
AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI

Consultazione sui documenti contenenti gli schemi di atti recanti le Linee guida per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico ferroviario e le
Linee guida per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico su strada

OSSERVAZIONI DI U.DI.CON. APS

U.Di.Con. A.P.S. – Unione per la Difesa dei Consumatori, iscritta nell'elenco delle Associazioni dei Consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale di cui all'art. 137 del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 e membro del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU), interviene nell'ambito della Consultazione in epigrafe formulando le seguenti osservazioni.

La scrivente Associazione valuta positivamente l'impostazione delle Linee guida, con particolare riferimento all'attenzione riservata alla qualità del servizio, all'accessibilità, alla domanda debole, alla trasparenza dei dati e alla partecipazione degli utenti. Si ritiene tuttavia opportuno rafforzare alcuni profili affinché tali principi trovino concreta ed effettiva applicazione nelle procedure di affidamento e nei successivi contratti di servizio.

A. Linee guida per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico ferroviario

Punto delle Linee Guida	Citazione del testo oggetto di osservazione/proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione / motivazioni
Punto 12	«Nello sviluppo delle analisi di propria competenza è auspicabile che il SC valuti di coinvolgere altri soggetti, tra i quali in particolare gli EA – sia titolari dei CdS vigenti, sia di quelli che saranno stipulati allo scadere di questi ultimi – nonché gli enti locali (Comuni, Province, ecc.) al fine di acquisire elementi utili a ottenere un'adeguata conoscenza dei contesti locali, sia sotto il profilo della domanda che dell'offerta di servizi erogata, oltre che di qualsiasi altro	Aggiungere in chiusura del punto: «Nell'ambito di tale coinvolgimento, il SC assicura in via prioritaria il confronto con le associazioni dei consumatori iscritte nell'elenco di cui all'art. 137 del Codice del Consumo e rappresentate nel Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU), in ragione della loro rappresentatività a livello nazionale, ferma restando la possibilità di coinvolgere gli ulteriori soggetti rappresentativi degli utenti individuati nelle presenti Linee guida.»	U.Di.Con. ritiene opportuno che, nell'ambito delle attività finalizzate ad acquisire un'adeguata conoscenza della domanda e delle esigenze dell'utenza, sia espressamente riconosciuto un coinvolgimento prioritario alle associazioni dei consumatori rappresentative a livello nazionale. L'iscrizione nell'elenco di cui all'art. 137 del Codice del Consumo presuppone il possesso di specifici requisiti di rappresentatività nazionale e giustifica, pertanto, una particolare considerazione del relativo contributo nell'interlocuzione con il SC. Tale previsione non esclude il coinvolgimento delle associazioni regionali, dei comitati degli utenti e degli ulteriori soggetti contemplati dalle Linee guida, ma consente di valorizzare prioritariamente il contributo

	aspetto che possa risultare utile per le valutazioni del SC.»		delle organizzazioni cui l'ordinamento riconosce una rappresentatività su scala nazionale.
Punto 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 [...] e utilizza dati variegati per tipologia, fonte e soggetto detentore, combinandoli tra di loro al fine di ottenere un quadro esaustivo della domanda di	Aggiungere in chiusura del punto: «Nell'ambito di tale analisi, il SC differenzia le valutazioni in funzione delle caratteristiche dimensionali e del grado di urbanizzazione dei territori interessati. Nei grandi centri urbani e nelle aree metropolitane, l'analisi considera espressamente i livelli di congestione e il potenziale contributo del servizio ferroviario alla riduzione del traffico privato e al trasferimento modale verso il trasporto collettivo, con particolare riguardo ai flussi pendolari e alle fasce orarie di maggiore domanda. Nei centri urbani di minore dimensione, la	U.Di.Con. ritiene opportuno che l'analisi della domanda tenga conto delle significative differenze esistenti tra i diversi contesti territoriali. Nei grandi centri urbani e nelle aree metropolitane, caratterizzati da maggiori livelli di congestione e da elevati flussi pendolari, il servizio ferroviario può assumere una funzione particolarmente rilevante ai fini della riduzione dell'utilizzo del mezzo privato e del decongestionamento urbano. Nei centri di minore dimensione assumono invece maggiore rilievo le esigenze di accessibilità e di collegamento del territorio. Una maggiore differenziazione dell'analisi consentirebbe pertanto di calibrare la successiva programmazione dell'offerta sulle specifiche esigenze dei diversi bacini di mobilità.

