

Ufficio Regolazione economica dei servizi di mobilità

**REVISIONE DELLA DELIBERA N. 154/2019 IN ADEGUAMENTO ALLE
DISPOSIZIONI DEL DECRETO LEGISLATIVO 23 DICEMBRE 2022, N. 201.**

Relazione Istruttoria

INDICE

| | |
|---|----|
| GLOSSARIO DEGLI ACRONIMI | 3 |
| 1. ITER DEL PROCEDIMENTO | 4 |
| 2. GLI ESITI DELLA CONSULTAZIONE | 5 |
| 2.1. La finalità dell'intervento di revisione | 6 |
| 2.2. Il perimetro dell'intervento di revisione | 7 |
| 2.3. Il tema della trasparenza | 7 |
| 3. I CONTRIBUTI RICEVUTI E GLI ESITI ISTRUTTORI | 10 |
| 3.1. Definizioni | 10 |
| 3.2. Oggetto, finalità e ambito di applicazione (Misura 1) | 12 |
| 3.3. Affidamento del servizio e contenuto minimo obbligatorio del CdS (Misura 2, Annesso 2) | 17 |
| 3.4. Beni strumentali e consultazione dei portatori d'interesse (Misura 4) | 25 |
| 3.5. Beni strumentali acquisiti tramite finanziamento pubblico (Misura 6) | 27 |
| 3.6. Obblighi di contabilità regolatoria (Misura 12) | 30 |
| 3.7. Allocazione dei rischi (Misura 13, Annesso 4) | 32 |
| 3.8. Piano Economico-Finanziario simulato (Misure 14 e 15, Annesso 5) | 40 |
| 3.9. Obiettivi del Contratto di Servizio (Misura 16, Annesso 7) | 45 |
| 3.10. Criteri di aggiudicazione (Misura 20) | 48 |
| 3.11. Criteri di nomina della commissione giudicatrice (Misura 24) | 49 |
| 3.12. Monitoraggio e rendicontazione del servizio (Misura 25) | 51 |
| 3.13. Verifica dell'equilibrio economico-finanziario e meccanismi incentivanti (Misura 26) | 54 |
| 3.14. Criteri di aggiornamento delle tariffe (Misura 27) | 57 |
| 3.15. Revisione e modifiche contrattuali (Misura 28) | 60 |
| ALLEGATO 1: SINTESI DELLE REVISIONI ADOTTATE | 61 |

GLOSSARIO DEGLI ACRONIMI

1. Autorità (ART): Autorità di Regolazione dei Trasporti
2. AVM: *Automatic Vehicle Monitoring*;
3. CdS: Contratto di servizio;
4. CIN: Capitale Investito Netto;
5. CMQ: Condizioni minime di qualità;
6. d.l.: decreto-legge;
7. d.lgs.: decreto legislativo;
8. d.m.: decreto ministeriale;
9. DRT: *Demand Responsive Transport*;
10. EA: ente affidante;
11. GU: gestore uscente;
12. IA: impresa affidataria di CdS;
13. ITS: *Intelligent Transport Systems*;
14. KPI: *Key Performance Indicator*;
15. MaaS: *Mobility as a Service*;
16. OSP: Obblighi di Servizio Pubblico;
17. PAD: Piano di Accesso al Dato;
18. PEF: Piano Economico-Finanziario;
19. PG: (impresa di TPL) partecipante alla gara;
20. PMR: persona a mobilità ridotta o persona con disabilità;
21. PNRR: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza;
22. PRO: Piano Raggiungimento Obiettivi regolatori;
23. RdA: Relazione di Affidamento (vd. Misura 2, punto 2)
24. TPL: trasporto pubblico locale (di passeggeri);
25. WACC: *Weighted Average Cost of Capital*.

Per le definizioni dei termini impiegati nella presente Relazione Istruttoria, si rimanda alla sezione dedicata introdotta nell'atto di regolazione di cui alla delibera n. 154/2019 dalle revisioni contenute nel documento di raffronto.

1. ITER DEL PROCEDIMENTO

Il 31 dicembre 2022 u.s. è entrato in vigore il d.lgs. 23 dicembre 2022 n. 201 (di seguito: d.lgs. 201/2022) relativo al riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, che prevede nuovi adempimenti sia a carico degli Enti Locali, e in particolare, tra essi, degli EA dei servizi di TPL, sia in capo alle Autorità di settore interessate.

Alla luce del mutato quadro legislativo, l’Autorità ha implementato una verifica degli atti regolatori già adottati in materia di affidamenti dei servizi, con specifico riferimento alla delibera n. 154 del 28 novembre 2019 (di seguito: delibera n. 154/2019), al fine di adeguare gli aspetti applicativi in capo agli EA e di coordinarne i contenuti con la normativa primaria, anche in un’ottica di semplificazione degli oneri amministrativi in capo ai diversi attori istituzionali.

In esito a tale verifica, con la delibera n. 90 del 18 maggio 2023 (di seguito: delibera n. 90/2023), l’Autorità ha avviato il procedimento di revisione della citata delibera n. 154/2019, individuando nel corso delle prime attività istruttorie specifiche opportunità di revisione alle Misure interessate (Allegato “A” alla delibera), in adeguamento agli adempimenti di cui agli articoli 7, 14, 17, 24, 26 e 27 (modalità di affidamento, con particolare riferimento *all’in house providing*) e agli articoli 30 e 32 (monitoraggio e rendicontazione periodica della gestione del servizio) di cui al d.lgs. 201/2022. Nell’ambito di tale processo di adeguamento, si è inoltre ravvisata l’opportunità di un coordinamento dei contenuti di alcune Misure originarie della delibera con gli esiti delle attività di monitoraggio del settore e di analisi dell’impatto della regolazione svolte dagli Uffici nel triennio 2020 – 2023.

Con la delibera n. 189 del 5 dicembre 2023 (di seguito: delibera n. 189/2023), l’Autorità ha indetto una consultazione pubblica sulle revisioni della delibera n. 154/2019 individuate in esito alla prima fase istruttorie, sulla base di un apposito documento di raffronto, e relativi Annessi, di cui all’Allegato A della delibera interessata, specificandone le relative modalità di svolgimento nel documento di cui all’Allegato B della delibera. Il termine per l’invio dei contributi da parte dei soggetti interessati è stato fissato, da ultimo, nell’8 marzo c.a. (con delibera n. 16 dell’8 febbraio 2024).

In esito al processo di valutazione dei contributi pervenuti, come nel seguito illustrato (§ 3), sono state definite e approvate specifiche **revisioni dei contenuti della delibera n. 154/2019**, con riferimento a singoli punti delle Misure interessate e ai correlati Annessi.

Le modifiche adottate tengono conto anche degli esiti del procedimento che ha portato all’approvazione della delibera n. 53 del 18 aprile 2024 (di seguito: delibera n. 53/2024), recante le *“Condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto locale su strada [...]”* (di seguito, anche: CMQ), in considerazione del fatto che alcuni elementi trovano ampia (e logica) corrispondenza all’interno di entrambi gli atti di regolazione; in tale ambito, al fine di semplificare gli adempimenti in capo ai soggetti interessati, gli aspetti riconducibili alle CMQ dei servizi di TPL su strada, specificamente individuati nel nuovo atto, hanno sostituito quanto originariamente disciplinato nella delibera n. 154/2019 (vd. in particolare: Definizioni, Misure 16 e 25 e Annesso 7).

Va rilevato che alcune Misure della delibera n. 154/2019 presentano elementi regolatori parzialmente riconducibili ad altri procedimenti in corso di attuazione da parte dell’Autorità, con riferimento in particolare alla *“revisione della metodologia per la determinazione del margine di utile ragionevole [...]”* avviata con la delibera n. 244 del 14 dicembre 2022 (di seguito: delibera n. 244/2022), nell’ambito della quale è stata recentemente indetta una consultazione pubblica, con scadenza 20 maggio 2024, sul relativo schema di atto (delibera n. 44/2024 del 4 aprile 2024). In esito a tale procedimento, sarà opportunamente valutata la possibilità di un’ulteriore revisione e/o diversificazione degli schemi di PEF e della Misura 17 della delibera n. 154/2019 (non interessata dal procedimento in esame), tenuto conto delle modalità di determinazione del margine di utile, alternative al WACC, che saranno approvate dall’Autorità.

2. GLI ESITI DELLA CONSULTAZIONE

La citata consultazione ha visto la partecipazione delle principali rappresentanze di *stakeholder*; in particolare, sono pervenuti 13 contributi, inclusi i Pareri di AGCM e ANAC, derivanti da: imprese di TPL e loro associazioni (di seguito: IA); Enti affidanti dei servizi (di seguito: EA), con riferimento in particolare al Coordinamento interregionale tecnico Infrastrutture, Mobilità e Governo del Territorio della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, e consulenti del settore (di seguito: CON).

Nella successiva tabella è riportato il dettaglio dei soggetti intervenuti.

Tabella 1 – Elenco partecipanti alla consultazione

| Soggetto | Tipologia | Acronimo |
|--|---------------------------------|----------|
| Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato | Autorità | AGCM |
| Autorità Nazionale Anticorruzione | Autorità | ANAC |
| AGENS | Associazione di categoria | IA |
| AMP | Agenzia per il TPL | EA |
| ANAV | Associazione di categoria | IA |
| ASSTRA | Associazione di categoria | IA |
| Autoguidovie | Impresa di TPL | IA |
| Busitalia | Impresa di TPL | IA |
| Coordinamento Regioni e Province autonome | Coordinamento di Enti affidanti | EA |
| Ferrovie del Sud Est e Servizi Automobilistici | Impresa di TPL | IA |
| LEM TTA | Consulente | CON |
| Trenitalia | Impresa di TPL | IA |
| Trenord | Impresa di TPL | IA |

Tra i summenzionati contributi sono compresi i pareri ricevuti dall’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM, Parere rif. S4860 del 6 marzo 2024) e dall’Autorità nazionale anticorruzione (ANAC, Delibera n. 141 del 20 marzo 2024)¹.

I contributi ricevuti si presentano ampiamente strutturati e approfonditi: le dettagliate osservazioni fornite riguardano:

- **aspetti di carattere generale**, denotando da parte dei soggetti intervenuti sia un diffuso apprezzamento delle modifiche della regolazione proposte, sia la necessità di fornire alcuni chiarimenti in merito all’impostazione metodologica adottata (*infra*);
- **richieste specifiche d’intervento** sui singoli punti delle Misure e sui contenuti dei correlati Annessi oggetto di proposta di revisione, evidenziando un’attenta ed estesa analisi da parte degli *stakeholder*, a sottolineare l’importanza che la materia riveste nell’ambito del settore dei servizi di TPL.

Alla luce di quanto pervenuto, pare opportuno chiarire sin da subito alcuni macro-aspetti di natura trasversale (comuni a più Misure), emersi in sede di consultazione e meritevoli di approfondimento, al fine di condividere appieno la *ratio* che sottende il procedimento in oggetto.

¹ Pervenuti a seguito di richiesta da parte di ART, nell’ambito dei protocolli d’intesa siglati tra le Autorità.

2.1. La finalità dell'intervento di revisione

Come anticipato al precedente § 1, il procedimento avviato con la citata delibera n. 90/2023 è principalmente finalizzato a individuare le puntuali revisioni delle vigenti Misure della delibera n. 154/2019 (inclusi i relativi Annessi correlati) in adeguamento ai nuovi adempimenti legislativi ex d.lgs. 201/2022. Pertanto, il procedimento in oggetto si conclude, tenuto debitamente conto dei contributi pervenuti a seguito della citata consultazione (che saranno oggetto d'illustrazione e approfondimento nel successivo § 3), con l'approvazione delle modifiche dei contenuti della delibera n. 154/2019 (punti delle Misure interessati e correlati Annessi), mantenendone la vigenza complessiva, senza adottare un nuovo atto di regolazione sostitutivo².

In tale ottica, con la citata delibera n. 189/2023 è stato posto in consultazione un apposito "*documento di raffronto*" (Allegato A alla delibera), in cui erano evidenziate le **proposte di revisione** individuate dagli Uffici dei punti delle Misure interessati, unitamente "*ai relativi Annessi ivi richiamati*". Le modalità di svolgimento della consultazione (specificate nell'Allegato B alla delibera) prevedevano l'invito ai portatori d'interesse a formulare "*osservazioni puntuali, eventuali proposte motivate, o altri elementi utili in merito al [summenzionato] documento*", limitatamente "*alle sole Misure della delibera n. 154/2019 oggetto di revisione*", sulla base di appositi "*Quesiti*" contenuti in calce alle misure regolatorie interessate.

Tuttavia, alcuni *stakeholder* hanno inserito nel contributo trasmesso osservazioni riferite anche a misure regolatorie (e/o relativi punti), "*originarie*" della delibera n. 154/2019, non interessate da alcuna ipotesi di revisione nell'ambito del procedimento in oggetto. Con riferimento a tali proposte, **non è stato possibile prendere in considerazione eventuali interventi emendativi dell'atto di regolazione correlati, in ossequio al principio di partecipazione al procedimento (*notice-and-comment*), altrimenti violato nei confronti degli *stakeholder* che non sono intervenuti sui medesimi aspetti in quanto non sottoposti a consultazione pubblica**, fatti salvi interventi strettamente necessari di coordinamento testuale, in coerenza con le revisioni adottate.

Fermo restando tale *ratio* metodologica, considerato che buona parte delle summenzionate osservazioni e/o proposte sono riconducibili ad altri procedimenti in corso di attuazione da parte dell'Autorità, al fine di valorizzare in ogni caso i contributi nell'occasione pervenuti, essi saranno adeguatamente presi in considerazione nell'ambito delle relative future fasi istruttorie. Ciò vale specificatamente per i procedimenti avviati con i seguenti atti di regolazione:

- la delibera n. 23 dell'8 febbraio 2023, recante "*costi di riferimento dei servizi di trasporto pubblico locale su strada [...]*" (di seguito, delibera n. 23/2023);
- la citata delibera n. 244/2022, recante "*revisione della metodologia per la determinazione del margine di utile ragionevole [...]*" (di seguito: delibera n. 244/2022)³.

I contenuti degli atti di regolazione approvati dall'Autorità in esito a tali procedimenti saranno quindi adeguatamente **coordinati con i contenuti della delibera n. 154/2019**, con riferimento, a titolo esemplificativo e non esaustivo, alle Misure 16 (KPI di efficienza) e 17 (determinazione del margine di utile e WACC) e ai correlati Annessi 5 e 7⁴.

² Diversamente dagli esiti del procedimento che ha portato all'approvazione proprio della delibera n. 154/2019, che integralmente sostituito e abrogato il precedente atto di regolazione della materia, ossia la delibera n. 49 del 17 giugno 2015.

³ Come anticipato, con la delibera n. 44/2024 del 4 aprile 2024, l'Autorità ha avviato una consultazione pubblica sulle revisioni della metodologia per la determinazione del margine di utile ragionevole di cui al procedimento in oggetto, fissando al 20 maggio 2024 il termine per l'invio dei contributi da parte dei soggetti interessati.

⁴ Alcuni *stakeholder* intervenuti in consultazione hanno addirittura suggerito di rinviare la modifica degli schemi di PEF, di cui all'Annesso 5a della delibera n. 154/2019, e delle relative "*Indicazioni metodologiche*" di cui all'Annesso 5b, alla conclusione del procedimento avviato con la citata delibera n. 244/2022. Tale ipotesi non è stata considerata in relazione sia alla natura/tipologia delle revisioni proposte nell'ambito del presente procedimento, sia alle relative finalità, del tutto differenti rispetto al procedimento sul margine di utile e ritenute non derogabili: semplificazione/coordinamento della regolazione tra schemi di PEF e di contabilità regolatoria e agevolazione dell'utilizzo degli strumenti operativi disponibili. Resta fermo il fatto che, in esito al procedimento avviato con la citata delibera n. 244/2022, sarà opportunamente valutata la possibilità di un'ulteriore revisione e/o diversificazione degli schemi di PEF, nonché della Misura 17 (non interessata dal procedimento in esame), tenuto conto delle modalità di determinazione del margine di utile, alternative al WACC, che saranno approvate dall'Autorità.

2.2. Il perimetro dell'intervento di revisione

Stante le espresse finalità del procedimento in oggetto, strettamente legato al necessario adeguamento della regolazione vigente alle disposizioni del d.lgs. 201/2022, alcuni *stakeholder* hanno evidenziato come **il campo di applicazione del decreto interessi esclusivamente i servizi di trasporto pubblico di competenza degli enti locali**, restando quindi esclusi quelli di competenza regionale e, in particolare, i servizi di trasporto ferroviario.

Tale limitata perimetrazione era, come ovvio, ben nota all'Autorità, che tuttavia ha preferito proporre con la delibera n. 189/2023 **una visione e un'applicazione più ampia dei temi fondamentali che sottendono il decreto**: la trasparenza e il perseguimento della (migliore) efficienza, efficacia ed economicità nella gestione dei servizi pubblici che, come noto, costituiscono le finalità di riferimento anche della regolazione economica. Le ipotesi di revisione delle Misure e dei correlati Annessi mirano, infatti, a una **ratio di uniformità** coerente con la trattazione unitaria del TPL terrestre (su strada e per ferrovia), sia nella disciplina europea e nazionale, sia nella regolazione dell'Autorità. Una regolazione simmetrica, che eviti disparità nell'applicazione delle misure previste (ossia adempimenti che, a parità di strumento operativo individuato⁵, si applicano diversamente in funzione del settore e/o addirittura del servizio interessato), consente alle imprese che operano nei diversi comparti del TPL (regionale e metropolitano/urbano) di concorrere in condizioni di parità negli stessi mercati, favorendo così quello sviluppo industriale del settore, anche in termini di dinamica concorrenziale, evocato dallo stesso decreto.

Si aggiunga inoltre, come meglio evidenziato nella "Relazione illustrativa" della delibera n. 189/2023⁶, che tra i presupposti dell'adozione dell'atto in parola non vi è meramente un'esigenza di adeguamento alle disposizioni del d.lgs. 201/2022, ma anche le finalità di:

- a) **coordinamento della regolazione** con tali previsioni, considerati i numerosi ambiti di sovrapposizione su aspetti già oggetto di intervento dell'Autorità, al fine di consolidare i principi regolatori del settore, attraverso l'adozione di comportamenti uniformi da parte dei soggetti regolati;
- b) tenere conto delle evidenze riscontrate nel corso delle **attività di monitoraggio** del settore svolte dagli Uffici, anche in relazione all'entrata in vigore di ulteriori, diverse nuove disposizioni normative.

Questa impostazione è stata oggetto di numerose osservazioni da parte degli *stakeholder* intervenuti, orientate a una più **rigida interpretazione applicativa delle disposizioni** del decreto, ossia a limitarne la portata ai servizi strettamente di competenza degli enti locali.

Alla luce di quanto sopra e in esito agli approfondimenti istruttori svolti, si sono in ogni caso colti gli aspetti correlati a una **maggiore semplificazione degli oneri amministrativi** in capo agli EA interessati, adottando gli opportuni interventi di **coordinamento della regolazione con le disposizioni ex d.lgs. 201/2022**, con specifico riferimento agli adempimenti applicabili ai soli servizi trasporto pubblico "*prestati a livello locale*" (art. 1, comma 1), di competenza degli "*enti locali*" (art. 2, comma 1, lett. a) e degli altri "*enti competenti*" (*ibidem*, lett. b). Il dettaglio di tali interventi sarà approfondito nel successivo § 3.

2.3. Il tema della trasparenza

Un ultimo richiamo merita il tema della trasparenza e della pubblicazione degli atti che disciplinano le procedure di affidamento, alla luce delle significative osservazioni pervenute, in particolare da ANAC e alcuni *stakeholder* (IA).

Le modifiche della delibera n. 154/2019 proposte in consultazione prevedono specifici obblighi in capo (esclusivamente) all'EA, con riferimento in particolare a:

- **Misura 1, punto 8** (di nuova introduzione), in cui si dispone che "*gli atti amministrativi relativi alla proroga del CdS sono pubblicati sul sito web istituzionale dell'EA e trasmessi contestualmente all'Autorità*";

⁵ Come, ad esempio, la "Relazione di Affidamento" o il "Piano di Accesso al Dato" (*infra*).

⁶ Consultabile al seguente [link](#).

- **Misura 2, punto 2** (previgente), in cui si dispone che la RdA è “*pubblicata sul sito web istituzionale dell’EA e contestualmente trasmessa all’Autorità*”, e **punto 4** (di nuova introduzione), in cui si dispone che “*la documentazione che disciplina la procedura di affidamento e il CdS stipulato con l’IA sono pubblicati sul sito web istituzionale dell’EA e trasmessi contestualmente all’Autorità*”;
- **Misura 4, punto 10** (previgente), in cui si dispone che “*(l’EA pubblica in forma anonima, sul proprio sito web istituzionale, le osservazioni eventualmente pervenute nell’ambito della procedura di consultazione*”;
- **Misura 24, punto 3** (previgente), in cui si dispone che “*(s)uccessivamente alla nomina della commissione giudicatrice, l’EA pubblica nell’apposita sezione del proprio sito web istituzionale dedicata alla gara i curricula comprovanti i requisiti di competenza e professionalità dei componenti della medesima*”⁷;
- **Misura 25, punto 5** (previgente e integrato), in cui si dispone la pubblicazione sul sito web dell’EA di specifici documenti e informazioni, “*con particolare riferimento a: a) CdS in vigore; b) le Carte della qualità dei servizi in vigore; c) i risultati delle indagini di Customer Satisfaction; d) i principali indicatori di natura economica, tecnico-gestionale e qualitativa previsti dal CdS; e) il livello annuale degli investimenti effettuati e della loro programmazione fino al termine dell’affidamento*”, e **punto 7** (di nuova introduzione), in cui si dispone che “*(l’EA pubblica annualmente sul proprio sito web istituzionale la relazione sull’andamento economico, dell’efficienza, della qualità e del rispetto degli OSP indicati nel CdS, ai sensi di quanto disposto dall’art. 30 del d.lgs. 201/2022*”, anche denominata relazione periodica della situazione gestionale.

I suddetti adempimenti, nell’ambito della consultazione in oggetto, sono stati oggetto di attenzione in particolare di ANAC, che ha rilevato i seguenti aspetti “trasversali” alle misure regolatorie interessate.

- in caso di svolgimento di una procedura di affidamento, oltre alla normativa di settore, valgono le disposizioni in materia di digitalizzazione e trasparenza del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici, di seguito: d.lgs. 36/2023 o Codice), definite in coordinamento con le disposizioni di cui al decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 33; in merito, ANAC richiama il sistema di interoperabilità che coinvolge le banche dati esistenti degli EA e la Banca dati nazionale dei contratti pubblici gestita dalla stessa ANAC (di seguito: BDNCP⁸), unico collettore dei dati/informazioni comunicate dalle stazioni appaltanti ed enti concedenti, attraverso le piattaforme di approvvigionamento digitali;
- in conformità a quanto previsto dal Codice, ANAC ha fornito indicazioni sugli obblighi di pubblicazione in materia attraverso le **delibere n. 261 del 20/6/2023 e n. 264 del 20 giugno 2023**, che definiscono le informazioni che stazioni appaltanti ed enti concedenti sono tenuti a trasmettere alla BDNCP⁹ (art. 10 della delibera ANAC n. 261/2023), nonché le ulteriori informazioni soggette a pubblicazione obbligatoria sul sito *web* istituzionale delle medesime Amministrazioni¹⁰, elencate nell’Allegato 1 alla delibera ANAC n. 264/2023;
- con specifico riferimento ai servizi pubblici locali, il succitato Allegato 1 richiama anche i documenti che, ai sensi dell’art. 31 del d.lgs. 201/2022, sono da pubblicare “*senza indugio*” sul sito *web* istituzionale dell’EA e trasmettere contestualmente ad ANAC per la relativa pubblicazione¹¹; per quanto d’interesse del procedimento in oggetto, rientrano espressamente tra tali documenti¹²: il CdS sottoscritto dalle parti¹³ e la relazione periodica sulla situazione gestionale.

Alla luce di quanto sopra, ANAC richiama l’esigenza che **la pubblicazione dei dati/informazioni avvenga in conformità con quanto previsto dalla normativa vigente**, ritenendo opportuno una generale integrazione

⁷ Disposizione specificatamente prevista dall’art. 28, comma 2, del d.lgs. 36/2023.

⁸ Consultabile al seguente [link](#).

⁹ Inserendo sul proprio sito web istituzionale, nella sezione “*Amministrazione trasparente*”, un collegamento ipertestuale che rinvia ai dati trasmessi ad ANAC.

¹⁰ Nella sezione “*Amministrazione Trasparente*”, sottosezione “*bandi di gara e contratti*”,

¹¹ Sezione «*Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica - Trasparenza SPL*» del sito *web* istituzionale ANAC (consultabile al seguente [link](#)).

¹² Oltre alla relazione *ex art. 14* e alla deliberazione di affidamento *in house ex art. 17*, già ampiamente trattate in occasione della “*Relazione Illustrativa*” della delibera n. 189/2023 (vd. § 2.2, pagg. 14 e segg).

¹³ Che nel caso di affidamento *in house* va pubblicato decorsi 60 giorni dalla pubblicazione della deliberazione di affidamento *ex art. 17 (supra)*.

del testo delle misure regolatorie interessate, a fine di coordinamento delle varie disposizioni, con particolare riferimento al citato art. 31 del d.lgs. 201/2022 e alla trasmissione ad ANAC a fini di pubblicazione.

Il tema della trasparenza è già stato oggetto di ampio approfondimento all'interno della "Relazione Istruttoria" della citata delibera n. 53/2024¹⁴, considerati i contributi della consultazione nell'occasione pervenuti, anche dalla stessa ANAC, rendendosi opportuna una trattazione coerente e coordinata del tema.

Preme innanzitutto rilevare che quanto disciplinato dall'ANAC si rivolge, in senso complessivo, alle necessarie **pratiche generali di buona amministrazione** in caso di affidamento di servizi/lavori pubblici¹⁵, a fini di pubblicizzazione dei relativi dati, informazioni e atti, non potendo tali disposizioni sostituire specifiche finalità regolatorie del procedimento in esame. In tale ambito, la decorrenza di obblighi di comunicazione e pubblicazione sul portale dell'ANAC, e/o nella sezione "*Amministrazione Trasparente*" degli EA, **non possono assorbire eventuali necessità che l'Autorità ritenga di individuare** all'interno delle proprie misure regolatorie, prevedendo allo scopo la predisposizione/pubblicazione di specifici documenti "integrativi" (e.g. la RdA o gli esiti della consultazione) e/o la contestuale trasmissione all'Autorità della documentazione interessata (gli atti che disciplinano la procedura di affidamento, il CdS stipulato, il CdS in proroga). Alcune previsioni del procedimento in esame, peraltro, sono strettamente correlate e coordinate con le disposizioni in materia di CMQ di cui alle relative delibere nel tempo approvate dall'Autorità: la già richiamata delibera n. 53/2024 per i servizi di TPL su strada e la delibera n. 16 del dell'8 febbraio 2018 per i servizi ferroviari (di seguito: delibera n. 16/2018).

Ad ogni modo, cogliendo parte delle indicazioni dell'ANAC **i punti delle Misure che interessano documenti richiamati anche nelle delibere ANAC**¹⁶ **sono stati integrati**, specificando che la pubblicazione dei dati/informazioni da parte dell'EA deve avvenire nel rispetto di quanto disposto dai provvedimenti approvati dall'ANAC in materia di trasparenza, per quanto applicabili.

Un'ultima riflessione sul tema della trasparenza si rende opportuna in merito a specifiche osservazioni pervenute da alcuni *stakeholder* (IA), che richiamano l'attenzione sulla necessità di **tutelare/garantire la riservatezza delle informazioni commerciali e industriali sensibili, o sui dati relativi alla *privacy*** personale, contenuti nei documenti oggetto di pubblicazione.

Anche in questo caso, ove ritenuto pertinente e in coerenza con le disposizioni regolatorie in materia già approvate, **i punti delle Misure interessate sono stati ulteriormente integrati** per ribadire tali esigenze di tutela.

* * *

Nel prosieguo del presente documento, per ogni Misura della delibera n. 154/2019 interessata da proposte di revisione ai sensi della delibera n. 189/2023 (e relativi Annessi correlati), sono riportati i rilievi emersi in sede di consultazione e le valutazioni istruttorie che hanno portato all'adozione di (ulteriori) modifiche/integrazioni dei contenuti della delibera n. 154/2019 o al rigetto delle mozioni emendative.

In allegato al presente documento (Allegato 1) è riportata la tabella di sintesi delle revisioni adottate, predisposta sequenzialmente in funzione delle Misure della delibera n. 154/2019 interessate.

¹⁴ Consultabile al seguente [link](#).

¹⁵ Peraltro, come noto, non sempre applicabili al settore: nel caso di concessioni di servizi di TPL, infatti, il Codice non trova cogente attuazione.

¹⁶ I.p. i succitati punti 8 della Misura 1, 4 della Misura 2 e 5 della Misura 25.

3. I CONTRIBUTI RICEVUTI E GLI ESITI ISTRUTTORI

3.1. Definizioni

La parte delle definizioni e degli acronimi è stata oggetto di revisione e integrazione, per differenti motivazioni.

In primis, alcuni interventi si sono resi opportuni alla luce di specifiche richieste ricevute dagli *stakeholder*, nonché in relazione alle modifiche adottate nelle varie Misure, a seguito degli esiti istruttori (illustrate nei §§ successivi, cui si rimanda per maggiori dettagli).

Inoltre, alcuni termini utilizzati nelle Misure sono stati approfonditi nell'ambito del (precedente) procedimento che ha portato all'adozione della citata delibera n. 53/2024, pervenendo a una specifica formulazione che è stata con l'occasione integralmente adottata e replicata, al fine di **allineare e rendere coerenti le definizioni adottate dall'Autorità nella regolazione del settore**. Ciò vale, in particolare, per i termini "**Coverage ratio**" (lett. h) e "**Load Factor**" (lett. q).

Infine, nella citata Delibera n. 141/2024, ANAC ha rilevato perplessità in merito al termine e alla definizione di "**Ente Affidante (EA)**" (lett. j), proponendo di utilizzare la terminologia alternativa di "**Ente aggiudicatore**", che meglio si adatterebbe alle procedure di gara e, in particolare, alle disposizioni degli artt. 141 e segg. del citato d.lgs. 36/2023.

La medesima considerazione era già pervenuta nell'ambito della consultazione relativa alla citata delibera n. 149/2023, recante lo schema di atto delle "**Condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto locale su strada [...]**" ed è stata oggetto di approfondimento nell'ambito della "**Relazione Istruttoria**"¹⁷ della citata delibera n. 53/2024. Nell'occasione si è evidenziato come l'ormai consolidata regolazione nel settore identifichi nel termine "**Ente affidante**" (EA) qualsiasi soggetto pubblico o amministrazione a cui è attribuita la competenza a stipulare un CdS con un'IA, con i relativi compiti di gestione e controllo, a prescindere dalla modalità di affidamento; in tal senso rileva quindi la neutralità della regolazione, a fini dell'individuazione del soggetto affidante, rispetto alle forme di affidamento e alla normativa sottostante (d.lgs. n. 36/2023, regolamento (CE) 1370/2007). Per tali ragioni, pur non ritenendo di accogliere pienamente quanto osservato da ANAC, si è introdotta una specificazione a fini chiarificatori.

Nell'ambito del procedimento in esame, per opportuna coerenza, la **definizione di "Ente Affidante (EA)" (lett. j) è stata integrata**.

Alcune proposte di modifica delle "**Definizioni**" pervenute in occasione della consultazione non hanno trovato seguito, in particolare:

- uno *stakeholder* (IA) ha richiesto d'integrare la definizione di "**Key Performance Indicator (KPI)**", di cui alla lettera n), specificando che la (futura) definizione da parte dell'Autorità, in esito al procedimento avviato con la citata delibera n. 23/2023, terrà conto dei "costi standard" di cui al decreto ministeriale del 28/03/2018, n. 157 (di seguito: d.m. 157/2018); quanto richiesto, seppur ritenuto pleonastico dal momento che un intervento regolatorio deve necessariamente tenere conto della legislazione applicabile al contesto interessato, potrà trovare maggiore spazio di trattazione nell'ambito del procedimento avviato con la delibera sopra citata¹⁸;
- per le medesime ragioni, è rimasta invariata la definizione di "**Capitale investito netto (CIN)**", di cui alla lettera e), oggetto di alcune proposte di modifica;
- uno *stakeholder* (IA) ha richiesto di mantenere nella definizione di "**Condizioni minime di qualità (CMQ)**", di cui alla lett. f), il riferimento alla connotazione dei servizi "**con oneri di servizio pubblico**", per differenziarli dai servizi di TPL cd. "autorizzati", non oggetto della regolazione di cui alla delibera n. 154/2019; tale precisazione è ritenuta pleonastica in quanto la medesima definizione di CMQ richiama espressamente l'applicazione "**dell'articolo 37, comma 2, lettera d), del decreto-legge 6 dicembre 2011,**

¹⁷ Vd. pag. 9 del documento.

