

Parere all'Autorità garante della concorrenza e del mercato in tema di pratiche commerciali scorrette, reso dall'Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell'articolo 27, comma 1-bis, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206.

L'Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta del 27 giugno 2017

premesso che:

- l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (di seguito: "AGCM") ha trasmesso all'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: "Autorità"), con nota del 29 maggio 2017 (prot. ART n. 3591/2017), Riferimento PS/10666, una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 27, comma 1-bis, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 ("Codice del Consumo"), a seguito dell'avvio di un procedimento nei confronti dell'ATAC S.p.A. Azienda per la mobilità - Roma (di seguito "ATAC") formulata ai sensi dell'articolo 27, comma 3, del Codice del Consumo, nonché ai sensi dell'articolo 6 del "Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie", adottato dall'AGCM con delibera del 1 aprile 2015.
- il procedimento riguarda in particolare il servizio di trasporto viaggiatori svolto da ATAC mediante le ferrovie regionali Roma – Lido di Ostia, Roma – Civitacastellana – Viterbo, Roma – Pantano.
- la "Comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria" del 26 aprile 2017 (di seguito: "CT") dell'AGCM ha individuato due pratiche commerciali scorrette, "a decorrere dall'anno 2010 e (...) tuttora in corso" consistenti:

- Pratica A)

Nel frequente e sistematico mancato rispetto dell'Orario diffuso presso le stazioni e attraverso il sito web di ATAC, attesa la verificata e ripetuta mancata effettuazione delle corse programmate; ciò potrebbe ingannare i consumatori in merito alla effettiva disponibilità del servizio, in possibile violazione dell'articolo 21 del Codice del Consumo; inoltre, la riduzione del numero e della frequenza delle corse rispetto a quanto stabilito dal Contratto di Servizio stipulato con la Regione Lazio – per cause riconducibili a carenze nell'organizzazione e gestione del servizio da parte di ATAC, piuttosto che a motivi esogeni – si porrebbe in possibile contrasto con l'articolo 20, comma 2 del Codice del Consumo, in conseguenza del mancato rispetto degli standard di diligenza professionale richiesti ad un concessionario di un servizio pubblico di trasporto per i pendolari e per la mobilità cittadina;

- Pratica B)

Nella mancata diffusione preventiva ed in tempo utile di informazioni riguardo alla impossibilità di effettuare determinate corse, o di effettuarle in orari diversi, pur essendo ATAC a conoscenza delle ragioni sistematiche che avrebbero potuto causare la soppressione/modifica delle stesse, in possibile violazione degli articoli 20 e 22 del Codice del Consumo.

- l'ATAC, subentrata a Met.Ro S.p.A. nel contratto di servizio con la Regione Lazio per lo svolgimento del servizio di trasporto pubblico ferroviario sulle direttive Roma – Lido di Ostia, Roma - Viterbo e Roma-Giardinetti-Pantano, si difende sviluppando, nelle sue memorie difensive, i seguenti punti:
 1. incompetenza dell'AGCM a valutare la condotta di ATAC e competenza dell'Autorità ad applicare il regolamento (CE) n. 1371/2007 (di seguito: “**Reg. (CE) n. 1371/2007**”), relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario e non le norme in tema di pratiche commerciali scorrette sancite dal Codice del Consumo;
 2. errata rappresentazione del fenomeno dei ritardi/soppressioni nella CT elaborata dall'AGCM;
 3. interpretazione della misura dell'ordinaria diligenza richiesta dall'articolo 8, comma 1 (Modifiche del Servizio Programmato), del Contratto di Servizio - stipulato nel 2007 con la Regione Lazio e tuttora rinnovato anno per anno in regime di *prorogatio* – nel senso di conferire ad ATAC la possibilità di concordare con la Regione Lazio modifiche del servizio “in caso di disfunzioni originate da eventi non prevedibili con l'applicazione della normale diligenza”;
 4. l'Autorità ebbe occasione di richiedere, nel 2015, informazioni all'ATAC sulla modalità di gestione dei reclami, anche in occasione di disservizi e del basso livello qualitativo dei servizi erogati emersi a seguito di segnalazioni degli utenti, tra l'altro in relazione alla scarsa disponibilità di personale addetto alle operazioni di trasporto passeggeri, allo scarso funzionamento dei mezzi e del loro impianto di condizionamento. Tuttavia l'impossibilità di applicare le disposizioni contenute nel Reg. (CE) n. 1371/2007, come meglio si dirà nel prosieguo, ha determinato l'interruzione dell'attività istruttoria finalizzata all'eventuale azione sanzionatoria;

ritiene di svolgere le seguenti considerazioni.