	mobilità effettiva, potenziale e debole espressa dal bacino di mobilità.»	valutazione tiene prioritariamente conto delle esigenze di accessibilità, connettività territoriale e continuità del servizio, in relazione alle caratteristiche effettive della domanda.»	
Punto 19	«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.»	Dopo il periodo citato, inserire: «Ai fini della stima della domanda potenziale, il SC, sentite le associazioni dei consumatori, effettua specifiche indagini sulle motivazioni di non utilizzo del servizio da parte dei non utenti, in coerenza con la disciplina delle condizioni minime di qualità applicabile al settore.»	L'integrazione proposta coordina le Linee guida con la Misura 5 della delibera ART n. 16/2018, che prevede, ai fini della valutazione della domanda potenziale, lo svolgimento di specifiche indagini sulle motivazioni di non utilizzo del servizio, sentite le associazioni dei consumatori. Il richiamo espresso nel punto 19 renderebbe più chiaro e coerente il raccordo tra la fase di pianificazione della domanda e la regolazione vigente.
Punto 30	«I servizi efficaci nel soddisfare la domanda debole spaziale sono di	Aggiungere in chiusura del punto: «Nella definizione dei servizi a chiamata, il SC	La crescente digitalizzazione dei servizi di mobilità non deve tradursi in una barriera all'accesso,

	tipologia diversa in base al contesto di riferimento: per spostamenti di breve distanza la domanda debole può essere soddisfatta mediante servizi di trasporto a chiamata [...]»	assicura che le modalità di prenotazione e assistenza non siano esclusivamente digitali, prevedendo almeno un canale alternativo accessibile, anche telefonico, proporzionato alle caratteristiche del servizio e dell'utenza.»	soprattutto per le categorie cui i servizi a chiamata sono frequentemente destinati. La proposta preserva i benefici delle soluzioni digitali, assicurando al contempo un canale alternativo per gli utenti che presentino difficoltà nell'utilizzo di strumenti digitali.
Punto 39	«[...] per le altre categorie di utenza il SC, al fine di ridurre le compensazioni finanziarie, fissa le tariffe tenendo conto della disponibilità a pagare [...] e in funzione degli standard di qualità del servizio [...]»	Aggiungere in chiusura del punto: «L'utilizzo della disponibilità a pagare è accompagnato da una valutazione degli effetti distributivi e dell'impatto sull'accessibilità economica del servizio, con particolare riguardo agli utenti privi di alternative modali effettive.	Le Linee guida già fanno salvi i principi di universalità, accessibilità tariffaria e tutela delle categorie meritevoli. L'integrazione proposta non duplica tali principi, ma introduce una verifica esplicita degli effetti distributivi della tariffazione basata sulla disponibilità a pagare, così da evitare che la riduzione delle compensazioni finanziarie produca effetti sproporzionati su utenti che dispongono di limitate alternative di mobilità.
Punto 41	«Per l'aggiornamento delle tariffe il SC adotta un sistema che	Aggiungere in chiusura del punto: «L'atto con cui è disposto l'aggiornamento	La Misura 27 della delibera n. 154/2019 già incorpora, con riferimento ai servizi di TPL, la qualità

	tenga conto anche della qualità del servizio, ai sensi di quanto disposto dalla delibera n. 154/2019.»	tariffario dà evidenza, in forma chiara e accessibile, dei parametri utilizzati e, in particolare, del contributo della qualità del servizio alla variazione tariffaria. In caso di applicazione del metodo del price-cap di cui alla Misura 27 della delibera n. 154/2019, sono resi conoscibili il valore dell'indicatore Q e gli indicatori sottostanti; in ogni caso, sono esplicitate le modalità attraverso cui l'aggiornamento risulta funzionale al progressivo miglioramento della qualità del servizio.»	del servizio nel meccanismo di aggiornamento tariffario. La proposta non introduce quindi un ulteriore vincolo sulla tariffa, ma rafforza la trasparenza verso gli utenti, consentendo di comprendere in che modo la qualità erogata e percepita abbia inciso concretamente sull'aggiornamento.
Punto 96	«Nel PAD sono altresì disciplinati obblighi di fornitura delle informazioni (dati, indicatori ecc..) accessibili a terzi che	Aggiungere: «Le informazioni relative alle eventuali misure di ristoro sono rese disponibili, nella Carta della Qualità o in apposita sezione facilmente accessibile, in	Il punto 96 assicura già la conoscibilità dei risultati qualitativi che possono abilitare misure di ristoro. L'integrazione proposta concentra l'attenzione sull'effettiva fruibilità dell'informazione da parte del