¹⁸ Resta fermo il fatto che, come specificato nel punto 2 della Misura 16, sino al termine del suddetto procedimento, per i servizi di TPL su strada i KPI definiti dall'EA nel CdS corrispondono "**almeno al set minimo individuato nell'Annesso 7**".

n. 201”, in cui si specifica che l’Autorità è competente (esclusivamente) “a stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali **connotati da oneri di servizio pubblico** [...]” (enfasi aggiunta);

- uno *stakeholder* (EA) ha proposto la modifica della definizione di “**Piano Economico-Finanziario (PEF)**”, di cui alla lett. z), ritenendo che, in esito a una procedura di gara, il PEF dell’IA aggiudicataria potrebbe non essere completo in tutte le parti o potrebbe essere necessario adeguarlo a sopravvenute esigenze delle quali è necessario tenere conto; nel merito, si ritiene opportuno ribadire che, in linea di principio, il PEF allegato al contratto deve coincidere con quello presentato dal PG risultato poi aggiudicatario, garantendo l’applicazione degli schemi approvati dall’Autorità e degli elementi ivi previsti, oltre a eventuali specificazioni/integrazioni richieste dall’EA in sede di gara; eventuali sopravvenute esigenze potranno essere valutate (e recepite) esclusivamente nel rispetto della *par condicio* dei partecipanti alla gara e del codice degli appalti, laddove applicabile, posto che eventuali mutate condizioni economico-finanziarie saranno oggetto della relativa verifica di cui alla Misura 26;
- il medesimo *stakeholder* ha richiesto di specificare che il termine “**Valore di produzione**”, di cui alla lett. dd), si riferisce alle esclusive produzioni “commerciali” e ritiene opportuno inserire un’ulteriore specificazione circa le percorrenze “complessive” del materiale rotabile autorizzato, definite “*lordissime*” e comprendenti il totale dei percorsi di trasferimento a vuoto o tecnici (e.g. per accesso ai servizi di manutenzione); pur confermando l’esattezza di quanto asserito dallo *stakeholder*, non si è ritenuto opportuno adottare la nuova definizione di dettaglio suggerita in quanto di fatto estranea alle finalità della regolazione, ove il **valore di produzione coincide con l’offerta commerciale di servizio prevista dal singolo CdS, secondo le pattuizioni intercorse tra le parti**; il tema, peraltro, è già stato oggetto di trattazione nell’ambito del procedimento che ha portato all’adozione della delibera n. 113 del 29 luglio 2021 (di seguito: delibera n. 113/2021), rilevandosi non solo la correlazione tra “valore di produzione” e “percorrenze commerciali”, ma anche come tale valore sia corrispondente al dato “programmato” e non “effettivo”¹⁹, ove la “*produzione di servizio programmato*” è da intendersi come “(s)ommatoria delle lunghezze percorse dai veicoli impiegati nelle singole corse programmate [...] nell’ambito del CdS (per ciascuna tipologia di veicolo interessato)”²⁰. In tale ambito, resta ferma la piena discrezionalità in capo a ciascun EA di adottare eventuali definizioni aggiuntive, finalizzate ad esempio a specificare/individuare le percorrenze totali, comprensive dei percorsi di trasferimento a vuoto e delle c.d. corse tecniche, anche eventualmente da considerare nella quantificazione del valore di produzione. Va tuttavia evidenziato che differenti pattuizioni contrattuali che consentano di ricomprendere nel valore di produzione (quota parte de) le percorrenze non commerciali comportano il rischio di un modello di esercizio inefficiente, la cui responsabilità gestionale è prevalentemente in capo all’IA, ma le cui conseguenze (in termini di costi) ricadono sull’EA. Pertanto, la discrezionalità di definire un diverso valore commerciale va sempre stabilita in ossequio ai principi di efficienza, alla base della regolazione, definendo specifici limiti in funzione delle diverse situazioni di esercizio (e.g. in ambito urbano). Per contro, la doppia previsione di valore di produzione “commerciale *versus* totale” consentirebbe invece all’EA di poter disporre di utili informazioni relative all’effettivo utilizzo in servizio del materiale rotabile e di **efficienza della rete**, data proprio dal rapporto % tra il volume di produzione programmato (da programma di esercizio preventivo), che tiene conto esclusivamente della lunghezza teorica delle corse previste, e quello effettivo, che tiene conto delle percorrenze complessive, incluse quelle «a vuoto» (corse tecniche, spostamenti da/per deposito, riposizionamenti, ecc.).

Un’ultima menzione merita la richiesta di uno *stakeholder* (EA) di utilizzare nelle Misure/Annessi della delibera n. 154/2019 (modificata) il termine “**compensazioni**” al posto di “**corrispettivi**”, ritenuto maggiormente coerente con il regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 (di seguito: regolamento (CE) 1370/2007). A seguito di opportuna valutazione, la proposta non è stata ritenuta accoglibile in quanto il termine “corrispettivo”, ampiamente utilizzato anche nelle precedenti delibere di regolazione del settore interessato, risulta diffusamente adottato anche dalla legislazione

¹⁹ Vd. “Relazione Istruttoria” della delibera n. 113/2021, pag. 11 (consultabile al seguente [link](#))

²⁰ Vd. Annesso 3 alla delibera n. 154/2019, Glossario, #3.3 della scheda “Dati tecnici dei servizi di TPL” (pag. 5).

nazionale, con specifico riferimento alle previsioni contrattuali²¹, nonché comunemente utilizzato nell'ambito della banca dati dell'Osservatorio nazionale sulle politiche del Trasporto Pubblico Locale (di seguito: Osservatorio TPL).

3.2. Oggetto, finalità e ambito di applicazione (Misura 1)

La **Misura 1** definisce l'ambito soggettivo, oggettivo e temporale di applicazione della regolazione.

Le proposte di revisione della Misura, oggetto di consultazione, hanno interessato:

- il **punto 4**, che definisce le procedure di affidamento cui si applicano le misure regolatorie, oggetto di una lieve revisione testuale, in adeguamento/coordinamento con le disposizioni di altri atti di regolazione attinenti;
- il **nuovo punto 8**, che estende l'applicazione (di specifica parte) delle misure regolatorie ai CdS oggetto di proroga ex art. 4.4. del regolamento (CE) 1370/2007;
- il **punto 9** (già 8), che disciplina la possibilità di applicazione delle misure regolatorie ad altre modalità di trasporto, diverse da quelle "tradizionali" su strada/per ferrovia, con riferimento in particolare ai servizi di TPL per via navigabile interna e su impianti fissi (funicolari), nonché ai servizi flessibili.

In merito alle suddette proposte di revisione, sono pervenuti i seguenti rilievi:

- a) con riferimento al succitato punto 4, lett. a) e b), uno *stakeholder* (IA) ha richiesto una sostanziale modifica dell'ambito temporale di applicazione delle misure regolatorie, ritenendone opportuna l'applicazione alle sole procedure di affidamento per le quali l'avviso di pre-informazione ex art. 7.2 del regolamento (CE) 1370/2007 sia oggetto di pubblicazione successivamente alla data di entrata in vigore delle modifiche della delibera n. 154/2019 in esame;
- b) sul medesimo punto, alcuni *stakeholder* (IA) hanno evidenziato la potenziale criticità della disposizione di cui alla lettera c), che prevede l'applicazione delle misure regolatorie anche ai CdS vigenti in particolari frangenti²², chiedendone alternativamente l'espunzione, la limitazione dell'applicazione agli affidamenti diretti o *in house* o la riformulazione (specificando che la revisione del PEF e la suddivisione in periodi regolatori deve essere disciplinata nel CdS e che l'adempimento in oggetto non alteri le condizioni contrattuali);
- c) con riferimento al succitato punto 8, AGCM, nell'evidenziare che *"la proroga del contratto di servizio a favore dell'affidatario dovrebbe costituire un evento eccezionale"*, ritiene opportuno che le disposizioni da adottare in caso di proroga dell'affidamento debbano essere incluse anche la "Relazione di Affidamento" (ex punto 2 della Misura 2), il contenuto minimo del CdS (Annesso 2) e le verifiche periodiche dei risultati raggiunti;
- d) sul medesimo tema è intervenuta anche ANAC, che condivide sostanzialmente la nuova disciplina regolatoria, evidenziando tuttavia l'opportunità di adottare adeguate cautele per garantirne l'efficacia, con riferimento in particolare al potenziale impatto sul CdS (in termini di sostenibilità economica) derivante dall'introduzione della matrice dei rischi e del PEF, che dovrebbe essere soggetta a vigilanza dell'Autorità di settore, similmente a quanto accade in occasione dell'affidamento di un nuovo contratto; allo scopo, ANAC propone di prevedere la redazione da parte dell'EA di una relazione (similare alla RdA), finalizzata a illustrare le modalità adottate per la predisposizione del PEF del CdS in proroga e i relativi obiettivi da perseguire, da trasmettere all'Autorità prima della stipula della proroga, seguendo l'iter di valutazione di cui al punto 2 della Misura 2 della delibera n. 154/2019;

²¹ Cfr., a titolo esemplificativo e non esaustivo, gli artt. 27 e 48 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (di seguito: d.l. 50/2017) e il citato d.m. 157/2018.

²² *"(I)n occasione della revisione del PEF al termine del periodo regolatorio e, in ogni caso, in occasione di revisione contrattuale del CdS con contestuale revisione del PEF"*.

- e) in senso contrario vanno invece alcuni dei soggetti intervenuti (IA), che evidenziano potenziali criticità applicative dell'attuale formulazione del punto 8, palesando anche posizioni reciprocamente non conciliabili, in particolare:
1. alcuni soggetti rilevano che l'adempimento dovrebbe trovare applicazione solo nei casi in cui la proroga ex art. 4.4 non sia già disciplinata nel CdS originario;
 2. numerosi *stakeholder* ritengono che dovrebbe essere lasciata ad entrambe le parti contrattuali (EA e IA) la facoltà di verificare quali disposizioni costituiscono condizioni più favorevoli per la gestione del servizio e pattuirne l'adozione, condividendo quelle ritenute “*concretamente applicabili*” e maggiormente “*efficaci ed efficienti*”;
 3. in tale ambito, evidenziano la necessità che sia previsto un “*margin di flessibilità*” nell'applicazione delle nuove Misure previste, per verificare la compatibilità delle disposizioni con l'assetto esistente del rapporto contrattuale e il relativo equilibrio, proponendo ad esempio che siano obbligatoriamente adottate solo quelle afferenti al PEF e alla verifica dell'equilibrio economico-finanziario del CdS, in ossequio a quanto disposto dall'art. 24, comma 5-bis, del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (di seguito: decreto-legge 4/2022);
 4. per contro, uno *stakeholder* sostiene che, in caso di affidamenti brevi, proprio l'adozione degli schemi di PEF (e di una nuova matrice dei rischi) potrebbe modificare sostanzialmente le condizioni contrattuali e le valutazioni operate dalle parti contraenti al momento della sottoscrizione;
 5. infine, per alcuni soggetti intervenuti, l'individuazione degli obiettivi di efficacia ed efficienza (Misura 16, Annesso 7) dovrebbe essere limitata a quelli connessi agli investimenti considerati nell'atto di proroga;
- f) sempre con riferimento al punto 8, numerosi *stakeholder* (IA) ritengono che gli atti amministrativi relativi alla proroga del CdS debbano essere pubblicati sul sito *web* istituzionale dell'EA nel rispetto della riservatezza e della segretezza delle informazioni commerciali e industriali dell'IA in essi contenuti (vd. anche precedente § 2.3);
- g) sul medesimo tema della trasparenza, uno *stakeholder* (EA) richiede che, tra gli atti amministrativi oggetto di pubblicazione, siano contemplati anche la RdA, il PAD e il Cds-Atto aggiuntivo, inclusi i relativi allegati;
- h) con riferimento al succitato punto 9, alcuni *stakeholder* (EA, CON) ritengono che la facoltà in capo all'EA di applicare le misure regolatorie in oggetto sia da estendere a tutti i servizi pubblici di trasporto passeggeri, come definiti dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. 422/1997, includendo in particolare i servizi su impianti fissi esercitati tramite funivia;
- i) sul medesimo punto, alcuni soggetti intervenuti (IA) rilevano l'opportunità che sia specificato che tale estensione possa riguardare i soli servizi (per via navigabile interna, su impianti fissi e flessibili) assoggettati all'assolvimento di OSP e oggetto di CdS;
- j) infine, alcuni *stakeholder* (EA e IA) si sono soffermati sul contenuto di specifiche “*Definizioni*” di termini correlati alla Misura in oggetto, di cui alla dedicata sezione del “*Documento di consultazione*”, proponendone modifiche, integrazioni o approfondimenti, con riferimento in particolare alle definizioni di: “*Contratto di Servizio*” (lett. g), “*Servizi di trasporto pubblico locale (TPL)*” (lett. ee) e “*Servizi di trasporto flessibili*” (lett. ff).

I numerosi contributi pervenuti, sopra riassunti, sono stati oggetto di valutazione, pervenendo agli esiti nel seguito riportati.

Con riferimento al precedente sub. a), si evidenzia *in primis* che la formulazione proposta del punto 4 (lett. a) e b)) ricalca sostanzialmente il testo vigente della delibera n. 154/2019, al netto di una lieve semplificazione, mantenendo invariato l'ambito temporale di applicazione delle misure regolatorie, legato all'avvenuta pubblicazione del bando di gara (in caso di procedura aperta) o del provvedimento di

approvazione dell'atto di affidamento (in caso di affidamento diretto/*in house*), ferma restando la **irretroattività delle modifiche adottate alla delibera n. 154/2019** nell'ambito del procedimento in esame²³. La proposta dello *stakeholder* di modificare tale disposizione, assumendo a riferimento l'avviso di preinformazione ex art. 7.2 del regolamento (CE) 1370/2007, inoltre, coincide con un'analogha richiesta pervenuta in occasione della consultazione pubblica sulla delibera n. 143/2018 del 20 dicembre 2018, oggetto di valutazione nella "Relazione Istruttoria" pubblicata contestualmente all'adozione della delibera n. 154/2019 (vd. pag. 8 e segg.)²⁴, che hanno evidenziato, *inter alia*, come *"la scelta originaria di correlare l'entrata in vigore della nuova disciplina alla pubblicazione del bando di gara/atto di affidamento si sia basata sul fatto che la giurisprudenza qualifica (proprio) tale atto come lex specialis della procedura di aggiudicazione, cristallizzandone i riferimenti rispetto ai relativi contenuti"*²⁵.

Peraltro, la stessa natura/finalità delle modifiche proposte, derivanti prevalentemente dal necessario adeguamento della regolazione alle disposizioni del d.lgs. 201/2022, non giustificherebbe un'eventuale revisione della disposizione in esame, considerati i tempi effettivi di entrata in vigore dei nuovi adempimenti legislativi.

Tenuto conto degli aspetti summenzionati, non essendo sopravvenute modifiche orientative della disciplina in materia, si conferma la validità e la coerenza delle considerazioni al tempo espresse, mantenendo invariato il punto 4, lett. a) e b), della Misura in oggetto.

Anche con riferimento al precedente sub. b) valgono analoghe considerazioni: la formulazione del punto 4, lett. c) non ha subito sostanziali modifiche rispetto all'originaria disposizione della delibera n. 154/2019, già oggetto di valutazione all'interno della summenzionata "Relazione Istruttoria", disciplinando la possibilità di *"estendere l'applicazione della disciplina del nuovo atto di regolazione anche ai CdS vigenti al termine del (primo) periodo regolatorio e, in ogni caso, in occasione della revisione del contratto (ove prevista) con contestuale revisione del PEF"*.

Si tratta, pertanto, di una disposizione che, già nella vigente formulazione, circoscrive l'applicabilità delle Misure ai CdS esistenti in cui (i) sono definiti specifici periodi regolatori o (ii) è adottata una revisione del PEF in occasione di eventuali revisioni contrattuali. Nel rispetto di una *ratio* regolatoria coerente anche con quanto indicato al punto 6 della Sentenza della Corte Costituzionale n. 41/2013 del 15 marzo 2013²⁶, l'Autorità si è pertanto limitata a definire i criteri di adozione delle Misure, ferma restando la facoltà del singolo EA di introdurre eventuali disposizioni aggiuntive, quali ad esempio la definizione di periodi regolatori di riferimento nell'ambito del CdS vigenti.

Alla luce di quanto sopra, anche il punto 4, lett. c), della Misura non è stato oggetto di ulteriore modifica.

Le osservazioni pervenute da AGCM e ANAC, di cui ai precedenti subb. c) e d), possono essere oggetto di trattazione congiunta. Pur condividendo pienamente quanto affermato dalle Autorità intervenute, si ritiene tuttavia di dover porre particolare attenzione agli oneri procedurali in capo agli EA interessati (dalle

²³ Con riferimento alle (sole) modifiche adottate, la formulazione del punto 4 della Misura in oggetto si riferisce quindi alla data di entrata in vigore delle revisioni della delibera n. 154/2019 in esame (di cui alla presente "Relazione Istruttoria"), coincidente con la data della relativa delibera di approvazione da parte dell'Autorità.

²⁴ Consultabile al seguente [link](#).

²⁵ Su tale tema, nella Relazione Istruttoria menzionata, sono citati alcuni riferimenti giurisprudenziali (Cons. Stato IV/124/2011 e III/4449/2014), che ricollegano il momento dell'indizione della gara a quello della pubblicazione dei suoi atti.

²⁶ Tale sentenza attribuisce all'Autorità il *"compito"* di *"dettare una cornice di regolazione economica, all'interno della quale Governo, Regioni e enti locali sviluppano le politiche pubbliche in materia di trasporti, ciascuno nel rispettivo ambito"* e con riferimento *"ai bandi di gara"*, specifica che *"l'Autorità è investita della competenza a definire gli schemi, senza sostituirsi alle amministrazioni competenti nell'elaborazione in dettaglio dei bandi, delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare"* (enfasi aggiunte).

La Corte ha pertanto individuato e distinto i *"compiti"* in capo ai singoli soggetti interessati:

- il regolatore indipendente definisce la cornice economica di riferimento, sulla base di criteri e metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori;
- all'interno di questa cornice, le amministrazioni esercitano le rispettive competenze definite dal panorama legislativo vigente (incluso il d.lgs. 201/2022), ferma restando la facoltà di ogni singolo soggetto di introdurre norme aggiuntive o integrative, purché compatibili con le Misure definite dall'Autorità, nonché assumere ogni iniziativa, nel riparto delle competenze di legge, al fine di assicurare la piena implementazione della predetta cornice regolatoria.

proroghe), tema peraltro già ampiamente dibattuto nella citata “Relazione Illustrativa” della delibera n. 189/2023. In tale ambito, infatti, l’adozione di una RdA, anche di tipo “ridotto” (più propriamente qualificabile come “Relazione di Proroga”), come anche la (ri)strutturazione del CdS vigente secondo il “*contenuto minimo*” definito dall’Annesso 2 alla delibera n. 154/2019, sono parsi, sin dalle prime valutazioni istruttorie, adempimenti eccessivamente gravosi a carico dei soggetti interessati, in controtendenza con le finalità del procedimento che, *inter alia*, si pongono l’obiettivo di coordinare la regolazione con la normativa primaria, in un’ottica condivisa di **semplificazione degli oneri amministrativi** in capo ai diversi attori istituzionali.

Peraltro, come si vedrà nell’immediato seguito, la disciplina regolatoria, anche in esito alla consultazione, si è soffermata sull’opportunità che il processo di definizione delle nuove disposizioni da applicare in caso di proroga sia condiviso tra le parti contrattuali interessate, anche al fine di garantire la sostenibilità delle scelte adottate, con specifico riferimento all’introduzione della matrice dei rischi e del PEF.

Alla luce di tali valutazioni, non si è ritenuto opportuno integrare il punto 8 della Misura nei termini richiesti, fermo restando l’obbligo in capo all’EA di pubblicare gli atti amministrativi relativi alla proroga del CdS, trasmettendoli contestualmente all’Autorità, che potrà esercitare le opportune funzioni di vigilanza.

Con riferimento al precedente sub. e.1), si ritiene opportuno menzionare quanto ribadito dalla Commissione Europea nell’ultima Comunicazione interpretativa del regolamento (CE) 1370/2007²⁷, ove si evidenzia che la decisione dell’EA della possibilità di avvalersi dell’art. 4.4 dovrebbe essere definita “a monte” dell’aggiudicazione del relativo CdS “*e le condizioni di tale proroga dovrebbero essere indicate chiaramente nei documenti di gara e nel contratto*”, laddove una “*proroga della durata mentre il contratto è in corso è possibile solo a determinate condizioni*”, ad esempio in caso di investimenti giustificati da “*ragioni tecniche emerse in una fase successiva*”. Nel rispetto di tale indicazione, l’applicazione del punto 8 della Misura solo ai casi in cui “*la proroga ex art. 4.4 del Reg. 1370/2007 non sia già disciplinata nel CdS originario*”, come richiesto dallo *stakeholder*, ne ridurrebbe la portata a situazioni del tutto residuali. Tale evenienza, come ovvio, avrebbe effetti totalmente opposti e contrari alla *ratio* della disposizione in esame, che vede²⁸ proprio nell’adozione delle nuove Misure, in caso di proroga dei CdS non soggetti alla regolazione (in quanto antecedenti), la soluzione “integrativa” necessaria ai fini di una migliore gestione contrattuale in termini di efficacia, efficienza ed economicità, a beneficio di ambo le parti interessate (*infra*).

Alla luce di quanto sopra, non si è ritenuto opportuno adottare modifiche al testo proposto, che avrebbero l’effetto di limitare (ancora) l’applicazione della regolazione approvata dall’Autorità.

Con riferimento al precedente sub. e), punti 2) e 3), come sopra anticipato, si ritiene invece di condividere le osservazioni formulate dagli *stakeholder* in merito all’opportunità che **il processo di definizione delle nuove disposizioni regolatorie** da applicare in caso di proroga *ex art. 4.4* **sia condiviso tra le parti contrattuali interessate**, anche a tutela della necessaria salvaguardia della sostenibilità e dell’equilibrio economico-finanziario del CdS. In tale ambito, con riferimento in particolare alla (nuova) introduzione della matrice dei rischi e del PEF, l’EA potrà individuare i correlati strumenti concordando con l’IA le specifiche modalità/tempistiche applicative nell’ambito del “*Comitato tecnico di gestione*” previsto dall’Annesso 2. Il processo di definizione, grazie alla fase di confronto tra le parti, assume pertanto un adeguato **margin di flessibilità**, peraltro già previsto dalla formulazione originaria che circoscriveva l’integrazione regolatoria alle sole disposizioni che, a discrezione dell’EA e in relazione al contesto operativo del CdS interessato, costituissero “*condizioni più favorevoli per la gestione del servizio oggetto di affidamento a fini di miglioramento dell’efficacia e dell’efficienza*”, senza imporre l’adozione cogente di alcuna specifica Misura. La formulazione “*condizioni più favorevoli*” è quindi da intendersi a vantaggio di entrambe le parti contrattuali e a tutto interesse di migliorare il servizio in termini di efficacia ed efficienza, senza alterare le condizioni di

²⁷ Comunicazione della Commissione sugli orientamenti interpretativi concernenti il regolamento (CE) n. 1370/2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia 2023/C 222/01 del 26/06/2023 (disponibile al seguente [link](#)). Si noti che la medesima posizione era già stata espressa dalla Commissione nella precedente Comunicazione interpretativa 2014/C 92/01 del 29/03/2014 (disponibile al seguente [link](#)).

²⁸ Per le motivazioni ampiamente descritte nella citata “Relazione Illustrativa” della delibera n. 189/2023 (vd. § 2.1.1), cui si rimanda per ulteriore approfondimento.

equilibrio e sostenibilità, attraverso adempimenti condivisi ed effettivamente applicabili in relazione all'assetto del vigente CdS.

In tal senso si è pertanto **modificata la formulazione del punto 8 della Misura**.

Con riferimento al precedente sub. e.4), si ritiene che la summenzionata modifica del punto 8 della Misura possa soddisfarne i termini, dal momento che il processo condiviso d'individuazione e applicazioni delle nuove disposizioni regolatorie in caso di proroga *ex art. 4.4.* ha *inter alia* la finalità di **evitare casi di modifica delle condizioni pattuite a danno di una qualsiasi delle parti** che hanno sottoscritto il CdS.

Analoga considerazione vale con riferimento al precedente sub. e.5), visto il margine di flessibilità che consente la riformulazione del punto interessato della Misura, anche in termini di nuovi KPI da introdurre. Resta ferma la necessità che, proprio per la natura applicativa dell'art. 4.4. del regolamento (CE) 1370/2007, debba essere necessariamente previsto un adeguato **sistema di monitoraggio e rendicontazione dell'effettivo andamento degli investimenti previsti**, che costituiscono di fatto la giustificazione per il ricorso alla proroga.

Con riferimento al precedente punto f), come già anticipato nel § 2.3, si ritiene condivisibile la necessità che non siano oggetto di divulgazione informazioni di natura commerciale e/o industriale (dell'IA) soggette a vincolo di riservatezza, segretezza o dati relativi alla tutela dei dati personali (*privacy*), qualora una delle parti interessate (EA IA) ne rinvenga la presenza negli atti amministrativi correlati alla proroga *ex art. 4.4* e soggetti a pubblicazione, ferma restando l'opportuna condivisione di tali valutazioni.

Pertanto, si è ritenuto opportuno **integrare il punto 8** della Misura in oggetto, richiamando la necessità che la **pubblicazione dei documenti tuteli eventuali vincoli di riservatezza/segretezza**²⁹.

Con riferimento al precedente punto g), si ritiene opportuno evidenziare che oggetto di pubblicazione dovrà essere il complesso integrale della documentazione approvata dall'EA nel contesto del procedimento amministrativo che ha portato alla proroga *ex art. 4.4.* del CdS, quindi ovviamente il nuovo CdS e/o i relativi *addendum*, inclusi gli allegati previsti, tra cui, se adottato, il PAD. Non può invece essere disposta alcuna pubblicazione della RdA in quanto, per le ragioni sopra esposte, non ne è prevista la predisposizione in caso di proroga. Anche in questo caso, non si è ritenuto opportuno adottare alcuna integrazione al testo originario della Misura.

Le osservazioni di cui ai precedenti punti h), i) e j) meritano trattazione unificata, afferendo tutte al tema del **perimetro di applicazione della delibera ai servizi di trasporto pubblico, anche di tipo innovativo** (flessibili). Per chiarire quanto disposto dalla regolazione, si ritiene opportuno precisare i seguenti aspetti:

- la definizione di “*Servizi di trasporto pubblico locale (TPL)*” di cui alla delibera in oggetto, pur richiamando testualmente i contenuti generali del regolamento (CE) 1370/2007 (cfr. art. 2, lett. a), comprende servizi che non sono disciplinati dal suddetto regolamento, limitato al solo “*trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia e altri modi di trasporto su rotaia e su strada*”; tale maggior “ampiezza” deriva dalla definizione di “*servizi pubblici di trasporto regionale e locale*” contenuta nell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (di seguito: d.lgs. 422/97), che comprende “*sistemi di mobilità terrestri, marittimi, lagunari, lacuali, fluviali e aerei*”³⁰;
- la medesima definizione circoscrive inoltre i servizi di TPL interessati dall'applicazione della delibera in oggetto a quelli “*su cui insistono obblighi di servizio pubblico*” (OSP), in coerenza con le disposizioni degli artt. 1.1 e 2 *bis* del regolamento (CE) 1370/2007, nonché dell'art. 17 del d.lgs. 422/97, che prevedono per tali servizi la sottoscrizione di un apposito CdS tra EA e IA;
- rispetto a quanto sopra definito, la Misura 1 della delibera specifica che la regolazione in oggetto si applica, integralmente e direttamente, ai (soli) “*servizi di TPL di passeggeri su strada e per ferrovia*”

²⁹ Oltre che il rispetto delle disposizioni ANAC in materia di trasparenza (vd. § 2.3).

³⁰ Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. e), del decreto legislativo 24 febbraio 2009, n. 22, i servizi di navigazione effettuati “*in acque diverse da quelle marittime*” sono definiti come “(servizi di) *navigazione interna*”, comprendendo pertanto in tale terminologia le modalità lagunare, lacuale e fluviale (vd. Misura 1, punto 9, lett. a) della delibera).

(punto 1)³¹, e, a discrezione dell'EA, ai servizi di navigazione interna (da intendersi lagunari e/o lacuali) e su impianti fissi, nonché ai servizi flessibili, qualora si presentino determinate condizioni (punto 8).

Con riferimento ai summenzionati **“Servizi di trasporto flessibili”**, e alla relativa definizione contenuta nel documento oggetto di consultazione (lett. ff), per evitare ambiguità interpretative si ritiene opportuno evidenziare che tale soluzione trasportistica, benché **integrabile nei servizi di TPL**, costituisce una modalità del tutto distinta, in quanto non solo **non risulta necessariamente assoggettata a OSP**, ma anche, in caso di OSP e relativo CdS di riferimento, i servizi flessibili **potrebbero essere affidati a un operatore differente** dall'IA che gestisce il TPL in un medesimo territorio. Certamente i servizi flessibili oggetto del provvedimento in parola sono soggetti a OSP, ma si è ritenuto opportuno fare riferimento a una definizione di carattere più generale, analogamente adottata nella delibera n. 53/2024.

Alla luce delle considerazioni sopra espresse, anche sulla base delle osservazioni pervenute dagli *stakeholder*:

- è stata adottata una lieve integrazione della definizione di **“Servizi di trasporto pubblico locale (TPL)”** (ee), inserendo le **modalità “lagunare, lacuale, fluviale”**, al fine di garantire piena coerenza con quanto disposto dal citato art. 1, comma 2, del d.lgs. 422/97;
- è stata lievemente modificata la definizione di **“Servizi di trasporto flessibili”** (ff), per meglio specificarne la **modalità di svolgimento**;
- è stato integrato il punto 8, sub. a) della Misura, estendendo la possibilità per l'EA di applicare le Misure della delibera anche ai **servizi esercitati tramite funivia**, ferma restando la condizione d'integrazione degli stessi nell'ambito di una rete di TPL più estesa.

L'integrazione di cui all'ultimo punto si ritiene opportuna nonostante i servizi funiviari siano esplicitamente esclusi dall'applicazione del regolamento (CE) 1370/2007, ai sensi della Sentenza della Corte di Giustizia Europea, Causa C-186/22 del 19 ottobre 2023 (richiamata nella citata **“Relazione Illustrativa”** della delibera n. 189/2023, pag. 12). Tale esclusione, infatti, va adeguatamente ponderata in quanto i servizi interessati, in **coerenza con la definizione di cui al d.lgs. 422/97**, possono comunque essere annoverati tra i servizi di TPL (e in effetti alcune leggi regionali espressamente li includono tra essi) e, pertanto, l'estensione applicativa della regolazione, nel caso succitato di reti **“integrate”**, può essere presa in considerazione da parte dell'EA. A titolo esemplificativo, e non esaustivo, può essere menzionato il caso di funivie, assoggettate a OSP e gestite tramite CdS, che consentono il collegamento diretto tra località montane per le quali la viabilità locale renderebbe disagiata, anche in termini di tempi di percorrenza, l'esercizio di linee automobilistiche.

Un'ultima annotazione merita la richiesta di alcuni *stakeholder* (IA, CON) di approfondire gli elementi di qualifica di un affidamento di TPL in termini di appalto ovvero di concessione, integrando ove opportuno la definizione di **“Contratto di Servizio”** (lett. g). Tale tema, nei limiti delle attribuzioni in capo all'Autorità, è già stato oggetto di trattazione nell'ambito della **“Relazione Illustrativa”** della citata delibera n. 143/2018 (vd. pag. 5 e segg.)³², non ritenendosi opportuno un ulteriore approfondimento in merito, né eventuali integrazioni alla Misura interessata, stante il quadro normativo in materia rimasto sostanzialmente immutato.

3.3. Affidamento del servizio e contenuto minimo obbligatorio del CdS (Misura 2, Annesso 2)

La **Misura 2** disciplina gli adempimenti in capo all'EA in relazione alla scelta delle modalità di affidamento dei servizi di TPL, con specifico riferimento alla **“Relazione di Affidamento”** (RdA, Annesso 8 alla delibera), nonché i contenuti minimi che devono caratterizzare i relativi CdS (Annesso 2).

Le proposte di revisione della Misura, oggetto di consultazione, hanno interessato:

- il previgente **punto 2**, con riferimento in particolare ai seguenti aspetti:
 - la pubblicazione, da parte dell'Autorità (sul proprio sito *web* istituzionale) delle **“osservazioni”** relative alla RdA, da rendere entro 60 giorni dalla relativa trasmissione dell'EA interessato;

³¹ Ossia al medesimo ambito oggettivo del regolamento (CE) 1370/2007 (art. 1.2).

³² Consultabile al seguente [link](#).

- la facoltà in capo all’EA, In caso di affidamento diretto o *in house* di un servizio di TPL per ferrovia, d’integrare i contenuti della RdA nel PRO di cui alla Misura 2, punto 7, della delibera n. 120 del 29 novembre 2018 (di seguito: delibera n. 120/2018), prevedendone un’unica trasmissione;
- l’introduzione del **nuovo punto 4**, che prevede l’obbligo in capo all’EA di pubblicare, sul proprio sito *web* istituzionale, la documentazione che disciplina la procedura di affidamento e il CdS stipulato, trasmettendoli contestualmente all’Autorità;
- la **revisione/integrazione dell’Annesso 2** (Prospetti 1 e 2) al fine di garantire la coerenza dei relativi contenuti con quanto disposto dal d.lgs. 201/2022, con riferimento in particolare ai commi 3e 4 dell’art. 24;
- l’introduzione del **nuovo Annesso 8**, suddiviso in 3 distinti documenti, che costituiscono gli schemi-tipo della RdA da predisporre, a cura dell’EA, in caso rispettivamente di gara (Annesso 8a), affidamento *in house* (Annesso 8b) e affidamento diretto di servizi di TPL su ferro (Annesso 8c).

In esito alla consultazione, sono pervenute osservazioni riferite sia ai punti della Misura oggetto di modifica, sia ai correlati Annessi sopra richiamati, come nel seguito specificati.