I. Profili giuridici e regolatori

Il settore di riferimento del caso in esame rientra in quello del Trasporto Pubblico Locale e Regionale (di seguito: “**TPLR**”), soggetto a Obblighi di Servizio Pubblico (di seguito: “**OSP**”) di cui al decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 recante “Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59”.

A tal fine, il parere dell'Autorità ha lo scopo di:

1. formulare alcune considerazioni di carattere generale circa le pratiche commerciali poste in essere da ATAC, in relazione al frequente e sistematico mancato rispetto dell'Orario diffuso presso le stazioni e attraverso il proprio sito web e alla mancata diffusione preventiva, e comunque in tempo utile, di informazioni riguardo alla impossibilità di effettuare determinate corse, o di effettuarle in orari diversi da quelli precedentemente comunicati;
2. individuare e illustrare la specifica regolazione di settore, applicabile alla fattispecie in questione, al fine di verificare se le condotte esaminate si pongano altresì in contrasto con la regolazione;
3. fornire, eventualmente, elementi di contesto volti ad una migliore valutazione dello standard di diligenza professionale richiesto ad un professionista del settore.

1. Regolazione di settore

Nel settore del TPLR, l'Autorità di regolazione dei trasporti, ai sensi dell' articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (di seguito: **"norma istitutiva"**), svolge funzioni di regolazione in relazione a:

- 1) definizione degli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare (comma 2, lettera f);
- 2) definizione di "condizioni minime di qualità dei servizi" (comma 2, lettera d) e degli "specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi" (comma 2, lettera e);
- 3) In materia di diritti dei passeggeri, sia per il settore ferroviario, sia per il trasporto su autobus e per mare e vie navigabili interne svolge specifiche funzioni di vigilanza. In base al decreto legislativo 17 aprile 2014 n. 70, l'Autorità è infatti responsabile dell'accertamento delle violazioni delle disposizioni del Regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario e dell'irrogazione delle sanzioni previste dal citato decreto legislativo.

Pertanto, in coerenza con il combinato disposto dell'articolo 27, comma 1-bis, e dell'articolo 19 del Codice del consumo, il quadro regolatorio di settore è orientato a garantire:

- A. l'efficienza produttiva delle gestioni a vantaggio degli utenti-consumatori e il rispetto di standard di qualità predeterminati e adeguatamente resi pubblici¹;
- B. l'applicazione della regolazione delle condizioni minime di qualità e degli specifici diritti anche di natura risarcitoria;
- C. il rispetto delle disposizioni di cui al Reg. (CE) n. 1371/2007, laddove applicabili.

Per quanto riguarda l'esercizio dei poteri regolatori di cui al punto 1), l'Autorità ha adottato la delibera 17 giugno 2015, n. 49 che, tra l'altro, contiene misure riguardanti il contenuto minimo dei contratti di servizio (o convenzioni), che si applicano ai contratti affidati secondo le diverse modalità ammesse dall'ordinamento. In tale provvedimento, si veda in particolare la Misura 17, viene richiamata, tra i contenuti minimi dei contratti di servizio, anche la definizione, alla lettera d) del Prospetto 5, degli "standard quali-quantitativi minimi del servizio espressi in termini di standard generali e specifici ed obiettivi minimi di miglioramento" e, alla lettera h), della "carta della qualità del servizio (comprensiva delle procedure di reclamo, conciliazione e risoluzione delle controversie e degli indennizzi automatici agli utenti, degli obblighi informativi ed adeguate forme di garanzia nei confronti degli utenti)".

