso percorsi di affidamento più evoluti e politiche di mobilità sostenibile più avanzate.

Questo profilo trova peraltro un rilevante riscontro nella limitata efficacia dell’azione degli Enti locali di pianificare il territorio e di mettere in campo politiche di mobilità e di viabilità coerenti con l’efficacia e l’efficienza della gestione dei servizi di TPL e della mobilità: anche in ragione della scarsità, spesso, di visione e di risorse economiche, la scelta dell’affidamento *in house* e/o emergenziale finisce così per rappresentare una “difesa” di sopravvivenza, purtroppo non utile al miglioramento complessivo del

sistema del TPL in Italia. Come già osservato, gli Enti Affidanti si trovano, nella grande maggioranza dei casi, privi di strutture adeguate e con poche risorse tecniche, economiche e professionali a tali scopi dedicate, a fronte di direttive che discendono da norme, dall'Autorità e dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, di non semplice declinazione operativa anche per la mancanza, come detto, di banche dati nazionali cui attingere i dati, richiesti dalle procedure di regolazione, opportunamente validati e certificati.

Gli Enti che, nonostante le difficoltà interne ed esterne, hanno comunque cercato di adempiere a tali incombenze si sono spesso trovati esposti ai ricorsi degli operatori di mercato – ricorsi che, in non pochi casi, sembrano piuttosto finalizzati a ritardare il momento dell'affidamento –, pur essendo, al tempo stesso, osservati con grande attenzione dall'intero sistema, in ragione della rilevanza che il loro ruolo riveste per la qualità dei servizi erogati: aspettative elevate, che tuttavia spesso non tengono conto delle difficoltà strutturali e di contesto sopra descritte.

Da queste premesse discendono, a giudizio della scrivente Associazione, alcune conseguenze. Occorre, anzitutto, una riflessione sul ruolo di Regioni, Enti locali, Soggetti Competenti ed Enti Affidanti, volta a meglio definire l'operatività di ciascuno di essi. La mancanza di scelte concrete e pregnanti, volte a rafforzare, ove non a costituire ex novo, i soggetti regolatori locali, rende difficoltoso il buon esito dei percorsi di affidamento dei servizi di TPL, articolati e complessi come previsto dalle norme e dalla regolazione dell'Autorità; servono, dunque, soggetti regolatori competenti e strutturati, ai quali sia riconosciuta un'ampia autonomia tecnica, pur nel rispetto dei legittimi indirizzi espressi dagli Enti locali soci nelle diverse realtà italiane. In questo quadro, l'Autorità potrebbe svolgere un ruolo di supporto funzionale agli Enti Affidanti ulteriore rispetto a quello, già positivamente esercitato, connesso alle proprie attribuzioni istituzionali: si pensa, ad esempio, a forme di assistenza più fattiva, che potrebbero tradursi nella validazione dei documenti predisposti con il supporto dell'Autorità, riducendo, in tal modo, gli spazi per i contenziosi e accelerando, di conseguenza, il percorso verso l'affidamento.

Le gravi carenze di sistema sin qui descritte inducono, infine, a segnalare l'opportunità di una ricognizione nazionale sullo stato di effettiva applicazione della regolazione nei diversi bacini, anche al fine di individuare soluzioni concrete a supporto dei territori in difficoltà – prevedendo, ad esempio, che i territori non di dimensioni più contenute possano avvalersi, al primo affidamento dei servizi di TPL, di percorsi semplificati.

La mancanza di decisioni chiare e tempestive da parte dei soggetti istituzionali competenti, unita alla debole strutturazione degli Enti Affidanti, rischia di riflettersi inevitabilmente sui risultati: poche procedure di affidamento attive e, tra queste, un elevato rischio di insuccesso, legato ai numerosi contenziosi promossi dalle imprese partecipanti alle gare.

La debolezza del contesto di supporto – ad esempio in termini di banche dati e di analisi della domanda a livello nazionale – si ripercuote sulla possibilità di predisporre rapidamente una documentazione di pianificazione, di definizione dei lotti e di affidamento che sia ineccepibile, aggravando così il percorso già delineato dalla regolazione, anche a causa delle legittime, ma defatiganti, fasi di interlocuzione con i soggetti istituzionali che, nell’ambito dei compiti a ciascuno affidati, cercano condivisibilmente di individuare le modalità e i correttivi migliori per procedere. Non di rado, il dialogo risulta reso più complesso dal fatto che i numerosi e articolati adempimenti richiesti non sono agevolmente gestibili dagli Enti Affidanti: non per mancanza di volontà, ma per le ragioni sin qui esposte.

federMobilità ritiene pertanto indispensabile una riflessione a livello politico-istituzionale, volta a sciogliere le molte difficoltà che si riverberano sul ruolo operativo assegnato – e, al tempo stesso, preteso – dai regolatori locali. La disponibilità di banche dati nazionali efficaci e complete appare, in questo senso, una soluzione di buon senso, oltre che economicamente vantaggiosa per l’intero Paese. In assenza di tali soluzioni di sistema, infatti, i Soggetti Competenti e gli Enti Affidanti dovrebbero essere dotati di risorse professionali, tecniche ed economiche ben superiori a quelle che sarebbero altrimenti necessarie, al solo fine di condurre autonomamente la raccolta e l’analisi di dati che invece a nostro avviso, per quanto necessari all’adempimento di quanto richiesto dalle norme e dagli atti di regolazione, dovrebbero poter essere messi a disposizione in forma condivisa.

A tali considerazioni si aggiunge, infine, un’ulteriore riflessione. I ragionamenti sin qui svolti, nella logica della pianificazione e dell’attività degli Enti locali, troverebbero utile riscontro in una compiuta definizione dei Livelli Adeguati di Servizio (LAS): la loro definizione e quantificazione, correlata alle risorse effettivamente disponibili in ciascun bacino, consentirebbe/obbligherebbe a definire politiche di mobilità e obiettivi coerenti misurabili, rendendo più agevole ed efficace il compito dei diversi soggetti coinvolti, a tutto vantaggio dei cittadini, contribuenti e utenti dei servizi.

Vale la pena ricordare, pur con la semplificazione che il tema impone, che i servizi di TPL sono funzionali a garantire diritti costituzionalmente riconosciuti ai cittadini. Se si scende, ad esempio, a livello comunale, e si considera un Comune montano a bassa densità abitativa e, conseguentemente, a domanda debole, risulta evidente come la garanzia dei diritti individuali alla mobilità non possa, a risorse finite e nella prospettiva di un’efficace ed efficiente spesa pubblica, essere affidata al solo TPL, che in simili contesti gioca spesso un ruolo marginale in termini di quota di spostamenti soddisfatti. Le esigenze di mobilità dei cittadini dovrebbero, piuttosto, essere soddisfatte tenendo conto di tutte le soluzioni offerte dal contesto specifico – il TPL, il trasporto scolastico comunale in modalità “flessibile ad affrontare anche le esigenze della collettività servita”, il volontariato strutturato, la disponibilità dei singoli cittadini in una logica di comunità, il ricorso a specifici incentivi comunali –, affinché la determinazione dei LAS e la loro soddisfazione tengano conto della necessità di una pianificazione complessiva del territorio e delle

esigenze di mobilità, al fine di ottimizzarne le soluzioni sia in termini di spostamenti soddisfatti sia di contenimento delle risorse tecniche ed economiche necessarie.