Con riferimento al summenzionato punto 2:

- a) uno *stakeholder* (CON) ha ravvisato l’opportunità d’integrare il testo vigente specificando che l’EA deve tenere conto delle “osservazioni” formulate dall’Autorità nella versione finale della RdA, parte integrante della documentazione di affidamento, motivando le (eventuali) modifiche adottate rispetto a previgenti versioni, con riferimento anche agli allegati previsti alla RdA stessa (i.p. matrice dei rischi, PEF simulato, KPI e indicatori di qualità, PAD);
- b) un altro *stakeholder* (EA) ritiene opportuno chiarire se le “osservazioni” dell’Autorità sulla RdA siano o meno vincolanti per la stipula del CdS: in assenza di vincolo, l’EA deve tenerne conto, definendo e comunicando un calendario per ottemperare a tali osservazioni, sia in caso di CdS ancora da stipulare, sia in caso di CdS già stipulato; se invece vincolanti, le medesime devono essere acquisite prima della sottoscrizione del CdS, con conseguente possibilità di ricorso sull’esito della procedura per presunte inadempienze dell’EA a quanto disposto dall’Autorità;
- c) due soggetti intervenuti (IA) hanno proposto di specificare che le valutazioni sulla RdA da parte dall’Autorità si riferiscono specificatamente alla “conformità alle misure regolatorie” delle scelte effettuate dall’EA, in coerenza con le competenze attribuite all’Autorità anche nell’ambito delle verifiche di cui all’art. 9, comma 3 della legge 5 agosto 2022 n. 118 (di seguito: legge 118/2022), come disciplinate dalla delibera n. 243 del 14 dicembre 2022 (di seguito: delibera n. 243/2022) di adozione del relativo regolamento di attuazione³³;
- d) i medesimi *stakeholder* ritengono inoltre opportuno garantire e tutelare la riservatezza di eventuali informazioni commerciali e industriali sensibili, che dovranno essere espunte in sede di pubblicazione delle “osservazioni” formulate dall’Autorità.

Con riferimento al summenzionato punto 4:

- e) uno *stakeholder* (EA) ritiene opportuno che sia meglio definita la scansione temporale degli adempimenti in capo all’EA, specificando che la documentazione che disciplina la procedura di affidamento deve essere pubblicata “all’atto dell’adozione da parte dell’EA” e il CdS “successivamente alla stipula”;
- f) i due *stakeholder* sopra richiamati (IA), in analogia con quanto formulato per il punto 2 (vd. precedente sub. d), ritengono che anche la pubblicazione del CdS debba rispettare il vincolo di riservatezza delle informazioni commerciali e industriali sensibili (eventualmente) presenti;
- g) infine, uno dei medesimi *stakeholder* ravvisa anche la necessità che sia meglio coordinato il testo proposto con l’ambito di applicazione del d.lgs. 201/2022, proponendo di espungere il riferimento alla pubblicazione della “documentazione che disciplina la procedura di affidamento” e inserire un esplicito richiamo a “fatto salvo quanto previsto dall’art. 31 del D.lgs. n. 201/2022”.

³³ Regolamento recante “Attuazione dell’art. 9, comma 3, della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021) per gli ambiti di competenza dell’Autorità di regolazione dei trasporti”.

Con riferimento all'Annesso 2:

- h) rileva *in primis* quanto osservato da ANAC nella citata Delibera n. 141/2024: se da un lato evidenzia che tale Annesso “fornisce un valido supporto agli EA nella predisposizione della documentazione per l'affidamento del servizio, con riduzione dei tempi di lavorazione e miglioramento dell'efficacia e della qualità degli atti [...]”, dall'altro pone l'attenzione sui seguenti aspetti:
1. il contenuto proposto dai Prospetti 1 e 2 è ritenuto idoneo a soddisfare “il livello minimo regolatorio del CdS come previsto comma 3 dell'articolo 24 del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, con la sola apparente eccezione della previsione dell'obbligo del gestore di rendere disponibili all'ente affidante i dati acquisiti e generati nella fornitura dei servizi agli utenti, ai sensi dell'art. 50-quater del d. lgs. n. 82/2005”;
 2. tuttavia, ANAC evidenzia che “l'articolo 7, comma 2, del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 prevede che, negli ambiti di competenza, le autorità di regolazione predispongono [...]schemi di contratti tipo” e ritiene in tale ambito che “l'elenco dei contenuti minimi di un atto negoziale (di cui all'Annesso 2, n.d.r.), per quanto completo, non ha la stessa efficacia in termini di supporto agli EA [...]di uno schema-tipo di contratto”, invitando pertanto “l'Autorità a valutare la predisposizione di contratti-tipo, in conformità a quanto previsto” dal summenzionato articolo del d.lgs. 201/2022.
- i) due soggetti intervenuti (IA) hanno invece proposto l'espunzione:
1. dalla sezione “0- Premesse” del link al sito istituzionale dell'EA ove è pubblicata l'ultima versione della RdL;
 2. dalla sezione “1-contenuti tecnico operativi” del riferimento al “Regime giuridico di gestione”;
 3. dalla sezione “1-contenuti tecnico operativi/Parco mezzi e manutenzione” del programma di manutenzione, da aggiornare annualmente e rendere pubblico con le principali caratteristiche di ogni mezzo nella disponibilità dell'EA;
 4. dalla sezione “1-contenuti tecnico-operativi/Obblighi del gestore alla scadenza del contratto” della descrizione della metodologia utilizzata per il calcolo del valore di subentro;
- j) uno stakeholder (EA) ritiene opportuno che sia ricordata la previsione della comunicazione della Commissione europea 2023/C 222/01 del 26 giugno 2023 sugli orientamenti interpretativi concernenti il regolamento (CE) n. 1370/2007 nella sezione “1-contenuti tecnico-operativi/Proroga”;
- k) il medesimo stakeholder (EA) propone di:
1. inserire uno specifico piano, definito “di mobilitazione”, che individua le modalità operative con le quali l'impresa avvierà il servizio, prevedendo specifici obblighi;
 2. dettagliare ulteriormente la voce della sezione “2-contenuti economici/interessi di mora”;
 3. integrare l'Annesso con l'introduzione di una sezione dedicata agli “effetti di rete”, specificandone la relativa definizione;
 4. chiarire che le misure di mitigazione descritte nella sezione “2-contenuti economici/matrice dei rischi” sono solo e soltanto quelle che riguardano i rischi che l'EA ha assunto nella matrice stessa; ogni rischio non descritto e per il quale pertanto non è stata individuata una misura di mitigazione non può essere posto a capo dell'EA.

Con riferimento all'Annesso 8:

- l) uno stakeholder (EA) ritiene opportuno che:
1. nel caso di affidamento di servizi per più bacini/ambiti/lotti, i paragrafi della RdA nn. 1 (inquadramento), 2 (esiti), 3 (beni), 4 (disciplina personale) e il PAD, possano essere raccolti in una unica relazione/documento;
 2. nel caso di affidamento con gara, i paragrafi della RdA nn. 6 (criteri di aggiudicazione), 7 (obiettivi del CdS) e 8 (PEF/schemi e criteri di redazione), possano essere redatti senza la necessità di esplicitare contenuti che l'EA intende definire prima della pubblicazione del bando di gara e/o lettera di invito;
 3. sia inserito nella RdA anche un “Piano di mobilitazione” (*supra*), che individua le modalità operative con le quali l'impresa avvierà il servizio, prevedendo specifici obblighi;
 4. venga espunta la possibilità di integrazione RdA e PRO.

- m) un altro *stakeholder* (EA) ritiene opportuno che:
1. sia inserito il dettaglio delle eventuali compensazioni per agevolazioni tariffarie, come un “di cui” dei ricavi da traffico, non incluse nel corrispettivo all’interno del paragrafo dedicato al PEF – schemi e criteri di redazione;
 2. sia specificato che il confronto tra gli esiti del PEF con il costo standard potrà essere effettuato soltanto per le modalità di servizio previste dal d.m. 157/2018;
- n) altri *stakeholder* (IA) propongono, infine, che negli schemi di RdA:
1. siano specificati degli elementi, riconducibili al campo di applicazione del d.lgs. 201/2022 che non risultano applicabili ai servizi regionali (vd. precedente § 2.2);
 2. in caso di affidamento con gara, non vengano riportati (obbligatoriamente) i risultati raggiunti dalle pregresse gestioni del servizio, sia con riferimento ai valori *target*, sia ai valori consuntivi dell’ultimo triennio;
 3. in caso di affidamento *in house*, nonché per affidamento diretto ferroviario, vengano integrati gli schemi con il complesso delle informazioni di cui alla Sezione B “*Motivazione qualificata*” dello schema tipo di “*Motivazione qualificata richiesta dall’art. 17, comma 2, in caso di affidamenti diretti a società in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici*” elaborato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ANAC e AGCM; il complesso delle predette informazioni, già oggetto della specifica deliberazione ex art. 17 del d.lgs. 201/2022 nel solo caso di affidamenti *in house*, ma non di affidamenti diretti ferroviari, andrebbe in ogni caso riportato nella RdA con gli opportuni aggiornamenti in esito alla fase di consultazione degli *stakeholder*;
 4. sia previsto uno schema-tipo anche per gli affidamenti di servizi di TPL su strada c.d. “sottosoglia” (o di modesta entità), ai sensi dell’art. 5, par. 4, del regolamento (CE) 1370/2007.

I contributi pervenuti, sopra riassunti, sono stati oggetto di valutazione con gli esiti nel seguito riportati.

I temi emarginati dai sub. a) e b) possono essere oggetto di trattazione congiunta, richiamando innanzitutto la coerenza del “ruolo” del regolatore indipendente rispetto alla “*cornice di regolazione economica*” di riferimento (cfr. nota n. 26), all’interno della quale le amministrazioni, nel caso *di specie* gli EA, esercitano le proprie competenze definite dal panorama legislativo vigente.

Se, infatti, le “*osservazioni*” formulate sulla RdA perseguono la *ratio* d’incentivo alla concorrenza, in caso di gara, e all’efficienza ed efficacia dell’affidamento, per tutte le modalità, afferendo all’EA il compito di dare seguito a quanto espresso, con l’opportuna integrazione della documentazione di gara e/o della RdA stessa, in tale ambito vale comunque il principio generale dell’obbligo di motivazione che grava su ogni provvedimento amministrativo, ove l’Amministrazione competente “*deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione [...], in relazione alle risultanze dell’istruttoria*”.

Alla luce del contesto normativo descritto, le specificazioni richieste dagli *stakeholder* risultano pleonastiche, tenuto peraltro conto delle attività di “*verifica della conformità*” svolte dall’Autorità ai sensi del regolamento approvato con la citata delibera n. 243/2002, in applicazione dell’art. 9 della legge 118/2022, nonché delle attività di monitoraggio finalizzate alla verifica dell’applicazione delle Misure approvate, anche nei casi estranei al campo di applicazione del suddetto regolamento. Si ritiene quindi che quanto svolto, già oggi, dall’Autorità garantisca un adeguato grado di vigilanza sul settore.

Resta fermo il fatto che la versione finale della RdA “*costituisce parte integrante della documentazione che disciplina la procedura di affidamento*” e, pertanto, deve essere definita e resa disponibile, per interesse di tutte le parti (EA e IA), unitamente ad essa, quindi prima della stipula del CdS, indipendentemente dalla procedura adottata, dal momento che contiene i riferimenti e gli strumenti utili alla definizione del contratto stesso (richiamati dallo *stakeholder* interessato). A tale fine, può soccorrere anche uno specifico cronoprogramma attuativo degli interventi necessari a rendere conforme la RdA alle “*osservazioni*” rese dall’Autorità, che potrà essere allegato al medesimo CdS.

Alla luce delle precisazioni sopra esposte, non si è ritenuto di adottare modifiche/integrazioni al punto della Misura interessato.

Con riferimento al precedente sub. c), si ritiene che la richiesta possa essere condivisa, anche nell’ottica di coerenza con quanto sopra richiamato e con le attività di verifica della conformità svolte dall’Autorità ai sensi

della citata delibera n. 243/2022. Peraltro, a seguito dell'entrata in vigore del "Regolamento" di cui all'Allegato "A" alla delibera, le istruttorie degli Uffici relative alle "osservazioni" sulla RdA seguono già la struttura della "Matrice di verifica della conformità" (Annesso 3).

Pertanto, **il punto 2 della Misura è stato integrato** con la specificazione in oggetto.

Con riferimento al precedente sub. d), si richiama l'attenzione su quanto già specificato nella citata "Relazione Illustrativa" della delibera n. 189/2023, ossia *"che la pubblicazione delle suddette "osservazioni", ove si soffermi su aspetti economico-finanziari o altri profili dell'affidamento che rivestano riservatezza, ai fini in particolare delle successive procedure concorsuali (successive anche ad affidamenti in house), sarà epurata dei relativi contenuti sensibili, analogamente a quanto sin da ora gli EA possono fare (ed è già prassi corrente) per le versioni della RdA da pubblicare sui siti di competenza"* (pag. 17).

Il tema è quindi pienamente condiviso, nonché oggetto di prassi già adottate, tanto da non ritenersi opportuna alcuna ulteriore specificazione nella Misura in esame.

Con riferimento al precedente sub. e), si rileva che le precisazioni richieste siano da ritenersi già implicitamente insite nella formulazione del testo proposto, dal momento che nessun atto amministrativo può, per logici motivi, essere pubblicato "prima" della relativa adozione, né un CdS prima della stipula. In tale ambito, va comunque ribadito il concetto che la pubblicazione della suddetta documentazione dovrà rispettare, da parte dell'EA, una **precisa e scrupolosa scansione temporale degli adempimenti**, proprio per evitare eventuali ricorsi sull'esito della procedura, cui potrebbero appellarsi eventuali contendenti a fronte di presunte inadempienze dell'EA stesso, prevedendo (come peraltro già disposto dalla legislazione applicabile e non solo dalla regolazione in esame) la pubblicazione *"senza indugio"*³⁴ della documentazione che disciplina la procedura di affidamento e il CdS, in esito rispettivamente all'atto di relativa adozione e alla stipula del contratto tra le parti.

Fermo restando quanto sopra, il punto della Misura non è interessato da integrazione in tal senso.

Con riferimento al precedente sub. f), come anticipato al § 2.3, si ritiene condivisibile che la prevista pubblicazione del CdS (e relativi Allegati/Annessi) avvenga nel limite delle informazioni non ostensibili in quanto suscettibili di specifica protezione, a tutela della sensibilità di dati industriali/commerciali o di *privacy*, che potranno essere individuati dall'EA, eventualmente di concerto con l'IA (i.p. in caso di affidamento diretto/*in house*).

Pertanto, **il punto 4 della Misura è stato integrato** richiamando la necessità che **la pubblicazione dei documenti in oggetto tuteli i vincoli di riservatezza/segretezza**³⁵.

Con riferimento al sub. g), si ritiene che **l'integrazione del punto 4 della Misura adottata in relazione alla richiesta di ANAC** di meglio coordinare la disciplina regolatoria con i relativi provvedimenti approvati in materia di trasparenza (vd. § 2.3) possa assolvere anche l'esigenza manifestata dallo *stakeholder*; la pubblicazione da parte dell'EA della documentazione che disciplina la procedura di affidamento, incluso il CdS, deve infatti rispettare le disposizioni ANAC in materia di trasparenza, che tengono conto ovviamente anche di quanto previsto dall'art. 31 del d.lgs. 201/2022.

Con riferimento precedente sub. h.1), si evidenzia che quanto richiesto da ANAC risulta già riportato nella sezione "Rendicontazione dei servizi" dell'Annesso 2 (Prospetti 1 e 2), ove si descrive che *"(i) CdS deve specificare l'obbligo dell'IA di rendere disponibili i dati acquisiti e generati nella fornitura dei servizi di TPL agli utenti, nel rispetto di quanto disposto dall'articolo 50-quater del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82"*. Pertanto, il livello minimo regolatorio del CdS, previsto dall'art. 24, comma 3, dell'art. 24 del d.lgs. 201/2022 parrebbe pienamente soddisfatto, senza ulteriori necessità d'integrazioni.

Con riferimento invece al sub. h.2), si evidenzia come il tema sollevato da ANAC sia già stato attenzionato nel corso dell'istruttoria procedimentale, con gli esiti descritti nella citata "Relazione Illustrativa" della delibera n. 189/2023 (vd. pag. 20). In tale ambito, si è verificata l'adeguatezza dell'Annesso 2 rispetto alla citata disposizione dell'art. 7, comma 2, del d.lgs. 2021/2022. Infatti, l'eventuale predisposizione di *"schemi di*

³⁴ Vd. d.lgs. 201/2022, art. 31, comma 2.

³⁵ Oltre che il rispetto delle disposizioni ANAC in materia di trasparenza (vd. § 2.3).

contratto tipo” maggiormente rigidi e vincolanti potrebbe rivelarsi inefficace e critica alla luce degli elementi di eterogeneità che caratterizzano il settore del TPL anche rispetto ad altri servizi pubblici locali. Il settore del TPL, in virtù dei fattori che, storicamente, ne hanno caratterizzato lo sviluppo, specialmente con riferimento ai servizi su strada, è caratterizzato da una significativa frammentazione riscontrabile:

- a livello amministrativo, in termini di suddivisione della *governance* e di presenza di un elevato numero di CdS vigenti, aventi peculiarità del tutto differenti³⁶;
- a livello industriale, in termini di numero di imprese di TPL e relative dimensioni/forme di aggregazione;
- a livello operativo, in termini di diversificazione delle dotazioni e delle capacità delle singole IA, con riferimento in particolare alla digitalizzazione e all’innovazione tecnologica.

Questa frammentazione comporta una estrema variabilità degli elementi che possono caratterizzare gli schemi contrattuali adottabili dagli EA, e pertanto si ritiene preferibile, sotto il profilo regolatorio, optare per la definizione di dettagliate indicazioni sugli aspetti che più incidono sulle condizioni di equità, parità di trattamento e non discriminazione nella partecipazione alle procedure di gara e sugli obiettivi di efficienza, qualità e trasparenza dei CdS (attraverso le rispettive Misure della delibera in esame), lasciando agli EA il compito di declinare le indicazioni formulate in pattuizioni contrattuali da adattare alle specificità del servizio del loro ambito di competenza

Alla luce di quanto sopra, i “*contenuti minimi*” del CdS proposti possono essere più efficacemente valorizzati dagli EA, perseguendo comunque le finalità della regolazione. In tale ambito, pare opportuno evidenziare infine che la delibera in oggetto già prevede gli schemi-tipo di riferimento, come richiesti da ANAC, di alcuni allegati/parti integranti del CdS, per i quali si è ritenuto opportuno predisporre modelli unitari di riferimento, in particolare la matrice dei rischi (Annesso 4 alla delibera n. 154/2019) e il PEF (Annesso 5).

Con riferimento alle tematiche di cui ai precedenti subb. i.1) e i.2), si ritiene che la specificazione nel CdS del *link* al sito istituzionale, ove reperire l’ultima versione della RdL prodromica all’affidamento oggetto del contratto, o l’inserimento del regime giuridico di gestione costituiscono elementi di trasparenza delle azioni preliminari portate a termine dall’EA e che, pertanto, siano elementi da mantenere. In tale ambito, per le medesime finalità, si è ritenuto opportuno introdurre anche un *link* all’ultima versione della RdA, come predisposta dall’Ente e modificata a seguito delle (eventuali) osservazioni pervenute dall’Autorità.

Pertanto, **l’Annesso 2 - sezione Premesse, è stato integrato** prevedendo anche un *link* al sito istituzionale dell’EA alla pagina di pubblicazione dell’ultima versione della RdA riferita all’affidamento oggetto del CdS.

Con riferimento al sub. i.3), si ritiene non condivisibile l’espunzione del programma di manutenzione, bensì oggetto di ulteriore specificazione, a fini di completezza. Il programma di manutenzione, aggiornato annualmente, dovrà contenere secondo macro-classificazioni degli interventi manutentivi programmati e concordati tra IA e EA (ad es. interventi conservativi, *revamping*, innovativi, adeguamento normativo, ecc.), la tipologia di intervento o interventi programmati durante l’anno “contrattuale” e quelli effettivamente portati a termine nell’anno precedente.

Pertanto, **l’Annesso 2 - sezione Parco mezzi e manutenzione, è stato integrato** in tal senso.

Con riferimento alle tematiche di cui al sub. i.4), si ritiene che quanto riportato negli schemi sia adeguato e coerente con la disciplina regolatoria approvata in materia, in quanto prevede che l’EA “*indica il valore di subentro di ciascun bene*” e “*descrive la metodologia utilizzata per il calcolo del valore di subentro in conformità con la delibera ART n. 154/2019 s.m. e i.*”.

Pertanto, l’Annesso 2 – sezione “*Obblighi del gestore alla scadenza del contratto*” non è interessata da modifiche/integrazione in tal senso.

Con riferimento al sub. i), si ritiene la richiesta condivisibile e pertanto si è proceduto ad una integrazione della sezione “*Proroga*” con il rimando alla conformità di quanto previsto da tale comunicazione.

Pertanto, **l’Annesso 2 - sezione Proroga, è stato integrato** in tal senso.

³⁶ Anche in termini di strumenti gestionali ivi previsti, come ad esempio la matrice dei rischi e il PEF.

Analogamente, con riferimento ai subb. k.1), k.2) e k.3), le proposte di precisazioni emarginate dallo *stakeholder* si ritengono condivisibili e, pertanto, si è proceduto a **integrare l'Annesso 2** nelle sezioni interessate.

In particolare, con riferimento al tema degli *“effetti di rete”*, si evidenzia come una definizione del termine, come richiesto dallo *stakeholder*, sia già contenuta nell'Allegato alla delibera n.48/2017 del 30 marzo 2017 (pag. 9)³⁷, ove si specifica che sono da considerarsi come *“incremento dei ricavi (o diminuzione dei costi) generati dalla gestione congiunta e coordinata di porzioni di una stessa rete distinte per categoria di servizio (i.e. alta velocità, intercity, regionale, urbano, extraurbano) e sotto il profilo contrattuale (in regime OSP o “a mercato”)”* o comunque legati a CdS differenti. In tale ambito, si ritiene altresì opportuno richiamare il Considerando n. 8 del regolamento (UE) 2016/2338 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2016, che ha modificato il citato regolamento (CE) n. 1370/2007, ove si specifica che *“gli obblighi di servizio pubblico nel trasporto pubblico di passeggeri dovrebbero, ove possibile, produrre effetti di rete positivi”*, nonché quanto nel merito approfondito dalla Commissione europea all'interno delle Comunicazioni interpretative del suddetto regolamento, ossia le citate 2014/C 92/01 del 29/3/2014 e 2023/C 222/01 del 26/6/2023, che confermano la rilevanza del tema, seppure in un quadro di complessa, e non sempre possibile, determinazione/quantificazione degli effetti nell'ambito del singolo CdS.

L'integrazione della relativa voce dell'Annesso 2 ha, pertanto, tenuto conto di tali utili riferimenti applicativi.

Con riferimento al sub. k.4) si rimanda alle considerazioni espresse in merito alla correlazione tra misure di mitigazione e rischi di cui al successivo § 3.7, confermando in ogni caso la necessaria sussistenza di una biunivoca corrispondenza tra tali elementi di regolazione.

Con riferimento al sub. l.1), la richiesta dello *stakeholder* è condivisibile e, peraltro, già rispondente alle prassi in merito adottate dagli EA interessati, rendendosi tuttavia opportune le seguenti precisazioni:

- qualora una (singola) procedura di affidamento preveda la suddivisione dei servizi di TPL da aggiudicare in più lotti, l'EA è chiamato a redigere un'unica RdA, nella quale tuttavia gli elementi caratterizzanti ogni singolo lotto interessato (e.g. beni essenziali e indispensabili, personale, obiettivi contrattuali, PAD) devono essere specificati, come devono essere distinti i relativi schemi di PEF;
- anche qualora uno stesso EA decida di avviare contestualmente più procedure di affidamento, relative a servizi afferenti a differenti bacini/ambiti, se ritenuto utile/opportuno potrà predisporre un'unica RdA, rispettando le medesime modalità di cui al punto precedente, ossia avendo cura di evidenziare quegli elementi univoci e caratterizzanti la singola procedura e/o il singolo lotto di affidamento.

Mentre la prima condizione si è presentata frequentemente nei casi oggetto d'istruttoria da parte degli Uffici (a titolo esemplificativo e non esaustivo si citano le procedure avviate dalla Provincia autonoma di Bolzano su 10 lotti e dalla Regione Lazio su 1 lotti), la seconda condizione parrebbe meno probabile, per quanto possibile in linea teorica, in quanto necessiterebbe l'avvio contemporaneo di procedure di affidamento afferenti a bacini/ambiti diversi, nei quali i relativi CdS previgenti dovrebbero di conseguenza avere la medesima data di scadenza (eventualmente anche in proroga), con uno sforzo amministrativo da parte dell'EA non privo di potenziali oneri, senza contare gli impatti negativi per la effettiva possibilità di partecipazione alle procedure degli operatori in caso di gara, da valutare attentamente a fronte degli effettivi benefici ottenibili dalla predisposizione di una RdA unificata.

Fermo restando quanto sopra, non si è ritenuto d'integrare nel merito lo schema della RdA, che lascia in materia ampio margine operativo agli EA interessati.

Con riferimento al sub. l.2), si ritiene che i paragrafi della RdA che trattano le tematiche relative ai *“criteri di aggiudicazione”*, gli *“obiettivi del CdS”* e il *“PEF/schemi e criteri di redazione”* siano predisposti con il massimo grado di dettaglio possibile e che i contenuti non esplicitati siano strettamente limitati a quegli aspetti che l'EA, al momento della predisposizione della RdA, non è in grado di definire e, pertanto, è necessitato a rimandare alla pubblicazione del bando di gara e/o lettera di invito o atto di affidamento diretto/*in house*, fornendo le adeguate motivazioni. Non è quindi accoglibile la proposta dello *stakeholder*, in quanto verrebbero a mancare nella RdA elementi pregnanti da un punto di vista regolatorio, al fine di garantire la

³⁷ Consultabile al seguente [link](#).

verifica di quei principi di non discriminazione e parità di trattamento, di valenza pro-concorrenziale, alla cui promozione è preposta l’Autorità. Rimandare alla documentazione di gara, se non giustificato e ove non già disponibile, significherebbe di fatto non consentire la possibilità di esercitare la propria vigilanza su tali aspetti.

Con riferimento al sub. l.3), si rimanda a quanto *supra* rilevato relativamente al punto j.1).

Con riferimento al sub. l.4), si osserva che l’integrazione tra RdA e PRO è prevista come “*facoltà*” per l’EA e tale disposizione è stata introdotta al fine di ridurre gli oneri in capo al soggetto competente; in tale ambito, ogni EA potrà decidere di avvalersi o meno di tale facoltà, secondo la propria discrezionalità amministrativa e in funzione delle tempistiche di svolgimento della procedura di affidamento dei servizi di TPL per ferrovia interessati. Pertanto, non si è ritenuto opportuno espungere tale opzione.

Con riferimento ai sub. m.1) e m.2), condividendo le osservazioni, è stato **integrato l’Annesso 8** (a, b, c) inserendo specificazioni **in merito alle compensazioni per agevolazioni tariffarie** (di cui dei ricavi da traffico) **e al confronto PEF versus costo standard** (applicabile solo ove previsto dal d.m. 157/2018).

Con riferimento al precedente sub. n.1), si ritiene opportuno evidenziare che gli schemi di RdA di cui all’Annesso 8 si riferiscono a tutte le modalità/tipologie di servizi di TPL oggetto di affidamento (su strada e per ferrovia, vd. Misura 1) e, di conseguenza, anche ai diversi EA interessati, in funzione delle relative competenze. Considerata tale eterogeneità, nonché la finalità degli “schemi” di riferimento proposti, **dovranno essere gli stessi EA a verificare l’applicabilità (o meno) delle specifiche disposizioni riconducibili al d.lgs. 201/2022**. Ciò premesso, per richiamare l’attenzione del soggetto competente su tale aspetto, è **stato integrato l’Annesso 8** (a, b, c) riportando la dicitura “*ove/se applicabile*” nel rispetto del perimetro applicativo del citato decreto.

Con riferimento al sub. n.2), contrariamente a quanto rilevato e proposto dallo *stakeholder*, si ritiene che le informazioni relative ai risultati raggiunti dalle pregresse gestioni siano di fondamentale importanza conoscitiva per il miglioramento dell’efficacia e dell’efficienza del servizio, stante la sua natura di servizio pubblico o servizio di interesse economico generale, indipendentemente dal fatto che le disposizioni del d.lgs. 201/2022 lo prevedano esplicitamente solo in caso di affidamento *in house* (art. 17, comma 2). Ciò vale in particolare per i servizi ferroviari, alla luce delle disposizioni di cui all’art. 5, comma 4-bis, lett b), del regolamento (CE) 1370/2007, che prevedono la possibilità di affidamento diretto di un CdS in caso di “*miglioramento della qualità dei servizi o dell’efficienza, o di entrambi, in termini di costi rispetto al contratto di servizio pubblico aggiudicato in precedenza*”. Pertanto, si conferma l’opportunità che tali dati siano da riportare sempre nella RdA, fermo restando il fatto che, qualora parte delle informazioni non siano disponibili, l’EA possa pubblicare i risultati riferiti a un intervallo temporale o a un ambito oggettivo più ristretto, previa adeguata motivazione da specificare nella RdA stessa.

Con riferimento al sub. n.3), si ritiene opportuno *in primis* richiamare gli approfondimenti sviluppati nella citata “Relazione Illustrativa” della delibera n. 189/2023 (vd. pag. 15 e segg.) in merito agli “*elementi di convergenza*” che caratterizzano la RdA e la deliberazione di affidamento *ex art. 17, comma 2, del d.lgs. 201/2022*, come (anche) rappresentati dalla tabella di cui all’Allegato 3 alla medesima Relazione. Sulla base di tali evidenze, è stato predisposto lo schema-tipo di RdA di cui all’Annesso 8b, i cui contenuti già riprendono lo schema-tipo citato dallo *stakeholder*³⁸, con riferimento in particolare ai §§ 1.2, 1.3 e 1.4 dello schema di RdA *versus* quanto riportato nella Sezione B dello schema-tipo del decreto. In tale ambito, resta comunque ferma la possibilità per l’EA interessato d’integrare ulteriormente i contenuti richiesti dalla RdA *in house*, per garantire ancora maggiore rispondenza con gli adempimenti previsti dall’art. 17, comma 2, del d.lgs. 201/2022, ove applicabili. Andrà tuttavia tenuto conto di quanto affermato da AGCM sul tema, ossia “*l’importanza di preservare l’autonomia non solo della RdA, ma anche della relazione e della deliberazione previste rispettivamente dall’articolo 14 e dall’articolo 17 del d.lgs. n. 201 del 2022, le quali devono avere*

³⁸ “*Motivazione qualificata richiesta dall’art. 17, comma 2, in caso di affidamenti diretti a società in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici [...]*”, elaborato da Presidenza del Consiglio dei Ministri, AGCM e ANAC, , disponibile al seguente [link](#).

contenuti che assolvono in maniera esaustiva le previsioni delle relative norme, senza rinvii o rimandi ad altri documenti”³⁹.

Alla luce di quanto sopra, non si è ritenuto opportuno integrare l’Annesso 8b nel senso richiesto dallo stakeholder.

Infine, con riferimento al precedente sub. n.4), per cogliere la richiesta dello stakeholder è stato opportunamente **integrato l’Annesso 8c** con i riferimenti applicativi utili anche per gli affidamenti “sottosoglia” di servizi di TPL su strada.

3.4. Beni strumentali e consultazione dei portatori d’interesse (Misura 4)

La **Misura 4** disciplina le modalità di individuazione dei beni qualificati come essenziali/indispensabili allo svolgimento dei servizi di TPL oggetto di affidamento, su cui l’EA deve garantire la disponibilità a beneficio dell’IA, da distinguersi dai beni qualificati come commerciali; in tale ambito è previsto lo svolgimento di un’apposita consultazione dei soggetti portatori di interesse.

Le proposte di revisione della Misura, oggetto di consultazione, fatti salvi semplici allineamenti testuali, hanno interessato nello specifico:

- il **punto 3**, oggetto di lieve revisione del testo con riferimento alla disponibilità dei beni essenziali e indispensabili, a fini di accesso dell’IA;
- i **punti 5 e 6**, nonché l’inserimento di un **nuovo punto 7**, aventi per oggetto le modalità di svolgimento della procedura di consultazione, le cui modifiche hanno distinto le stesse in relazione alle differenti modalità di affidamento (gara vs. affidamento diretto/*in house*);
- il **punto 7 (ora punto 8)**, che individua i soggetti portatori di interesse nell’ambito della procedura di consultazione, modificato con particolare riferimento al PAD;
- il **punto 9**, relativo alla definizione del PAD, che è stato espunto in conseguenza alle modifiche apportate al successivo punto 13 (*infra*);
- il **punto 10**, relativo alla pubblicazione delle osservazioni pervenute, oggetto di revisione testuale finalizzata a specificare la necessità di motivare l’esclusione delle informazioni commercialmente sensibili;
- il **punto 13**, relativo alla descrizione degli esiti della procedura di consultazione nella RdA, la cui nuova formulazione prevede che il PAD ne sia parte integrante.

In esito alla consultazione, sono pervenute da alcuni stakeholder (ANAC, AGCM, IA e CON) sia considerazioni di ordine generale, sia rilievi specifici riferiti a singoli punto della Misura oggetto di revisione.

In merito alle osservazioni “generalì” pervenute:

- ANAC ritiene proporzionata la decisione di sottrarre alla consultazione, per gli affidamenti diretti o *in house*, gli aspetti del servizio già definiti preliminarmente dall’EA, al fine di evitare inutili aggravì procedurali, ed esprime apprezzamento per la consultazione degli utenti e delle loro associazioni in materia di definizione delle CMQ, non essendo tali procedure oggetto di confronto concorrenziale;
- anche AGCM e uno stakeholder (IA) hanno condiviso l’opportunità di differenziare l’oggetto delle consultazioni a seconda della modalità di affidamento;

pertanto, non si sono rese necessarie modifiche della Misura interessata.