Con riferimento al punto 2), l'Autorità non ha al momento emanato, nel segmento in questione (ferroviario connotato da oneri di servizio pubblico), provvedimenti che definiscano "specifici diritti anche di natura risarcitoria", di cui al citato articolo 37, comma 2, lettera d); mentre con delibera del 9 luglio 2015, n. 54 ha avviato un procedimento volto a definire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico, ai sensi del citato articolo 37, comma 2, lettera d). Tale procedimento è stato prorogato al 15 dicembre 2017, anche in relazione all'entrata in vigore del Regolamento (UE) n. 2338/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, che modifica il Regolamento (CE) n. 1370/2007 relativamente all'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario nazionale di passeggeri.

¹ Si veda anche l'art. 101 del Codice del consumo.

In relazione al punto C. si precisa che, per quanto riguarda l'applicabilità delle disposizioni del Reg. (CE) n. 1371/2007, l'articolo 2, paragrafo 1, dispone che lo stesso *"si applica a tutti i viaggi e servizi ferroviari in tutta la Comunità forniti da una o più imprese ferroviarie titolari di licenza in virtù della direttiva 95/18/CE del Consiglio, del 19 giugno 1995, relativa alle licenze delle imprese ferroviarie"*, chiarendo successivamente (paragrafo 2) che *"il presente regolamento non si applica alle imprese ferroviarie e ai servizi di trasporto che non sono titolari di licenza ai sensi della direttiva 95/18/CE"*. Nello stesso senso depone il d. lgs.n. 70/2014, laddove definisce l'impresa ferroviaria come *"qualsiasi impresa pubblica o privata titolare di una licenza..."*. Nel caso di specie, giova rappresentare che l'ATAC, subentrata a Met.Ro S.p.A. nel contratto di servizio con la Regione Lazio per lo svolgimento del servizio di trasporto pubblico ferroviario sulle direttrici Roma – Lido di Ostia, Roma -Viterbo e Roma-Giardinetti-Pantano, non è titolare della predetta licenza e pertanto è formalmente esclusa dall'ambito di applicazione del citato Reg. (CE) n.1371/2007.

2. Elementi di contesto (in tema di Contratto di servizio)

Il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 e la riforma del Titolo V della Costituzione conferiscono le funzioni e i compiti di amministrazione e programmazione in materia di servizi ferroviari regionali alle regioni, lasciando in capo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti le competenze relative alla sicurezza, il riparto e l'erogazione di fondi statali per il potenziamento e l'ammodernamento delle relative infrastrutture e dei materiali rotabili.

In applicazione di tale disposto, e con particolare riferimento all'articolo 9 della norma, l'affidamento dei servizi ferroviari sulle ferrovie regionali Roma – Ostia Lido, Roma – Civitacastellana – Viterbo e Roma – Pantano è regolato dal Contratto di servizio tra la Regione Lazio e la società Met.Ro S.p.A. sottoscritto il 31/10/2007 e valido per l'anno 2007.

Il contratto del 2007 è in *prorogatio* fino al 2016.

Dal 01/01/2010 ATAC è subentrata a Met.Ro a seguito della fusione per incorporazione in ATAC della società Met.Ro, in applicazione della Delibera Comunale 36 del 30 marzo 2009 di Roma Capitale, con la quale si opera il riassetto organizzativo e societario del sistema del TPL del Comune di Roma².

Il Contratto di servizio del 2007 dispone, in particolare, tra l'altro, che il corrispettivo viene riconosciuto "a fronte dell'erogazione del servizio di trasporto pubblico nel rispetto degli standard di qualità del servizio erogato", articolo 5 (Prestazioni), comma 3.