Anche volendo ragionare nei soli termini del TPL – prospettiva che, per quanto detto, appare limitativa e poco efficace anche sotto il profilo dell’ottimizzazione della spesa pubblica – non si può prescindere da una conoscenza del territorio e della mobilità che vada oltre quanto strettamente necessario alla definizione dei servizi di TPL. Si tratta di un ulteriore profilo che, a giudizio della scrivente Associazione, potrebbe costituire l’origine della riflessione generale, anche di natura politica, sopra auspicata, e della conseguente determinazione dei compiti, dei ruoli e delle risorse da assegnare a Enti locali, Soggetti Competenti ed Enti Affidanti.

1. Quadro sintetico delle Osservazioni

1.1. Raccordo funzionale tra Soggetto Competente (SC) ed Ente Affidante (EA)

Si osserva come la formulazione dell'Allegato B (cfr. Titolo II, par. 9-12) distingua correttamente, in coerenza con l’impostazione della regolazione dell’Autorità fin dal 2017, le funzioni del Soggetto Competente da quelle dell’Ente Affidante, senza poter tuttavia soffermarsi per meglio disciplinarlo per mancanza di competenza regolatoria e quindi non potendo ART intervenire sulla complessità del quadro delle competenze amministrative in materia di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale, come pure della disomogenea articolazione a seguito delle singole scelte operate in tale materia dalle Regioni e dalle Province Autonome.

Tale quadro, infatti, risulta, come noto, fortemente eterogeneo sul territorio nazionale, in quanto la sua concreta articolazione dipende dalle scelte operate dalle singole discipline regionali: le funzioni possono essere attribuite, a seconda dei casi, alle Regioni, agli Enti locali, ovvero a forme di aggregazione e di esercizio associato quali le Agenzie.

Sarebbe pertanto opportuno che tale eterogeneità trovasse adeguata esplicitazione nel testo dell’Atto di regolazione, anche evidenziando i possibili strumenti di raccordo funzionale tra i soggetti coinvolti, tra i quali la Convenzione – richiamata alla nota 7 – costituisce una delle opzioni percorribili, non solo per disciplinare i rapporti tra SC ed EA, ove soggetti distinti, ma anche quelli con gli EELL che svolgono un ruolo centrale nell’attuazione delle politiche di mobilità e di trasporto collettivo.

È chiaro, infatti, che nell'ipotesi in cui le due tipologie di funzioni siano incardinate in un unico soggetto pubblico (come, ad esempio, nel caso di alcune Agenzie), gli adempimenti relativi alla pianificazione di bacino e alla predisposizione degli atti di gara si fondono in un unico processo amministrativo integrato, ancorché complesso e articolato. Processo amministrativamente monco e poco efficace se poi in parallelo, come detto, non prevede un formale coinvolgimento degli altri EELL parte attiva nella determinazione della qualità efficacia ed efficienza dei servizi di TPL e più in generale della mobilità.

Per converso, nel caso in cui la pianificazione e l'affidamento del servizio facciano capo a Enti diversi, sarebbe utile prevedere che il Soggetto Competente sia tenuto – e non solamente, come nell'attuale formulazione, incoraggiato - a favorire un pieno e preventivo coinvolgimento degli Enti Affidanti sin dalle fasi introduttive di analisi della domanda e di predisposizione della Relazione dei Lotti. Oltre, come detto, a coinvolgere gli altri EELL interessati come sopra specificato ad esempio nella definizione della matrice dei rischi e nella gestione del CdS (VC e provvedimenti viabilistici e di accessibilità).

Va inoltre considerato che anche l'analisi della domanda, la pianificazione dei servizi di trasporto pubblico locale e la definizione dei bacini di mobilità coinvolgono, in concreto, una pluralità di Enti locali, con ruoli differenti a seconda del processo di delega che ciascuna Regione ha inteso adottare con la propria legislazione. Il buon funzionamento del trasporto pubblico e della mobilità in generale dipende quindi, oltre che dalla capacità di analisi del contesto e di pianificazione dei territori, anche dalle azioni che i singoli Enti locali titolari dei servizi di TPL pongono in essere sia nella pianificazione dei servizi, sia nella definizione e attuazione dei Piani Urbani della Mobilità Sostenibile (PUMS) e, più in generale, delle politiche di mobilità e di viabilità di propria competenza, oltre che nella predisposizione dei PAD.

Siamo consapevoli che questi passaggi non rientrano nella competenza dell'Autorità; si ritiene tuttavia utile che le Linee guida richiamino, quantomeno a livello di principio, la necessità di un raccordo tra i diversi attori pubblici coinvolti, senza spingersi a proceduralizzarne in dettaglio le modalità, aspetto che eccederebbe l'ambito proprio delle Linee guida. Tale percorso, ove sviluppato, dovrebbe comunque essere contestualizzato agli obiettivi di sostenibilità e di qualità dei servizi erogati ai cittadini, al livello di share modale da perseguire e all'ammontare delle risorse effettivamente disponibili.

La pluralità di Enti cui si è poc'anzi fatto riferimento ricomprende, del resto, soggetti distinti, tra i quali deve - o quantomeno dovrebbe - intercorrere un sistema di convergenze, da formalizzarsi mediante appositi accordi, funzionali a definire vari aspetti tra cui: l'analisi della domanda e del fabbisogno di mobilità; la pianificazione dei servizi di TPL; le azioni che i singoli Enti locali sono tenuti ad attivare per migliorare la mobilità sostenibile, garantire il buon funzionamento e la qualità del TPL e accrescerne l'attrattività, anche attraverso l'adozione di PUMS coerenti con tali finalità; definendo anche gli investimenti infrastrutturali necessari (depositi, officine, sistemi di ricarica, fermate, nodi di interscambio,

corsie preferenziali, sistemi tecnologici quali AVM e SBE, ecc.), le politiche tariffarie e di integrazione fra i vari servizi modali e quelle comunicazionali legate agli obiettivi da raggiungere.

A fronte di un assetto amministrativo che, come è noto, resta comunque differenziato da Regione a Regione, la scrivente Associazione ritiene che la regolazione di ART prospettata ed integrata dalle presenti proposte (in parte come azioni cogenti del processo di regolazione ed in parte come buona pratica di logica amministrativa tesa a ricordare la necessità di “relazione” fra EELL ed obiettivi da conseguire e fra EELL e SC/EA) possa utilmente contribuire a migliorare i servizi di trasporto pubblico locale offerti ai cittadini esplicitando meglio i compiti e i ruoli di SC ed EA nei confronti degli altri Enti Locali presenti in ciascun ambito di riferimento e chiarendo, in particolare, quale contributo questi ultimi siano tenuti a fornire prima dell’avvio delle procedure di affidamento e poi durante l’erogazione del servizio di TPL

A titolo esemplificativo, nella fase di pianificazione del servizio il SC dovrebbe essere tenuto a svolgere, oltre alle analisi richiamate nelle Linee Guida, anche un attento esame dei contenuti dei PUMS vigenti nei Comuni ricompresi nell’ambito, al fine di meglio definire la quantità dei servizi necessari, il relativo costo e la loro efficacia, nonché gli impegni che i singoli Enti locali assumeranno fino alla scadenza dell’affidamento in corso di progettazione. Tale profilo può essere ricondotto a una migliore esplicitazione, nelle Linee Guida, di un comportamento già logicamente riconducibile alle funzioni del SC, e risulta pienamente coerente con quanto già in precedenza espresso in merito al coinvolgimento preventivo degli Enti interessati nella redazione della Relazione dei Lotti.