In merito alle osservazioni “specifiche”, si rilevano invece i seguenti contributi:

³⁹ Peraltro, la stessa AGCM ha sottolineato che “(p)er quanto riguarda specificamente lo Schema-tipo per gli affidamenti in house [Annesso 8b, n.d.r.], va apprezzato l’esplicito rinvio allo schema-tipo di motivazione qualificata ex articolo 17, comma 2, del d.lgs. n. 201 del 2022”. Sul medesimo tema si registra anche la condivisione di ANAC, che nella citata Delibera n. n. 141/2024 “esprime apprezzamento per il coordinamento con la relazione ex art. 14 d.lgs. n. 201/2022, che precede temporalmente la RdA, e a cui è possibile fare riferimento per la parte di contenuti sovrapponibili, e con la delibera di affidamento in house, ex art. 17 d.lgs. n. 201/2022, che a sua volta può basarsi su quanto indicato nella RdA”.

- a) con riferimento al punto 3 della Misura, AGCM ha espresso preoccupazione per l'eliminazione della qualificazione "*piena*" della disponibilità dei beni, se non opportunamente chiarita, in quanto tale modifica potrebbe limitare la garanzia prestata dall'EA ed incertezza sul grado di disponibilità dei beni, con conseguente disincentivo della concorrenza ed avvantaggiamento dell'*incumbent*;
- b) sempre relativamente al punto 3 della Misura, un soggetto intervenuto (CON) ritiene necessario esplicitare che l'EA ha l'obbligo di garantire la disponibilità dei beni utilizzati per la produzione del servizio di TPL, ma l'IA ha diritto (ma non obbligo) di acquisire e utilizzare gli stessi, fatto salvo che questi siano stati acquisiti con finanziamento pubblico; in tal senso il soggetto intervenuto ha proposto una modifica del punto, esplicitando la facoltà per l'IA di sostituire e/o integrare i beni identificati dall'EA con altri aventi caratteristiche analoghe;
- c) con riferimento al punto 6 della Misura, uno *stakeholder* (IA) ritiene opportuno che, in caso di affidamento con gara, nella fase di consultazione sia fatto riferimento allo "*schema*" di PAD, e non al Piano stesso in versione definitiva, al fine di consentirne la definizione puntuale in sede di gara, in seguito alla revisione e recepimento da parte dell'operatore;
- d) strettamente correlate al punto precedente sono anche due richieste pervenute relativamente al punto 13: uno *stakeholder* (IA) ritiene infatti opportuno riferire il testo allo "*schema*" del PAD e non alla versione definitiva, evidenziando un altro soggetto (CON) come possa essere utile consentire all'EA di modificare alcuni contenuti del PAD nell'ambito della predisposizione della versione finale della RdA;
- e) sul punto 8 della Misura, relativo agli operatori di mercato interessati ad accedere al dato (da coinvolgere nella consultazione), un soggetto (IA) ritiene necessario perimetrare in modo preciso tale coinvolgimento e prevedere specifiche regole a tutela della riservatezza aziendale; sul medesimo punto, altri due soggetti intervenuti (IA) hanno proposto di specificare la definizione degli standard tecnici di riferimento per il quadro tecnologico, al fine di minimizzare i costi di implementazione delle piattaforme digitali; nello specifico, uno dei due soggetti intervenuti finalizza la partecipazione degli operatori di mercato alla definizione degli standard tecnici di riferimento, mentre l'altro soggetto suggerisce di anteporre la definizione degli standard alla partecipazione di tali operatori.

I contributi pervenuti, sopra riassunti, sono stati oggetto di valutazione con gli esiti nel seguito riportati.

Con riferimento alle osservazioni "*specifiche*", nel condividere quanto indicato da AGCM al sub. a), è stata ripristinata la precedente formulazione della misura relativamente alla "*piena*" disponibilità dei beni, per rimarcare i termini di garanzia che devono essere prestati/assicurati dall'EA ed evitare incertezze sul grado di disponibilità dei beni, a beneficio di tutti i potenziali concorrenti interessati.

Con riferimento al sub. b), si rileva come l'attuale regolazione già risponda sostanzialmente alle richieste dello *stakeholder*; infatti, come più volte chiarito (anche) dall'Autorità in occasione d'interlocuzioni specifiche con gli EA e gli operatori di mercato, al fine di non creare potenziali barriere all'ingresso, l'attuale disciplina regolatoria prevede che per i soli beni "*essenziali e indispensabili*" l'EA debba garantire la piena disponibilità e accessibilità a beneficio dell'IA, senza che in capo a quest'ultimo incorra alcun obbligo di subentro/utilizzo (mai specificato nella Misura), sussistendo la facoltà per l'IA di utilizzare altri beni sostituibili (o integrativi) aventi caratteristiche analoghe e ritenute idonee allo scopo dall'EA. Una categoria a parte è invece rappresentata dai beni acquisiti tramite finanziamento pubblico, per i quali il suddetto subentro da parte dell'IA è invece cogente, alle condizioni specificate in Misura 6 (vd. anche § 3.5).

Ribadito quanto sopra, e ferma restando l'attività di monitoraggio e vigilanza da parte dell'Autorità, non si è ritenuto opportuno adottare ulteriori integrazioni al punto interessato della Misura.

Con riferimento ai correlati subb. c) e d), le richieste emarginate si ritengono condivisibili e, di fatto, già corrispondenti con le prassi in materia adottate. Va tuttavia chiarito cosa si deve intendere per "*schema*", ossia non una mera rappresentazione strutturale con relativa elencazione di principi generici e/o di campi vuoti da compilare, ma una "*bozza*" di documento, da porre prima in consultazione (punti 6 e 7) e successivamente da allegare alla RdA (punto 13), già completa di tutti gli elementi regolatori che caratterizzano lo strumento: i dati da rilevare e le relative modalità/tempistiche di monitoraggio e

rendicontazione, le responsabilità/compiti specifici in capo all'IA per ottemperare allo scopo, le modalità di (eventuale) accesso di terzi.

Alla luce di quanto sopra, **sono stati integrati i punti 6, 7 e 13 della Misura richiamando la predisposizione e messa a disposizione di uno "schema di PAD"** che potrà, in esito alla consultazione dei portatori d'interesse e/o all'interlocuzione con l'Autorità, essere modificato o integrato da parte dell'EA, ferma restando la necessità che la versione definitiva sia allegata alla documentazione che disciplina la procedura di affidamento, nonché parte integrante del CdS, a beneficio degli operatori interessati.

Con riferimento al sub. e), per quanto concerne la partecipazione alla consultazione degli operatori "digitali" interessati all'accesso al dato, si concorda con l'opportunità d'individuare nell'ambito della consultazione un chiaro quadro di riferimento tecnologico, attraverso la condivisione degli standard tecnici da adottare, anche al fine di ridurre i tempi e i costi di (eventuali) successive implementazioni delle piattaforme/APP dedicate all'accesso al servizio, anche in ottica MaaS.

Il punto 8 della misura è stato pertanto modificato in tal senso.

3.5. Beni strumentali acquisiti tramite finanziamento pubblico (Misura 6)

La **Misura 6** disciplina le modalità di messa a disposizione dei beni acquisiti tramite finanziamento pubblico, per i quali sussiste un vincolo di destinazione d'uso, definito in funzione della vita utile e della percentuale di finanziamento erogato, individuando pertanto un obbligo di trasferimento in capo all'IA, fatte salve specifiche diverse previsioni (del CdS o dell'atto di finanziamento).

Le proposte di revisione della Misura, oggetto di consultazione, hanno interessato:

- il **punto 3**, al fine di disciplinare distintamente i vincoli e le modalità di messa a disposizione dell'IA dei beni interamente acquistati con risorse pubbliche, da quelli finanziati solo parzialmente;
- uno specifico quesito (Q8) relativo all'opportunità di **ampliare la regolazione vigente in caso di interventi di miglioramento** di un bene strumentale (e.g. *revamping* del materiale rotabile) finanziati con risorse pubbliche, al fine di determinare un adeguato vincolo di destinazione d'uso del bene;
- un ulteriore specifico quesito (Q9) relativo alle modalità di **allocazione degli eventuali ricavi ottenuti dalla vendita di beni finanziati** con risorse pubbliche, una volta decaduto il vincolo.

In esito alla consultazione, sono pervenute osservazioni da numerosi *stakeholder* (EA, IA e CON) che, talvolta, rivelano posizioni difficilmente conciliabili, in particolare:

- a) con riferimento al punto 3 della Misura, i soggetti intervenuti, seppure per motivazioni diverse⁴⁰, evidenziano criticità in merito alla proposta di determinare la durata del vincolo di destinazione dei beni parzialmente contribuiti in funzione della percentuale di contribuzione e non per l'intera vita utile (come nel caso dei beni interamente finanziati); uno di essi (EA) propone in merito che tale vincolo di destinazione sia pari alla durata del periodo di ammortamento come risultante dal bilancio dell'IA;
- b) con riferimento al medesimo punto 3, uno *stakeholder* (EA) ha rilevato l'opportunità che la condizione di vincolo di destinazione d'uso "implicito", per tutto il periodo di vita utile del bene, ricorra per tutti i beni qualificati quali essenziali o indispensabili, a prescindere dall'eventuale acquisto con contribuzione pubblica;
- c) con riferimento al quesito Q8, si sono registrate proposte significativamente divergenti:
 1. uno *stakeholder* (CON) ritiene che anche il finanziamento, pure parziale, di interventi di miglioramento sia tale da configurare un vincolo di destinazione d'uso "implicito" per tutta la durata

⁴⁰ In particolare, l'attuale normativa che disciplina le misure relative agli investimenti per il rinnovo del materiale rotabile prevede l'individuazione della durata del vincolo, definendone il permanere per l'intera vita tecnica del mezzo (e.g. decreto del ministero delle infrastrutture e dei trasporti n. 134 /2021, art. 11). Inoltre, risulterebbe indebolito l'obiettivo stesso del co-finanziamento pubblico, ossia mettere a disposizione dell'utenza particolari tipologie di veicoli in numero e quantità adeguati, integrando la capacità d'investimento dell'IA e garantendone la disponibilità anche oltre lo specifico CdS, per ridurre le barriere all'entrata e tutelare la contendibilità delle successive gare.

della vita utile del bene, anche qualora tale intervento abbia come conseguenza un incremento della stessa;

2. un altro *stakeholder* (IA) ha rilevato che applicare tale principio potrebbe incidere in modo eccessivamente limitante per l'IA, che non si vedrebbe riconosciuto lo svincolo del bene in presenza di un ulteriore finanziamento, anche di lieve entità;
3. altri portatori d'interesse (EA, IA) hanno evidenziato l'estrema variabilità degli interventi effettuabili, ritenendo opportuno che sia il soggetto (pubblico) erogatore del finanziamento a stabilire l'eventuale allungamento del periodo di vincolo del bene, proporzionalmente all'intervento di miglioramento effettuato e alla quota contribuita, al fine evitare eccessive rigidità nella regolazione e scoraggiare l'effettuazione degli interventi stessi.

d) anche con riferimento al quesito Q9, si sono registrate proposte divergenti:

1. uno *stakeholder* (EA) ritiene che, al termine del vincolo di destinazione, l'EA abbia un diritto di prelazione sull'acquisto del bene interessato, qualora ne ravvisi l'opportunità, con possibilità di rinuncia da esercitare in data antecedente alla stipula dell'atto di vendita da parte dell'IA, secondo specifiche pattuizioni tra le parti;
2. un altro soggetto intervenuto (EA) propone che l'IA, nel caso in esame, sia obbligata ad accantonare in un apposito fondo una percentuale del ricavo ottenuto, proporzionata al finanziamento pubblico ricevuto, da reinvestire per finalità attinenti al servizio di TPL interessato;
3. per contro, un differente *stakeholder* (IA) ritiene che i ricavi in esame debbano essere gestiti in totale autonomia dall'IA, senza il gravame di alcun ulteriore vincolo;
4. un ulteriore portatore d'interesse (IA) ravvisa invece l'opportunità che la modalità di allocazione degli eventuali ricavi in oggetto sia lasciata a una fase *ex ante* di negoziazione tra le parti, da definirsi al momento della concessione del finanziamento pubblico;
5. un ultimo *stakeholder* (IA) ritiene che, nell'ambito della disciplina in esame, debbano essere incluse anche le modalità di allocazione degli eventuali costi a carico dell'IA (e.g. per dismissione del materiale rotabile) da ripartire con la medesima logica che guida la spartizione dei ricavi;
6. con riferimento, infine, all'eventuale rendicontazione dei ricavi in esame all'interno del PEF, l'unico soggetto intervenuto (CON) ritiene che i ricavi in esame dovrebbero essere riportati solo ove fosse prevedibile *ex ante* la realizzazione di plusvalenze/minusvalenze rispetto al valore di subentro.

I numerosi contributi pervenuti, sopra riassunti, sono stati oggetto di valutazione con gli esiti nel seguito riportati.

In relazione al precedente sub. a), si ritiene opportuno *in primis* specificare che il punto 3 della Misura oggetto d'integrazione (e di osservazioni degli *stakeholder*) si riferisce ai casi "eccezionali" in cui il vincolo di destinazione d'uso del bene finanziato sia da determinare "*in assenza di specifiche disposizioni di legge/contrattuali*", ossia quando non sia stato definito uno specifico termine, da parte dall'ente erogatore, ai sensi del precedente punto 1, condizione che dovrebbe rappresentare la normalità, nella disciplina che regola i finanziamenti pubblici, come peraltro confermato dai contributi pervenuti.

Ciò premesso, anche alla luce delle posizioni manifestate, si è ritenuto opportuno **modificare la formulazione** del punto interessato, specificando che, indipendentemente dalla tipologia di finanziamento (totale o parziale) **la durata del vincolo è pari a tutto il periodo di vita utile del bene, a meno che** nell'atto di assegnazione del finanziamento, specialmente in caso di copertura parziale del costo di acquisto, **non siano definite scadenze/tempistiche differenti**, in relazione ad esempio a una diversa durata dell'ammortamento del bene da adottare nel bilancio dell'IA.

Resta ovviamente fermo il fatto che negli atti di assegnazione dei finanziamenti devono essere necessariamente specificati i termini di vita utile e, quindi, di ammortamento dei beni interessati.

In relazione al precedente sub. b), la richiesta dello *stakeholder* non pare del tutto condivisibile, per i seguenti motivi:

- come noto, la Misura 4 della delibera prevede la “*messa a disposizione*” da parte dell’EA dei “*beni essenziali e indispensabili*” a beneficio dell’IA, senza alcun obbligo di subentro/trasferimento degli stessi in capo a quest’ultimo, al fine di non condizionarne l’autonomia imprenditoriale e non apporre eventuali barriere all’ingresso;
- tale obbligo incorre, invece, per i beni strumentali acquisiti tramite finanziamento pubblico, che costituiscono tipologia distinta, secondo quanto disciplinato dalla Misura 6;
- l’eventuale apposizione di un vincolo di destinazione d’uso “*implicito*”, per l’intera vita utile, sulla totalità dei beni essenziali e indispensabili, estenderebbe tale obbligo anche ai beni non contribuiti/acquistati totalmente dal GU, in contrasto con la *ratio* della regolazione sopra enunciata, con evidenti potenziali effetti sullo svolgimento delle (future) gare.

Alla luce di quanto sopra, non si è ritenuto opportuno apportare integrazioni al punto della Misura interessato.

In relazione al precedente sub. c), relativo al quesito Q8, preso atto delle differenti posizioni manifestate dai soggetti intervenuti, nonché dell’estrema variabilità di sviluppo degli assetti operativi e degli interventi di finanziamento, si conviene sul fatto che la regolazione non debba imporre una rigida disciplina in materia, ma (nell’ottica della citata “*cornice di regolazione economica*”, vd. nota n. 26) debba limitarsi a stabilire i principi operativi di riferimento per le parti interessate, consentendone un’adeguata autonomia.

Allo scopo, è stato introdotto il **nuovo punto 4** della Misura in cui si specifica che, in caso di finanziamento pubblico di interventi di miglioramento di un bene strumentale, **l’ente che eroga il finanziamento stabilisce l’eventuale allungamento del periodo di vincolo di destinazione d’uso del bene, di concerto con l’IA beneficiaria e proporzionalmente alla quota contribuita dell’intervento di miglioramento previsto.**

In relazione al precedente sub. d), relativo al quesito Q9, si rilevano strette analogie con la casistica precedente, rendendosi opportuno, anche in questo frangente, un intervento regolatorio che definisca i principi da adottare, mantenendo un’opportuna flessibilità della disciplina.

Allo scopo, è stato introdotto il **nuovo punto 5** della Misura che prevede che, al momento dell’assegnazione del finanziamento pubblico di cui al precedente punto 1, **l’ente che eroga il finanziamento stabilisce di concerto con l’IA beneficiaria le modalità di allocazione degli eventuali ricavi ottenuti dalla vendita dei beni interessati, una volta decaduto il vincolo di destinazione d’uso.**

In tale ambito dovranno essere stabilite:

- le modalità di allocazione degli eventuali costi a carico dell’IA, da ripartire secondo i medesimi criteri sopra definiti;
- le modalità di rendicontazione nel PEF dei ricavi in esame, al netto dei costi sostenuti;
- eventuali clausole di prelazione all’acquisto da parte dell’EA;
- eventuali vincoli di accantonamento di quota-parte del ricavo ottenuto dall’IA, proporzionale al finanziamento pubblico ricevuto, da reinvestire per finalità attinenti al servizio di TPL interessato.

Si evidenzia infine che, in relazione alla Misura in oggetto, sono pervenute alcune proposte/osservazioni da parte di *stakeholder* che non afferiscono ai punti/quesiti oggetto di revisione, ma che si ritengono meritevoli di speditiva trattazione, per opportuna chiarezza e completezza dell’istruttoria.

Uno *stakeholder* (EA) ha richiesto di specificare un criterio uniforme di definizione della “*vita utile*” di un bene, proponendo d’integrare la relativa sezione della delibera n. 154/2019, al fine di chiarirne i termini applicativi nell’ambito della Misura interessata.

Analoga richiesta era già pervenuta in occasione della consultazione pubblica sulla delibera n. 143/2018 ed è stata oggetto di trattazione nella citata “*Relazione Istruttoria*” della delibera n. 154/2019 (vd. pag. 28), che

menziona quanto già definito in letteratura⁴¹, ritenuto esaustivo senza necessità di apportare integrazioni alla regolazione.

Si coglie l'occasione per ribadire che, fatti salvi casi del tutto eccezionali e oggetto di specifica definizione negli atti di assegnazione dei finanziamenti pubblici, il periodo di ammortamento di un bene dovrebbe coincidere con la relativa vita utile (residua).

Un altro *stakeholder* (CON) si è soffermato sul punto 2 della Misura e, nello specifico, sulle possibili modalità di contabilizzazione del contributo residuo (metodo diretto *versus* indiretto), al fine di determinare il valore residuo di un bene finanziato, ritenendo opportuno che l'Autorità individui una metodologia univoca da adottare.

Anche in merito a tale richiesta si ritiene opportuno richiamare gli elementi già emersi nelle precedenti consultazioni in materia. In particolare, con l'entrata in vigore della delibera n. 154/2019, la rilevazione delle immobilizzazioni deve avvenire *“sulla base del metodo diretto di cui al principio contabile OIC n. 16, al netto del contributo ricevuto e con conseguente rilevazione degli ammortamenti per la sola quota finanziata dall'IA”* (vd. citata *“Relazione Istruttoria”* della delibera n. 154/2019, § 2.11, pag. 32; enfasi aggiunta), tuttavia i trasferimenti di beni oggetto della Misura possono riguardare condizioni contrattuali e/o contabili antecedenti all'entrata in vigore della delibera e, pertanto, è necessario prevedere la possibilità di utilizzo da parte del GU anche del metodo indiretto, che prevede che *“costituiscono finanziamento pubblico per l'IA le quote di contributo, rilevabili dai libri contabili, tenendo conto dell'eventuale valore residuo in conto impianti non ancora compensato”*, ossia oggetto di ammortamento (*ibidem*, § 2.6, pag. 21).

3.6. Obblighi di contabilità regolatoria (Misura 12)

La **Misura 12** disciplina gli obblighi in capo alle IA titolari di CdS di TPL su strada in materia di contabilità regolatoria e separazione contabile⁴² ed è stata oggetto di un recente intervento di modifica, nell'ambito del procedimento conclusosi con la citata delibera n. 113/2021.

Le proposte di revisione della Misura, oggetto di consultazione, hanno interessato:

- il **punto 9**, prevedendo la trasmissione all'Autorità degli schemi di contabilità regolatoria (di cui all'Annesso 3 della delibera), entro 60 giorni dall'approvazione del bilancio d'esercizio dell'IA interessata o data diversa qualora comunicata dall'Autorità;
- il **nuovo punto 11**, che dispone la compilazione e la trasmissione del *format “Elenco del personale in servizio”* (Annesso 3/Schemi della delibera) *una tantum*, con riferimento esclusivamente alla situazione relativa al 31 dicembre dell'anno antecedente la scadenza del CdS interessato.

In esito alla consultazione, sono pervenute osservazioni da due *stakeholder* (IA) riconducibili alle medesime richieste, in particolare:

- a) con riferimento al punto 9 della Misura, hanno evidenziato come i dati di contabilità regolatoria possano contenere anche informazioni sensibili, sotto il profilo commerciale ed industriale, di cui deve essere adeguatamente garantita la tutela e riservatezza, richiedendo di esplicitare tale principio;
- b) con riferimento allo stesso punto, propongono di posticipare da 60 a 90 giorni dall'approvazione del bilancio i termini della trasmissione degli schemi di contabilità regolatoria, al fine di consentire un tempo congruo rispetto alla quantità di adempimenti necessari, richiedendo che eventuali altre scadenze disposte dall'Autorità siano successive a tale nuova scadenza;

⁴¹ In particolare: la Tabella 1 dell'Allegato 1 del d.m. 157/2018, che specifica la vita economico-tecnica per tipologia di cespite, nonché la norma UNI 11282/2008, relativa alla *“Manutenzione dei mezzi di trasporto collettivo - Valutazione e valorizzazione di flotte di rotabili su gomma”*, cui si può aggiungere la definizione di *“vita utile”* fornita dai principi contabili emanati dall' Organismo Italiano di Contabilità (OIC 16, consultabili al seguente [link](#)), che la identificano nel *“periodo di tempo durante il quale la società prevede di poter utilizzare l'immobilizzazione”*. In sostanza, quindi, la vita utile di un bene è quella che azzerà il valore di acquisto del bene, ovvero che eccede i vincoli posti dal CdS in merito agli obiettivi posti dallo stesso.

⁴² Per il TPL ferroviario la Misura 11 della delibera n. 154/2019 rimanda alle disposizioni della citata delibera n. 120/2018.

- c) richiedono inoltre che il punto 9 sia integrato specificando la facoltà dell'IA titolare del CdS di compilare e trasmettere gli schemi in forma aggregata⁴³;
- d) con riferimento al punto 11, ritengono opportuno che la compilazione *una tantum* sia estesa a tutto il *format* “*Dati tecnici dei servizi di TPL*” (e non solo all’“*Elenco del personale in servizio*”), evidenziando che gli obblighi di tenuta “annuale” della contabilità regolatoria dovrebbero essere limitati a dati e informazioni di natura prettamente economica e patrimoniale, anche al fine di evitare oneri aggiuntivi e sovrapposizioni con i dati periodicamente trasmessi dalle IA all'Osservatorio TPL;
- e) con riferimento al medesimo punto, richiedono di specificare che la trasmissione *una tantum* delle informazioni previste dovrebbe riguardare i soli CdS per i quali l'EA ha avviato una procedura di affidamento, ai sensi di quanto disposto dalla Misura 1, punto 4, lettere a) e b) della delibera (pubblicazione del bando di gara o del provvedimento di approvazione dell'atto di affidamento diretto/*in house*).

I contributi pervenuti, sopra riassunti, sono stati oggetto di valutazione con gli esiti nel seguito riportati.

In relazione al precedente sub. a), si evidenzia come un'analoga richiesta sia già stata oggetto di trattazione nell'ambito della “Relazione Istruttoria” della citata delibera n. 113/2021 (vd. pag. 13)⁴⁴, in occasione della quale si è osservato che la tutela della riservatezza dei dati acquisiti è un principio direttamente esplicitato nelle attività regolatorie attribuite all'Autorità e valido per tutto il perimetro delle relative competenze (quindi non solo per il TPL), ai sensi di quanto disposto dall'art. 9 (“*Segreto d'ufficio*”) dell'apposito “*Regolamento dell'Autorità per lo svolgimento in prima attuazione dei procedimenti per la formazione delle decisioni di competenza dell'Autorità e per la partecipazione dei portatori di interesse*”⁴⁵. Pertanto, essendo immutato il panorama operativo di riferimento e in coerenza con l'impostazione adottata dall'Autorità in tutti i settori regolati, non si è ritenuto opportuno integrare il punto interessato della Misura.

Anche in relazione al precedente sub. b) gli *stakeholder* intervenuti hanno portato all'attenzione un tema già oggetto di approfondimento in occasione della succitata “Relazione Istruttoria” della delibera n. 113/2021 (*ibidem*). Al tempo, le valutazioni degli Uffici portarono a confermare l'adeguatezza del termine proposto (60 gg. dall'approvazione del bilancio), tenuto conto della possibilità per le IA di svolgere le attività di rendicontazione dei dati in parallelo con quelle per la redazione del bilancio, nonché delle analoghe previsioni regolatorie vigenti per gli altri settori: 60 gg. per i servizi ferroviari, addirittura 30 gg. per gli aeroportuali. Ritenute ancora pienamente valide tali valutazioni, anche in questo caso non si è modificato il punto interessato della Misura.

Resta ferma la possibilità per l'Autorità, anche a fronte di casi, segnalazioni e/o esigenze specifiche, di individuare scadenze differenti, ovviamente dilatorie rispetto a quanto disciplinato, concedendo un periodo maggiore di tempo per la trasmissione degli schemi per facilitare l'operato delle IA interessate.

In relazione al precedente sub. c), va rilevato come il tema delle “IA aggregate” sia stato oggetto di significativo approfondimento nell'ambito sia del procedimento che ha portato all'adozione della citata delibera n. 113/2021, sia nelle successive fasi che hanno visto la prima applicazione della Misura in esame, con la compilazione e la trasmissione dei relativi schemi di contabilità regolatoria da parte dei soggetti interessati, portando a una significativa revisione del ruolo/responsabilità delle IA, in particolare in caso di imprese plurisoggettive. In termini di massima sintesi, con riferimento al singolo CdS stipulato con l'EA, si configurano i seguenti possibili scenari:

- 1) l'IA titolare è un operatore monosoggettivo, ossia un'impresa “singola”, su cui ricade la competenza della tenuta della contabilità regolatoria, nei termini definiti dalla Misura in oggetto;
- 2) l'IA titolare è un operatore plurisoggettivo, costituito da un'aggregazione di imprese nelle forme previste dalla normativa vigente, che tuttavia ha assunto i suddetti oneri di contabilità regolatoria e che, pertanto, predisporrà e trasmetterà gli schemi previsti in forma aggregata (un unico schema per il CdS interessato);

⁴³ Facoltà già contemplata dalla citata delibera n. 113/2021.

⁴⁴ Consultabile al seguente [link](#).

⁴⁵ Consultabile al seguente [link](#).

- 3) l'IA titolare è un operatore plurisoggettivo (*supra*), nell'ambito del quale le singole IA che lo compongono assumono singolarmente/separatamente gli oneri di contabilità regolatoria, predisponendo e trasmettendo i relativi schemi disaggregati in relazione alla produzione di relativa competenza (più schemi per il CdS interessato).

Tenuto conto di tali scenari, anche alla luce dell'osservazione pervenuta dagli *stakeholder*⁴⁶, si è ritenuto opportuno **modificare il testo dei punti 1 e 9 della Misura**, per meglio ricomprendere le **possibili distinzioni** di ruoli/responsabilità sopra rilevate.

Anche la richiesta di cui al precedente sub. d) era già emersa nell'ambito della consultazione relativa al procedimento *ex* delibera n. 113/2021⁴⁷ ed è stata oggetto di ampia trattazione nella citata "Relazione Istruttoria" (§ 2.7, pag. 16 e segg.). Nell'occasione gli Uffici hanno già avuto modo di mettere in evidenza sia le effettive competenze dell'Autorità in materia, come definite dal quadro legislativo vigente⁴⁸, sia le finalità della raccolta dei "*dati tecnici*" nell'ambito della contabilità regolatoria dei servizi di TPL su strada, anche in analogia con la speculare regolazione adottata per i servizi ferroviari, di cui alla delibera n. 120/2018, evidenziando peraltro l'assenza di sovrapposizioni con le attività di acquisizione dei dati da parte dell'Osservatorio TPL. Per maggior chiarezza, basti citare le funzioni attribuite all'Autorità in materia di definizione di (tipologie di) obiettivi di efficacia e di efficienza, che fanno necessariamente riferimento (anche) a grandezze fisiche e tecniche per il calcolo degli adeguati indicatori-chiave di prestazione (KPI), come coerentemente proposti nella Misura 16 e nell'Annesso 7 della delibera n. 154/2019.

Alla luce di quanto sopra, la richiesta degli *stakeholder* non si ritiene accoglibile.

Con riferimento, infine, al precedente sub. e), non si ritiene accoglibile la proposta d'integrazione formulata, dal momento che la menzionata pubblicazione della documentazione che disciplina la procedura di affidamento (specialmente in caso di scelta della forma diretta o *in house*) può avvenire anche nel corso dell'anno di scadenza del CdS interessato, collocandosi quindi in data successiva ai termini previsti dall'attuale formulazione del punto 11, vanificando di fatto l'obiettivo della raccolta delle informazioni in oggetto (elenco del personale), finalizzata a consentire all'EA di poter disporre di dati completi ed esaustivi in vista di una nuova procedura, ma ovviamente prima della relativa indizione.

3.7. Allocazione dei rischi (Misura 13, Annesso 4)

La **Misura 13** disciplina i criteri di individuazione, valutazione e allocazione dei rischi connessi all'esercizio dei servizi di TPL oggetto di affidamento.

La Misura prevede che, in caso di concessione, i rischi siano allocati tra le parti utilizzando lo schema di riferimento di cui all'**Annesso 4** e che siano individuate specifiche misure di mitigazione, finalizzate a contemperare gli effetti dei rischi individuati sui soggetti interessati, anche a fini di mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario del CdS.

Le proposte di revisione della Misura, oggetto di consultazione, hanno interessato:

- il **punto 1**, con riferimento alla correlazione che intercorre tra l'allocazione dei rischi, la relativa matrice e la verifica dell'equilibrio economico-finanziario del CdS;
- il **punto 6**, introducendo l'obbligo in capo all'EA di specificare nella RdA le modalità di allocazione dei rischi adottate e le misure di mitigazione individuate, trasmettendo contestualmente la relativa matrice allo scopo redatta;
- l'**Annesso 4** (schema di matrice dei rischi), con una sostanziale modifica della struttura e dei contenuti, correlata a un'impostazione totalmente innovativa del processo di allocazione dei rischi e individuazione delle possibili misure mitigative⁴⁹.

⁴⁶ Riferita, peraltro, anche al punto 1 della Misura, formalmente non oggetto di consultazione.

⁴⁷ Nell'occasione, gli *stakeholder* intervenuti richiedevano addirittura l'espunzione della raccolta dei "*dati tecnici*".

⁴⁸ Con specifico riferimento, *inter alia*, all'art. 48, comma 6, lett. b), del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (citato dagli *stakeholder*).

⁴⁹ Oggetto di ampia trattazione nel § 2.5 della citata "Relazione Istruttoria" della delibera n. 189/2023.

In esito alla consultazione, sono pervenute sia considerazioni di ordine generale, riferite alla *ratio* applicativa della Misura e del correlato Annesso 4, sia rilievi specifici, riferiti a singoli punti della Misura oggetto di revisione.