L'articolo 8 (Modifiche del Servizio Programmato) disciplina le variazioni in questi termini: *"Met.Ro. S.p.A. può procedere a modifiche del servizio, senza che ciò comporti riduzione del corrispettivo, per l'effettuazione di lavori programmati di migliorie, rinnovo e potenziamento dell'infrastruttura ferroviaria, nonché delle aree e degli impianti nei quali si sviluppano le attività relative all'esercizio ferroviario previo parere favorevole*

² In applicazione dell'articolo 9 del d.lgs n. 422 del 1997, sono altresì in via di definizione due provvedimenti, a cura della Regione Lazio, correlati alla materia in questione:

- con Delibera Regionale 30 dicembre 2016 n. 840, la Regione ha approvato lo schema di "Contratto di Servizio tra Regione Lazio e Atac S.p.A. che disciplina l'affidamento dell'esercizio del servizio di trasporto pubblico ferroviario di interesse regionale sulle ferrovie regionali Roma – Ostia Lido, Roma – Civitacastellana – Viterbo e Roma – Pantano" per il triennio 2017-2019;
- con Delibera Regionale 13 dicembre 2016 n. 765, sempre la Regione approva lo schema di "Accordo di Programma tra Regione Lazio, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. per affidamento della gestione delle infrastrutture ferroviarie regionali Roma – Ostia Lido, Roma – Civitacastellana – Viterbo e Roma – Pantano ai fini di un progressivo adeguamento agli standard ferroviari nazionali e successivo inserimento nel perimetro dell'Infrastruttura Ferroviaria Nazionale".

I due provvedimenti sono ad oggi fermi, poiché il 20 gennaio 2017 sono stati notificati due ricorsi avviati al TAR per il Lazio da RATP DEV Italia S.r.l. per ottenere l'annullamento delle citate delibere della Giunta Regionale del Lazio.

della regione e comunque in caso di disfunzioni originate da eventi non prevedibili con l'applicazione della normale diligenza. (...)" (sottolineatura aggiunta).

L'articolo 11 (Soppressioni) prevede che qualora le percorrenze sopprese per cause imputabili a Met.Ro. S.p.A., con l'esclusione dei casi previsti dall'articolo 8 (di cui sopra) e 9 ("l'esecuzione dei servizi non può essere interrotta né sospesa [...] salvo cause di forza maggiore o nei casi disposti dalle Autorità per motivi di ordine e sicurezza pubblica [...]"), superino mensilmente il 2% delle percorrenze programmate per le linee Roma-Lido e Roma-Viterbo e il 4% per la linea Roma-Pantano, sarà applicata una penale come previsto dall'Allegato 4..

3. La programmazione e gli investimenti

Come già considerato, il servizio ferroviario lungo le linee Roma – Ostia Lido, Roma – Civitacastellana – Viterbo e Roma – Pantano rientra per le sue caratteristiche nei servizi soggetti a OSP e, ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo n. 422 del 1997, "Nella determinazione del livello dei servizi minimi, le regioni definiscono, d'intesa con gli enti locali, secondo le modalità stabilite dalla legge regionale, e adottando criteri di omogeneità fra regioni, quantità e standard di qualità dei servizi di trasporto pubblico locale, in modo da soddisfare le esigenze essenziali di mobilità dei cittadini".

Al riguardo è opportuno citare anche la delibera dell'Autorità del 3 aprile 2017, n. 48 che, seppur emanata successivamente alla data di stipula del Contratto di servizio, ma valida come riferimento per i successivi rinnovi, considera che rientra tra le condizioni minime di qualità "*un'adeguata offerta di servizi negli orari nei quali maggiormente si concentra l'utenza che si sposta per ragioni di lavoro o di studio, come ad esempio nelle fasce orarie di punta dei periodi non festivi*".

Ai sensi dell'articolo 22, comma 1 del Contratto di servizio, la Regione, come ente titolare della programmazione per garantire un'offerta adeguata, "[...]si impegna:

1. a realizzare progetti di miglioramento delle infrastrutture intermodali [...];
2. [...]
3. a definire il piano degli interventi straordinari (piano investimenti) per il mantenimento in efficienza, e il miglioramento del materiale rotabile e delle infrastrutture necessari all'espletamento del servizio di trasporto".