Un secondo profilo presuppone che gli Enti Locali interessati siano coinvolti nella sottoscrizione di specifici accordi, che impegnino l’EA al perseguimento degli obiettivi di servizio dagli stessi definiti nei propri atti amministrativi (primi fra tutti i PUMS) e che, specularmente, definiscano gli impegni che tali Enti assumono per migliorare la viabilità e la sicurezza, nonché l’efficacia dei servizi stessi attraverso idonee politiche di mobilità. Tali accordi dovrebbero poter incidere, tra l’altro, sulla pianificazione dei servizi (SC), sul PEFS e sulla Matrice dei Rischi (EA), sulle infrastrutture materiali e tecnologiche, sulle azioni di contenimento della mobilità privata e di sostegno al trasporto pubblico locale, nonché, ove necessario, sul finanziamento dei servizi, qualora le scelte di alcuni Enti locali (ad esempio, richieste di maggiori servizi, tariffe differenziate o politiche di mobilità non pienamente riconducibili all’equilibrio ricavi/costi programmato) comportino oneri ulteriori rispetto a quanto definito in sede di pianificazione.

La nota 7 di pag. 13 dell’Allegato B, nel suggerire la stipula di una convenzione tra SC ed EA (la cui scrittura andrebbe rivista per evidenziare che SC e EA potrebbero essere lo stesso soggetto), non sembra tuttavia sufficiente a disciplinare i rapporti con gli altri Enti locali interessati al funzionamento del TPL. La scrivente Associazione ritiene pertanto opportuno che la fase di coinvolgimento degli Enti locali

interessati sia resa più incisiva, ponendola come azione in capo al SC; e che, all'esito di tale consultazione, l'EA sia parimenti tenuto a formalizzare, con il singolo Ente locale titolare del servizio, un accordo che disciplini gli obiettivi di servizio richiesti da quest'ultimo – purché compatibili con la pianificazione del SC e le risorse disponibili – e gli impegni che il medesimo Ente Locale formalmente assume, per l'intera durata dell'affidamento, in termini di viabilità, politiche di mobilità, ecc.. Tale processo di formalizzazione, dato il carattere mutevole della domanda di mobilità e delle scelte ed esigenze dei territori, dovrebbe essere concepito in chiave dinamica, e non come mero adempimento *una tantum*.

La scrivente Associazione è consapevole che tale impostazione introduce un elemento di maggiore articolazione procedurale rispetto all'attuale formulazione dell'Allegato B. Si ritiene, tuttavia, che tale articolazione – lungi dal costituire un aggravio ingiustificato – possa rappresentare la modalità più adeguata suggerita a Regioni/Province Autonome ed EELL, per affrontare più efficacemente un processo intrinsecamente complesso, che, ove non adeguatamente disciplinato, rischia di tradursi in una gestione problematica e non esaustiva della conoscenza e delle esigenze degli EELL e quindi in una latente inefficacia delle fasi di pianificazione e di affidamento dei servizi di TPL, con inevitabili ricadute sui tempi di indizione delle procedure di gara e in una successiva incertezza nella gestione delle tematiche, in particolare quelle tecniche ed economiche, tipiche del contenuto dei CdS.

Tale esigenza è peraltro ancor più percepita nel caso delle aggregazioni tra Enti; ad esempio, un'Agenzia chiamata a svolgere funzioni di Ente Affidante non può operare efficacemente in assenza di rapporti chiari con gli Enti locali, che pure detengono, in alcuni contesti, le quote di maggioranza delle imprese affidatarie dei servizi di TPL, nonché le competenze in materia di PUMS, viabilità e infrastrutture.

Si propongono pertanto, di seguito, alcune modifiche/revisioni dell'attuale formulazione del testo.

Elemento delle Linee guida oggetto di osservazione	Testo attuale	Proposta di formulazione	Motivazione sintetica
Allegato B - Titolo II, par. 12, nota 7	<i>“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</i>	<i>“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. Si dà atto che le figure del SC e dell'EA possono coincidere e</i>	Con la formulazione della proposta di modifica si intende chiarire che l'espressione “ <i>deve essere distinto</i> ”, pur volendo evidenziare la natura concettualmente distinta delle due funzioni – in coerenza con l'impostazione della regolazione dell'Autorità fin dal

	<i>regolato da apposita convenzione”</i>	<i>incardinarsi nella medesima Amministrazione. Qualora le due funzioni siano incardinate in soggetti distinti, il raccordo tra SC ed EA deve avvenire mediante convenzione o altri idonei strumenti di cooperazione istituzionale. Resta ferma la possibilità, per l’EA, di formalizzare con il singolo Ente locale titolare dei servizi di TPL un’intesa che disciplini, in coerenza con la pianificazione del SC, gli obiettivi di servizio richiesti dall’Ente e gli impegni dallo stesso assunti in termini di viabilità e di politiche di mobilità, con possibilità di aggiornamento dinamico in relazione all’evoluzione della domanda e delle scelte del territorio”. Si suggerisce di inserire tale tema nel testo del provvedimento, se pur come criterio logico e non prescrittivo, come procedura da seguire, in tal caso, togliendo la nota 7.</i>	2017 –, potrebbe essere fraintesa come imposizione di un determinato modello organizzativo, laddove la scelta in ordine alla coincidenza o distinzione dei due ruoli resta rimessa all’autonomia organizzativa delle amministrazioni competenti e necessita, pertanto, di una ulteriore precisazione. Si intende altresì chiarire che la Convenzione rappresenta un possibile strumento di raccordo, ferma restando l’opportunità di definire un accordo anche fra EA ed EELL titolari di servizi di TPL.
Allegato B - Titolo II, par. 12	<i>“Nello sviluppo delle analisi di propria competenza è auspicabile che il SC valuti di coinvolgere altri soggetti, tra i quali in particolare gli EA”</i>	<i>“Nello sviluppo delle analisi di propria competenza, qualora le funzioni di SC ed EA facciano capo a soggetti distinti, ai fini della redazione della Relazione dei Lotti (RdL) il SC cura il preventivo e idoneo coinvolgimento degli</i>	Con la formulazione della proposta si intende favorire il coordinamento tra i vari livelli amministrativi, ove presenti.