In merito alle osservazioni “generali” pervenute, si rilevano posizioni anche difficilmente conciliabili, come nel seguito dettagliato:

- a) con riferimento al processo di valutazione del rischio, uno *stakeholder* (IA) ravvisa l’opportunità che sia l’Autorità a individuare principi omogenei di definizione di specifiche “*soglie oltre le quali le variazioni non prevedibili dei fattori operativi sono da considerare alteranti le normali condizioni operative*”, a fronte delle quali si dovrà adottare una revisione del PEF a fini di garantire la sostenibilità del CdS;
- b) il medesimo *stakeholder* (IA) evidenzia l’opportunità di “*estendere anche alle procedure ed ai contratti di appalto alcune misure che l’Autorità propone di applicare solo in caso di concessione: [...] la matrice dei rischi (Misura 13), [...] l’obbligo di adozione del PEF simulato (Misure 14 e 15)*” (enfasi aggiunta);
- c) per contro, AGCM esprime perplessità in merito all’effettiva applicabilità della matrice dei rischi, come di tutto il processo di allocazione, agli affidamenti *in house*, ritenendo che in tale frangente non vi sia alcun “*trasferimento del rischio operativo*” in capo all’IA;
- d) la stessa AGCM condivide l’opportunità di definire una “*soglia*” di “*variazione % dei costi al netto dell’eventuale variazione dei ricavi*” (vd. “Relazione Illustrativa” della delibera n. 189/2023, pag. 27), oltre la quale, anche in un rapporto concessorio, i rischi eccedono le condizioni sostenibili per l’IA; in tale ambito, ritiene opportuno chiarire che la definizione di tali soglie, da parte dell’EA, è essenziale⁵⁰ e dovrebbe essere inclusa nelle misure di mitigazione previste; inoltre, ritiene opportuno che sia l’Autorità a individuare un valore massimo di tale soglia, oltre il quale non è ritenuto accettabile considerare il rischio trasferito all’IA ricadente nelle normali condizioni di mercato;
- e) con riferimento, invece, ai contenuti del nuovo Annesso 4/matrice dei rischi e alla relativa impostazione metodologica proposta dall’Autorità, sono pervenute numerose e significative osservazioni, in particolare:
 1. ANAC ha rilevato perplessità in merito all’allocazione in capo all’IA del c.d. “rischio normativo”⁵¹, richiamando quanto disposto dall’art. 192 del d.lgs. 36/2023, che prevede che “*(a)I verificarsi di eventi sopravvenuti straordinari e imprevedibili, ivi compreso il mutamento della normativa o della regolazione di riferimento, purché non imputabili al concessionario, che incidano in modo significativo sull’equilibrio economico-finanziario dell’operazione, il concessionario può chiedere la revisione del contratto nella misura strettamente necessaria a ricondurlo ai livelli di equilibrio e di traslazione del rischio pattuiti [...]*”;
 2. anche alcuni *stakeholder* (IA) hanno evidenziato criticità in merito alla traslazione in capo all’IA di tali rischi, invocando medesimo disposto legislativo e ritenendo che non possano rientrare tra quelli trasferibili all’operatore economico, per evitare effetti non sostenibili sul CdS⁵²;
 3. analoghe perplessità sono emerse anche in merito all’allocazione in capo all’IA dei rischi relativi agli “*Eventi straordinari accidentali che inficiano lo svolgimento del servizio*”: i soggetti intervenuti (AGCM, ANAC e IA) ritengono sostanzialmente opportuno che siano meglio perimetrati tali rischi, escludendo situazioni estranee alla responsabilità dell’IA, come ad esempio effetti di alluvioni o altri fenomeni meteorologici estremi oppure del *lockdown* a causa di una nuova pandemia;

⁵⁰ Essendo peraltro correlata all’applicazione del punto 5 della Misura 26 (*infra*).

⁵¹ Ossia l’evento della matrice corrispondente alle “*Modifiche legislative (e.g. fiscali, ambientali, tariffarie) o regolatorie (e.g. condizioni minime di qualità) che introducono oneri non prevedibili a carico dell’IA per l’effettuazione del servizio*”

⁵² Anche alla luce del fatto che l’attuale modalità di calcolo del margine di utile, prevista dall’Autorità ai sensi della Misura 17 della delibera n. 154/2019, non tiene conto delle assunzioni dei rischi delle singole IA nello specifico CdS, ma si riferisce all’intero settore del TPL su strada/per ferrovia.

4. per alcuni *stakeholder* (IA), criticità simili si manifesterebbero per i rischi correlati alle variazioni del prezzo dei fattori produttivi (carburante, energia, accesso infrastrutture), in quanto comunque fattori esogeni e non direttamente controllabili e/o mitigabili dall'IA;
5. alcuni soggetti (IA) hanno espresso riserve anche in merito all'allocazione in capo all'IA dei rischi operativi correlati alla contrazione della domanda di servizio, riferendosi specificatamente: (i) all'ingresso sul mercato di nuovi operatori a mercato e (ii) a eventi non prevedibili/preventivabili quali ad esempio gli effetti del COVID-19 e le conseguenti ricadute economico-finanziarie⁵³;
6. sul medesimo evento (il caso COVID-19) si è soffermato anche un altro *stakeholder* (EA) rivelando una diversa interpretazione: tale tipologia di rischi *“non previsti e non regolati non possono essere posti in carico all'EA previa revisione del CdS”*, infatti l'effetto pandemico e post-pandemico *“è stato valutato e compensato extra contratto lasciando indenne il cds dal medesimo rischio che non ha pertanto richiesto una revisione”*.

In merito alle osservazioni “specifiche”, si rilevano inoltre i seguenti contributi:

- f) con riferimento al punto 1 della Misura, alcuni *stakeholder* (IA) hanno rilevato l'opportunità d'integrare il testo proposto, specificando che l'allocazione dei rischi costituisce *“elemento aggiuntivo”* per la definizione del margine di utile ragionevole, nonché richiamando la Misura 26 della delibera (in materia di verifica dell'equilibrio-economico del CdS);
- g) con riferimento al punto 6 della Misura, alcuni *stakeholder* (IA) hanno rilevato la necessità di specificare che le misure di mitigazione definite dall'EA, e descritte nella RdA, debbano essere *“concrete, adeguate ed effettivamente idonee allo scopo”*;
- h) con riferimento all'Annesso 4/matrice dei rischi, alcuni *stakeholder* (IA) hanno rilevato che, nei rischi “finanziari” di competenza dell'EA, andrebbe incluso:
 1. il mancato o differente aggiornamento delle tariffe, rispetto alle modalità/tempistiche definite dall'EA nella procedura di affidamento, dal momento che tali discrasie possono influire sull'equilibrio economico-finanziario del CdS;
 2. il ritardato/mancato pagamento non solo dei corrispettivi contrattualmente previsti, ma anche degli altri contributi che devono essere trasferiti dal medesimo EA in conto esercizio, nonché a copertura degli investimenti; in caso di rilevanti anticipi da parte dell'IA, eventuali ritardi in tale compensazione potrebbero comportare infatti oneri aggiuntivi e non preventivabili in capo alla medesima IA;
- i) anche ANAC si è soffermata sul tema del pagamento dei corrispettivi da parte dell'EA, evidenziando che, secondo quanto disciplinato dalla stessa Autorità, *“nel caso di ritardo da parte del Concedente nella corresponsione del Corrispettivo, sono dovuti, sulle somme non pagate, gli interessi moratori nei termini di legge”*⁵⁴ e ritenendo quindi opportuno definire quando il ritardo diventa un rischio da gestire e cosa comporta il verificarsi dell'evento;
- j) con riferimento al medesimo Annesso 4, uno *stakeholder* (EA) ritiene opportuno che, tra i rischi operativi in capo all'IA siano aggiunti:
 1. il driver *“Immobilizzazioni”* correlato all'evento *“Variazione in aumento dei fattori impiegati per l'esercizio del servizio non concordata con l'EA”*, fattispecie ritenuta frequente nella gestione dei CdS, che comporta un incremento del CIN con conseguenti maggiori ammortamenti e remunerazione attualmente a integrale carico dell'EA; il soggetto intervenuto richiede in particolare che l'attribuzione di questo maggior onere all'EA sia ammissibile solo nel caso in cui il potenziamento dei fattori produttivi sia concordato preventivamente con l'EA, evitando scelte discrezionali dell'IA;

⁵³ Evidenziando tuttavia come nell'occasione la sostenibilità dei CdS sia stata mantenuta grazie a interventi mitigativi straordinari (da parte del Governo) e risorse *ad hoc*.

⁵⁴ Art. 28, comma 6, dello schema di *“Contratto standard per l'affidamento della progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche, con la relativa relazione illustrativa, approvato congiuntamente dall'ANAC e dalla Ragioneria generale dello Stato”* (consultabile al seguente [link](#)).

2. il driver “Attivo circolante regolatorio” correlato all’evento “Variazione in aumento dei crediti verso l’EA per cause non ad esso imputabili”, anch’essa fattispecie ritenuta di frequente riscontro, che causa un incremento del CIN con conseguente maggiore remunerazione a carico dell’EA, ammissibile solo nel caso di crediti sorti in dipendenza di ritardi e comportamenti imputabili ad esso.

I numerosi contributi pervenuti, sopra riassunti, sono stati oggetto di valutazione con gli esiti nel seguito riportati, partendo da quanto riscontrabile in merito alle osservazioni di natura “generale”.

Con riferimento al precedente sub. a), si condivide la necessità (manifestata dallo *stakeholder*) di predefinire le condizioni contrattuali e le relative soglie di riferimento tali da qualificare eventuali variazioni dei fattori operativi come “eccezionali”, a fronte delle quali mettere in atto specifiche misure mitigative e, ove necessario, una revisione del PEF. Se infatti, da un lato, la normativa di riferimento⁵⁵ non impone alcun vincolo/garanzia di copertura a beneficio dell’IA delle dinamiche inflattive (effettive) e/o delle variazioni incrementali dei costi dei fattori operativi, non sarebbe dall’altro sostenibile una disciplina che trasferisca illimitatamente tale rischio in capo all’operatore economico. Proprio a tale scopo, peraltro, la Misura in esame (punto 4) prevede che siano specificate sin “nella documentazione che disciplina la procedura di affidamento, [...] eventuali misure di mitigazione dei rischi allocati”, definendo una stretta correlazione tra (variazione dei) rischi ed eventuale revisione del PEF. Tuttavia, integrare la regolazione vigente con l’identificazione di (ulteriori) principi di riferimento da applicare per la definizione di tali soglie non pare opportuno, stante anche la necessità di standardizzare preliminarmente un numero di casistiche tra loro diversificate in funzione dei contesti e delle caratteristiche sia della procedura di affidamento, sia dei servizi assoggettati a OSP e CdS. Una volta raccolte maggiori evidenze su tali aspetti potranno essere considerati eventuali interventi regolatori.

Alla luce di quanto sopra, non si è ritenuto di adottare alcuna integrazione della Misura in esame, fermo restando la discrezionalità degli EA nella valutazione delle predette soglie.

Con riferimento al precedente sub. b), si evidenzia che analoga richiesta era pervenuta in occasione della consultazione pubblica sulla delibera n. 143/2018 ed è stata oggetto di ampia trattazione nella citata “Relazione Istruttoria” della delibera n. 154/2019, con gli esiti riportati a pag. 32 e segg. del documento, che si ritiene nell’occasione opportuno ribadire per sommi capi:

- il processo di analisi e allocazione dei rischi rappresenta una fase propedeutica e indispensabile ad ogni decisione dell’EA, ai fini della corretta predisposizione del CdS, indipendentemente dalla (successiva) definizione del relativo regime di gestione: appalto *versus* concessione;
- in tale ambito, la disciplina definita dall’Autorità e i relativi strumenti operativi predisposti, tra cui anche la matrice dei rischi⁵⁶, è finalizzata a supportare gli EA in questo adempimento, con le conseguenti correlazioni regolatorie: se il processo di analisi evidenzia un (qualsiasi) rischio operativo in capo all’IA, la Misura in oggetto, come peraltro le Misure 14 e 15 della medesima delibera, in materia di PEF simulato, devono trovare specifica applicazione;
- pertanto, ferma restando l’ampia discrezionalità operativa in capo all’EA, **l’utilizzo della matrice di cui all’Annesso 4 è da ritenersi funzionale alla fase propedeutica di individuazione** dei rischi, ai fini di una corretta allocazione degli stessi le parti contrattuali, **ma assume concreta valenza solo in caso di concessione**, ovvero quando si configura la traslazione al concessionario del rischio operativo, in assenza della quale, ovvero in caso di appalto, lo strumento è pertanto svuotato da finalità procedurali;
- analogamente, anticipando l’oggetto del successivo § 3.8, si conferma quanto già ribadito in occasione di precedenti istruttorie in merito all’**applicazione degli schemi di PEF in caso di appalto**⁵⁷; il PEF è lo strumento tipico di gestione economica dei contratti di concessione (cfr. d.lgs. 36/2023, Titolo II), data la loro natura e la conseguente necessità di tener conto di rischio ed equilibrio finanziario (*ibidem*, art. 177); esso risulta pertanto obbligatorio esclusivamente in caso si opti per tale forma di affidamento, ferma restando la possibilità per l’EA, nell’ambito della propria discrezionalità, di utilizzare il PEF simulato anche

⁵⁵ Ampiamente citata nella “Relazione Istruttoria” della delibera n. 189/2023 (*ibidem*).

⁵⁶ Medesima considerazione vale anche per gli schemi di PEF.

⁵⁷ Vd. le citate “Relazione Illustrativa” della delibera n. 143/2018 (§ 3.10) e “Relazione Istruttoria” della delibera n. 154/2019 (§ 2.13).

in caso di appalto, come strumento di supporto per la determinazione della compensazione a base d'asta; tuttavia, solo nell'affidamento in concessione il PEF costituirà un effettivo strumento di (successiva) gestione contrattuale, sia ai fini di un'eventuale offerta di gara degli operatori contendenti (Misura 22 della delibera n. 154/2019), sia ai fini della verifica periodica dell'equilibrio economico del CdS (*ibidem*, Misura 26).

Ribadito quanto sopra, non si è ritenuto di adottare alcuna modifica in merito della Misura interessata, né delle correlate Misure 14-15 e 22, ferma restando l'opportunità, come già *supra* rilevato, di adottare adeguate iniziative di monitoraggio sull'applicazione della matrice di allocazione dei rischi e la relativa correlazione con il PEF (e la verifica dell'equilibrio economico del CdS), al fine raccogliere maggiori evidenze su tali aspetti ed eventualmente considerare interventi regolatori ulteriori.

Con riferimento al precedente sub. c), la tesi assunta non pare condivisibile.

Nel citato Parere n. S4860 del 6 marzo u.s., AGCM sostiene che ogni affidamento *in house* comporta una "assenza di trasferimento del rischio operativo" dall'EA all'IA⁵⁸ e, pertanto, "non è possibile configurare un contratto di concessione", ritenendo quindi che "la previsione della compilazione della Matrice dei Rischi nel caso dell'affidamento *in house* appare contraddittoria".

Tale contraddizione ad avviso dell'Autorità non sussiste, atteso che il regolamento (CE) 1370/2007, che (come noto) costituisce la norma speciale del settore, ai fini della determinazione delle "compensazioni connesse a contratti di servizio pubblico aggiudicati direttamente a norma dell'articolo 5, paragrafo 2", ossia in caso di *in house*, impone all'EA di tenere "conto dell'esistenza o della mancanza di rischio assunto dall'operatore di servizio pubblico" (Allegato al regolamento, commi 1 e 6)⁵⁹. Conseguentemente, la matrice dei rischi è lo strumento operativo definito dall'Autorità affinché l'EA adempia a tale obbligo, puntualmente attribuitogli dalla normativa euro-unitaria vigente.

In tale ambito, come proposto da AGCM e qualora ritenuto opportuno, l'EA potrà eventualmente adattare il modello della matrice anche a fini di controllo dell'andamento della gestione, in termini di raggiungimento (o meno) dei *target* di miglioramento prestazionale e di applicazione dei relativi premi/penali contrattualmente pattuiti, tenuto conto degli strumenti operativi già in merito previsti dalla regolazione vigente, con riferimento in particolare alla disciplina della Misura 16 e del correlato Annesso 7 della delibera n. 154/2019.

Su questo punto si ritiene opportuna un'ulteriore riflessione: indipendentemente dalla configurazione adottata (appalto o concessione), la stipula di un CdS *in house* dovrebbe necessariamente prevedere la disciplina di uno specifico **sistema incentivante**, con riferimento sia alle penali da prevedere in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi e/o di altri obblighi contrattuali (i.p. gli investimenti pianificati), sia ai meccanismi premianti da attivare in caso di superamento di eventuali soglie prestazionali contrattualmente predefinite. La mera decurtazione del corrispettivo a titolo di penalità potrebbe non essere particolarmente efficace, dal momento che il soggetto proprietario riveste il duplice ruolo di EA e di finanziatore dell'IA, con il rischio di un "impatto circolare" di quanto comminato a danno dello stesso Ente. Pertanto, è necessario che l'effetto, deterrente o incentivante, del sistema di penali/premi **agisca sull'effettiva capacità gestionale dell'IA**, incidendo ad esempio sulla remunerazione variabile del personale ed in particolare di quello con funzioni apicali e/o direttive.

Con riferimento al precedente sub. d), le osservazioni/ricieste di AGCM si ritengono invece condivisibili.

Nello specifico, già nella trattazione del tema all'interno della citata "Relazione Illustrativa" della delibera n. 189/2023 (pag. 27 e segg.) si è avuto modo di specificare che il trasferimento all'IA dei rischi operativi (legati all'aumento dei costi e/o alla diminuzione dei ricavi) deve contestualmente prevedere la determinazione, da parte dell'EA, di una "soglia, individuata come coerente con le condizioni normali di attività (data la tipologia

⁵⁸ Per i seguenti motivi: l'IA "non gode di una effettiva autonomia gestionale e utilizza risorse pubbliche che le sono state allocate dall'ente pubblico oppure che sono state acquistate grazie all'investimento dell'ente stesso", di conseguenza "ogni rischio gravante sulla società *in house* finirà per ricadere nel patrimonio erariale dell'EA, che ne sopporterà le conseguenze giuridiche ed economiche a prescindere dall'imputazione contabile".

⁵⁹ Si noti che il citato Allegato è correlato all'art. 6 del regolamento (CE) 1370/2007, recante la disciplina delle "Compensazioni di servizio pubblico", che si applica agli affidamenti dei servizi di TPL indipendentemente dalla configurazione adottata: appalto o concessione.

del servizio e le condizioni del mercato) e con l'utile ragionevole garantito", superata la quale è necessaria "l'adozione di misure di mitigazione". La stretta correlazione tra (superamento della) soglia di riferimento e (attivazione delle) misure di mitigazione è già quindi prevista; tuttavia, cogliendo l'indicazione di AGCM sono stati **integrati i punti 4 e 6** della Misura in oggetto, inserendo uno specifico riferimento alla **definizione delle soglie, da parte dell'EA, nell'ambito delle misure di mitigazione stabilite**.

Per quanto concerne invece la possibilità che sia l'Autorità a individuare *ex ante* un valore massimo di tale soglia, si ritiene che le caratteristiche di estrema frammentazione e differenziazione del settore (*infra*) non consentano, al momento, l'esercizio di tale funzione in modo adeguatamente rigoroso e affidabile, ribadendosi pertanto le considerazioni in merito già esposte nella summenzionata "Relazione Illustrativa", ossia che solo "(u)na volta a regime la tenuta della contabilità regolatoria (di cui alla Misura 12), l'Autorità valuterà la disponibilità di dati storici funzionali alla determinazione di un valore o range di riferimento".

Con riferimento al precedente sub. e), le osservazioni sollevate (subb. 1) – 6)) meritano una trattazione congiunta, per la quale tuttavia pare opportuno richiamare per sommi capi quanto riportato nella citata "Relazione Illustrativa" della delibera n. 189/2023 (§ 2.5), in relazione ai seguenti aspetti:

- la **traslazione del rischio operativo** (di domanda e di offerta) in capo all'IA, ai fini della qualificazione dell'affidamento come "concessione": nel rispetto di quanto disposto dall'art. 177 del d.lgs. 36/2023, essa si configura quando "in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione" (comma 2), che "deve comportare una effettiva esposizione alle fluttuazioni del mercato" (*ibidem*), e in tal senso rileva il rischio "che deriva da fattori eccezionali non prevedibili" (comma 3), mentre "(n) on rilevano rischi connessi a cattiva gestione, a inadempimenti contrattuali dell'operatore economico o a cause di forza maggiore" (*ibidem*);
- il **mantenimento dell'equilibrio e della sostenibilità del CdS**: in forza del medesimo disposto normativo, infatti, "l'assetto di interessi dedotto nel contratto di concessione deve garantire la conservazione dell'equilibrio economico-finanziario, intendendosi per tale la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria", prevedendo pertanto la necessità per l'EA di intervenire attraverso la verifica e l'eventuale revisione del PEF, in caso di condizioni non qualificabili come "normali";
- l'oggettiva **difficoltà di isolare gli effetti** che ciascun rischio identificato può avere sui costi e sui ricavi, in sede della suddetta verifica dell'equilibrio economico-finanziario, ossia, per l'EA, d'identificare la quota di variazione della singola voce di costo/ricavo riconducibile a una specifica causa, e conseguentemente determinare l'entità dell'intervento necessario per ristabilire la sostenibilità del CdS.

Questi principali aspetti hanno portato alla proposta di revisione della struttura e dei contenuti della matrice dei rischi, di cui all'Annesso 4 della delibera, guidata dai seguenti criteri:

- l'**accorpamento dei rischi** aventi stessa natura;
- il **trasferimento in capo all'IA** della totalità dei rischi operativi, legati all'aumento dei costi e alla diminuzione dei ricavi, indipendentemente dalla causa della variazione;
- l'**individuazione di una soglia**, coerente con le condizioni normali di attività (data la tipologia del servizio e le condizioni del mercato) e con l'utile ragionevole garantito, oltre la quale adottare le opportune **misure di mitigazione** a garanzia dell'equilibrio e della sostenibilità del CdS, demandata all'EA e corrispondente a una variazione % dei costi, al netto dell'eventuale variazione dei ricavi, utilizzando come indicatore di riferimento il rapporto tra l'utile ragionevole, calcolato come da Misura 17, e i costi operativi risultanti dallo Schema 1 del PEF.

L'impostazione illustrata si ritiene tuttora valida, nonché pienamente coerente con le disposizioni legislative menzionate, anche in un'ottica di semplificazione applicativa della regolazione e di migliore correlazione tra la matrice dei rischi e il PEF, a fini di verifica dell'equilibrio del CdS.

Ciò vale, in particolare, per i rischi legati ai fattori operativi che possono risentire di "esposizione alle fluttuazioni del mercato" ed essere legati a "fattori eccezionali non prevedibili" (*supra*), tra cui gli effetti inflativi, le dinamiche del settore e le potenziali contrazioni della domanda, anche per ingresso di nuovi

operatori di mercato⁶⁰, che si ritiene debbano essere comunque allocati in capo all'IA, in quanto meglio in grado di controllare tali fenomeni attraverso strumenti assicurativi di copertura del rischio, ferme restando le soglie di variazioni e le misure di mitigazione da prevedere contrattualmente (*supra*)⁶¹.

Una diversa valutazione, anche alla luce delle osservazioni pervenute, può essere adottata per quei **rischi totalmente esogeni alla sfera operativa dell'IA**, legati in particolare a:

- sopravvenute modifiche della legislazione e/o della regolazione vigente (incluse eventuali revisioni tariffarie), non prevedibili/contemplate alla stipula del CdS;
- cause di forza maggiore, tra cui rientrano pienamente gli effetti di fenomeni meteorologici estremi o situazioni emergenziali di natura sociosanitaria (pandemia), che costituiscono una categoria a parte e distinta a fini dell'allocazione del rischio operativo, ai sensi del citato art. 177 del d.lgs. 36/2023.

La traslazione di tali tipologie di rischi in capo all'operatore economico, rendendo più difficoltosa la gestione e la sostenibilità del CdS in caso di effetti significativi, potrebbe a tutti gli effetti rappresentare un disincentivo alla partecipazione alle procedure di affidamento, inficiando sui possibili investimenti e, a tendere, sulla qualità del servizio offerto.

Alla luce del quanto sopra, sono state adottate le seguenti **modifiche dell'Annesso 4/matrice dei rischi**:

- la allocazione in capo all'EA, anziché all'IA, del rischio legato all'evento "*Modifiche legislative (e.g. fiscali, ambientali, tariffarie) o regolatorie (e.g. condizioni minime di qualità) che introducono oneri non prevedibili a carico dell'IA per l'effettuazione del servizio*" (driver Offerta);
- la riformulazione del testo dell'evento legato ai fattori "*eccezionali/non prevedibili che inficiano lo svolgimento del servizio*", per garantire maggiore coerenza e rispondenza con il citato disposto dell'art. 177 del d.lgs. 36/2023;
- il ripristino del rischio correlato al driver "*Cause di forza maggiore*" di cui all'evento "*Alterazione non prevedibile delle condizioni di svolgimento del servizio*", già previsto nella matrice dei rischi approvata con la delibera n. 154/2019 (Annesso 4).

Con riferimento all'ultimo punto menzionato, resta fermo il fatto che eventi emergenziali aventi ricadute altamente significative sul CdS, benché temporanee, come nel caso della contrazione della domanda da pandemia COVID-19, dovranno trovare specifica valutazione delle parti, anche al di fuori delle pattuizioni contrattuali.

Terminate le valutazioni in merito alle osservazioni di natura "generale", sono nel seguito riportati gli esiti istruttori delle proposte pervenute dagli *stakeholder* sui punti specifici della Misura 13/Annesso 4.

Con riferimento al precedente sub. f), si ritiene che l'attuale testo del punto 1 della Misura in oggetto sia adeguato e non suscettibile di ulteriore intervento; l'integrazione proposta al testo originario, infatti, si colloca già nell'ottica dell'osservazione formulata dallo *stakeholder*, menzionando specificatamente il legame tra il processo di individuazione/allocazione dei rischi e i successivi adempimenti in materia di "*gestione e verifica dell'equilibrio economico finanziario del CdS*".

Con riferimento al precedente sub. g), tenuto conto delle ampie considerazioni sviluppate in merito, si ribadisce il fatto che il processo di definizione delle misure di mitigazione debba portare all'individuazione d'interventi adeguatamente e concretamente quantificati, sulla base di specifiche soglie dimensionali (*supra*), correlate a leve gestionali attivabili dalle parti interessate, per evitare che l'adozione delle stesse sia inutilmente complessa o addirittura priva di utilità, ai fini dell'equilibrio economico-finanziario del CdS. Tale obiettivo va tuttavia considerato come logicamente implicito nel processo disciplinato dalla Misura in oggetto, non ritenendosi pertanto opportuna alcuna integrazione del punto interessato.

Con riferimento al precedente sub. h), punti 1) e 2), si ritiene accoglibile la richiesta d'integrazione emarginata dagli *stakeholder*, finalizzata a meglio perimetrare i rischi correlati ai driver "*Offerta*" (già oggetto di modifica,

⁶⁰ Peraltro, tale "ingresso", sia per i servizi ferroviari, sia per i servizi su strada, è regolato da apposita normativa, finalizzata *inter alia* a verificare gli eventuali effetti sull'equilibrio economico-finanziario del CdS interessato.

⁶¹ Tale allocazione, peraltro, era già prevista dal modello di matrice dei rischi/Annesso 4 approvato con la delibera n. 154/2019.

supra) e “Finanziario” in capo all’EA, inserendo nella matrice dei rischi di cui all’Annesso 4 le relative note esplicative.

Con riferimento al precedente sub. i), si concorda con quanto affermato e disposto da ANAC in merito all’applicazione, in caso di ritardato pagamento dei corrispettivi da parte dell’EA, degli interessi legali di mora, ma si ritiene opportuno precisare che, come indicato nella matrice di riferimento, il rischio si concretizza, e risulta da gestire, quando nonostante tali maggiorazioni l’IA non riesca a far fronte alle esigenze finanziarie imposte dal servizio in affidamento⁶². Al verificarsi di questo evento, dovranno essere tempestivamente attivati gli opportuni strumenti di mitigazione, al fine di limitare l’impatto sull’EA, cui è associato il rischio.

Con riferimento, infine, al precedente sub. j), pur condividendo gli aspetti rilevati dallo *stakeholder*, si ritiene che la materia in oggetto afferisca più propriamente alla definizione degli schemi di PEF (di cui al § 3.8) che alla matrice dei rischi, rendendo inopportuna un’integrazione in merito.

Per completezza di trattazione, si sintetizzano comunque nel seguito le essenziali valutazioni istruttorie, anticipando temi che saranno successivamente ampliati.

In relazione al sub. j.1), si evidenzia che l’imputazione a CIN di *asset* funzionali al servizio deriva, *in primis*, dall’individuazione del perimetro del servizio da parte dell’EA, che si ripercuote nella definizione dello Schema 2 del PEF, nel quale è rappresentato il fabbisogno stimato dallo stesso EA, distinguendo:

- il caso di affidamento diretto/*in house*, in cui tale fabbisogno è concordato preventivamente con l’IA che, di fatto, ne valida l’entità;
- il caso di procedura concorsuale, in cui, invece, sarà il PEF di gara, predisposto dall’IA aggiudicataria, a individuare gli *asset* necessari al servizio, in coerenza con quanto pre-definito dall’EA e che lo stesso EA accetta con l’aggiudicazione.

Variazioni significative (ad es. impiego di un numero maggiore di mezzi, o l’inserimento di una nuova officina) devono necessariamente essere preventivamente concordate con l’EA, così come le manutenzioni straordinarie devono essere programmate e inserite a PEF *ab origine*, o in ogni caso concordate se sopravvenienti.

Non è possibile, tuttavia, escludere il verificarsi di eventi che possano richiedere investimenti funzionali al mantenimento del livello di servizio, che devono essere realizzati prontamente e che non possono pertanto essere sottoposti ad approvazione da parte dell’EA; in tali casi, si rende necessario che l’IA comunichi immediatamente all’EA le relative esigenze, dandone adeguata motivazione, anche al fine di verificarne la “copertura”, in termini di (eventuali) effetti sul PEF e sull’equilibrio del CdS.

In relazione al sub. j.2), si rileva che i crediti ammessi alla formazione del CIN si distinguono in (i) crediti verso fornitori o commerciali e (ii) crediti verso altri, limitatamente ai crediti verso l’EA per pagamenti differiti.

Nel primo caso, i crediti derivano dalle condizioni di vendita applicate ai clienti, i quali possono beneficiare di pagamenti differiti, che comportano una traslazione dei flussi finanziari in entrata; per i servizi di TPL, tali crediti sono generalmente di ridotta entità, posto che la maggior parte degli utenti paga la tariffa dovuta, contestualmente all’acquisto del biglietto o addirittura in anticipo (in caso di sottoscrizione di abbonamenti), mentre solo eventuali somme incassate da terzi intermediari (e.g. agenzie di viaggio) e liquidate all’IA periodicamente possono generare dei crediti commerciali per l’IA. Pertanto, appare inverosimile un comportamento opportunistico delle imprese finalizzato ad aumentare il valore del CIN, mentre risulta più probabile una variazione dovuta al mutare delle condizioni richieste da agenti/intermediari. Ad ogni modo, la soglia massima del 30% (prevista dal PEF, peraltro, per tutti i crediti ammissibili e non solo per quelli commerciali) rappresenta un adeguato meccanismo di mitigazione del rischio paventato.

Con riguardo ai crediti verso l’EA per pagamenti differiti, ferma restando la modifica dell’Annesso 4 sopra specificata (vd. punto sub. g.2), sono riconducibili a scelte dell’EA che possono rappresentare condizioni particolarmente sfidanti per l’IA e, pertanto, l’ammissione di un credito medio derivante da pagamenti ritardati appare misura proporzionata a contemperare le esigenze di entrambe le parti contrattuali. Non sono invece ammessi crediti maturati in virtù di contratti precedenti o altre attività diverse dal CdS in relazione al

⁶² Ad esempio, a causa del protrarsi e/o del sommarsi nel tempo di situazioni di ritardo, che vanificano gli effetti compensativi della mora.

quale si redige il PEF; al fine di specificare le modalità di calcolo di tale valore medio saranno inseriti nelle indicazioni metodologiche per la redazione del PEF specifici esempi chiarificatori.

3.8. Piano Economico-Finanziario simulato (Misure 14 e 15, Annesso 5)

Le **Misure 14 e 15** disciplinano i criteri e le modalità di predisposizione del PEF simulato da parte dell'EA, con riferimento rispettivamente agli affidamenti con gara e diretto/*in house*.

Sono correlate a tali disposizioni:

- l'**Annesso 5**, che riporta gli schemi di PEF da adottare e le relative indicazioni metodologiche di redazione (Annesso 5b);
- la **Misura 22** (invariata), che disciplina la predisposizione del PEF di gara da parte di ciascun PG.

Nell'ambito della consultazione:

- al netto di meri allineamenti testuali, le Misure in oggetto sono state interessate da un'unica proposta di revisione (punto 3 della Misura 14 e punto 4 della Misura 14), prevedendo la **trasmissione all'Autorità del PEF simulato, contestualmente alla RdA**;
- gli Annessi 5 e 5b sono stati invece interessati da una significativa revisione/integrazione, per meglio specificare le voci comprendenti gli schemi (diversificati per modalità di trasporto: per ferrovia e su strada) e gli *step* logico-temporali sottostanti, ai fini della determinazione del corrispettivo a base d'asta/contrattuale, nonché approfondire la relazione tra gli schemi di PEF e i prospetti di contabilità regolatoria (di cui all'Annesso 3 della delibera n. 154/2019).

In esito alla consultazione non sono pervenute osservazioni in merito ai summenzionati punti oggetto di revisione delle Misure 14 e 15, mentre si sono registrati contributi in merito al "nuovo" Annesso 5 (*infra*).

Con riferimento alle suddette Misure sono tuttavia pervenute **considerazioni di tipo generale**, afferenti alla *ratio* della disciplina regolatoria, che (benché esulino dall'ambito oggettivo del procedimento e della consultazione) meritano specifico approfondimento⁶³.

Alcuni *stakeholder* (IA) hanno avanzato perplessità in merito all'adozione del PEF e al calcolo della compensazione, con riferimento in particolare alle procedure di gara (Misura 22) e alla verifica dell'equilibrio economico e delle sovra/sotto-compensazioni (Misura 26, vd. anche successivo § 3.12).

Essi evidenziano che il combinato disposto degli artt. 4 e 6 e dell'Allegato al regolamento (CE) 1370/2007 delinea un **quadro di previsioni sostanzialmente difforme a fini di calcolo delle compensazioni contrattuali**: a fianco di previsioni applicabili indistintamente a tutte le forme di affidamento (art. 4), la norma prevede una metodologia specifica applicabile soltanto alle forme di affidamento diretto/*in house*, che tiene conto del ragionevole margine di utile e delle specifiche dell'effetto finanziario netto (art. 6 e Allegato). Tale sostanziale differenza non sarebbe adeguatamente presa in considerazione dalla regolazione vigente, che imporrebbe ingiustificati vincoli⁶⁴ in fase di predisposizione delle offerte ed esecuzione del CdS (i.p. nella predisposizione del PEF di gara, nel calcolo del ragionevole utile e nella disciplina delle verifiche dell'equilibrio economico). Gli *stakeholder* ritengono infatti che la compensazione di un CdS aggiudicato mediante procedura ad evidenza pubblica è determinata dal confronto competitivo del mercato e, dunque, non potrebbe essere assoggettata alle stesse "*limitazioni*" di un affidamento diretto, con riferimento in particolare al vincolo del rispetto della condizione di equilibrio derivante dall'applicazione degli schemi di PEF definiti dall'Autorità.