Inoltre, in coerenza con il suddetto articolo, il Contratto, ai sensi rispettivamente dell'articolo 5, comma 2 e dell'articolo 6, con particolare riferimento agli investimenti per l'esercizio e la manutenzione di materiale rotabile e infrastrutture, prevede che:

- a) la Regione Lazio, in qualità di Ente Affidante è responsabile per la manutenzione straordinaria delle infrastrutture, degli impianti e del materiale rotabile, da sviluppare con risorse assentite alla regione in base alla legge 8 giugno 1978, n. 297;
- b) la società Met.Ro S.p.A. (ora Atac S.p.A.), in qualità di Ente Affidatario, esercisce le linee di trasporto pubblico ferroviario secondo il Programma di esercizio, cura e garantisce la manutenzione ordinaria del materiale rotabile (con anche le revisioni periodiche previste per legge), delle stazioni e delle infrastrutture, a fronte di un corrispettivo che consente la copertura dei costi del servizio al netto dei ricavi per ciascuna linea.

Con particolare riferimento al punto a), è necessario considerare che la Regione è in attesa dei fondi previsti dal cosiddetto “Patto per il Lazio” e dedicati alle ferrovie Roma-Lido e Roma-Civita Castellana-Viterbo, come disposto nella delibera Cipe n. 54 del 1 dicembre 2016.

Il Contratto di servizio disciplina inoltre gli obblighi reciproci dei due contraenti nel seguente modo:

1. la Regione Lazio deve garantire una offerta di trasporto adeguata ai fabbisogni di domanda nelle sue caratteristiche temporali e spaziali. La Regione è sia l’Ente titolare della programmazione del servizio, sia l’Ente affidante in capo al quale ricadono gli oneri e le responsabilità degli interventi di manutenzione straordinaria (cioè anche ai sensi della delibera dell’Autorità del 17 giugno 2015, n. 49, Misura 4, punto 1); inoltre l’Ente è tenuto al monitoraggio degli standard di qualità dei servizi stabiliti nel contratto, attraverso il supporto dell’Agenzia Regionale per la Mobilità (AREMOL);
2. l’ATAC, in qualità di Affidatario, è responsabile per la gestione del servizio e per la manutenzione ordinaria del materiale rotabile (con anche le revisioni periodiche previste per legge), delle stazioni e delle infrastrutture, a fronte di un corrispettivo che consente la copertura dei costi del servizio al netto dei ricavi.

4. L’esercizio delle linee di trasporto (Condizioni minime di qualità)

La società Met.Ro S.p.A. (ora ATAC), in qualità di affidatario dei servizi, e ai sensi del succitato articolo 5 del Contratto, si impegna ad esercire le linee di trasporto pubblico ferroviario secondo il Programma di Esercizio e nel rispetto degli standard di qualità dei servizi definiti nel Contratto e nella Carta dei Servizi.

In relazione ai suddetti standard di qualità presenti nel Contratto, si rilevano i seguenti elementi:

1. i Fattori di Qualità individuati all’articolo 12 (Obiettivi di Efficacia/Efficienza/Qualità), si riferiscono alla Puntualità, Affidabilità, Affollamento, Efficienza del materiale rotabile, Pulizia (delle stazioni e del materiale rotabile) e Informazione all’utenza (articoli 12 e 21);
2. per tali fattori, il contratto prevede la definizione di indicatori e relativi standard minimi di qualità (Allegato 4);
3. la Regione individua nell’AREMOL (Agenzia regionale della Mobilità) il soggetto preposto al monitoraggio della Qualità del Servizio (articolo 27);
4. il Contratto prevede un sistema di penali in funzione dello scostamento tra il valore standard (obiettivo) e quello ottenuto in esercizio;
5. poiché il contratto non contiene standard di tipo specifico, non sono previsti indennizzi, con rimborso al singolo utente che ha subito il disservizio, ma solo penali contrattuali commisurate agli indicatori di carattere generale.

Con particolare riferimento ai rilievi del procedimento AGCM in questione, si individuano i seguenti articoli del Contratto, che definiscono gli indicatori, gli standard e le relative penali:

- articolo 8, il contratto prevede lo strumento delle “modifiche al servizio programmato”, senza riduzione di corrispettivo, “[...]per l’effettuazione lavori di migliorie, rinnovo e potenziamento infrastruttura ferroviaria [...] e comunque in caso di disfunzioni originate da eventi non prevedibili con l’applicazione della normale diligenza”;