		<i>EA interessati, nel rispetto del riparto delle competenze sancito dalla legislazione nazionale e regionale”.</i>	
--	--	--	--

Allegato B - Titolo II, par. 12 (nuova disposizione)	<i>“Nello sviluppo delle analisi di propria competenza è auspicabile che il SC valuti di coinvolgere altri soggetti, tra i quali in particolare gli EA [...] nonché la Regione [...] e gli enti locali (Comuni, Province, ecc.)” (par. 12); il passaggio citato non reca, tuttavia, una disposizione specifica in merito al coinvolgimento, nella fase di pianificazione dei servizi di TPL, degli Enti locali titolari dei servizi e/o tenuti alla redazione dei PUMS.</i>	<i>“Nell’ambito delle attività di pianificazione dei servizi di TPL, il SC verifica altresì i contenuti dei Piani Urbani della Mobilità Sostenibile (PUMS) vigenti nei Comuni ricompresi nell’Ambito e promuove, mediante appositi accordi, il coinvolgimento degli Enti locali titolari dei servizi di TPL e quelli che hanno l’obbligo di redigere i PUMS, oltre che degli altri Enti locali competenti in materia di viabilità, ai fini della definizione degli impegni reciproci relativi alla pianificazione dei servizi, alle infrastrutture necessarie e alle politiche di mobilità e di viabilità funzionali al buon funzionamento del TPL”.</i>	Con la formulazione della proposta si intende assicurare che la pianificazione dei servizi di TPL tenga conto degli strumenti di pianificazione della mobilità sostenibile adottati dagli Enti locali e favorisca un coinvolgimento strutturato di tutti i soggetti interessati. Si intende inoltre assicurare che gli impegni reciproci tra EA ed Ente locale titolare del servizio siano oggetto di formalizzazione, superando l’insufficienza della sola convenzione tra SC ed EA nel disciplinare i rapporti con gli altri Enti Locali titolari dei servizi di TPL e/o quelli titolari di strade/infrastrutture viarie interessate dai servizi di TPL e la cui funzionalità/qualità incide sul buon funzionamento dei servizi di trasporto pubblico locale soggetti a regolazione.
Allegato B – Titolo III, paragrafi 27-28 (progettazione dell’offerta sostenibile finanziaria) e	<i>“Nell’ambito della progettazione dell’offerta il SC coinvolge anche altri enti in virtù della conoscenza delle caratteristiche locali dei territori e delle</i>	Si propone di inserire un paragrafo del seguente tenore: <i>“Si precisa che il coinvolgimento degli altri Enti locali nella progettazione dell’offerta è</i>	Con la formulazione della proposta di modifica si intende ancorare la progettazione dell’offerta, sin dall’origine, all’effettiva sostenibilità finanziaria

	<i>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 [...] del servizio di TPL" (par. 27).</i>	<i>finalizzato anche a verificare la disponibilità economica di tali Enti a copertura della quota di servizi non finanziata dal Fondo Nazionale Trasport e smi, e che il SC commisura l'offerta al quadro delle risorse finanziarie potenzialmente disponibili, in coerenza con gli obblighi motivazionali di cui all'art. 14 del d.lgs. 201/2022"</i>	del servizio, prevenendo il rischio di pianificazioni prive di adeguata copertura economica.
--	--	---	--

(Segue): l'utilità dell'introduzione di una fase preliminare di raccordo istituzionale ("fase zero")

In relazione al medesimo profilo, si segnala l'opportunità di prevedere, nel cronoprogramma delineato dalle Linee guida, una fase preliminare – antecedente all'avvio delle attività di pianificazione – dedicata alla formalizzazione dei rapporti tra tutti gli Enti interessati (Regione o Provincia Autonoma, SC, EA, Enti locali titolari dei servizi, Enti tenuti alla redazione dei PUMS) e alla condivisione delle politiche di TPL che i singoli Enti dovranno poi attuare, attraverso gli strumenti di rispettiva competenza, nelle successive fasi di pianificazione, progettazione, definizione dei lotti, affidamento e gestione dei Contratti di Servizio.

Uno strumento che appare particolarmente idoneo al perseguimento di tale finalità sembra essere individuabile nell'accordo di programma di cui all'art. 34 del D.Lgs. 267/2000, che consente di superare la frammentazione delle competenze e la conseguente sovrapposizione, talora conflittuale, delle iniziative dei singoli Enti – situazione che, in assenza di una condivisione preventiva degli obiettivi, rischia di tradursi in un sostanziale blocco dei processi di pianificazione e di affidamento. Si è consapevoli che tale previsione potrebbe comportare un allungamento dei tempi complessivi del procedimento; si ritiene, tuttavia, che le fasi successive possano conseguentemente svolgersi con maggiore speditezza e minori rischi di contenzioso interistituzionale. Per ragioni di realismo e al fine di non ostacolare i processi di liberalizzazione già in corso, si suggerisce che tale fase preliminare – ed eventualmente altre previsioni delle nuove Linee guida – non sia resa obbligatoria per le procedure per le quali la RdL e/o la RdA siano già state trasmesse all'Autorità alla data di entrata in vigore della regolazione.

Si propone pertanto, di seguito, un'ulteriore modifica/integrazione dell'attuale formulazione del testo.

Elemento delle Linee guida oggetto di osservazione	Testo attuale	Proposta di formulazione	Motivazione sintetica
Allegato B – Cronoprogramma (nuova fase preliminare)	<i>L'attuale formulazione non prevede una fase preliminare dedicata al raccordo istituzionale tra gli Enti interessati, anteriore all'avvio della pianificazione.</i>	<i>“Preliminarmente all’avvio delle attività di pianificazione, la Regione (o la Provincia Autonoma), il SC, l’EA e gli altri Enti locali interessati formalizzano, mediante adeguati strumenti previsti dalla vigente normativa, tra cui l’accordo di programma ai sensi dell’art. 34 del D. Lgs. 267/2000, i rapporti tra i soggetti coinvolti e le politiche di TPL condivise da attuare nelle successive fasi di pianificazione, progettazione, affidamento e gestione dei CdS. Tale previsione non si applica alle procedure per le quali la RdL e/o la RdA siano già state trasmesse all’Autorità”</i>	Con la formulazione della proposta di modifica si intende prevenire la sovrapposizione di competenze e politiche non coordinate tra i diversi Enti coinvolti, riducendo i rischi di blocco procedurale nelle fasi successive e agevolando una conduzione più speditiva delle procedure di affidamento. La clausola di salvaguardia per le procedure già avviate tutela i processi di liberalizzazione già in corso.

2.2 Disciplina dell'integrazione dei servizi flessibili (DRT) e allocazione del rischio d'esercizio

La Delibera n. 101/2026 introduce, al Titolo III dell'Allegato B e all'interno dell'Annesso B2, una specifica disciplina volta a codificare l'integrazione tra le linee tradizionali a orario fisso e i servizi di trasporto a chiamata o flessibili (c.d. *Demand Responsive Transport - DRT*).

Pur condividendosi appieno la sottesa finalità di efficientamento del servizio nelle aree a domanda debole o a marcata flessibilità, si osserva che i criteri generali di allocazione del rischio della domanda individuati al Titolo V dell'atto di regolazione non recano una disciplina specifica per i servizi flessibili o a chiamata. Sul punto si tenga presente, in particolare, che applicare sistematicamente la regola del rischio di domanda in capo al gestore anche ai servizi DRT correrebbe il rischio di contribuire a disincentivare la partecipazione degli operatori alle procedure di affidamento.

Alla luce di tale rilievo, trattandosi di servizi per loro natura dinamici e soggetti a fluttuazioni di utilizzo non sempre preventivabili, si reputa opportuno chiarire che, nella definizione del contenuto del Contratto di Servizio, agli Enti Affidanti è riconosciuta la facoltà di adottare i modelli organizzativi ritenuti più consoni, ivi inclusi modelli di affidamento “*gross cost*”, al fine di evitare che situazioni di peculiare incertezza sui ricavi tariffari del DRT ricada impropriamente sull’equilibrio economico dell’affidamento e, conseguentemente, sulla possibilità di affidarlo e/o impattare sulla continuità del servizio offerto.