Quanto rilevato non si ritiene condivisibile. In merito, va infatti opportunamente richiamato il contenuto del Considerando n. 27 del medesimo regolamento (CE) n. 1370/2007, che precisa che "*le compensazioni concesse dalle autorità competenti per coprire le spese sostenute per l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico dovrebbero essere calcolate in modo da evitare compensazioni eccessive*" (enfasi aggiunta), ciò a

⁶³ In coerenza con quanto anticipato al § 2.1, non è stato invece possibile prendere in considerazione specifiche richieste di modifica/integrazione di punti delle Misure non oggetto di consultazione (e.g. punti 2 e 3 della Misura 14).

⁶⁴ Ritenuti tali da incidere negativamente sul principio di reciprocità, sfavorendo il sistema di impresa nazionale e limitandone le potenzialità di sviluppo rispetto a concorrenti esteri, per i quali non valgono analoghe limitazioni.

prescindere dalla modalità di affidamento e con la sola precisazione che, venendo meno il meccanismo della gara, in caso di affidamento diretto/*in house* maggiore attenzione deve essere riposta da parte dell'EA "a garantire che l'importo delle compensazioni risulti adeguato e miri a conseguire un servizio efficiente e di qualità", applicando le disposizioni dell'Allegato al regolamento.

L'Autorità, nell'ambito delle proprie competenze e prerogative, ha tenuto conto di tali disposizioni, individuando nel **PEF lo strumento per pervenire alla determinazione di una compensazione adeguata**, attraverso la quantificazione di costi, ricavi e utile ragionevole, nonché ai fini di **verificare periodicamente il rispetto delle condizioni di equilibrio** del CdS; tale strumento risulta valido, per la forma contrattuale della concessione (e fatta salva la possibilità per l'EA di utilizzarlo anche in caso di appalto, *supra*), a prescindere dalla modalità di affidamento. In particolare:

- in caso di affidamento competitivo, **l'EA individuerà il corrispettivo da porre a base d'asta, adottando gli schemi di PEF** definiti dall'Autorità, e ogni PG avrà piena libertà/flessibilità nella predisposizione della propria **offerta al ribasso**, pervenendo a uno "sconto" rispetto al corrispettivo predefinito che risulterà da variazioni delle "componenti" della compensazione: minori costi, maggiori ricavi e la rinuncia a parte dell'utile ragionevole; tali voci dovranno essere dettagliate nel PEF di gara, secondo i medesimi schemi adottati dall'EA, **al fine di dimostrare l'equilibrio economico-finanziario della propria offerta**; la regolazione definita dall'Autorità per gli affidamenti competitivi non impone, pertanto, alcun limite alla profittabilità, né alcuna barriera all'ingresso che possa disincentivare la partecipazione di eventuali operatori interessati, ma esclusivamente strumenti operativi atti a garantire l'effettiva sostenibilità delle offerte, anche a beneficio dei necessari confronti da parte dell'EA, mantenendo comunque inalterate le condizioni competitive e la possibilità di aggiudicazione all'impresa più efficiente; tale tema sarà comunque oggetto di ulteriore approfondimento e trattazione nell'ambito del procedimento in corso sulla "*determinazione del margine di utile ragionevole*", avviato con la citata delibera n. 244/2022;
- in caso di affidamento non competitivo (diretto/*in house*), **l'EA predispone il PEF simulato** secondo gli schemi definiti dall'Autorità e in coerenza con i contenuti dell'Annesso al regolamento (CE) 1370/2007, che, in esito a **eventuali negoziazioni con l'IA** prescelto, assume il ruolo di strumento di riferimento contrattuale, anche a fini delle verifiche del relativo equilibrio;
- **in ogni caso**, infatti, nel rispetto del citato Considerando 27 del medesimo regolamento, l'EA dovrà "*evitare compensazioni eccessive*" attivando un adeguato procedimento di **valutazione periodica delle sovra/sotto-compensazioni**, sulla base del confronto tra PEF consuntivo e PEF preventivo, come disciplinato dalla Misura 26.

Uno *stakeholder* (CON) ritiene che la metodologia proposta non valorizzi a sufficienza il fatto che il corrispettivo riconosciuto dall'EA dipende in genere da una grandezza connessa alla quantità di servizio prodotta (e.g. vett*km, treno*km, hh servizio). Pertanto, **il procedimento per la determinazione della compensazione non dovrebbe restituire un valore "in euro", ma la definizione di un corrispettivo unitario** (e.g. €/vett*km, €/treno*km), fermo restando il necessario equilibrio del PEF (incluso l'utile ragionevole). Tale distinzione parrebbe particolarmente opportuna nei casi in cui la produzione sia variabile nel corso dell'affidamento, per evitare che tale variabilità determini compensazioni eccessive negli anni a minore produzione, e al contrario insufficienti negli anni a maggiore produzione.

In merito a tale proposta, si evidenzia che lo strumento del PEF simulato definito dall'Autorità ha lo scopo di supportare l'EA nella determinazione del corrispettivo (annuale e contrattuale) e nella conseguente quantificazione delle risorse da stanziare, al fine di garantire la corretta compensazione dei servizi in affidamento gravati da OSP. La *ratio* alla base del ricorso al PEF è proprio quella di pervenire alla determinazione del corrispettivo in relazione al livello di servizio individuato dall'EA, e ai relativi costi (incluso un ragionevole utile) e ricavi a esso associati, ciò anche al fine di superare le modalità di calcolo del corrispettivo di alcuni CdS o concessioni (precedenti all'entrata in vigore della regolazione dell'Autorità), che prevedevano un rimborso forfettario "a piè di lista", determinato dal prodotto tra le unità di riferimento scelte (e.g. vett*km) e un corrispettivo unitario predeterminato, senza tenere conto degli effettivi costi/ricavi. **Non si ritiene infatti che tale modalità consenta di pervenire a un corrispettivo congruo, nonché adeguato a evitare sovra/sotto compensazioni.** In sede di verifica dell'equilibrio economico, tenuto

conto della matrice dei rischi e delle relative condizioni contrattuali, eventuali rimodulazioni del servizio produrranno infatti effetti sul PEF in termini di variazione di costi e ricavi.

Il medesimo *stakeholder* porta all'attenzione dell'Autorità l'opportunità di **articolare la compensazione su più tipologie di servizio** (es. servizi urbani, extraurbani), ritenendo che in tali casi l'EA debba realizzare "PEF secondari", corrispondenti ai costi e ai ricavi sviluppati dalle singole tipologie, al fine di determinare corrispettivi congrui rispetto a queste ultime, fermo restando il rispetto delle condizioni di equilibrio del PEF complessivo.

In questo caso l'osservazione è del tutto condivisibile e, peraltro, già rispondente alle prassi adottate dagli EA nelle procedure di affidamento che coinvolgono più tipologie di trasporto (e.g. autobus, tram, metropolitana, navigazione) e/o partizioni territoriali differenti (urbano/suburbano, extraurbano/regionale); d'altra parte, stante le voci di costo (e di ricavo) significativamente differenti che vanno a comporre tali singole tipologie, al fine di determinare correttamente i corrispettivi del Cds/di gara **non potrebbero essere adottati procedimenti diversi**. Eventuali integrazioni/specificazioni della vigente regolazione paiono pertanto superflue.

Un altro *stakeholder* (EA) ha richiesto l'inserimento di un nuovo punto della Misura 14, in cui si specifica che **il PEF deve essere riferito ad un soggetto economico di Entità Contabile Separata** (in sigla: ECS) dalle Società/Gruppi dei partecipanti alla procedura di affidamento, al fine di poter oggettivamente valutare gli effetti economici e finanziari relativi al servizio oggetto di affidamento e l'intrinseca redditività dello stesso, prescindendo da fattori esterni che potrebbero alterarla. Tale ECS dovrebbe avere una "vita" giuridica ed economica (entrate/uscite finanziarie) circoscritta al periodo di validità del CdS, con attività unicamente costituita dall'esercizio dei servizi affidati (fatti salvi eventuali servizi aggiuntivi previsti/consentiti), anche con riferimento agli investimenti e al CIN, senza prevedere la possibilità di partecipazioni in altre società, né comprendere tra le sue immobilizzazioni beni diversi da quelli utilizzati per l'esercizio dei servizi affidati.

La richiesta pare pleonastica dal momento che **gli schemi di PEF sono atti ad accogliere unicamente poste riconducibili** non all'impresa nel suo complesso e/o nelle sue diverse configurazioni (IA singola *versus* aggregata), ma **alle sole attività oggetto di affidamento e gravate da OSP**; in tale ambito, lo stesso CIN deve essere definito tenendo conto specificatamente degli *asset* destinati al servizio, anche attraverso l'uso di appositi *driver* che ne ripartiscano il valore tra le attività riconducibili a uno specifico CdS e tutte le altre (in libero mercato od oggetto di altri CdS).

Alcuni *stakeholder* (IA) ritengono opportuno che **il PEF simulato debba essere sempre allegato** alla documentazione che disciplina la procedura di affidamento **anche in caso di gara**, in modo da garantire ai concorrenti la massima trasparenza in merito alle assunzioni adottate dall'EA per la definizione del corrispettivo a base d'asta.

Il tema è già stato oggetto di trattazione nell'ambito della citata "Relazione Istruttoria" della delibera 154/2019 (vd. pag. 37), rendendosi opportuno anche in questa occasione confermare che, in caso di gara, l'EA deve (i) rendere noto gli schemi da mettere a disposizione dei PG coerenti con l'Annesso 5, nonché (ii) il corrispettivo risultante dalla predisposizione del PEF simulato, senza valorizzazione delle singole voci; ciò al fine di (i) garantire la confrontabilità del PEF simulato con gli schemi di calcolo utilizzati dai PG e l'omogeneità tra i prospetti, nonché (ii) **evitare la possibilità che la valorizzazione delle voci dei PG risulti influenzata dalle valutazioni assunte dall'EA per il calcolo del corrispettivo e favorisca comportamenti collusivi tra i contendenti interessati**.

Come anticipato, nell'ambito della consultazione, sono pervenuti alcuni contributi afferenti all'Annesso 5, con riferimento sia agli schemi (5a), sia alle indicazioni metodologiche (5b), come nel seguito riportato:

- a) uno *stakeholder* (IA) ha evidenziato che la voce 3.a.ii dello Schema 1 - Conto Economico Regolatorio (costo per "elettricità per trazione ferroviaria"), inserita tra costi per "Consumi per materie prime, sussidiarie, di consumo [...]", corrisponde a una classificazione **non coerente con lo schema di Bilancio Civile** ex art. 2425 c.c., nonché con la contabilità regolatoria in vigore; l'osservazione non pare condivisibile, rilevandosi in merito che la collocazione di tale voce è coerente con gli schemi di contabilità regolatoria previsti dalla citata delibera n. 120/2018 (cfr. nota metodologica pubblicata nel portale dell'Autorità a supporto della

rilevazione della contabilità regolatoria⁶⁵) e ha lo scopo di raccogliere nella stessa voce i costi di trazione di diversa natura;

- b) uno *stakeholder* (EA) ha richiesto di valutare la possibilità **introdurre nuovi prospetti** nell'ambito dello Schema 2 – Stato Patrimoniale Regolatorio, al fine di misurare a preventivo e/o consuntivo l'effettivo andamento del programma di investimenti; in merito a tale proposta, va *in primis* ribadito che lo scopo degli schemi di PEF è consentire la determinazione della compensazione attraverso l'individuazione delle tre componenti: costi, utile ragionevole e ricavi; nello specifico, lo Schema 2 è finalizzato a determinare il CIN Regolatorio, su cui applicare il WACC per il calcolo dell'utile ragionevole. Esigenze di verifica economica da parte dell'EA possono essere soddisfatte da altri strumenti operativi di monitoraggio, secondo quanto previsto nella Misura 25 della delibera n. 154/2019. Pertanto, **non si ritiene opportuno ampliare la portata dello schema**, ferma restando la facoltà in capo a ogni soggetto competente, nell'ambito della propria discrezionalità amministrativa, di introdurre ulteriori strumenti atti a un più efficace monitoraggio del servizio effettuato, ove ritenuto necessario; analoghe considerazioni valgono per le richieste formulate dal medesimo *stakeholder* a fini d'integrazione dello Schema 3 - Determinazione della compensazione, volte a introdurre nuove variabili di riferimento ("*compensazione costante per periodo regolatorio*" e "*WACC costante per periodo regolatorio*");
- c) alcuni *stakeholder* (EA) hanno (ri)portato all'attenzione sul WACC, ritenendo opportuno specificare che il valore del tasso periodicamente individuato dall'Autorità rappresenti la soglia massima di riferimento e non un vincolo applicativo per l'EA; il tema è stato già oggetto di precedenti interlocuzioni con gli stessi portatori d'interesse, rendendosi opportuno in questa occasione ribadire i criteri che sottendono la regolazione:
- i parametri che compongono il WACC non sono modificabili "a posteriori" e rispondono (come ben noto) al livello di rischio medio del mercato; non sono pertanto estrapolabili dalla formula generale per eventuali "adattamenti" a casi specifici o situazioni contingenti, anche a fronte di asseriti scostamenti al livello di rischio di riferimento;
 - il WACC definito periodicamente dall'Autorità rappresenta quindi il valore di riferimento per il calcolo del margine di utile in ciascuna delle modalità interessate, pur sussistendo la possibilità per l'EA, in caso di affidamento diretto/*in house*, di fissare tassi inferiori di concerto con l'IA (e a fronte di adeguate valutazioni/motivazioni), nonché, in caso di procedure concorsuali, di prevedere la possibilità da parte dei PG di offerte al ribasso (anche) con riferimento al tasso di remunerazione del CIN.
- Alla luce delle considerazioni sopra esposte **si è ritenuto opportuno integrare l'Annesso 5b al fine di chiarire i termini di applicazione del WACC**, fermi restando gli ulteriori approfondimenti e disposizioni regolatorie che saranno adottate in esito alla conclusione del procedimento avviato con la citata delibera n. 244/2022.
- d) con riferimento allo Schema 3 - Determinazione della compensazione, uno *stakeholder* (EA) ha richiesto di chiarire se il **calcolo della compensazione** deve essere effettuato per singolo periodo regolatorio oppure per l'intera durata del CdS; in merito, si conferma tale calcolo debba essere **referito all'intera durata contrattuale**, come peraltro desumibile dalla struttura degli schemi di cui all'Annesso 5a; al termine di ogni periodo regolatorio, nell'ambito della verifica dell'equilibrio, si terrà conto dei valori consuntivati a disposizione e delle nuove previsioni per i restanti anni di durata del CdS e si applicherà il WACC dell'Autorità più aggiornato, qualora si sia utilizzato tale valore in origine e non un tasso diverso definito dall'EA e/o dall'IA nell'offerta di gara (*supra*); eventuali aggiornamenti di quest'ultimo potranno tener comunque conto dei valori del nuovo WACC;
- e) alcuni *stakeholder* (IA, CON) hanno sollevato il **tema dei crediti iscrivibili a CIN**, trattato sia nello Schema 2 – Stato Patrimoniale Regolatorio, sia nella nota metodologica/Annesso 5b, richiedendo un maggiore

⁶⁵ Consultabile al seguente [link](#).

approfondimento; a fini chiarificatori, pertanto, **è stato integrato l'Annesso 5b**⁶⁶, evidenziando che la soglia definita del 30% è da riferirsi ai soli crediti commerciali, stante la volontà di rappresentare un livello di crediti commerciali riconducibile a una impresa media/sana; analogamente, si ritiene che i debiti riconosciuti ai fini regolatori non possano raggiungere un livello tale da determinare un valore del CIN negativo e pertanto siano assumibili nei limiti dei crediti ammessi, tenuto conto della soglia percentuale di cui sopra. I crediti verso l'EA per pagamenti differiti includono i solo crediti previsionali riferiti al CdS del quale si sta definendo il PEF e dipendono dalle modalità di pagamento che sono, di norma, specificate nello schema di CdS allegato alla documentazione di gara; si tratta quindi di contributi in conto esercizio e/o conto capitale inerenti allo specifico CdS (e non ad esempio crediti vantati verso l'EA per contratti precedenti), prevedibili in funzione delle condizioni di pagamento definite nello stesso CdS, sulla base delle quali il PG può calcolare l'esposizione creditizia media nei confronti dell'EA (a tale riguardo sono state inserite specifiche tabelle esemplificative del calcolo dei crediti medi in relazione alle diverse modalità di pagamento). Eventuali ulteriori differimenti potranno essere rappresentati negli aggiornamenti del PEF, in sede di verifica dell'equilibrio economico-patrimoniale (Misura 26);

- f) uno *stakeholder* (IA) ha sollevato il tema del **leasing del materiale rotabile** e delle possibili ripercussioni sul CIN, in applicazione dei differenti principi contabili adottati della IA, che possono portare ad asimmetrie; con riferimento a tale aspetto, si evidenzia che la possibilità di contabilizzazione nello stato patrimoniali del diritto d'uso per tutte le imprese, indipendentemente dai principi contabili applicati, era prevista *ab origine* dalla delibera n. 154/2019; tuttavia a fini chiarificatori **si è specificata tale possibilità nella nota metodologica di redazione del PEF, integrando l'Annesso 5b.**

Sempre con riferimento all'Annesso 5, sono pervenute anche puntuali richieste di revisione/integrazione delle voci presenti negli schemi di PEF e/o nelle indicazioni metodologiche, che hanno portato all'adozione delle modifiche nel seguito specificate:

- con riferimento allo Schema 1 dell'Annesso 5a (Conto Economico Regolatorio - CE):
 - a fini di chiarimento dei codici indicati nella prima colonna degli schemi, è stata inserita una nuova nota esplicativa (n. 1) che rimanda ai contenuti delle linee-guida metodologiche predisposte dall'Autorità a supporto del sistema di acquisizione dati (SiMoT)⁶⁷; tali codici consentono il confronto e la correlazione tra le voci del PEF e quelle della contabilità regolatoria;
 - è stata allineata la definizione della sub-voce costi per servizi di terzi *“di cui manutenzione per materiale rotabile”* (# 3.b.ii), uniformandola in entrambi gli schemi (TPL su strada e per ferrovia);
 - è stata integrata la nota esplicativa relativa alla voce *“Utilizzo fondi”* (# 3.f);
 - è stata corretta la formula di calcolo della voce *“Totale costi operativi generati dall'assolvimento degli OSP”* (# 3), che tiene conto sia dell'utilizzo fondi, sia dei costi capitalizzati (a scomputo);
- con riferimento allo Schema 2 dell'Annesso 5a (Stato Patrimoniale Regolatorio e determinazione dell'utile ragionevole - SP):
 - è stata meglio specificata la voce *“Rimanenze”* (# 2.a), suddividendola tra *“di cui materie prime, sussidiarie, di consumo e merci”* (# 2.a.i) e *“di cui altre”* (# 2.a.ii);
 - è stata integrata la nota esplicativa (n. 5) relativa alla voce *“Immobilizzazioni materiali”* (# 1.b);
 - è stato corretto un refuso relativo alla nota esplicativa (n. 6) relativa alla sub-voce crediti *“di cui commerciali”* (# 2.b.i) ed è stata integrata la voce *“Crediti”* (# 2.b) inserendo il sub. 2.b.iii *“di cui altri crediti”*;
- con riferimento all'Annesso 5b (Indicazioni metodologiche):
 - è stato inserito un approfondimento in merito alla determinazione degli oneri fiscali esclusi dal perimetro dei costi operativi utili a fini regolatori (pag. 5);
 - sono state approfondite alcune voci che partecipano (o meno) alla determinazione del CIN, con riferimento ai crediti/debiti commerciali e ai ratei/risconti attivi e passivi (pag. 11);

⁶⁶ Correggendo con l'occasione anche un mero refuso relativo al richiamo delle voci inerenti al calcolo della soglia del 30% dei crediti commerciali.

⁶⁷ La nota riporta il *link* ai rispettivi documenti, relativi ai servizi su strada e per ferrovia.

- è stato eliminato l'ultimo capoverso di pag. 11, in quanto ritenuto foriero di possibili asimmetrie interpretative, riferendosi esclusivamente al tema delle sotto-compensazioni, laddove si ritiene invece opportuno confermare la piena specularità dei meccanismi di cui alla Misura 26 in caso di riscontro di situazioni di sovra o sotto-compensazione del CdS.

Come anticipato al precedente § 2.1, eventuali altre modifiche/integrazioni degli schemi di PEF potranno essere adottate in esito alla conclusione del procedimento avviato con la citata delibera n. 244/2022, anche con riferimento ad alcuni ulteriori contributi pervenuti nell'ambito della consultazione (non oggetto di trattazione) che coinvolgono la determinazione del CIN e/o del margine di utile.

3.9. Obiettivi del Contratto di Servizio (Misura 16, Annesso 7)

La **Misura 16** disciplina gli obblighi in termini di determinazione degli obiettivi di qualità, efficacia ed efficienza, da introdurre nel CdS.

Pare utile preliminarmente osservare come le disposizioni in essa contenute, e le integrazioni adottate in sede di revisione, si pongono l'obiettivo di meglio coordinare la materia tenendo conto sia delle novità normative, sia della regolazione recentemente adottata dall'Autorità, con specifico riferimento alla citata delibera n. 53/2024. Quest'ultimo atto regolatorio, che disciplina le CMQ da introdurre nei CdS afferenti ai servizi di TPL su strada, completa la regolazione in materia di qualità adottata dall'Autorità divenendo il documento di riferimento per il settore, in analogia a quanto avvenuto con la citata delibera 16/2018 per i servizi di trasporto pubblico ferroviario.

Di tali aspetti si è quindi tenuto conto nel procedimento di revisione in oggetto, facendo **esplicito e diretto riferimento, ai fini della determinazione degli obiettivi di efficienza-qualità da inserire nel CdS⁶⁸, alle CMQ approvate dall'Autorità**, ossia:

- per quanto riguarda i servizi di TPL per ferrovia, agli indicatori individuati dalla delibera n. 16/2018.
- per quanto riguarda i servizi di TPL su strada, agli indicatori individuati dalla delibera n. 53/2024.

La Misura 16 è stata oggetto di osservazioni e richieste integrazione da parte di differenti *stakeholder* (EA, IA, AGCM e ANAC), che si sintetizzano di seguito:

- a) relativamente alle **tipologie di obiettivi** (punto 1):
 1. un EA ritiene necessario che gli aspetti di digitalizzazione siano trattati come requisiti "minimi" che l'impresa deve possedere e non come obiettivi contrattuali, mentre le IA ritengono che sia specificato che gli obiettivi contrattuali siano definiti tenendo conto delle azioni (investimenti, impegni programmatori, ecc.) previsti dai vari soggetti pubblici;
 2. ANAC ritiene gli obiettivi di sostenibilità ambientale debbano essere coordinati con le previsioni del decreto del Ministero della Transizione Ecologica (di seguito: MITE) del 17 giugno 2021, rubricato "*Criteri ambientali minimi per l'acquisto, leasing, locazione, noleggio di veicoli adibiti al trasporto su strada*", la cui applicazione è richiamata anche dagli artt. 52, comma 2, e 83, comma 2, del d.lgs. 36/2023;
- b) relativamente ai **KPI dei servizi su strada** (punto 2), un'IA ritiene necessario, per gli affidamenti diretti ed *in house*, rimandare la definizione dei KPI al PEF di cui alla Misura 15 intendendo, anche in considerazione di una loro richiesta di modifica della Misura 15, limitarne l'adozione ai soli affidamenti di modesta entità (ex art. 5, par. 4, del regolamento (CE) 1370/2007) e per motivi di emergenza (*ibidem*, art. 5, par. 5);
- c) relativamente alle **procedure competitive** (punto 4), ANAC suggerisce di specificare che i punteggi attribuiti alle offerte migliorative devono essere predeterminati e calcolati nel rispetto del principio di proporzionalità;
- d) in merito ai richiami ai **contenuti contrattuali** di cui al nuovo punto 5:

⁶⁸ Di cui al punto 1, lett. c), della Misura in oggetto.

1. un EA propone di aggiungere, tra i contenuti contrattuali, “*Le modalità di diffusione e comunicazione degli obiettivi, preventivi e consuntivi, nonché le modalità di monitoraggio rivolto ai cittadini*”, inoltre ritiene che il CdS possa gestire in maniera diversificata il tema degli obiettivi e delle penali anche senza obbligatoriamente prevedere premialità per tutti gli obiettivi;
2. ANAC, nel condividere la preoccupazione che i premi possano generare sovracompenzazioni, ritiene limitante un sistema premiante che agisca solo sulla mitigazione delle penali, suggerendo, quindi, la possibilità di riconoscere delle premialità alle IA anche in assenza di penali da scontare.

I contributi pervenuti, sopra riassunti, sono stati oggetto di valutazione, pervenendo agli esiti nel seguito riportati.

Per quanto riguarda le tipologie di obiettivi di cui al precedente sub a.1), ferma restando la possibilità per l'EA di introdurre nel bando di gara eventuali requisiti aggiuntivi di partecipazione degli operatori, anche relativamente alle dotazioni da possedere, purché siano coerenti ai criteri di cui alla Misura 19 (invariata), pare utile conservare la formulazione adottata, che demanda all'EA stesso la definizione degli obiettivi anche di digitalizzazione, di cui dovrà tener conto nella formulazione del PEF e della base d'asta. Infatti, fermo restando l'auspicio che i servizi di TPL siano sempre più caratterizzati da sistemi tecnologici che ne consentano una puntuale gestione e un più efficiente monitoraggio, anche attraverso la disponibilità di dati in *real time*, il differente livello di digitalizzazione presente nel settore negli attuali CdS potrebbe comportare in alcuni casi rilevanti investimenti al fine di soddisfare eventuali obblighi regolatori. In tal senso, è ritenuto opportuno demandare all'EA la definizione di tali obiettivi, che dovranno essere coerenti con le modalità di monitoraggio del servizio richiamate nell'ambito delle citate delibere in materia di CMQ approvate dall'Autorità. Ad ogni modo, si rammenta che, anche per gli obiettivi riguardanti le dotazioni tecnologiche, in caso di procedura di gara, l'EA potrà individuare delle soglie minime oggetto di offerte migliorative da parte dei partecipanti, da valutare nell'ambito dei criteri di aggiudicazione (Misura 20).

Resta fermo il principio che la formulazione degli obiettivi contrattuali posti in capo all'IA non possa prescindere dagli investimenti richiesti in sede di CdS alle imprese e/o dagli investimenti e interventi, anche di natura programmatica, che i vari soggetti pubblici intendono effettuare nell'ambito della durata contrattuale, al fine di individuare obiettivi che misurino le *performance* ricadenti effettivamente nell'alveo delle attività delle IA e non generati per merito di miglorie apportate da altri soggetti.

Con riferimento ai requisiti ambientali di cui al precedente sub a.2), si condivide quanto osservato da ANAC, peraltro già oggetto di trattazione da parte dell'Autorità nell'ambito della delibera n. 53/2024⁶⁹, in merito alla necessità di coordinare la disciplina regolatoria della Misura con i “*Criteri ambientali minimi per l'acquisto, leasing, locazione, noleggio di veicoli adibiti al trasporto su strada*” definiti, attualmente, dal decreto MITE del 17 giugno 2021, nel rispetto di quanto disposto dall'art. 57, comma 2, del d.lgs. 36/2023. Pertanto, **la lettera d) del punto 1 della Misura è stata integrata** richiamando tali adempimenti.

In merito ai KPI per gli affidamenti *in house* di cui al sub. b), quanto richiesto non è accoglibile in quanto, per tutte le tipologie di affidamento, comprese anche quelle non competitive, la definizione del PEF – e la base d'asta nelle procedure di gara – dovranno tener conto del sistema di KPI e degli obiettivi contrattuali richiesti.

Relativamente ai punteggi da attribuire per le offerte migliorative di cui al sub. c), nel condividere quanto osservato da ANAC, si evidenzia come il punto 4 faccia espresso riferimento alla Misura 20 della delibera n. 154/2019, dove è già previsto che la definizione dei criteri di aggiudicazione sia contenuta nella documentazione di gara e, quindi, risultino predeterminati (punto 1), nonché essi siano definiti “[...] *nel rispetto dei principi generali di trasparenza della procedura di affidamento, proporzionalità ed economicità rispetto ai servizi posti a gara, parità di trattamento e non discriminazione a beneficio di tutti gli operatori potenzialmente interessati* [...]”. Per tali motivi non si è ritenuto di intervenire sul testo del punto della Misura in oggetto.

⁶⁹ Vd. in particolare, il § 19 della citata “Relazione Istruttoria” (pag. 58).

Per quanto riguarda l'informazione nei confronti dell'utenza sui risultati conseguiti dal servizio di cui al sub. d.1), la proposta aggiuntiva dello *stakeholder*, inerente alle modalità di comunicazione e diffusione degli obiettivi anche nei confronti dei cittadini, è da ricondurre al contenuto del PAD; è infatti in questa sede che l'EA disciplina le modalità di diffusione dei dati generati dal CdS. Ad ogni modo, si evidenzia come la Misura in esame, in coerenza con la regolazione già adottata in tema di CMQ, compresa la recente delibera n. 53/2024 per i servizi di TPL su strada, disciplini gli obblighi di trasparenza anche per quanto riguarda la pubblicazione periodica degli obiettivi contrattuali e delle *performance* consuntivate. Tale materia ha visto poi un'attività di coordinamento con gli obblighi nei confronti degli enti pubblici derivanti dal d.lgs. 201/2022, e che ricadono nelle attività, che vedono coinvolta l'ANAC e la messa a disposizione dei documenti contrattuali sulla propria BDNCP (vd. precedente § 2.3).

Con riferimento al medesimo punto, per quanto riguarda il sistema di premialità, in primo luogo si osserva come le misure regolatorie approvate dall'Autorità non impongano la previsione di premialità per "tutti" i KPI, ma stabiliscano piuttosto i criteri attraverso i quali l'EA deve definire un adeguato sistema premiante, tenuto conto (anche) dei previsti indicatori di riferimento per le CMQ. Tale sistema, laddove adottato, deve essere proporzionato e coerente con gli obiettivi e non deve inficiare il sistema incentivante generato dal complessivo impianto regolatorio, da calare all'interno del CdS, e che disciplina i livelli minimi e il loro miglioramento nel tempo.

Alla luce di quanto sopra, non si è ritenuto opportuno adottare modifiche della Misura interessata.

Rispetto a quanto osservato da ANAC in merito al sistema premiante (precedente sub. d.2) si rileva che il generarsi di sotto/sovracompensazione avvenga tipicamente nell'ambito dell'analisi del PEF e del confronto, al termine dei vari periodi regolatori, tra quanto inizialmente stimato e quanto effettivamente consuntivato in termini di costi e ricavi (Misura 26). Per definizione, i premi e le penali non rientrano tra i contenuti delle voci del PEF, l'eventuale previsione e contabilizzazione di premi a favore dell'IA potrebbe comportare per l'EA la necessità di risorse economiche ulteriori a quelle previste in sede di gara, o più in generale, nell'affidamento del contratto, e comunque non stimabili *ex ante*. In tal senso, anche la soluzione di ricondurre il riconoscimento all'IA di premi in funzione delle risorse disponibili si configurerebbe come un processo aleatorio.

La medesima tematica era già emersa anche nell'ambito del procedimento istruttorio sulle CMQ dei servizi di TPL su strada dove, al contrario, gli *stakeholder* intervenuti nella relativa consultazione chiedevano di garantire la separazione/distinzione tra i meccanismi di assegnazione di penali/premi e l'analisi dell'equilibrio economico del CdS (e relativo sistema incentivante). La citata delibera n. 53/2024 è stata appositamente integrata in esito a tale consultazione, prevedendo un meccanismo di contabilizzazione, nei diversi anni di durata contrattuale, dei premi e delle penali con pagamento "periodico" all'IA di eventuali premi in eccedenza⁷⁰. In tal senso, il nuovo sistema soddisfa in parte le suddette richieste di ANAC, consentendo all'IA di vedersi riconosciuti dei premi laddove, in un anno di esercizio o al termine di specifici periodi che l'EA individuerà nel CdS, i consuntivi degli indicatori di qualità siano tutti superiori ai *target* e sia registrata un'eccedenza di premi rispetto alle penali.

Inoltre, il sistema "premiante" menzionato da ANAC rileva anche nell'ambito della gestione della sovracompensazione e della possibilità di riconoscere all'IA quota parte della stessa, in presenza di evidenti risultati in termini di KPI di efficienza. Pertanto, si rimanda alla relativa trattazione del tema, esposta nel successivo § 3.12.

Anche l'**Annesso 7** è stato oggetto di osservazione da parte di *uno stakeholder* (IA), che ha avanzato le seguenti richieste/osservazioni:

- e) l'opportunità che per gli indicatori espressi in funzione dei posti-km (Costo operativo e *Load factor*) vengano definite delle capienze di riferimento per tipologie di mezzi analoghi in considerazione della possibile difficoltà nella rendicontazione puntuale di tale dato a causa dei differenti allestimenti del parco veicolare;

⁷⁰ Vd. citata "Relazione Istruttoria", pag. 34.