- articolo 11, comma 3: [...] qualora le percorrenze soppresse per cause imputabili a Met.RO S.p.A. (ATAC) [...] superino mensilmente il 2% delle percorrenze programmate per le linee Roma – Ostia Lido, Roma – Civitacastellana – Viterbo e il 4% per la linea Roma – Pantano, sarà applicata una penale come previsto dall'Allegato 4 (cfr. tabella 1);
- articolo 21, comma 1: Met.RO S.p.A. (ATAC) si impegna a fornire, con le modalità e la tempistica previsti nei commi seguenti ai viaggiatori le informazioni riguardanti:
 - l'orario;
 - le variazioni del servizio;
 - la mappa della rete di trasporto;
 - le tariffe;
 - le modalità di acquisto dei biglietti.
- articolo 21, comma 3 e punto 4.6 dell'Allegato 4 al Contratto: riguardo alla informazione ai viaggiatori, è verificato il rispetto degli impegni assunti da Met.RO (ATAC) mediante rilevazione oggetto di attività di monitoraggio, con particolare riferimento alle “informazioni principali” tra cui sono menzionate le “variazioni programmate note in anticipo”, alle quali è possibile ricondurre le “modifiche al servizio programmato” di cui all'articolo 8 sopra citato;
- articolo 21 comma 7: dovrà inoltre essere particolarmente curata l'informazione al pubblico, a terra, in caso di anomalie all'esercizio che comporti ritardo dei treni;
- il punto 4.2 “Affidabilità” dell'Allegato 4 “Qualità dei servizi” al Contratto prevede una rilevazione mensile dei treni x km soppressi o limitati, nella Tabella 1 sono riportate le sanzioni previste.

standard	Sanzione
treni x km soppressi o limitati >= 2% per le linee Roma – Ostia Lido, Roma – Civitacastellana – Viterbo treni x km soppressi o limitati >= 4% per la linea Roma – Pantano	€ 5.000/mese per ogni punto % di scostamento
Mancata attivazione di servizi sostitutivi	€ 2.000 a evento

Tabella 1: standard di qualità relativi al fattore “Affidabilità del Servizio” previsti dal punto 4.2 “Affidabilità” dell'Allegato 4 “Qualità dei servizi” al Contratto

In merito a quanto predisposto dalle Carte dei Servizi, ai sensi dell'articolo 5 del Contratto, si premette che le più recenti a disposizione risalgono agli anni 2010, 2011, 2012 e 2013.

La tabella di seguito sintetizza e confronta gli obiettivi annuali e livelli raggiunti pubblicati nelle Carte dei Servizi per i diversi anni, con riferimento alla regolarità del servizio, misurata come corse effettuate/corse programmate. In primo luogo, le Carte dei Servizi non specificano se tale indicatore discrimini o meno la causa della eventuale soppressione. Inoltre, dai confronti si rileva che:

1. i valori obiettivo nel 2010 sono corrispondenti a quelli definiti nell'Allegato 4 del Contratto rispettivamente per le linee Roma – Ostia Lido e Roma – Civitacastellana – Viterbo; il valore relativo alla Roma -Pantano (Giardinetti) è migliorativo (nella Carta dei Servizi il valore soglia è pari al 2% mentre nel Contratto è pari al 4% - cfr tabella 1);
2. per gli anni successivi al 2010 la percentuale di irregolarità rilevata presenta uno scostamento:
 - a. superiore a 3 volte il valore obiettivo nel 2011 e a 2 volte il valore obiettivo nel 2012 per la

linea Roma-Civitacastellana-Viterbo, considerando che nel 2012 il valore obiettivo stabilito è inferiore a quello dell'anno precedente;

- b. superiore di quasi 2 volte il valore obiettivo nel 2012 per la linea Roma – Pantano;
- 3. la Carta dei Servizi non prevede nessun tipo di rimborso verso l'utente per scostamenti in negativo rispetto agli obiettivi prefissati.

La redazione della nuova Carta dei Servizi è in via di discussione. In data 01/03/2017 si è svolto in merito un incontro con l'Assessorato alla Mobilità della Regione Lazio ed Atac S.p.A. (fonte: Comitato Pendolari Roma Ostia (Fonte: <https://ostiaroma.wordpress.com>)).