Si propongono pertanto, di seguito, alcune modifiche/revisioni dell’attuale formulazione del testo.

Elemento delle Linee guida oggetto di osservazione	Testo attuale	Proposta di formulazione	Motivazione sintetica
Allegato B - Titolo V, par. 99	<i>“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”.</i>	Inserire nel paragrafo un ulteriore periodo del seguente tenore: “<i>Per le componenti di servizio flessibile o a chiamata (DRT) integrate nel lotto di affidamento, il SC e l’EA valutano la modalità più idonea di allocazione dei rischi, potendo, tra le altre cose, prevedere modelli contrattuali gross cost o meccanismi di compensazione basati sui chilometri o sulle ore di servizio effettivamente erogate oltre che sui costi fissi, al fine di garantire la sostenibilità economico/finanziaria dell’affidamento in contesti a domanda debole/ variabile</i>”	Con la formulazione della proposta di modifica si intende condividere la novità introdotta sulla regolazione del DRT al Titolo III, offrendo, nel contempo, un margine di flessibilità contrattuale agli Enti affidanti, allo scopo di evitare che l’incertezza tipica dei servizi a chiamata si traduca, in taluni contesti, in un rischio non sostenibile per i gestori e, conseguentemente, in gare deserte.

Si osserva, inoltre, come il riferimento al *car sharing* e al taxi collettivo quale modalità di soddisfacimento della domanda debole (par. 30 dell'Allegato B) non appaia pienamente coerente con le effettive caratteristiche economiche di tali servizi, i quali, per essere sostenibili, richiedono un utilizzo intenso e una domanda concentrata: l'esperienza italiana ed europea mostra, infatti, che il *car sharing* si è

consolidato pressoché esclusivamente nei grandi centri urbani, mentre anche i servizi di taxi collettivo necessitano di una domanda concentrata analoga a quella richiesta dai taxi ordinari. Si suggerisce pertanto di richiamare, in aggiunta a tali servizi, anche forme di *carpooling* – eventualmente con la messa a disposizione di veicoli da parte dell'Ente Competente per la costituzione di equipaggi di 3-4 persone – finalizzate a soddisfare una domanda sistematica (spostamenti casa-lavoro), suscettibili di determinare un costo di esercizio inferiore sia a quello di un servizio di linea, per sua natura più rigido, sia a quello di un servizio a chiamata, che richiede comunque la presenza, e quindi il costo, di mezzi e di operatori.

2.3. Proporzionalità degli adempimenti e disponibilità delle basi dati

La Sezione 3 dello schema di RdL, contenuto nell'Annesso B2 alla Delibera in consultazione, auspica il ricorso a metodologie analitiche di elevata complessità tecnica e metodologica (*Digital Twins*, modellistica *Activity-Based*, matrici *Origine/Destinazione* e studi sul *Value of Time*).

Si rileva che il testo, pur non prescrivendo espressamente il ricorso in via esclusiva a tali strumenti, non esplicita con chiarezza la possibilità di avvalersi, in alternativa, di metodologie e modelli di analisi più semplificati, laddove l'entità e la complessità dell'affidamento non giustifichino il ricorso a strumentazioni di elevato contenuto tecnico.

Si suggerisce, pertanto, di chiarire espressamente tale facoltà, anche in considerazione delle esigenze degli Enti affidanti di minori dimensioni o degli ambiti caratterizzati da una domanda di mobilità meno strutturata, in coerenza con i principi di proporzionalità e di buon andamento dell'azione amministrativa.

Parallelamente, in armonia con quanto in più occasioni ribadito dalla scrivente Associazione, appare indispensabile affiancare alle strutture degli Enti locali strumenti idonei a prevenire eventuali ingiustificate reticenze dei Gestori Uscenti nella trasmissione dei dati commerciali e di esercizio indispensabili per la predisposizione delle procedure di affidamento. Richieste che vedono spesso l'EA in oggettiva difficoltà in relazione alla intrinseca debolezza strutturale, spesso anche condizionata dal contesto dove si opera. Si ribadisce l'esigenza che la raccolta dati in termini tecnici ed economici si basi sulla singola linea di servizio di TPL (in attesa di arrivare a regime ad avere i dati per corsa)

Si suggerisce, altresì, di affiancare alla qualificazione del rifiuto come “ingiustificato” un termine perentorio, individuato in trenta giorni dalla richiesta, entro cui il Gestore Uscente e poi l' IA sono tenuti a trasmettere i dati richiesti; il decorso di tale termine, senza che i dati siano stati forniti, dovrebbe essere equiparato al rifiuto ingiustificato ai fini dell'attivazione dei poteri di vigilanza dell'Autorità, offrendo un parametro temporale certo, e non rimesso a valutazioni discrezionali, per l'operatività della previsione.

Si propongono pertanto, di seguito, alcune modifiche/revisioni dell'attuale formulazione del testo.

Elemento delle Linee guida oggetto di osservazione	Testo attuale	Proposta di formulazione	Motivazione sintetica
Annesso B.2 - Sezione 3, punto 3.2	<i>“...anche con l’impiego di modelli di simulazione trasportistica opportunamente specificati, calibrati e validati – ad esempio, modelli basati sui singoli spostamenti (trip-based model, ovvero modello a quattro stadi) e modelli che considerano il concatenamento degli spostamenti e le attività che determinano gli spostamenti stessi (trip-chaining model, activity based model), oltre ai c.d. digital twins. ...”</i>	<i>“...anche con l’impiego di modelli di simulazione trasportistica (ad esempio, analisi basate su Big Data di telefonia mobile e Floating Car Data). L’eventuale impiego di strumenti modellistici complessi (quali digital twins o modelli activity-based) è rimesso alla valutazione del SC in relazione alla dimensione, alla complessità e all’entità economica dell’affidamento.</i>	Con la formulazione della proposta di modifica si intende assicurare che gli adempimenti tecnici siano commisurati all’effettiva rilevanza del bacino e alle risorse disponibili.
Allegato B - Titolo II, par. 17	<i>“un eventuale rifiuto ingiustificato da parte dell’IA a fornire tali dati... può determinare l’attivazione di poteri di vigilanza”</i>	<i>“la mancata o incompleta trasmissione da parte del GU e/o IA dei dati economici, tecnici, commerciali, d’esercizio e di frequentazione entro termini congrui stabiliti dall’EA può dar luogo a decurtazione del corrispettivo o a escussione delle garanzie previste dal contratto di servizio in essere, oltre che alla tempestiva segnalazione all’Autorità per le valutazioni e gli interventi di competenza”.</i>	Con la formulazione della proposta di modifica si intende illustrare gli strumenti a disposizione degli Enti per superare eventuali asimmetrie informative, agevolando il tempestivo avvio delle procedure competitive.
Allegato B – Titolo II, par. 17 (termine per la	<i>“il SC richiede al Gestore Uscente (di</i>	<i>“E’ stabilito che il GU trasmetta i dati</i>	Con la formulazione della proposta di

trasmissione dei dati da parte del GU)	<i>seguito: GU) i dati necessari con congruo anticipo, in particolare nel caso in cui l'EA sia un ente diverso dal SC stesso e soprattutto laddove nel CdS non siano adeguatamente specificati gli obblighi di trasmissione dei dati con le relative tempistiche e penali” (par 17). Non viene tuttavia stabilito un termine perentorio entro cui il GU deve trasmettere i dati richiesti.</i>	<i>richiesti entro un termine perentorio non superiore a trenta giorni dalla richiesta, il cui decorso senza riscontro è equiparato al rifiuto ingiustificato ai fini dell'attivazione dei poteri di vigilanza dell'Autorità”</i>	modifica si intende offrire un parametro temporale certo e verificabile, che rafforzi l'effettività della previsione già condivisa dalla scrivente Associazione, riducendo il rischio di comportamenti dilatori da parte del Gestore Uscente.
--	--	--	---