- f) maggior chiarezza in merito all'indicatore "Scostamento da orario: tempo di ritardo/tempo di percorrenza" al fine di indicare se sia un valore medio o puntuale;
- g) necessità che l'EA specifichi le fonti da utilizzare ai fini del calcolo dell'indicatore "Sicurezza";
- h) per l'accessibilità dei mezzi, è suggerito un indicatore che valuti il rapporto tra il parco mezzi con dotazioni PMR/n. mezzi totali, ritenuto di più facile calcolo;
- i) in merito all'indicatore "Accessibilità infrastrutture", lo stesso è ritenuto eccessivamente oneroso e non applicabile ai servizi di TPL su strada.

Con riferimento all'Annesso interessato, come anticipato, si evidenzia che l'atto regolatorio originale conteneva, per i servizi di TPL su strada, la definizione di KPI afferenti all'efficacia-qualità adottati in assenza di una specifica regolazione in materia. Con l'approvazione della citata delibera n. 53/2024, l'Autorità ha adottato l'atto regolatorio di riferimento delle CMQ e dei relativi indicatori di qualità da includere nei CdS dei servizi di TPL su strada oggetto di OSP. In analogia a quanto avvenuto nel settore ferroviario, **gli indicatori di qualità adottati per il settore TPL su strada sostituiscono, pertanto, i KPI di cui all'Annesso 7, che sono quindi eliminati**. Di conseguenza, le summenzionate richieste dello *stakeholder* di cui ai precedenti subb. f), g), ha e i) si ritengono assorbite dalle specificazioni introdotte nelle nuove misure regolatorie della summenzionata delibera (Annesso A), cui si rimanda.

Per quanto riguarda il precedente sub e), ossia le modalità di calcolo della grandezza "posti-km", in coerenza con le valutazioni svolte ai fini della definizione del "Load factor" in occasione dell'istruttoria ex delibera n. 53/2024⁷¹, si ribadisce che la capienza del mezzo da utilizzare deve tener conto anche della presenza a bordo di posti per le sedie a rotelle e che, laddove il parco veicolare preveda, a parità di tipologia di mezzo (ad es. in termini di lunghezza), differenti allestimenti, ed in assenza di una rendicontazione puntuale del dato della capienza, l'EA può individuare una capienza media di riferimento da associare a medesime classi di veicoli. Per tenere conto di tali aspetti/elementi di valutazione, **l'Annesso 7 è stato integrato con l'inserimento di un'apposita nota esplicativa** (vd. nuova "nota 3").

Con riferimento all'accessibilità dei mezzi/infrastrutture, di cui ai precedenti sub. h) e i), si ritiene opportuno evidenziare come **la Misura 16 della citata delibera n. 53/2024 tratti specificatamente il tema**, individuando una serie di indicatori da includere nel Piano operativo per l'Accessibilità, atti a descrivere le dotazioni e le relative modalità di gestione dei vari *asset* previsti. Quest'ultime, infatti, non possono ritenersi del tutto prive di rilevanza ai fini del CdS, in considerazione dei possibili differenti regimi proprietari e previsioni contrattuali che, ad esempio, possono vedere l'IA quale soggetto responsabile del mantenimento in efficienza delle infrastrutture di fermata e/o delle soluzioni atte a eliminare le barriere architettoniche e agevolare la mobilità delle PMR (es, rampe, percorsi *loges*, ascensori/scale mobili in servizio pubblico, ecc.). Sul punto, pare utile evidenziare che già in sede di consultazione della succitata delibera alcuni *stakeholder* hanno sollevato perplessità sull'effettiva possibilità di identificare CMQ relative proprio all'accessibilità delle infrastrutture. Per ovviare a tale potenziale criticità si rende necessario che, nell'ambito della procedura di ricognizione dei beni e della relativa messa a disposizione (di cui alla Misura 4 della delibera n. 154/2019), siano specificatamente identificati anche i soggetti responsabili della tutela/garanzia dell'accessibilità, con riferimento in particolare alle stazioni di metropolitana e alle fermate dei servizi di superficie. In base a tali valutazioni, nel CdS potranno essere definite le CMQ e perimetrati gli indicatori di accessibilità delle infrastrutture effettivamente riconducibili alle responsabilità dell'IA.

3.10. Criteri di aggiudicazione (Misura 20)

La **Misura 20** stabilisce le modalità di definizione dei criteri di aggiudicazione che l'EA deve adottare in caso di gara disciplinata dall'offerta economicamente più vantaggiosa.

Le proposte di revisione della Misura, oggetto di consultazione, hanno interessato:

⁷¹ Vd. citata "Relazione Istruttoria", pag. 21.

- il **punto 1/lett. a)**, in cui sono stati integrati gli “*obiettivi*” di riferimento per la definizione dei criteri di aggiudicazione dell’offerta, in termini di: tutela dell’ambiente, efficienza energetica, sostenibilità sociale, innovazione tecnologica e integrazione multimodale;
- il **nuovo punto 5**, che prevede la trattazione del processo di individuazione dei criteri di aggiudicazione nell’ambito della RdA.

In esito alla consultazione, sono pervenuti contributi da alcuni *stakeholder* (IA) con riferimento in particolare ai seguenti aspetti:

- a) in relazione al precedente punto 1/lett. a), due soggetti (IA) hanno fornito interessanti spunti esemplificativi dei criteri di aggiudicazione da adottare in funzione degli obiettivi preposti, nello specifico:
 - in termini di efficacia, l’opportunità di prevedere una certa **flessibilità di programmazione** dei servizi per allinearli alle esigenze di domanda, nonché fornire un tempo di almeno 6 mesi all’operatore per riprogettare la rete, se richiesto;
 - relativamente all’efficienza energetica, l’opportunità di adottare l’indice di **qualità ambientale della flotta**, premiando il concorrente in grado di offrire il parco mezzi a minor impatto;
 - circa l’innovazione tecnologica, valutare le offerte che prevedano acquisto di **titoli di viaggio contactless** e altre soluzioni volte a facilitare l’accessibilità ai servizi di TPL;
 - con riferimento, infine, all’integrazione multimodale, premiare i soggetti che propongono **soluzioni integrate tra diversi servizi** di TPL (su strada/per ferrovia) collettivo e/o condiviso.
- b) con riferimento al medesimo punto, un altro *stakeholder* (IA) ritiene invece che l’individuazione dei criteri di aggiudicazione, e dei relativi obiettivi di riferimento, debba essere maggiormente flessibile, ossia rimessa alla discrezionalità dell’EA in base al contesto in cui si inserisce la gara; in particolare, devono ritenersi cogenti i soli obiettivi di efficienza ed efficacia, mantenendo gli altri menzionati solo “*a titolo esemplificativo*”.

Con riferimento ai contributi pervenuti, gli esempi applicativi proposti, di cui al precedente sub. a), si ritengono pienamente condivisibili, nonché coerenti alla *ratio* che ha portato all’introduzione dei nuovi criteri di riferimento, come descritta nella citata “Relazione Illustrativa” della delibera n. 189/2023 (vd. pag. 34). Essi, inoltre, valorizzano la capacità progettuale e innovativa delle imprese, che meglio si esprime nelle procedure di gara.

Con riferimento invece al precedente sub. b), si rileva come nel medesimo documento succitato (a pag. 33) siano illustrate le motivazioni che hanno portato all’integrazione degli “*obiettivi*” di riferimento per la definizione dei criteri di aggiudicazione: garantire il pieno coordinamento della Misura in oggetto con le modifiche adottate all’Annesso 2 e alla Misura 16, che interessano proprio le tematiche dell’innovazione tecnologica, della promozione di servizi integrati multimodali e della sostenibilità ambientale e sociale. Tali obiettivi, oltre ovviamente all’efficacia ed efficienza dell’affidamento, si ritengono oggi ineludibili, così come si ritiene indispensabile un’adeguata correlazione tra i criteri di aggiudicazione e gli obiettivi individuati dall’EA nell’ambito del CdS. Non possono, pertanto, essere considerati alla mera stregua di “*titolo esemplificativo*”, ma, in relazione al contesto in cui si inserisce la procedura di affidamento, devono essere integralmente presi in opportuna considerazione e valutati dall’EA all’atto della predisposizione dei documenti di gara. In tale ambito, anche grazie alla modifica introdotta dal nuovo punto 5 della Misura, resta ferma la possibilità per l’EA di descrivere le proprie scelte nell’ambito della RdA, motivando adeguatamente gli obiettivi del CdS e la relativa correlazione con i criteri di aggiudicazione adottati.

3.11. Criteri di nomina della commissione giudicatrice (Misura 24)

La **Misura 24** disciplina i criteri che l’EA deve adottare in merito alla nomina della commissione giudicatrice per la valutazione delle offerte, nel rispetto delle disposizioni di legge vigenti, inclusi i vincoli che ricadono sui componenti interessati, anche con riferimento all’eventuale avvalimento di una distinta stazione appaltante.

Le proposte di revisione alla Misura hanno fatto seguito alle modifiche legislative intervenute in materia, ad opera del nuovo Codice (d.lgs. 36/2023) e del d.lgs. 201/2022, e hanno riguardato in particolare:

- il **punto 2**, riguardo alle modalità di nomina dei componenti delle commissioni, richiamando l'applicazione dell'art. 93 del d.lgs. 36/2023;
- il **punto 5**, riguardo alle cause di incompatibilità e inconfiribilità degli incarichi, richiamando l'art. 93, comma 5, e l'art. 16 del d.lgs. 36/2023, nonché le altre disposizioni di cui all'art. 6 del d.lgs. 201/2022.

In esito alla consultazione, sono pervenute considerazioni riferiti a singoli punti della Misura oggetto di revisione, nel seguito sintetizzate:

- a) ANAC, in merito agli adempimenti connessi alla trasparenza, ha evidenziato l'opportunità di un maggior coordinamento della disciplina regolatoria rispetto alle disposizioni dell'art. 28 del d.lgs. 36/2023, che stabilisce che *“(s)ono pubblicati nella sezione di cui al primo periodo [la sezione «Amministrazione trasparente» dell'EA, n.d.r.] la composizione della commissione giudicatrice e i curricula dei suoi componenti”* (comma 2);
- b) uno *stakeholder* (IA) ha proposto la modifica del punto 5 della Misura, introducendo un inciso che limita la previsione di idonee azioni dissuasive e sanzionatorie (a presidio della corretta applicazione della Misura da parte dell'EA) ai rispettivi ambiti applicativi delle disposizioni legislative citate⁷², con riferimento in particolare ai servizi pubblici locali;
- c) un altro soggetto intervenuto (EA) ha richiesto l'introduzione di un nuovo punto 7 che preveda, da parte dell'Autorità, l'adozione e l'aggiornamento periodico di un elenco di soggetti di comprovata esperienza cui l'EA può attingere per la selezione dei commissari della propria procedura.

I contributi pervenuti, sopra riassunti, sono stati oggetto di valutazione, pervenendo agli esiti nel seguito riportati.

Con riferimento al precedente sub. a), la proposta di ANAC si ritiene accoglibile e, pertanto, è stato **modificato il punto 3 della Misura**, precisando che, ai sensi dell'art. 28, comma 2, del d.lgs. 36/2023, l'EA deve pubblicare nella sezione *“Amministrazione trasparente”* del proprio sito *web* istituzionale la composizione della commissione e i relativi *curricula*.

Con riferimento al sub. b), in coerenza con le valutazioni anticipate al § 2.2, si evidenzia che l'accoglimento della proposta comporterebbe una potenziale frammentazione delle azioni che l'EA deve porre in essere per garantire l'applicazione della Misura, in funzione ad esempio delle diverse modalità di trasporto interessate, a fronte di un principio *“a monte”* (la trasparenza del proprio operato) di cui deve comunque essere assicurata la salvaguardia; pertanto, per la natura della materia trattata e al fine di garantirne l'uniforme applicazione, si ritiene che la Misura debba essere applicata indifferentemente a tutti gli affidamenti rientranti nell'ambito oggettivo della delibera n. 154/2019, come definito dalla relativa Misura 1, senza adottare alcuna modifica del punto interessato.

Con riferimento al sub. c), si evidenzia che la proposta avanzata dallo *stakeholder* (EA) reintrodurrebbe sostanzialmente, sebbene facoltativamente, per via regolatoria l'Albo dei commissari di gara, originariamente previsto dall'art. 78 del d.lgs. 19 aprile 2016, n. 50, abrogato dal d.lgs. 36/2023 in attuazione della legge di delega la quale, tra i principi direttivi, prevedeva appunto *“il superamento dell'Albo nazionale dei componenti delle commissioni giudicatrici, il rafforzamento della specializzazione professionale dei commissari all'interno di ciascuna amministrazione”*. La nuova disciplina del Codice prevede espressamente che la commissione sia composta da *“dipendenti della stazione appaltante o delle amministrazioni beneficiarie dell'intervento, in possesso del necessario inquadramento giuridico e di adeguate competenze professionali”* (art. 93, comma 3). Si ritiene che i criteri che hanno portato alla revisione della disciplina legislativa abbiano innanzitutto inteso valorizzare il principio di fiducia, di cui all'art. 2 del medesimo d.lgs. 36/2023, lasciando alle stazioni appaltanti/EA libertà di scelta riguardo alle modalità ritenute più idonee per nominare la commissione. Inoltre, la natura interna dei commissari rende la stazione appaltante/EA il soggetto più idoneo a valutarne i requisiti e a selezionare i soggetti rispetto alle caratteristiche

⁷² L'art. 16 e 93, comma 5, del d.lgs. 36/2023 e l'art. 6, comma 7, del d.lgs. 201/2022.

dell'affidamento. Per le ragioni illustrate, la proposta di introduzione di un nuovo punto 7 nella Misura in oggetto non ha trovato accoglimento.

3.12. Monitoraggio e rendicontazione del servizio (Misura 25)

La **Misura 25** riguarda le attività di monitoraggio e rendicontazione dei servizi da includere nel CdS.

Le proposte di revisione alla Misura hanno interessato:

- il **punto 1**, integrato con uno specifico rimando al necessario rispetto della normativa vigente in materia di servizi di informazione sulla mobilità nella definizione del sistema di monitoraggio del CdS;
- il **punto 2**, integrato con un mero richiamo alla Misura 16 con riferimento agli obiettivi da perseguire;
- il **punto 3**, che specifica, tra le informazioni da monitorare, anche il *load factor* e il *coverage ratio*;
- il **punto 5**, integrando l'elenco delle informazioni da pubblicare sul sito dell'EA con gli investimenti effettuati e programmati;
- l'introduzione di un **nuovo punto 7**, che dispone la pubblicazione annuale da parte dell'EA della relazione sull'andamento economico, dell'efficienza, della qualità e del rispetto degli OSP, ai sensi di quanto disposto dall'art. 30, comma 2, del d.lgs. 201/2022.

Come già rilevato per la Misura 16 (vd. precedente § 3.9), anche la versione definitiva della Misura in oggetto ha beneficiato, per coerenza, di quanto definito in materia di CMQ dei servizi di TPL su strada dalla citata delibera n. 53/2024, che con maggior dettaglio disciplina anche gli aspetti di monitoraggio del servizio e gli obblighi di pubblicazione, ai fini della trasparenza.

Inoltre, in sede di consultazione, sono pervenuti alcuni contributi da parte degli *stakeholder*, di seguito sintetizzati:

- a) con riferimento al punto 1, un'IA ha richiesto che gli obblighi di monitoraggio siano specificati nella documentazione che disciplina la procedura di affidamento;
- b) con riferimento al punto 2, un EA ha richiesto che siano predefiniti i requisiti (minimi) di digitalizzazione che deve possedere l'IA; mentre altre IA propongono una modifica del punto, che rimandi a una contrattazione tra le parti la definizione dei contenuti contrattuali sulle prestazioni da richiedere ai gestori del servizio, proponendo di conseguenza la riformulazione del punto 4 (non oggetto di consultazione);
- c) con riferimento al punto 3, alcune IA ritengono necessario specificare che il monitoraggio delle *performance* qualitative e di ricavo possa avvenire per linea/direttrice solo ove *"nelle disponibilità dell'IA"*; un'IA ritiene invece che il richiamo al monitoraggio dettagliato *"per direttrice"* potrebbe essere fuorviante e suggerisce di limitare il concetto al monitoraggio *"per linea"*, in analogia ad altri atti regolatori;
- d) relativamente ai dati e documenti elencati al punto 5:
 - 1) l'AGCM ritiene necessario che siano inclusi anche i risultati relativi ai *"principali indicatori di natura economica, tecnico-gestionale e qualitativa previsti dal CdS"*, nonché l'entità e tipologia delle penali/premiali attribuite a consuntivo sul servizio svolto;
 - 2) un'IA ritiene invece che debba essere eliminata la pubblicazione del livello annuale degli investimenti effettuati/programmati, in quanto considerata richiesta di interpretazione non univoca e non rispondente a uno specifico interesse pubblico;
 - 3) di converso, gli EA chiedono una specificazione della rendicontazione per *"settore di investimento"*;
 - 4) alcune IA ritengono infine che, nell'adempimento delle prescrizioni sulla trasparenza/pubblicazione dei dati, debba comunque essere garantita la riservatezza di eventuali informazioni aventi carattere sensibile sotto il profilo commerciale e industriale;

e) in relazione al nuovo punto 7:

- 1) alcune IA e alcuni EA concordano sul fatto che la misura debba fare riferimento ai soli servizi di TPL di competenza locale, in accordo all'ambito applicativo di cui al d.lgs. 201/2022 che ha ispirato le revisioni regolatorie, suggerendo alcune integrazioni al testo al fine di richiamare la specifica terminologia utilizzata dal citato decreto;
- 2) inoltre, alcune IA chiedono che, nell'ambito delle misure sulla trasparenza, sia ribadito il rispetto del vincolo di riservatezza delle informazioni commerciali e industriali (*supra*).

I contributi pervenuti, sopra riassunti, sono stati oggetto di valutazione, pervenendo agli esiti nel seguito riportati.

In merito al sub. a) si evidenzia come quanto richiesto dallo *stakeholder* sia già ottemperato dal fatto che il CdS, o almeno uno schema di riferimento conforme ai contenuti minimi di cui all'Annesso 2 della delibera n. 154/2019, rientra tra i documenti da allegare nella documentazione di gara. Vista l'importanza del tema, e ritenuto fondamentale che gli obblighi di monitoraggio trovino specifica e concreta trattazione all'interno del CdS, non si è ritenuto di dover modificare la Misura.

Per quanto riguarda il sub. b), nel rimandare a quanto già osservato sul tema dei requisiti digitali in relazione a un'osservazione posta dal medesimo *stakeholder* nell'ambito della Misura 16, si è ritenuto utile **integrare il punto 2 della Misura specificando che nel CdS debbano essere descritte le modalità di monitoraggio automatico o manuale dei dati, anche in coerenza a quanto previsto in termini di investimenti.**

Invece, le modifiche testuali proposte dalle IA (relative sia al punto 2, sia al punto 4) non si ritengono recepitibili in quanto il contenuto del CdS non può essere oggetto di negoziazione tra le parti: l'EA, a prescindere dalla procedura di affidamento, è infatti chiamato a definire tale contenuto, secondo lo schema dell'Annesso 2 (Prospetto 1 o 2), in coerenza con le CMQ, gli obblighi di monitoraggio, i KPI di efficienza, l'eventuale programma degli investimenti richiesti, ecc. Le IA dovranno quindi presentare le proprie offerte sulla base delle disposizioni dell'EA ed eventualmente proporre elementi migliorativi, da rispettare nell'ambito della valenza contrattuale. Peraltro, in caso di procedura competitiva, il CdS rientra, come sopra specificato, nella documentazione di gara e il relativo contenuto deve essere il più possibile definito a priori, anche per consentire un'adeguata formulazione dell'offerta da parte dei partecipanti. In tale ambito, le modifiche contrattuali da effettuare ad aggiudicazione avvenuta dovranno essere riconducibili alle sole migliorie proposte dall'IA, senza che queste snaturino le disposizioni e gli adempimenti originariamente definiti dall'EA.

In merito al sub. c) si è ritenuto utile, per chiarezza espositiva e coerenza con la regolazione del settore, **aggiornare il punto 3 della Misura eliminando il concetto di direttrice, non ritenuto significativo,** mantenendo invece il concetto di "monitoraggio per linea". Le altre puntualizzazioni segnalate dalle IA si ritengono invece già assorbite dall'attuale formulazione della Misura, ove è previsto che il monitoraggio puntuale è indicato "*a livello per quanto possibile di singola linea*" [enfasi aggiunta]. Pertanto, non si è ritenuto necessario intervenire ulteriormente nel testo.

Per quanto riguarda il sub. d.1), nel condividere quanto osservato dall'AGCM, si osserva come la lettera d) del punto 5 preveda già la pubblicazione dei consuntivi degli indicatori contrattuali; ad ogni modo, per chiarezza e in coerenza con quanto previsto nella delibera n. 53/2024, **la citata lettera d) è stata integrata richiamando i consuntivi degli indicatori contrattuali comprensivi dei relativi premi e penali comminati.**

Non si ritiene invece di escludere dalla pubblicazione il livello degli investimenti (vd. sub. d.2), in quanto gli stessi sono oggetto di copertura finanziaria nell'ambito del CdS e, al contrario di quanto affermato, riveste uno specifico interesse, a fini di trasparenza, informare gli utenti sull'impiego delle risorse pubbliche, dando evidenza della realizzazione degli investimenti contrattualmente previsti, che peraltro possono aver inciso anche nell'ambito dell'aggiudicazione dell'affidamento.

Per quanto riguarda la richiesta delle EA di specificare anche i settori nei quali avvengono gli investimenti (vd. sub. d.3), si evidenzia che l'effettiva possibilità di suddividere le tipologie di investimento in specifici "*settori*" potrebbe non essere di facile/concreta attuazione per gli EA, aggravandone di conseguenza gli oneri, in

considerazione del fatto che alcuni investimenti possono incidere sia sul materiale rotabile, sia sulle infrastrutture (si pensi, ad esempio, a progetti di digitalizzazione a fini di monitoraggio della flotta). Per tali ragioni, non si ritiene utile imporre maggiori dettagli, ferma restando la possibilità per gli EA di fornire tale informazione in forma disaggregata, per specifiche tipologie di voce di spesa, secondo quanto ritenuto utile nell'ambito della propria discrezionalità amministrativa.

Con riferimento al precedente sub. d.4), si ritiene opportuno rilevare che, al fine di rendere effettive le misure di trasparenza e di *accountability* anche nell'ambito degli affidamenti dei servizi di TPL, la documentazione contrattuale e i dati afferenti ai servizi oggetto del CdS generati dall'IA (quali rendicontazione periodica della qualità e delle *performance* gestionali, misurate attraverso i KPI di efficienza) non possono essere escluse, di principio, dalle richieste di pubblicazione. Sul punto si osserva anche che l'esperienza sul monitoraggio dei CdS maturata dall'Autorità ha fatto emergere come raramente, tra i documenti contrattuali e le informazioni sul servizio rese pubbliche ai fini della trasparenza, risultino informazioni che assumono particolari caratteristiche di riservatezza industriale/commerciale o di *privacy*, in considerazione del fatto che tali informazioni sono circoscritte al perimetro del CdS e non alla totalità delle attività dell'impresa. Non è tuttavia da escludere del tutto tale aspetto, pertanto **il punto 5 è stato integrato ribadendo la tutela della riservatezza delle informazioni commerciali/industriali**, sui quali l'EA è chiamato a valutare la concreta rilevanza, su specifica richiesta dell'IA, al fine di non sottrarre informazioni, invece, utili. Inoltre, come anticipato al § 2.3, **il punto è stato integrato richiamando quanto disciplinato dall'ANAC in materia di trasparenza**.

Con riferimento al sub. e.1), si ritiene opportuno, innanzitutto, un chiarimento in merito alla disciplina regolatoria proposta in consultazione:

- se, infatti, da un lato l'adozione della "relazione" prevista dall'art. 30, comma 2, del d.lgs. 201/2022⁷³ è limitata ai soli servizi di TPL riconducibili agli enti locali, come rilevato al precedente § 2.2;
- dall'altro, resta fermo in capo a tutti gli EA di servizi di TPL l'obbligo di adempiere alle disposizioni dell'art. 7, par. 1, del regolamento (CE) 1370/2007⁷⁴.

La stretta analogia delle disposizioni richiamate e gli evidenti "punti di contatto" delle relazioni da entrambi previste hanno indotto originariamente l'Autorità a prevedere una regolazione uniforme per tutte le tipologie di servizi, al fine di evitare possibili asimmetrie, estendendo di fatto la portata della disciplina del decreto richiamato. Tuttavia, in considerazione anche dei chiarimenti introdotti e delle valutazioni svolte a seguito di analoghe richieste afferenti ad altre misure regolatorie, si è ritenuto opportuno **integrare il punto 7 della Misura limitandone l'applicazione ai CdS afferenti ai servizi di TPL riconducibili agli enti locali e richiamando esplicitamente il comma 2 dell'art. 30 del d.lgs. 201/2022**.

In tale ambito, pare utile evidenziare che quanto disposto dal punto in esame della Misura **non estingue gli obblighi informativi**, riconducibili agli EA, di cui al citato art. 7, par. 1, del regolamento (CE) 1370/2007, che si applica a tutti i servizi di TPL, su strada e per ferrovia, oggetto di affidamento. Peraltro, come disposto dall'art. 32, comma 4, del d.lgs. 201/2022 gli EA interessati possono predisporre un'unica relazione "integrata" che assolva gli adempimenti sia dell'art. 30, comma 2, del decreto, sia dell'art. 7, par. 1, del regolamento citato.

Per quanto riguarda, infine, il tema della riservatezza dei dati commerciali/industriali (vd. sub. e.2), quanto richiesto dallo *stakeholder* si ritiene assolto dalla modifica introdotta al punto 5 (*supra*), che interessa analoghi dati richiamati dal punto in esame.

⁷³ Che dispone la "ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali" con riferimento a "il concreto andamento dal punto di vista economico, dell'efficienza e della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio", come definito art. 30, comma 1, del medesimo decreto.

⁷⁴ Ove si prevede che l'EA "pubblica una volta l'anno una relazione esaustiva sugli obblighi di servizio pubblico di sua competenza", finalizzata *inter alia* a consentire "il controllo e la valutazione delle prestazioni di servizi, della qualità e del finanziamento della rete di trasporto pubblico [...]".

3.13. Verifica dell'equilibrio economico-finanziario e meccanismi incentivanti (Misura 26)

La **Misura 26** disciplina le modalità da adottare per garantire l'equilibrio economico-finanziario del CdS e il raggiungimento degli obiettivi di cui alla Misura 16. Allo scopo, è previsto un confronto periodico tra il "PEF consuntivo" e il "PEF preventivo", finalizzato a individuare eventuali situazioni di sovra/sotto-compensazione e, sulla base delle relative cause e dell'allocazione dei rischi definita nel CdS, definire l'eventuale intervento dell'EA ai fini del riequilibrio.

Le proposte di revisione della Misura, oggetto di consultazione, hanno interessato l'adozione di:

- un **nuovo punto 4**, che disciplina i casi di sovra-compensazione e le relative modalità di gestione da parte dell'EA, anche a fini d'incentivazione dell'IA al miglioramento delle proprie prestazioni;
- un **nuovo punto 5**, che disciplina simmetricamente i casi di riscontrata sotto-compensazione.

In esito alla consultazione, sono pervenuti i seguenti contributi:

- a) uno *stakeholder* (EA) ha proposto l'integrale riformulazione dei nuovi punti 4 e 5⁷⁵, definendo una **diversa modalità di rappresentazione della tematica**, basata su nuovi strumenti operativi (e.g. il Conto Economico Consuntivo – CEC) e sulla verifica del ragionevole margine di utile (RMU) effettivamente garantito a beneficio dell'IA, ritenendo la terminologia "sovra/sotto-compensazione" inadeguata; il regolamento (CE) 1370/2007 farebbe infatti riferimento al solo RMU, al superamento del quale si ricade nel regime degli aiuti di Stato, mentre in caso di minore utile (non trattato dal regolamento) è di interesse per l'EA evitare che l'IA non riesca a raggiungere gli obiettivi del CdS; il soggetto intervenuto ritiene in particolare che la *mission* dell'IA sia far viaggiare più persone possibile e, qualora questo avvenga, gli obiettivi siano da considerarsi raggiunti, potendo l'IA trattenersi una parte di RMU superiore a quanto previsto dal PEF preventivo;
- b) un altro *stakeholder* (CON) ritiene la formulazione proposta dei suddetti nuovi punti 4 e 5 foriera di un **assetto di gestione dei rischi asimmetrico**, ritenendo che, laddove il rischio associato a variazioni di costo e/o ricavo sia assegnato all'IA, quest'ultima debba sopportare sia l'andamento negativo (aumento dei costi e/o riduzione dei ricavi), sia quello positivo, per garantire un effettivo incentivo per gli operatori economici a migliorare l'efficienza (oltre che a partecipare alle gare); il medesimo *stakeholder* osserva anche che talune variazioni di costo/ricavo (e.g. aumento dei ricavi da traffico, riduzione del costo del lavoro) possono non essere legate a un comportamento virtuoso dell'IA, ma a errori iniziali di stima e/o a misure attuate da soggetti terzi (es. limitazione del traffico, mancato rinnovo del CCNL⁷⁶); pertanto, il soggetto intervenuto suggerisce un diverso meccanismo d'incentivazione, ritenendo opportuno prevedere che l'EA possa recuperare parte della sovra-compensazione registrata anche in relazione a voci di ricavo/costo con rischio associato all'IA, con modalità appositamente definite nel CdS, al fine di garantire comunque un progressivo miglioramento delle prestazioni;
- c) per alcuni *stakeholder* (IA) la verifica delle sovra/sotto-compensazioni (e l'eventuale recupero delle somme pagate in eccesso) prevista dai **punti 4 e 5 della Misura in oggetto sarebbe da ritenersi applicabile solo in caso di affidamento diretto/in house**⁷⁷, in quanto negli affidamenti competitivi la profittabilità della concessione non è vincolata al rispetto della condizione di equilibrio, ma al fatto che procedure di gara "aperte, trasparenti e non discriminatorie" garantiscono che il corrispettivo pagato dall'EA sia il "costo minore per la collettività"⁷⁸;
- d) con riferimento al punto 4 della Misura, uno *stakeholder* (IA) ritiene che, in caso di sovra-compensazione, le modalità di recupero da parte dell'EA delle somme pagate in eccesso debbano essere disciplinate dal CdS e possano contemplare anche una **rimodulazione degli OSP o lo scomputo di voci di ricavo** e che,

⁷⁵ Oltre che una modifica del punto 2.

⁷⁶ Contratto Collettivo Nazionale dei Lavoratori del settore.

⁷⁷ Uno *stakeholder* (IA) ne propone addirittura l'espunzione.

⁷⁸ Il virgolettato, citato da uno degli *stakeholder*, è tratto dalla citata Comunicazione interpretativa del regolamento (CE) 1370/2007 - 2023/C 222/01 (§ 2.6.1, pag. 22).

pertanto, la **riduzione del corrispettivo** per il successivo periodo regolato possa essere prevista solo in **casi eventuali/residuali**;

- e) sempre con riferimento al punto 4 della Misura, alcuni *stakeholder* (IA) suggeriscono di **non demandare al (solo) EA la decisione di prevedere o meno premialità**, in caso di aumento ricavi/riduzione costi, ma di rendere tale disposizione **obbligatoria**, specificandone le modalità applicative nel CdS sulla base di una **negoiazione e un accordo tra le parti** che tiene conto della nuova impostazione della matrice dei rischi (vd. precedente § 3.7); in tale ambito, alcuni di dei soggetti intervenuti ritengono che l'intero importo del *“risparmio ottenuto”* sia da riconoscere all'IA qualora sia destinato a investimenti in mezzi di trasporto ed infrastrutture per il raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni climalteranti o interventi di miglioramento della qualità del servizio;
- f) un altro *stakeholder* (IA) ritiene che il meccanismo premiante previsto dal punto 4 della Misura possa corrispondere, in caso di gara, al riconoscimento di parte del ribasso originariamente offerto dall'IA, con conseguente incremento del corrispettivo unitario, qualora l'operatore raggiunga determinati obiettivi;
- g) con riferimento al punto 5, alcuni *stakeholder* (EA e IA) ritengono che prevedere **l'esclusione di una possibilità di proroga contrattuale in caso di sotto-compensazione** possa risultare in potenziale contrasto con la normativa vigente, nonché penalizzante per l'IA, in quanto, anche alla luce della nuova impostazione della matrice dei rischi (*supra*), la situazione d'inefficienza potrebbe essere determinata (anche) da eventi sopravvenuti e non imputabili all'operatore del trasporto; pertanto, i soggetti intervenuti propongono di espungere tale disposizione o, in alternativa, di specificare la possibilità di proroga nei casi previsti dalla normativa.

I contributi pervenuti, sopra riassunti, sono stati oggetto di valutazione, pervenendo agli esiti nel seguito riportati.

Con riferimento al precedente sub. a), le proposte dello *stakeholder* non si ritengono condivisibili per le seguenti motivazioni: (i) *in primis* tali proposte contemplano il richiamo a strumenti operativi (nella fattispecie il CEC) che non sono contemplati né disciplinati dalla regolazione, introducendo quindi elementi di aleatorietà interpretativa e applicativa; (ii) inoltre la terminologia adottata dall'Autorità, *“contestata”* dallo *stakeholder*, si ritiene pienamente coerente con il quadro euro-unitario di riferimento, così come la procedura di verifica dell'equilibrio economico-finanziario fondata sul confronto tra costi e ricavi, in relazione all'allocazione dei rischi, e non invece all'utile ragionevole. Si ritiene pertanto di non intervenire sull'attuale formulazione del punto in esame, pur rientrando nella discrezionalità in capo all'EA, la (eventuale) implementazione di un diverso metodo di verifica dell'equilibrio economico-finanziario del CdS. In tale ambito, resta tuttavia ferma la necessità che il RMU interessato sia calcolato secondo la metodologia di cui alla Misura 17, al netto delle eventuali modifiche regolatorie che saranno adottate alla conclusione del procedimento avviato con la citata delibera n. 244/2022.