	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.»	forma chiara e immediatamente fruibile dagli utenti, con indicazione delle condizioni di spettanza, dell'eventuale automaticità del ristoro o necessità di presentare istanza, nonché dei termini, dei canali e delle modalità per ottenerlo.»	consumatore, rendendo immediatamente comprensibili condizioni, procedure e canali attraverso i quali accedere alle eventuali misure di ristoro previste.
Punto 100	«In conformità a quanto disposto dalla Misura 4 della delibera n. 154/2019, l'EA è tenuto ad avviare una fase di consultazione preventiva dei soggetti portatori d'interesse, tra cui in particolare: il GU e le altre imprese ferroviarie, i viaggiatori e le loro associazioni, i fornitori e i proprietari di beni strumentali [...]»	Sostituire le parole "i viaggiatori e le loro associazioni" con: «i viaggiatori e le loro associazioni, con particolare riferimento alle associazioni dei consumatori iscritte nell'elenco di cui all'art. 137 del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 e rappresentate nel Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU)».	U.Di.Con. ritiene opportuno che le Linee guida individuino espressamente, nell'ambito delle rappresentanze dell'utenza chiamate a partecipare alla consultazione preventiva, le associazioni dei consumatori rappresentative a livello nazionale. L'iscrizione nell'elenco di cui all'art. 137 del Codice del Consumo è subordinata al possesso di specifici requisiti di rappresentatività nazionale e consente pertanto di individuare soggetti qualificati a rappresentare in maniera strutturata e trasversale gli interessi dei consumatori e degli utenti. La

			precisazione proposta non limita la partecipazione degli ulteriori soggetti rappresentativi dell'utenza, ma assicura che, nell'ambito della consultazione, sia espressamente valorizzato il contributo delle associazioni rappresentate nel CNCU.
Punto 101	«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 [...]»	Sostituire il periodo con: «trasmettere comunicazione “dedicata” di avvio della procedura alle associazioni dei consumatori iscritte al CNCU, oltre altri stakeholder ritenuti opportuni.»	La consultazione preventiva dei viaggiatori e delle loro associazioni è già obbligatoria (Delibera ART n. 154/2019, Allegato A, Misura 4, punto 7). La comunicazione diretta, invece, è prevista solo in via eventuale. La proposta mira a rendere effettiva la partecipazione delle rappresentanze dell'utenza, evitando che la sola pubblicazione sul sito istituzionale si traduca, in concreto, in una conoscibilità meramente formale della procedura.

B. Linee guida per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico su strada

Punto delle Linee Guida	Citazione del testo oggetto di osservazione/proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione / motivazioni
Punto 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 [...] 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 [...]».	Aggiungere in chiusura del punto: «Nell'ambito di tale coinvolgimento, il SC assicura in via prioritaria il confronto con le associazioni dei consumatori iscritte nell'elenco di cui all'art. 137 del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 e rappresentate nel Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU), in ragione della loro rappresentatività a livello nazionale, ferma restando la possibilità di coinvolgere gli ulteriori soggetti rappresentativi degli utenti individuati nelle presenti Linee guida.»	U.Di.Con. ritiene opportuno che, nell'ambito delle attività finalizzate ad acquisire un'adeguata conoscenza della domanda e delle esigenze dell'utenza, sia espressamente riconosciuto un coinvolgimento prioritario alle associazioni dei consumatori rappresentative a livello nazionale. L'iscrizione nell'elenco di cui all'art. 137 del Codice del Consumo presuppone il possesso di specifici requisiti di rappresentatività nazionale e giustifica, pertanto, una particolare considerazione del relativo contributo nell'interlocuzione con il SC. Tale previsione non esclude il coinvolgimento delle associazioni regionali, dei