2.4 Proporzionalità procedurale complessiva e ulteriore valorizzazione del patrimonio informativo dell'Autorità

Si richiama l'attenzione dell'Autorità su un profilo di carattere generale e trasversale all'intero impianto delle Linee guida, e cioè la complessità degli adempimenti istruttori, documentali e procedurali posti a carico degli Enti Affidanti che, se pur condivisibili, in mancanza di una idonea strutturazione degli stessi EA, produce nel complesso un effetto sistemico di deterrenza rispetto al ricorso al mercato, allungando e rendendo più incerto il percorso verso la gara rispetto al mantenimento delle gestioni in essere – con l'effetto, non voluto né favorito dal regolatore, di rendere preferibile nei fatti la persistenza dello *status quo*.

La scrivente Associazione è consapevole che buona parte di tali adempimenti risponde alla finalità, pienamente condivisibile, di ridurre l'asimmetria informativa degli EA rispetto alle Imprese Affidatarie, anche attraverso un contenuto minimo dei Contratti di Servizio, obblighi di rendicontazione in capo alle IA e la costituzione della data-room ai fini delle procedure di gara; è altresì consapevole che adempimenti di pari, se non maggiore, complessità gravano anche sugli affidamenti non competitivi, in ragione degli obblighi di motivazione qualificata e delle verifiche periodiche previsti dagli artt. 17, 30 e 31 del d.lgs. 201/2022. Si ritiene, tuttavia, che l'accumulo complessivo di tali adempimenti, per quanto ciascuno singolarmente ragionevole, meriti una riflessione in termini di proporzionalità complessiva, affinché la finalità di riequilibrio informativo non si traduca, nei fatti, in un onere sproporzionato rispetto alle risorse effettivamente disponibili presso gli Enti deputati a tali compiti, in particolare quelli di minori dimensioni.

A tale profilo si collega il tema della disponibilità di basi dati omogenee a supporto delle attività istruttorie degli Enti Affidanti. La scrivente Associazione è consapevole degli sforzi compiuti dall’Autorità in questa direzione, anche attraverso il *quality assessment* dei dati di contabilità regolatoria raccolti e la successiva messa a disposizione dei dati validati agli stakeholder, l’accesso concesso su richiesta agli Enti ai dati di contabilità regolatoria relativi ai propri Contratti di Servizio, nonché la trasmissione a Enti e Imprese dei benchmark dei rispettivi affidamenti ai fini di un confronto condiviso. Si auspica che tali iniziative possano essere ulteriormente sistematizzate e rese maggiormente conoscibili agli Enti Affidanti, in particolare rilevando il set di dati oggi richiesti almeno per linea di servizio.

Si suggerisce pertanto che l’Autorità valuti l’opportunità di proseguire e sistematizzare, anche tramite un rapporto sistemico con l’Osservatorio nazionale presso il MIT, tale raccolta dati per agevolare la creazione di un data base unico nazionale standardizzato e periodicamente aggiornato.

Si propongono pertanto, di seguito, alcune modifiche/integrazioni dell'attuale formulazione del testo.

Allegato B – Cronoprogramma (termine complessivo del percorso verso la gara)	<i>L'attuale formulazione non fissa un termine complessivo per il completamento del percorso verso la gara.</i>	<i>“Si individua, quale termine di riferimento tendenziale, un periodo complessivo non superiore a un anno tra la pubblicazione dell'avviso di pre-informazione e l'invio delle lettere di invito o la pubblicazione del bando”</i>	Con la formulazione della proposta di modifica si intende chiarire che la riduzione dei tempi di costruzione dei dati si tradurrebbe in una riduzione sostanziale della durata complessiva del procedimento, resa concretamente raggiungibile dalla messa a sistema del set informativo di cui sopra.
--	---	--	---

Si segnala, altresì, come l’assenza di un termine massimo complessivo per le sospensioni dei termini istruttori disposte dall’Autorità per esigenze di approfondimento corra il rischio di esporre gli Enti a una durata del procedimento potenzialmente indeterminata e come la relazione *ex art. 14* del D. Lgs. n. 201/2022 e la RdL, pur riguardando in ampia misura i medesimi contenuti, siano tuttora configurate come due documenti distinti, con conseguente duplicazione degli oneri di redazione.

Si osserva, inoltre, come l’applicazione di un unico schema-tipo della RdL, evidentemente concepito per gli affidamenti di maggiore complessità, anche ai bacini di dimensione contenuta determini un carico istruttorio troppo oneroso rispetto all’entità dell’affidamento; nello stesso senso, l’onere di un confronto

quantitativo tra più configurazioni alternative di lotti dovrebbe poter essere semplificato, per gli Enti di minori dimensioni, limitandolo al raffronto con l'assetto vigente.

Si suggerisce, infine, di chiarire che il richiamo, al paragrafo 31 e nella relativa nota 15, alla comunicazione dell'Autorità in materia di verifica del "fallimento di mercato" costituisce un ausilio operativo per gli Enti e non trasforma tale atto in un obbligo di conformazione, nonché di definire un termine minimo, non inferiore a dodici mesi prima della scadenza del Contratto di Servizio vigente, entro cui l'EA deve avviare la costituzione della data-room, in luogo del generico riferimento al "largo anticipo" attualmente previsto ai paragrafi 126-127.

Si segnala, inoltre, l'opportunità di chiarire la sequenza tra il Parere dell'Autorità sulla RdL e l'invio della RdA: si suggerisce che quest'ultima possa essere trasmessa soltanto dopo che il primo Parere sulla RdL sia stato rilasciato, stante il carattere logico-sequenziale del processo, e che la nuova versione della RdL pubblicata a seguito del Parere illustri e motivi espressamente le modifiche apportate in ottemperanza alle osservazioni dell'Autorità.

Si propongono pertanto, di seguito, ulteriori modifiche/integrazioni dell'attuale formulazione del testo.