Con riferimento al precedente sub. b), non si condivide l'asserita asimmetria del meccanismo proposto, il quale ha lo scopo di disciplinare eventuali sovra/sotto-compensazioni nel rispetto del quadro normativo euro-unitario e dell'allocazione dei rischi prevista dalla relativa matrice definita nel CdS. In tale ambito, infatti, entrambe le parti sopportano rischi positivi e negativi: laddove il rischio sia associato all'EA, questo, da una parte, recupera dall'IA eventuali sovra-compensazioni e, dall'altra, eroga all'IA eventuali sotto-compensazioni, oltre a *“sanare”* la compensazione per i successivi periodi regolatori; in caso di rischio associato all'IA, invece, **eventuali sovra-compensazioni possono essere in tutto o in parte riconosciute all'IA come premialità**, fatto salvo il raggiungimento degli obiettivi previsti dalla Misura 16, **risultando tale circostanza l'incentivo all'efficientamento** oggetto della modifica proposta. Specularmente, eventuali sotto-compensazioni relative a rischi associati all'IA, non verranno erogate a quest'ultimo, ma rappresenteranno il mancato recupero dei costi da parte dell'IA previsto, in caso di concessioni, per effetto del trasferimento del rischio operativo allo stesso. L'EA potrà ad ogni modo prevedere specifiche misure di mitigazione, al fine di assicurare il proprio intervento a garanzia della sostenibilità del servizio superate determinate soglie di variazione di costi/ricavi.

Con riferimento al precedente sub. c), si ribadiscono le valutazioni espresse in merito al tema emarginato nel precedente § 3.7 (pag. 40-41), che si basano *in primis* sul Considerando n. 27 del regolamento (CE) n. 1370/2007, ossia in particolare sull'obbligo in capo all'EA di evitare “*compensazioni eccessive*” a prescindere dalla modalità di affidamento, rendendosi pertanto opportuno in ogni caso un meccanismo di verifica delle sovra/sotto-compensazioni, nei termini disposti dal punto della Misura interessato.

Con riferimento al precedente sub. d), quanto osservato dallo *stakeholder* si ritiene solo parzialmente condivisibile e già pienamente disciplinato nella Misura; in particolare, il punto 1 specifica esplicitamente che “(l')EA disciplina all'interno del CdS le modalità di verifica [...] del relativo equilibrio economico-finanziario”, mentre il punto 4, laddove prevede che “l'EA procede al recupero delle somme pagate in eccesso”, lascia discrezionalmente campo allo stesso EA nella definizione delle modalità di “recupero”, che potranno ben contemplare anche la rimodulazione degli OSP o lo scomputo di voci di ricavo; pare invece **contraria ai principi della regolazione la scelta opzionale/eventuale di adottare una riduzione del corrispettivo** per il successivo periodo regolato, dal momento che a fronte della verifica PEF consuntivo *versus* PEF preventivo (punto 2), l'EA definirà un nuovo PEF di riferimento per il successivo periodo regolatorio, da cui deriverà una nuova compensazione (costante) e i relativi corrispettivi, conseguentemente ridotti. Non si è ritenuto, pertanto, opportuno modificare il punto interessato come proposto dallo *stakeholder*.

Con riferimento al precedente sub. e), si evidenzia che l'obiettivo del meccanismo incentivante introdotto dal punto 4 della Misura è proprio quello oggetto dell'osservazione, ovvero consentire all'IA di recuperare eventuali economie (tutte o in parte), in termini di minori costi e maggiori ricavi conseguiti nello svolgimento dei servizi affidati, creando un circolo virtuoso a beneficio anche dell'EA e degli utenti, secondo un meccanismo specificatamente da prevedere/definire nel CdS, il cui schema è allegato ai documenti di gara o condiviso con l'IA in caso di affidamento diretto/*in house*. Si ritiene tuttavia proporzionata sia la “facoltà” dell'EA di scegliere se applicare o meno il meccanismo, la cui implementazione è comunque auspicata dall'Autorità, sia la definizione della quota non recuperata a beneficio dell'IA, anche in relazione alle condizioni di contesto e contrattuali generali. In particolare, in merito a tale discrezionalità decisionale, va nuovamente sottolineato il divieto di sovra-compensazioni sancito dalla normativa euro-unitaria (*supra*), che impone il recupero delle stesse da parte dell'EA, seppure dallo stesso quadro normativo è possibile derivare il principio in base al quale **un'eccedenza risultante da incrementi di efficienza può essere trattenuta dall'IA, in aggiunta all'utile ragionevole, purché ciò sia stabilito nell'atto di incarico** (il CdS), nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione. Pertanto, non appare coerente con i principi sopra illustrati la previsione di un'obbligatorietà per l'EA, rendendosi opportuno confermare la discrezionalità previsionale dei meccanismi incentivanti, secondo le modalità sopra descritte e riportate nel punto della Misura interessato.

Analoghe valutazioni valgono con riferimento al precedente sub. f), relativo al meccanismo di *profit sharing* da adottare in caso di gara; in particolare, nell'ambito della propria discrezionalità operativa/decisionale, l'EA potrà prevedere, nell'ambito del CdS, le modalità di riconoscimento all'IA di una “*premierità incentivante* (una *tantum*)”, in virtù di un risparmio da parte di quest'ultimo in termini di minori costi e/o maggiori ricavi per rischi ad esso allocati, anche rispetto alla compensazione prevista. In tal senso, il testo del punto della Misura interessato pare adeguato.

Con riferimento al precedente sub. g), preme precisare che **il divieto di estensione** della durata contrattuale (oltre la scadenza) non ha nulla a che vedere con le disposizioni legislative/normative che disciplinano il tema, ma **si riferisce esclusivamente alle soluzioni in capo all'EA per far fronte a una sotto-compensazione**, nell'impossibilità di aumentare il corrispettivo; in tale circostanza, infatti, l'EA ha la facoltà di optare per la riduzione proporzionale del perimetro del servizio, fino a un livello compatibile con il (minor) corrispettivo erogato, e/o per la rimodulazione tariffaria, finalizzata all'aumento dei ricavi a copertura della sotto-compensazione. Per contro, l'eventuale estensione della scadenza di un CdS sotto-compensato non risulta coerente con l'obiettivo di sostenibilità economico-finanziaria del servizio, che può essere conseguito esclusivamente attraverso un corrispettivo congruo, definito attraverso gli schemi di PEF per tutta la durata (originaria) del CdS, tale da coprire i costi e il margine di utile ragionevole, al netto dei ricavi. In tale ambito, quindi, **sono fatte salve le modalità di proroga contrattuale previste dal quadro normativo vigente**, nonché da eventuali clausole contrattuali.

3.14. Criteri di aggiornamento delle tariffe (Misura 27)

La **Misura 27** disciplina le modalità di aggiornamento delle tariffe dei servizi di TPL che devono essere adottate dagli enti competenti in materia.

Le proposte di revisione della Misura, oggetto di consultazione, hanno interessato:

- il **punto 1**, a mero scopo di semplificazione del testo, specificando il rimando alla Misura 16 in relazione agli obiettivi che determinano l'aggiornamento delle tariffe secondo il metodo del *price-cap*, con conseguente e correlata modifica anche del **punto 2, sub. a)**.
- l'introduzione del **nuovo punto 4**, che prevede⁷⁹ la possibilità per l'ente competente in materia di determinazione delle tariffe di adottare metodi diversi dal *price-cap*, a fronte di specifici obiettivi e adeguate motivazioni.

In esito alla consultazione, sono pervenuti i seguenti contributi:

- a) uno *stakeholder* (EA) ha espresso riserve sull'**applicabilità del metodo del *price-cap***, specialmente in **caso di sistemi tariffari integrati**, estesi a più CdS e differenti IA, ravvisando il rischio di disallineamenti/disomogeneità dei livelli delle tariffe dei diversi servizi interessati, a detrimento del percorso di armonizzazione/unificazione che agevola anche soluzioni di pianificazione delle reti e di programmazione dei servizi in ottica di aumento dell'interconnessione multimodale;
- b) alcuni *stakeholder* (IA) si sono soffermati sulla **periodicità di aggiornamento delle tariffe** (punto 1, parametro "t"), sottolineando l'opportunità che avvenga di norma su base annuale, per evitare tempistiche eccessivamente lunghe che potrebbero avere ricadute sugli utenti (in termini di aumento % dei costi dei titoli di viaggio); ciò vale, in particolare, con riferimento all'adeguamento al tasso di inflazione, le cui modalità dovrebbero essere comunque specificate nel CdS;
- c) con l'occasione, i medesimi *stakeholder* (IA) hanno richiamato altresì la necessità che il **rischio associato al mancato o differente aggiornamento delle tariffe**, rispetto alle modalità e tempistiche previste nel CdS, sia allocato in capo all'EA;
- d) i medesimi *stakeholder* hanno rivolto l'attenzione anche agli **obiettivi di riferimento** adottati dall'EA per l'aggiornamento tariffario (punto 1), ravvisando l'opportunità che siano coerenti con quelli definiti nel CdS e che, qualora l'ente competente si discosti da quanto predefinito, tale scelta sia adeguatamente motivata e i nuovi obiettivi siano stabiliti in contraddittorio con l'IA; in tale ambito, l'indicatore di qualità del servizio di TPL (punto 2, parametro "Q") deve tenere conto delle effettive condizioni di svolgimento, prevedendo eventuali allineamenti *ex post* in funzione di situazioni che ne possano condizionare gli esiti (e.g. modifiche alla rete derivanti da cantieri o lavori, etc.);
- e) con riferimento al succitato punto 4, uno *stakeholder* (IA) ritiene che gli eventuali metodi di aggiornamento delle tariffe diversi dal *price-cap* debbano essere definiti dagli enti competenti di concerto con le IA interessate;
- f) con riferimento al medesimo punto 4, un altro soggetto intervenuto (IA) ritiene che tali metodi possano essere anche "*aggiuntivi*" al *price-cap*;
- g) alcuni *stakeholder* (IA) ritengono opportuno prevedere un nuovo punto nella Misura in cui si specifica che l'EA deve riconoscere all'IA una compensazione *ad hoc* a copertura dei mancati introiti tariffari derivanti da agevolazioni tariffarie e/o titoli di gratuità non previsti in fase di redazione del PEF;
- h) anche un altro *stakeholder* (EA) ha richiesto l'inserimento nella Misura di un nuovo punto, che disciplini invece la possibilità per l'EA di riconoscere un *bonus* sull'acquisto di un nuovo titolo di viaggio, a beneficio degli abbonati di una singola direttrice/ambito di servizio per il quale non si sono raggiunti i livelli di qualità previsti dal CdS.

⁷⁹ Nel rispetto di quanto disposto dall'art. 26, comma 5, del d.lgs. 201/2022.

I contributi pervenuti, sopra riassunti, sono stati oggetto di valutazione, pervenendo agli esiti nel seguito riportati.

Con riferimento al precedente sub. a), preme rilevare come analoga richiesta era già pervenuta in occasione della consultazione pubblica sulla delibera n. 143/2018 ed è stata oggetto di ampia e dettagliata trattazione nella citata “Relazione Istruttoria” della delibera n. 154/2019 (vd. pag. 56 e segg.), portando alla revisione delle modalità di determinazione dei parametri Q (*supra*) e T (tariffa media ponderata), proprio al fine di tenere conto della possibile confluenza di elementi di riferimento di CdS diversi, con tariffe integrate. Nella medesima Relazione si è inoltre fatto riferimento alla possibilità, anche per il singolo EA, di implementare manovre tariffarie “differenziate” per tipologia di titolo di viaggio, nel rispetto di un limite superiore di variazione prestabilito dall’ente competente. Si è precisato come rientri nell’ambito della discrezionalità amministrativa di ciascun EA la puntuale valutazione della situazione *di specie*, al fine di gestire gli effetti redistributivi dell’adeguamento tariffario sulle varie modalità/tipologie di trasporto interessate; a titolo d’esempio, le regole di *clearing* degli introiti tariffari (aggiuntivi) del sistema integrato potranno essere (ri)determinate sulla base dei medesimi parametri utilizzati per la definizione dell’indicatore Q (*supra*), riflettendo quindi per ciascun CdS (e ciascun IA) le effettive prestazioni raggiunte. Tali indicazioni si ritengono tuttora valide, ma pare opportuno - assumendo che la reiterazione dell’istanza mostri una difficoltà degli EA ad attuare quanto appena rammentato - fornire un’ulteriore indicazione applicativa da attuare sempre nell’ambito della discrezionalità dell’EA, facendo riferimento peraltro a quanto proposto dal medesimo *stakeholder* in relazione allo stesso aspetto della Misura (cfr. *supra* sub. h). Tale indicazione consiste nel prevedere che gli utenti che si servono delle tratte per le quali non si è registrato un incremento della qualità o non siano stati raggiunti i livelli di qualità previsti dal CdS, ma ai quali si applica comunque un incremento tariffario in virtù del meccanismo di ponderazione dei diversi titoli di viaggio integrati (e dei diversi risultati gestionali) previsto dalla Misura, ricevano un *bonus* sull’acquisto di un nuovo titolo di viaggio. In ogni caso, ai fini di una effettiva applicazione del meccanismo del *price cap* nel caso di tariffazione integrata, gli Uffici dell’Autorità si riservano di avviare una ricognizione più puntuale delle potenziali problematiche e delle soluzioni praticabili, anche considerando la rilevanza dell’integrazione tariffaria (oggetto di specifica trattazione anche nella delibera n. 53/2024) e delle connesse questioni di disponibilità di dati granulari su utenza trasportata e tariffe applicate.

Anche con riferimento al sub. b) si rileva come la tematica emarginata sia stata già oggetto di trattazione nella citata “Relazione Istruttoria” della delibera n. 154/2019 (vd. pagg. 55-56). Si evidenzia infatti che, in prima formulazione (delibera n. 143/2018), l’aggiornamento delle tariffe era correlato alla durata del periodo regolatorio, ritenendosi poi opportuno svincolare tale periodicità (delibera n. 154/2019) proprio per evitare tempi eccessivamente lunghi, nonché per tenere conto di (eventuali) previgenti disposizioni regionali. Le valutazioni al tempo svolte sono tuttora pienamente valide e, per le medesime motivazioni, non si è ritenuto opportuno inserire ulteriori vincoli/scadenze di adeguamento (annuale).

Resta fermo il fatto che, come specificatamente disposto dal punto 4 della Misura, le modalità (e le tempistiche) di aggiornamento delle tariffe devono essere riportate da ciascun EA nel CdS interessato, sulla base di quanto definito “a monte” con il soggetto competente (qualora differente) e specificato nella documentazione che disciplina l’affidamento (i.p. nel bando di gara/capitolato), includendo ovviamente anche i riferimenti previsti a fini di garantirne l’adeguamento inflattivo.

Con riferimento al precedente sub. c), si rimanda alle valutazioni esposte al § 3.7 e alle correlate modifiche dell’Annesso 4 alla delibera n. 154/2019.

Con riferimento al sub. d), quanto rilevato dagli *stakeholder* pare del tutto condivisibile, ma si ritiene già esaustivamente disciplinato: il richiamo alla Misura 16 (presente sia nel punto 1, sia nel punto 2 della Misura in esame) comporta necessariamente che gli obiettivi di riferimento adottati (anche) per l’adeguamento tariffario siano coerenti con quanto originariamente specificato dall’EA nella documentazione che disciplina la procedura di affidamento e, successivamente, riportato nel CdS. Ciò vale in particolare per gli indicatori di qualità che concorrono alla definizione del parametro “Q”, che “ciascun EA interessato” definisce “con riferimento agli obiettivi di efficienza-qualità [...] di cui alla Misura 16”, ossia in relazione alle CMQ individuate ai sensi delle citate delibere n. 16/2018 per i servizi ferroviari e n. 53/2024 per i servizi di TPL su strada; tale

correlazione garantisce la definizione e l'eventuale adeguamento del parametro in funzione delle effettive condizioni di svolgimento del servizio, in esito alle attività di monitoraggio previste dalle suddette delibere che disciplinano le CMQ.

Alla luce di quanto sopra, non si è ritenuto opportuno adottare ulteriori integrazioni/modifiche dei punti interessati della Misura in esame.

Con riferimento al precedente sub. e), la proposta dello *stakeholder* non può essere accolta, in quanto non pienamente compatibile con le disposizioni normative e regolatorie della materia, specificate peraltro proprio nel punto interessato della Misura: l'adozione "motivata" da parte gli enti competenti di metodi diversi dal *price-cap* trova esplicita trattazione negli atti amministrativi che disciplinano le modalità di determinazione delle tariffe, da cui consegue il compito, in capo a ciascun EA, di riportare tali modalità nel CdS e, prima ancora, nella documentazione che disciplina l'affidamento, senza quindi il necessario prefigurarsi di una specifica IA interessata. L'imposizione del contraddittorio richiesto pare quindi proceduralmente non sostenibile. In tale ambito, tuttavia, resta ferma la discrezionalità amministrativa in capo al suddetto ente competente, che potrà coinvolgere nella fase di definizione dei metodi "alternativi" gli *stakeholder* ritenuti opportuni, tra cui anche le imprese del settore.

Con riferimento al sub. f), pare opportuno evidenziare come il punto interessato rispecchi testualmente la disposizione dell'art. 26, comma 5, del d.lgs. 201/2022, ove si prevede la possibilità per gli enti competenti di aggiornare le tariffe con "*metodi diversi*" rispetto al *price-cap*, senza alcuna ulteriore specificazione, ossia senza definire se tali metodi debbano essere considerati necessariamente sostitutivi o aggiuntivi. Nel rispetto di tale impostazione, e delle relative attribuzioni in capo all'Autorità, non si è ritenuto opportuno integrare il testo della Misura, mantenendo tale ambito di discrezionalità in capo agli enti competenti in materia di adeguamento tariffario.

Con riferimento al precedente sub. g), si ritiene che la richiesta dei soggetti intervenuti non sia pienamente conferente con la disciplina regolatoria di cui alla Misura in oggetto, come dimostrato dal fatto che gli schemi di PEF di cui al citato Annesso 5 della delibera n. 154/2019 prevedono già specificatamente una voce (# 1.a.ii) relativa alle compensazioni che l'EA deve riconoscere all'IA "*per agevolazioni/esenzioni tariffarie non coperte dal corrispettivo*", calcolate su base annuale in funzione dei mancati ricavi derivanti dalle corrispondenti tariffe ordinarie. In tale ambito, in sede di verifica dell'equilibrio economico-finanziario ai sensi della Misura 26, potranno emergere anche eventuali scostamenti tra quanto preventivamente definito e quanto effettivamente erogato a consuntivo: le agevolazioni non previste in fase di redazione *ex ante* del PEF dovranno comportare una compensazione aggiuntiva all'IA.

Infine, con riferimento al precedente sub. h), lo *stakeholder* emargina un aspetto di assoluta rilevanza e d'interesse per l'Autorità, che infatti è stato preso in considerazione nella trattazione del precedente sub a), ma che non comporta la necessità di rivedere la Misura.

Peraltro, l'Autorità è intervenuta sul tema dei *bonus*: con la delibera n. 106 del 25 ottobre 2018⁸⁰ sono stati definiti i diritti degli utenti dei servizi e delle infrastrutture ferroviarie, specificando proprio gli indennizzi esigibili in caso di "*ritardi singoli*" (Allegato A, Misura 6) e "*per i titolari di abbonamento*" (Misura 7), nonché le relative "*(m)odalità di richiesta ed erogazione di rimborsi*" (Misura 8). Tali diritti derivano dalle specifiche disposizioni del regolamento (CE) 1371/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, valide solo per i "*passenger nel trasporto ferroviario*" (vd. in particolare, l'art. 17, comma 1), che tuttavia non trovano corrispondenza in alcuna norma euro-unitaria applicabile ai servizi di TPL su strada, considerate le limitazioni definite dall'omologo regolamento (UE) n. 181/2011 del 16 febbraio 2011 "*relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus*"⁸¹.

⁸⁰ Recante "*Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto per ferrovia connotati da oneri di servizio pubblico possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture ferroviarie*" (consultabile al seguente [link](#)).

⁸¹ In particolare, ai sensi dell'art. 2, comma 2, del regolamento, "*qualora la distanza prevista del servizio sia inferiore a 250 km*" non si applicano le disposizioni dell'art. 19 del medesimo regolamento che stabiliscono, *inter alia*, le modalità di rimborso in caso di disservizio.

3.15. Revisione e modifiche contrattuali (Misura 28)

La **Misura 28** disciplina le modalità e le condizioni di revisione e modifica del CdS, sulla base degli esiti delle verifiche dei risultati di gestione del CdS o del realizzarsi di eventi non previsti/prevedibili.

Le proposte di revisione alla Misura hanno determinato unicamente l'introduzione di un **nuovo punto 5**, al fine di assicurare il coordinamento della disciplina regolatoria con le disposizioni dell'art. 27, comma 2, del d.lgs. 201/2022, che stabilisce che *“(i)n caso di ricorso all'affidamento in house gli aggiornamenti e le modifiche del contratto di servizio devono essere asseverati secondo le modalità di cui all'articolo 17, comma 4”*.

In esito alla consultazione, sono pervenute da alcuni *stakeholder* (IA) considerazioni riferite al nuovo punto della Misura.

In primis, alcuni soggetti intervenuti hanno evidenziato la necessità di meglio specificare l'ambito di applicazione del disposto legislativo succitato tra i servizi di competenza locale e regionale, coordinando di conseguenza il punto della Misura in esame. In coerenza con le valutazioni esposte al precedente § 2.2, l'osservazione si ritiene accoglibile e il **punto 5 della Misura 28 è stato modificato inserendo il richiamo al decreto citato** e precisandone l'applicabilità alle relative fattispecie di CdS oggetto di affidamento in *house*.

Con riferimento al medesimo punto 5, un altro *stakeholder* ritiene opportuno sostituire l'oggetto dell'asseverazione, ossia il CdS, con il PEF in quanto osserva che *“l'art.17 c.4 del D. Lgs.201/2022 preved(e), per i contratti di servizio di competenza degli enti locali, l'asseverazione del PEF (non del Contratto di Servizio)”*. Come anticipato, il testo del nuovo punto 5 riporta pedissequamente il disposto dell'art. 27, comma 2, del d.lgs. 201/2022, che fa esplicito riferimento agli *“aggiornamenti e le modifiche del contratto di servizio”* (enfasi aggiunta), al fine di darne attuazione anche a livello regolatorio. Pertanto, non si è ritenuto di procedere alla modifica proposta, sebbene la lettura sistematica della norma faccia ritenere che si tratti del solo PEF in quanto allegato essenziale/obbligatorio del CdS.

Un ultimo contributo pervenuto riguarda il punto 1 della Misura, non oggetto di revisione nell'ambito del presente procedimento. Lo *stakeholder* propone, in particolare, di disporre l'obbligo di esplicitare le condizioni di revisioni del CdS già nell'ambito della documentazione di gara *“(p)er finalità di tutela di adeguate condizioni di concorrenza nonché per la rilevanza ai fini della definizione del PEF”*. Sebbene l'obiettivo cui la proposta mira appaia condivisibile, si ritiene assolvano pienamente tali finalità le disposizioni correlate alla predisposizione della matrice dei rischi (Annesso 4) e degli schemi di PEF (Annesso 5), nonché soprattutto i contenuti minimi del CdS (Annesso 2, Prospetti 1 e 2), che definiscono specifiche disposizioni in merito proprio alle modalità e condizioni di revisione contrattuale; tali documenti, infatti, devono essere resi disponibili già nell'ambito della documentazione di gara⁸². Pertanto, si è valutata la modifica proposta non necessaria.

⁸² In particolare, la Misura 2, punto 3, della delibera n. 154/2019 prevede che *“(l)lo schema del CdS è allegato alla documentazione che disciplina la procedura di affidamento quale parte sostanziale e integrante”*.

ALLEGATO 1: SINTESI DELLE REVISIONI ADOTTATE

| Misura delibera n. 154/2019 | | Punto | Revisioni adottate (sintesi) |
|-----------------------------|--|-----------|---|
| n. | Titolo | | |
| 1 | Oggetto, finalità e ambito di applicazione | 4 | Ri-definizione applicabilità delibera (nuove procedure e CdS vigenti, in caso revisione PEF) |
| | | 8 (nuovo) | Applicabilità delibera in caso di proroga di CdS vigenti |
| | | | Adempimenti trasparenza a carico EA coordinati con provvedimenti ANAC e tutela riservatezza |
| 9 (ex 8) | Estensione applicazione delibera ai servizi flessibili di TPL | | |
| 2 | Criteri per l'individuazione delle modalità di affidamento e contenuto minimo obbligatorio del CdS | 2 | Coordinamento RdA con nuove relazioni <i>ex-lege</i> (vd. anche Annesso 8, <i>infra</i>) |
| | | | Pubblicazione delle "osservazioni" sul sito ART, con estensione tempistiche a 60 gg. (orig. 45 gg.) |
| | | 4 (nuovo) | Facoltà EA d'integrare RdA con PRO ex delibera n. 120/2018 |
| 4 | Adempimenti trasparenza a carico EA coordinati con provvedimenti ANAC e tutela riservatezza | | |
| 3 | Beni strumentali all'effettuazione del servizio | --- | Nessuna |
| 4 | Beni essenziali, indispensabili e commerciali. Consultazione dei soggetti portatori di interesse | 6 | Inserimento nel perimetro della consultazione in caso di gara degli obiettivi ex Misura 16 e dello schema di PAD |
| | | 7 (nuovo) | Nuova disciplina/perimetro della consultazione in caso di affidamento diretto o <i>in house</i> |
| | | 8 (ex 7) | Estensione della consultazione agli operatori di mercato interessati all'accesso al dato (sviluppo piattaforme digitali/ITS), anche a fini di definizione degli standard tecnici di riferimento |
| | | 10 | Espunto alla luce delle modifiche di cui ai precedenti punti 6 e 7 |
| | | 13 | Trasmissione del PAD contestuale alla RdA, come parte integrante della documentazione di affidamento e del relativo CdS |
| 5 | Materiale rotabile | --- | Nessuna |
| 6 | Beni strumentali acquisiti tramite finanziamento pubblico | 3 | Modalità/vincoli di trasferimento dei beni finanziati (integralmente e parzialmente) |
| | | 4 (nuovo) | Vincoli di trasferimento dei beni soggetti a interventi di miglioramento tramite finanziamento pubblico |
| | | 5 (nuovo) | Allocazione dei ricavi da vendita dei beni finanziati, decaduto il vincolo di destinazione d'uso |

| Misura delibera n. 154/2019 | | Punto | Revisioni adottate (sintesi) |
|-----------------------------|---|------------|--|
| n. | Titolo | | |
| 7 | Messa a disposizione dei beni essenziali e indispensabili | --- | Nessuna |
| 8 | Azioni in capo all'EA per favorire la disponibilità dei beni strumentali | --- | Nessuna |
| 9 | Criteri per la determinazione del valore di subentro dei beni essenziali e indispensabili | --- | Nessuna |
| 10 | Criteri per la determinazione dei canoni di locazione | --- | Nessuna |
| 11 | Obblighi di contabilità regolatoria (...) per il TPL ferroviario | --- | Nessuna |
| 12 | Obblighi di contabilità regolatoria (...) per il TPL su strada | 1 | Specificazione soggetto tenuto all'adozione degli schemi di contabilità regolatoria in caso di IA aggregata |
| | | 9 | Specificazione tempistiche trasmissione schemi contabilità regolatoria e allineamento con integrazione al punto 1 |
| | | 11 (nuovo) | Specificazione modalità/tempistiche di trasmissione del format "Elenco del personale in servizio" (Annesso 3) |
| 13 | Criteri di individuazione e allocazione dei rischi negli affidamenti | 1 | Correlazione valutazione dei rischi alle attività di gestione e verifica dell'equilibrio economico finanziario del CdS |
| | | 4 | Necessità di specificare le soglie di applicazione delle misure di mitigazione previste dall'EA |
| | | 6 | Trasmissione matrice dei rischi contestualmente alla RdA |
| 14 | Redazione del PEF simulato negli affidamenti con gara | 3 | Trasmissione schemi di PEF simulato contestualmente alla RdA |
| 15 | Redazione del PEF simulato negli affidamenti diretti o in house | 4 | |
| 16 | Determinazione degli obiettivi del Contratto di Servizio (titolo modificato) | 1 | Adozione obiettivi e KPI di sostenibilità ambientale e sociale e di digitalizzazione/innovazione tecnologica Coordinamento con le disposizioni della delibera approvata dall'Autorità in materia di CMQ e con i "criteri ambientali minimi" definiti dalla legislazione vigente |
| | | 4 | Trasmissione KPI contestualmente alla RdA |
| | | 5 (nuovo) | Definizione dei contenuti da specificare nel CdS a fini di individuazione, monitoraggio e verifica degli obiettivi |

| Misura delibera n. 154/2019 | | Punto | Revisioni adottate (sintesi) |
|-----------------------------|---|--------------|--|
| n. | Titolo | | |
| 17 | Determinazione del margine di utile ragionevole | --- | Nessuna |
| 18 | Informazioni minime da mettere a disposizione dei partecipanti alle procedure di affidamento | --- | Nessuna |
| 19 | Requisiti di partecipazione | --- | Nessuna |
| 20 | Criteri di aggiudicazione | 1 | Coordinamento con modifiche Misura 16 e Annesso 2 (<i>favor vs. ambiente, sostenibilità sociale, innovazione tecnologica e integrazione multimodale</i>) |
| | | 5 (nuovo) | Descrizione criteri di aggiudicazione nella RdA |
| 21 | Trasferimento del personale | --- | Nessuna |
| 22 | Piano economico-finanziario dei partecipanti alle gare nell'affidamento in concessione | --- | Nessuna |
| 23 | Termine per la presentazione delle offerte | --- | Nessuna |
| 24 | Criteri di nomina della commissione giudicatrice | 2 – 3 - 5 | Recepimento nuova legislazione vigente: nomina commissione, pubblicazione componenti e <i>curricula</i> , cause incompatibilità/inconferibilità, conflitti d'interesse |
| 25 | Monitoraggio e rendicontazione del servizio | 1 | Specificazione riferimenti a normativa vigente in materia di servizi di informazione sulla mobilità e agli investimenti previsti |
| | | 3 | Specificazione adempimenti a fini di monitoraggio puntuale del servizio per <i>load factor</i> e <i>coverage ratio</i> |
| | | 5 | Specificazione riferimento a consuntivi degli indicatori economici, inclusi premi/penali, e a investimenti e loro programmazione |
| | | | Adempimenti trasparenza a carico EA coordinati con provvedimenti ANAC e tutela riservatezza |
| 7 (nuovo) | Obbligo, per i servizi di TPL che rientrano nell'ambito applicativo del d.lgs. 201/2022, di pubblicazione annuale della relazione sull'andamento economico, dell'efficienza, della qualità, del rispetto degli OSP e degli esiti delle attività di monitoraggio | | |
| 26 | Verifica dell'equilibrio economico-finanziario | 4 -5 (nuovi) | Adozione sistema incentivante e modalità di gestione situazioni di sovra/sotto-compensazione |
| 27 | Criteri di aggiornamento delle tariffe | 1 - 2 | Coordinamento con modifiche della Misura 16 |
| | | 4 (nuovo) | Recepimento nuova legislazione vigente: applicabilità modalità diverse dal <i>price-cap</i> |

| Misura delibera n. 154/2019 | | Punto | Revisioni adottate (sintesi) |
|-----------------------------|---|-------------------------|--|
| n. | Titolo | | |
| 28 | Revisione e modifiche contrattuali | 5 (nuovo) | Recepimento nuova legislazione vigente: asseverazione delle modifiche contrattuali in caso di affidamento <i>in house</i> per i servizi di TPL che rientrano nell'ambito applicativo del d.lgs. 201/2022 |
| Annesso | | Rif. | Revisione adottate (sintesi) |
| n. | Titolo | | |
| 1 | Quadro sinottico – applicazione Misure | --- | Coordinamento con modifiche Misure 2 e 4 |
| 2 | Contenuto minimo dei contratti di servizio (per ferrovia/su strada) | Prospetti 1 e 2 | Integrazione degli schemi e modifica sezioni (i.p. "Programma d'Esercizio", "Politica tariffaria e misure antievasione", "Trasparenza e Piano di accesso al dato", "Monitoraggio dei servizi", "Modifiche permanenti") |
| 3 | Schemi contabilità regolatoria (delibera n. 113/2021) | Schemi/ Glossario | Allineamento definizioni Glossario |
| 4 | Matrice dei rischi - affidamento in concessione | --- | Revisione schema di matrice dei rischi per nuova allocazione in capo all'IA |
| 5 | Schemi di PEF simulato | --- | Allineamento/omogenizzazione struttura e nomenclatura, con separazione gomma-ferro e coordinamento con CO.REG. (Annesso 3) |
| 6 | Set informativo minimo | Note al set informativo | Coordinamento con esiti procedimenti in corso. |
| 7 | Set minimo indicatori trasporto su strada (KPI) | Set indicatori | Coordinamento con le disposizioni della delibera approvata dall'Autorità in materia di CMQ dei servizi di TP strada (espunzione KPI di "EFFICACIA - QUALITÀ") |
| | | Note al set indicatori | Coordinamento con esiti procedimenti in corso |
| new (8) | RdA – schemi-tipo di riferimento | --- | Coordinamento con nuova legislazione vigente e differenziazione per modalità di affidamento (gara, <i>in house</i> , diretto ferro) |



Via Nizza 230 – 10126 Torino
www.autorita-trasporti.it