			comitati degli utenti e degli ulteriori soggetti contemplati dalle Linee guida, ma consente di valorizzare prioritariamente il contributo delle organizzazioni cui l'ordinamento riconosce una rappresentatività su scala nazionale.
Punto 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 [...] combinandoli tra di loro al fine di ottenere un quadro esaustivo della domanda di mobilità effettiva, potenziale e	Aggiungere in chiusura del punto: «Nell'ambito di tale analisi, il SC differenzia le valutazioni in funzione delle caratteristiche dimensionali, della densità insediativa e del grado di urbanizzazione dei territori interessati. Nei grandi centri urbani e nelle aree metropolitane, l'analisi considera espressamente i livelli di congestione e il potenziale contributo del trasporto pubblico alla riduzione del traffico privato e al trasferimento modale verso il trasporto collettivo, con particolare	U.Di.Con. ritiene opportuno che l'analisi della domanda tenga conto delle significative differenze esistenti tra i diversi contesti territoriali. Nei grandi centri urbani e nelle aree metropolitane, caratterizzati da maggiori livelli di congestione e da elevati flussi pendolari, il trasporto pubblico su strada può assumere una funzione essenziale ai fini della riduzione dell'utilizzo del mezzo privato, del decongestionamento urbano e dell'incremento della quota modale del trasporto collettivo. Nei centri di minore

	debole espressa dal bacino di mobilità.»	riguardo ai flussi pendolari e alle fasce orarie di maggiore domanda. Nei centri urbani di minore dimensione e nelle aree a minore densità insediativa, la valutazione tiene prioritariamente conto delle esigenze di accessibilità, copertura territoriale, connettività e continuità del servizio, in relazione alle caratteristiche effettive della domanda.»	dimensione e nelle aree meno densamente popolate assumono invece maggiore rilievo le esigenze di accessibilità, capillarità e continuità dei collegamenti. Una maggiore differenziazione dell'analisi consentirebbe pertanto di calibrare la successiva programmazione dell'offerta sulle specifiche esigenze dei diversi bacini di mobilità.
Punto 19	«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	Dopo il periodo citato, inserire: «Ai fini della stima della domanda potenziale, il SC, sentite le associazioni dei consumatori, effettua specifiche indagini sulle motivazioni di non utilizzo del servizio da parte dei non utenti, in coerenza con la disciplina delle condizioni minime di qualità applicabile al settore.»	L'integrazione proposta coordina le Linee guida con la Misura 6 della delibera ART n. 53/2024, che prevede, ai fini della valutazione della domanda potenziale, lo svolgimento di specifiche indagini sulle motivazioni di non utilizzo del servizio, sentite le associazioni dei consumatori. Il richiamo espresso nel punto 19 renderebbe più chiaro e coerente il raccordo

	matematici comportamentali di simulazione trasportistica.»		tra la fase di pianificazione della domanda e la regolazione vigente.
Punto 30	«[...] 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) [...]»	Aggiungere in chiusura del punto: «Nella definizione dei servizi flessibili o a chiamata, il SC assicura che le modalità di prenotazione e assistenza non siano esclusivamente digitali, prevedendo almeno un canale alternativo accessibile, anche telefonico, proporzionato alle caratteristiche del servizio e dell'utenza.»	La crescente digitalizzazione dei servizi di mobilità non deve tradursi in una barriera all'accesso, soprattutto nelle aree a domanda debole e per le categorie di utenza maggiormente fragili. La proposta preserva i benefici delle piattaforme digitali, assicurando al contempo un canale alternativo per gli utenti che presentino difficoltà nell'utilizzo di strumenti digitali.
Punto 39	«[...] per le altre categorie di utenza il SC, al fine di ridurre le compensazioni finanziarie, fissa le tariffe tenendo conto della	Aggiungere in chiusura del punto: «L'utilizzo della disponibilità a pagare è accompagnato da una valutazione degli effetti distributivi e dell'impatto	Le Linee guida già fanno salvi i principi di universalità, accessibilità tariffaria e tutela delle categorie meritevoli. L'integrazione proposta non duplica tali principi, ma