Elemento delle Linee guida oggetto di osservazione	Testo attuale	Proposta di formulazione	Motivazione sintetica
Allegato B – Titoli II-V (asimmetria tra percorso a gara e mantenimento delle gestioni in essere)	<i>Il percorso a gara richiede RdL, RdA, PEFS e matrice dei rischi, senza un principio di proporzionalità esplicito rispetto al percorso di mantenimento delle gestioni in essere.</i>	Si propone di introdurre un paragrafo del seguente tenore: <i>“L'intensità degli adempimenti istruttori è differenziata in ragione della dimensione e della complessità dell'affidamento [disciplinare esplicitamente]”</i>	La formulazione della proposta di modifica intende evitare che l'asimmetria procedurale tra i due percorsi disincentivi il ricorso al mercato indipendentemente dal merito delle scelte gestionali.
Allegato B – par. 52-53 e 116-120 (termine massimo per le sospensioni istruttorie; relazione ex art. 14 e RdL)	<i>“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</i>	Si propone di introdurre un paragrafo del seguente tenore: <i>“Il termine massimo complessivo per la sospensione dei termini istruttori non può essere superiore a 45 giorni”</i> Si propone, inoltre, di introdurre un paragrafo del seguente tenore:	Con la formulazione della proposta di modifica si intende evitare che l'assenza di un tetto massimo esponga gli Enti a una durata del procedimento indeterminata ed eliminare la duplicazione documentale tra atti

	<i>richiesto dagli Uffici dell'Autorità” (par. 52); “le valutazioni che dovranno essere illustrate nella relazione ex art. 14 [...] si rilevano possibili sovrapposizioni almeno rispetto ai dati che devono essere analizzati [...] e che confluiscono nella RdL” (par 61). Non viene tuttavia stabilito un termine massimo complessivo per le sospensioni istruttorie.</i>	<i>“I contenuti della relazione ex art. 14 del D.L.gs. n. 201/2022 possono essere assorbiti all’interno della RdL, quale sua sezione dedicata”</i>	sostanzialmente coincidenti.
Allegato B – par. 31 e nota 15 (consultazione preventiva di mercato); par. 126-127 (costituzione della data-room)	<i>Il par. 31 richiama la comunicazione ART in materia di verifica del fallimento di mercato senza chiarirne il valore non vincolante; i par. 126-127 richiedono la costituzione della data-room “con largo anticipo” rispetto alla scadenza del CdS, senza un termine espresso.</i>	Si propone di inserire un paragrafo del seguente tenore: <i>“La comunicazione ART di cui sopra costituisce un ausilio operativo e non un obbligo cogente di conformazione”.</i> Si propone, inoltre, di inserire un paragrafo del seguente tenore: <i>“E’ stabilito un termine minimo, non inferiore a dodici mesi prima della scadenza del CdS vigente, entro cui l’EA deve avviare la costituzione della data-room”</i>	Con la proposta di modifica si intende chiarire che la comunicazione ART non ha valore cogente e rendere certo e verificabile un adempimento oggi rimesso a una formula particolarmente ampia.
Allegato B – par. 53 (sequenza tra Parere sulla RdL e invio della RdA)	<i>La RdA è inviata all’Autorità soltanto dopo che il Parere sulla RdL è stato rilasciato; la nuova versione della RdL pubblicata a seguito del Parere evidenzia nel testo le modifiche apportate.</i>	<i>“La RdA può essere trasmessa soltanto dopo che il primo Parere sulla RdL sia stato rilasciato; la nuova versione della RdL pubblicata illustra e motiva espressamente le modifiche apportate in ottemperanza al Parere”</i>	Garantire una gestione più agevole e speditiva del percorso di adeguamento della RdL e della RdA, evitando incertezze sulla corretta sequenza procedurale.

2.5 Subentro nei beni strumentali e nel materiale rotabile

In relazione alla disciplina del subentro nei beni strumentali, si ritiene opportuno precisare che, a fronte dell'obbligo del proprietario di mettere a disposizione del subentrante il bene oggetto di contribuzione e vincolo di destinazione (par. 67), si accompagni un corrispondente obbligo del subentrante di rilevare il bene medesimo.

Si segnala, inoltre, l'opportunità di chiarire le modalità di rettifica del valore di subentro nei casi in cui la contabilità aziendale del proprietario preveda tempi di ammortamento del contributo difforni da quelli del bene e da quelli individuati come vincolo di destinazione (par. 68), nonché di chiarire se le attività di asseverazione del valore di subentro del materiale rotabile e di certificazione del valore contabile (par. 70 e 73) possano essere condotte al momento dell'effettivo subentro, prevedendo nella documentazione di gara i meccanismi necessari a rendere indenne l'Impresa Affidataria da eventuali differenze tra il valore indicato in sede di gara e quello effettivo.

Con riferimento, infine, alla facoltà per l'EA di inserire nella documentazione di affidamento e nel Contratto di Servizio clausole che disciplinano la messa a disposizione, da parte del Gestore Uscente, e l'obbligo di subentro, da parte del successivo affidatario, dei beni interessati (par. 74), si suggerisce di esplicitare che tale possibilità riguardi i beni contribuiti in conto esercizio, realizzati e/o acquistati dall'Impresa Affidataria nell'ambito dell'affidamento mediante le risorse del corrispettivo contrattuale, così da rafforzare la contendibilità del successivo affidamento anche per i concorrenti privi di impianti propri.

Si segnala, inoltre, l'opportunità di prevedere una procedura semplificata di censimento e classificazione per i beni strumentali di valore stimato inferiore a una soglia individuata dall'Autorità, in luogo dell'applicazione indistinta dell'apparato di classificazione (essenziale/indispensabile/commerciale, condivisibile/non condivisibile, duplicabile/non duplicabile a costi socialmente sostenibili) previsto per i beni di maggior valore, che risulta sproporzionato se riferito a beni di modesto valore economico.

Si suggerisce, infine, di chiarire che il ricorso a modelli contrattuali di tipo Fleet-as-a-Service per il rinnovo del parco mezzi, richiamato al par. 74 e al Quesito 3 quale mera facoltà rimessa alla valutazione dell'EA, sia accompagnato da indicazioni operative circa le relative modalità di inserimento nella documentazione di affidamento e nel Contratto di Servizio, al fine di favorirne l'effettivo utilizzo da parte degli Enti.

Si propone pertanto, di seguito, una modifica/integrazione dell'attuale formulazione del testo.

Elemento delle Linee guida oggetto di osservazione	Testo attuale	Proposta di formulazione	Motivazione sintetica
Allegato B – par. 67, 68, 70, 73 e 74 (subentro nei beni strumentali)	<i>Le previsioni relative al subentro nei beni strumentali non chiariscono i profili sopra illustrati.</i>	“Si precisa che: (i) all’obbligo del proprietario di messa a disposizione del bene corrisponde un corrispondente obbligo del subentrante di rilevarlo; (ii) le attività di asseverazione e certificazione possono essere condotte al momento dell’effettivo subentro, con meccanismi di indennizzo per l’IA; (iii) che la facoltà di cui al par. 74 riguarda i beni contribuiti in conto esercizio”	Con la formulazione della proposta di modifica si intende garantire certezza giuridica ed economica agli operatori, favorendo la contendibilità dei successivi affidamenti e prevenendo contenziosi in sede di subentro.
Allegato B – par. 62-74 (censimento e classificazione dei beni di valore contenuto)	<i>L’apparato di classificazione dei beni si applica indistintamente, a prescindere dal relativo valore.</i>	“E’ prevista una procedura di censimento semplificata per i beni di valore stimato inferiore alla soglia di € ...[disciplinare esplicitamente]”	Con la proposta di modifica si intende evitare un onere istruttorio sproporzionato rispetto al valore dei beni censiti e favorire l’effettivo utilizzo di modelli contrattuali innovativi per il rinnovo del parco mezzi.