Indicatore qualità: regolarità	Obiettivo 2010	Obiettivo 2011	Livello raggiunto 2011 (% rispetto all'obiettivo)	% non regolare	Obiettivo 2012	Livello raggiunto 2012 (% rispetto all'obiettivo)	% non regolare	Obiettivo 2013
Roma – Ostia Lido	98%	99,5%	95,88%	4,6%	97%	99,7%	3,3%	98%
Roma – Civitacastellana – Viterbo	98%	98%	94,83%	7,1%	94%	95,4%	10,3%	98%
Roma – Pantano	98%	95%	99,73%	5,3%	96%	96,2%	7,6%	96%

Tabella 2: standard di qualità relativi al fattore Affidabilità del Servizio pubblicati nelle Carte dei Servizi 2010, 2011, 2012 e 2013

Infine, con riferimento alla mancanza di informazione circa la regolarità del servizio, è necessario considerare che:

- il Contratto, ai sensi dell'articolo 21, non prevede una informazione al pubblico secondo canali “social” poiché nell'anno di stipula detti canali non avevano la diffusione odierna. Ciò costituisce uno degli elementi di criticità del rinnovo annuale, che non prevede un aggiornamento rispetto al contesto tecnologico e informativo di riferimento;
- Le penali relative alle “informazioni al pubblico” di cui all'Allegato 4 del Contratto sono relative alle sole informazioni presenti in stazione, ovvero non fanno riferimento ad altri canali di comunicazione, e considerano alla stessa stregua, ad esempio, la mancanza di informazioni sulle variazioni dell'orario del servizio e sugli orari di apertura delle biglietterie;
- la Carta dei Servizi 2013, ovvero quella più recente, presenta una sezione specifica sull'informazione alla clientela, ma non fa menzione di canali “social” e in ogni caso non è vincolante, ovvero non prevede né penali né rimborси;
- rileva il comma 4 del succitato articolo 21 del Contratto che prevede come “Met.Ro (ora ATAC) si impegna a sottoporre alla Regione un programma di miglioramento della qualità anche nell'ambito dell'informazione all'utenza. Tale programma dovrà essere individuato ed essere misurabile”.

II. Osservazioni dell'Autorità

Il contesto normativo e regolatorio vigente, già ampiamente illustrato nel punto I. "Profili giuridici e regolatori", richiede all'Autorità di utilizzare i seguenti parametri di giudizio:

- la corretta esecuzione del Contratto di servizio del 2007, la cui efficacia è proseguita - anno dopo anno e fino ai giorni nostri – in regime di *prorogatio*;
- la verifica dell'efficienza produttiva della gestione a vantaggio degli utenti-consumatori;
- i recenti interventi legislativi, che assegnano agli utenti dei servizi di trasporto pubblico locale e urbano un indennizzo da ritardo pari, rispettivamente, al prezzo del singolo biglietto o della corrispondente frazione di abbonamento³.

Alla luce delle considerazioni emerse dalla Istruttoria, e sopra riportate, l'Autorità rileva quanto segue.

In riferimento alla Pratica A), che riguarda la corretta esecuzione del Contratto di servizio, è necessario considerare che:

1. Il contratto prevede, all'articolo 8, lo strumento delle "Modifiche al servizio programmato", senza riduzione di corrispettivo, "[...] per l'effettuazione di lavori di migliorie, rinnovo e potenziamento infrastruttura ferroviaria [...] e comunque in caso di disfunzioni originate da eventi non prevedibili con l'applicazione della normale diligenza". Tale strumento contrattuale, da istituto eccezionale, è divenuto, nel corso delle proroghe della vigenza contrattuale, un istituto di utilizzo ordinario trasformandosi in uno strumento di programmazione dinamica. La funzione di programmazione, di competenza della Regione Lazio, è stata di fatto demandata ad ATAC, con rinuncia, da parte dell'ente titolare del servizio, delle funzioni proprie di indirizzo e controllo. Si è altresì determinata un'inversione del processo di programmazione, posto che i vincoli infrastrutturali, e non la domanda di spostamento, hanno determinato l'offerta di servizi compromettendone l'adeguatezza.
2. In termini di affidabilità e regolarità dei servizi, manifesti scostamenti sistematici del servizio vengono ricondotti da ATAC, nello sviluppo delle proprie difese, a caratteristiche dell'offerta, ivi comprese le eventuali problematiche legate a sede in promiscuo, intersezioni stradali semaforizzate, marcia a vista. I menzionati vincoli infrastrutturali devono invece necessariamente essere considerati nella programmazione del servizio.