	disponibilità a pagare [...] e in funzione degli standard di qualità del servizio [...]»	sull'accessibilità economica del servizio, con particolare riguardo agli utenti privi di alternative modali effettive.»	introduce una verifica esplicita degli effetti distributivi della tariffazione basata sulla disponibilità a pagare, così da evitare che la riduzione delle compensazioni finanziarie produca effetti sproporzionati su utenti che dispongono di limitate alternative di mobilità.
Punto 41	«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.»	Aggiungere in chiusura del punto: «L'atto con cui è disposto l'aggiornamento tariffario dà evidenza, in forma chiara e accessibile, dei parametri utilizzati e, in particolare, del contributo della qualità del servizio alla variazione tariffaria. In caso di applicazione del metodo del price-cap di cui alla Misura 27 della delibera n. 154/2019, sono resi conoscibili il valore dell'indicatore Q e gli indicatori sottostanti; in ogni caso, sono esplicitate le modalità attraverso cui	La Misura 27 della delibera n. 154/2019 già incorpora, con riferimento ai servizi di TPL, la qualità del servizio nel meccanismo di aggiornamento tariffario. La proposta non introduce quindi un ulteriore vincolo sulla tariffa, ma rafforza la trasparenza verso gli utenti, consentendo di comprendere in che modo la qualità erogata e percepita abbia inciso concretamente sull'aggiornamento.

		l'aggiornamento risulta funzionale al progressivo miglioramento della qualità del servizio.»	
Punto 84	«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.»	Aggiungere: «Le informazioni relative alle eventuali misure di ristoro sono rese disponibili, nella Carta della Qualità o in apposita sezione facilmente accessibile, in forma chiara e immediatamente fruibile dagli utenti, con indicazione delle condizioni di spettanza, dell'eventuale automaticità del ristoro o necessità di presentare istanza, nonché dei termini, dei canali e delle modalità per ottenerlo.»	Il punto 84 assicura già la conoscibilità dei risultati qualitativi che possono abilitare misure di ristoro. L'integrazione proposta si concentra pertanto sulla concreta fruibilità delle informazioni necessarie per accedere alle eventuali misure di ristoro previste.
Punto 88	«In conformità a quanto disposto dalla Misura 4 della delibera n. 154/2019, l'EA è tenuto ad avviare una fase di consultazione	Sostituire le parole "i viaggiatori e le loro associazioni" con: «i viaggiatori e le loro associazioni, con particolare riferimento alle associazioni dei consumatori iscritte	U.Di.Con. ritiene opportuno che le Linee guida individuino espressamente, nell'ambito delle rappresentanze dell'utenza chiamate a partecipare alla consultazione preventiva, le

	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 [...].».	nell'elenco di cui all'art. 137 del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 e rappresentate nel Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU)».	associazioni dei consumatori rappresentative a livello nazionale. L'iscrizione nell'elenco di cui all'art. 137 del Codice del Consumo è subordinata al possesso di specifici requisiti di rappresentatività nazionale e consente pertanto di individuare soggetti qualificati a rappresentare in maniera strutturata e trasversale gli interessi dei consumatori e degli utenti. La precisazione proposta non limita la partecipazione degli ulteriori soggetti rappresentativi dell'utenza previsti dalle Linee guida, ma assicura che, nell'ambito della consultazione, sia espressamente valorizzato il contributo delle associazioni rappresentate nel CNCU.
Punto 89	«qualora ritenuto opportuno, trasmettere comunicazione	Sostituire il periodo con: «trasmettere comunicazione "dedicata" di avvio della	La consultazione preventiva dei viaggiatori e delle loro associazioni è già obbligatoria

	“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 [...]»	procedura alle associazioni dei consumatori, nonché ai rappresentanti degli utenti abbonati per il tramite di Comitati muniti di un adeguato grado di rappresentatività, come definiti nelle presenti Linee guida, mediante inoltro via e- mail della documentazione di supporto.»	(Allegato A alla delibera ART n. 154/2019, Misura 4,). La comunicazione diretta, invece, è prevista solo in via eventuale. La proposta mira a rendere effettiva la partecipazione delle rappresentanze dell’utenza, evitando che la sola pubblicazione sul sito istituzionale si traduca, in concreto, in una conoscibilità meramente formale della procedura.
--	--	--	---

Ringraziando l’Autorità per l’opportunità offerta di contribuire al procedimento di consultazione, U.Di.Con. A.P.S. auspica che le osservazioni formulate possano concorrere al rafforzamento della tutela degli utenti e della qualità dei servizi di trasporto pubblico.

La scrivente Associazione si riserva, inoltre, di formulare eventuali ulteriori osservazioni, precisazioni o integrazioni che dovessero rendersi opportune nel prosieguo del procedimento.

Distinti saluti.

Roma, 14/09/2026



U.Di.Con. APS

Ufficio Legale