2.6 Sistema degli indicatori di qualità (KPI) e Coefficiente di Monitoraggio della Qualità (CMQ)

Si osserva come la coesistenza di due distinti sistemi di indicatori – i KPI di efficacia/efficienza del servizio previsti dalla delibera n. 154/2019 e il Coefficiente di Monitoraggio della Qualità (CMQ) di cui alla delibera n. 53/2024, richiamati entrambi ai paragrafi 75-85 dell’Allegato B con propri target, modalità di rilevazione e meccanismi di premialità/penalità – imponga agli Enti Affidanti e ai Gestori un doppio sistema di monitoraggio, con evidente aggravio degli oneri amministrativi e rischio di sovrapposizione, se non di divergenza, tra gli esiti restituiti dai due sistemi.

Si suggerisce pertanto di unificare, ove possibile, i due sistemi di indicatori in un unico set di KPI, comprensivo del CMQ, che integri le finalità di entrambi senza duplicare gli adempimenti di rilevazione e reporting a carico dei soggetti coinvolti.

Si suggerisce, inoltre, di consentire all'EA di avvalersi, ai fini della rilevazione e rendicontazione dei KPI, del medesimo flusso di dati che l'IA è già tenuta a trasmettere al National Access Point e all'Autorità per la contabilità regolatoria, anziché richiedere una trasmissione separata e duplicata delle medesime informazioni.

2.7 Costruzione del PEFS: consolidamento delle fonti

Si segnala, infine, come la costruzione del Piano Economico-Finanziario Sostenibile (PEFS) richieda, allo stato, la messa a sistema di fonti distinte e non sempre tra loro coordinate: i costi di riferimento di cui alla delibera n. 91/2026, il costo standard di cui al D.M. 157/2018, la matrice dei rischi contrattuale e gli ulteriori parametri previsti dalle Linee guida. Tale frammentazione delle fonti espone gli Enti Affidanti, in particolare quelli di minori dimensioni, al rischio di errori di coordinamento tra i diversi riferimenti normativi e regolatori.

Si suggerisce, pertanto, che l'Autorità fornisca un unico modello applicativo consolidato, che integri le diverse fonti in uno strumento di calcolo guidato, agevolando la corretta predisposizione del PEFS da parte degli Enti.

2.8 Clausola sociale e applicazione della contrattazione di secondo livello

Con riguardo alla clausola sociale disciplinata al paragrafo 128 dell'Allegato B, si osserva che la previsione dell'obbligo di applicazione, in capo all'Impresa Affidataria, del contratto di secondo livello o territoriale applicato dal Gestore Uscente ha generato, in sede di consultazione, numerose incertezze applicative. Le organizzazioni sindacali tendono infatti a richiedere un vincolo di immutabilità della contrattazione di secondo livello, spesso eterogenea anche all'interno di uno stesso Gestore Uscente, con l'effetto di irrigidire la procedura di gara e di vincolare, di fatto, il nuovo affidatario ai costi e all'organizzazione del gestore uscente, ostacolando l'efficientamento del servizio.

Si ritiene pertanto opportuno chiarire che l'applicazione del contratto di secondo livello sia vincolante per l'Impresa Affidataria limitatamente al primo anno di gestione, in coerenza con le garanzie minime previste dall'art. 3, par. 3, secondo periodo, della direttiva 2001/23/CE, richiamate dall'art. 48, comma 7, lett. e), del D.L. n. 50/2017; si segnala, al riguardo, l'opportunità di un migliore coordinamento tra il par. 128 dell'Allegato B e tale ultima disposizione, che non risulta ivi espressamente richiamata pur essendolo in altre parti del testo.

Si osserva, infine, con riferimento al paragrafo 129, che la procedura di individuazione del personale interessato all'applicazione della clausola sociale non appare compatibile con l'emersione, nell'ambito delle procedure di consultazione sindacale, di un'indisponibilità individuale dei singoli lavoratori al

trasferimento, non prevista dalla disciplina in materia di tutela dei lavoratori in caso di trasferimento d'azienda.

Si propone pertanto, di seguito, una modifica/integrazione dell'attuale formulazione del testo.

Elemento delle Linee guida oggetto di osservazione	Testo attuale	Proposta di formulazione	Motivazione sintetica
Allegato B – par. 128 e 129 (clausola sociale)	<i>Il par. 128 impone all'IA l'applicazione del contratto di secondo livello o territoriale del Gestore Uscente, senza limiti temporali né coordinamento esplicito con l'art. 48, comma 7, lett. e), del d.l. 50/2017; il par. 129 prevede una procedura di individuazione del personale interessato.</i>	<i>“L'applicazione del contratto di secondo livello o territoriale del Gestore Uscente è vincolante per l'Impresa Affidataria limitatamente al primo anno di gestione, in linea con il disposto di cui all'art. 48, comma 7, lett. e), del D.L. n. 50/2017”.</i> Si propone, inoltre, di sopprimere, al par. 129, il riferimento a una indisponibilità individuale dei lavoratori al trasferimento in sede di consultazione sindacale.	La formulazione della proposta di modifica si intende ridurre le incertezze applicative della clausola sociale, evitando che la contrattazione di secondo livello del gestore uscente si traduca in un vincolo permanente per il nuovo affidatario, e assicurare la coerenza della disciplina con le fonti normative di riferimento.

2.9 Adeguatezza delle strutture e delle risorse dei soggetti regolatori locali

Da ultimo, la scrivente Associazione ritiene doveroso richiamare l'attenzione di Codesta Spett. le Autorità su un profilo di carattere generale.

Svolgere in maniera compiuta i ruoli, complessi e rilevanti per l'intero Paese, di SC, di EA e di Ente locale titolare dei servizi di trasporto pubblico locale presuppone una strutturazione organizzativa e tecnica di tali soggetti che, allo stato, risulta, nella maggior parte dei casi, ben lungi dall'essere realizzata. L'articolato quadro di adempimenti e di azioni delineato dalla Delibera n. 101/2026 dovrebbe pertanto indurre i soggetti istituzionalmente competenti a interrogarsi se sia davvero possibile regolare, a livello locale, un sistema così complesso senza disporre di strutture di regolazione adeguatamente organizzate e di risorse economiche sufficienti allo scopo. In tale prospettiva, appare utile che siano approfonditi gli effetti che un investimento mirato sulla regolazione locale, teso a renderla operativamente efficace, potrebbe produrre in termini di efficientamento della spesa pubblica e di incremento dell'efficacia dei servizi offerti ai cittadini.

Si segnala, in particolare, come la necessità per i soggetti pubblici che svolgono esercizio associato di funzioni, quali le Agenzie, di attingere, per la propria dotazione di personale, alle sole graduatorie dell'Ente di riferimento renda ulteriormente difficoltoso il reperimento delle professionalità più qualificate, limitando di fatto la platea dei candidati disponibili.

A tale riguardo, si segnala altresì l'opportunità di sviluppare una contabilità regolatoria in capo a ciascun Ente locale titolare del servizio, quale presupposto per un'effettiva partecipazione informata ai processi di affidamento – profilo che si intreccia, peraltro, con quello, già richiamato al punto 2.4 del presente documento, della disponibilità di adeguate basi dati a livello nazionale e locale.