Al riguardo, non si può non osservare che proprio le mutate condizioni di svolgimento del servizio avrebbero giustificato la revisione del contratto stipulato nel 2007, anziché il censurabile ricorso, oltretutto reiterato, all'istituto della proroga. In sede di revisione avrebbe dovuto trovare applicazione la citata delibera n. 49/2015 del 17 giugno 2015 e, in particolare, le misure n. 17 "Contenuto minimo delle convenzioni" e n. 20 "Modifiche contrattuali". Inoltre, il contratto di servizio, e in particolare la definizione degli standard di qualità, avrebbero potuto essere rivisti e adattati al nuovo contesto, meglio specificando il riparto di responsabilità tra ente affidante e gestore, in applicazione dell'art. 2, comma 461 della legge 24 dicembre

³ La legge 21 giugno 2017, n. 96, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo" ha previsto, con l'inserimento del comma 12-ter all'articolo 48 (Misure urgenti per la promozione della concorrenza e la lotta all'evasione tariffaria nel trasporto pubblico locale), che: "Salvo quanto previsto dal regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, per il trasporto ferroviario, e dal decreto legislativo 4 novembre 2014, n. 169, per il trasporto effettuato con autobus, quando un servizio di trasporto pubblico subisce una cancellazione o un ritardo, alla partenza dal capolinea o da una fermata, superiore a sessanta minuti per i servizi di trasporto regionale o locale, o a trenta minuti per i servizi di trasporto pubblico svolti in ambito urbano, tranne che nei casi di calamità naturali, di scioperi e di altre emergenze imprevedibili, i passeggeri hanno comunque diritto al rimborso del prezzo del biglietto da parte del vettore. Il rimborso è pari al costo completo del biglietto al prezzo a cui è stato acquistato. Per i titolari di abbonamento, il pagamento è pari alla quota giornaliera del costo completo dell'abbonamento, fermo restando il rispetto delle regole di convalida secondo modalità determinate con disposizioni del gestore. Il rimborso è corrisposto in denaro, a meno che il passeggero non accetti una diversa forma di pagamento".

2007, n. 244 recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato” (finanziaria 2008).

Rispetto alla Pratica B) il contratto, pur presentando una sezione sulla informazione all’utenza coerente con il contesto di riferimento del 2007, prevede all’articolo 21, comma 4 la responsabilità dell’impresa di sottoporre alla Regione un programma di miglioramento della qualità anche nell’ambito dell’informazione all’utenza.

In tal senso si rileva una mancanza significativa: dal 2007 ad oggi, le modalità di informazione hanno raggiunto significativi livelli di capillarità sino alla informazione personalizzata sulle esigenze del singolo utente e livelli di tempestività sino al “*real time*”; gli strumenti di comunicazione contrattualmente garantiti dall’impresa rimangono invece quelli delle informazioni su supporto cartaceo.

Inoltre ancorché, come anzidetto, non sia possibile rinvenire specifiche violazioni del Reg. (CE) 1371/2007, le disposizioni ivi contenute possono essere assunte quale parametro per la valutazione della diligenza richiesta all’operatore e per la verifica dell’adeguatezza delle informazioni e dell’assistenza fornite all’utenza.

Si richiamano, a tal proposito:

- Articolo 7 “*Obbligo di fornire informazioni sulla soppressione di servizi*”⁴;
- Articolo 8 “*Informazioni di viaggio*”, paragrafo 1⁵ che obbliga l’impresa ferroviaria a fornire al passeggero, su richiesta, almeno le informazioni elencate nell’allegato II, parte I, tra le quali anche le “*attività che potrebbero interrompere o ritardare il servizio di trasporto*”;
- Articolo 16 “*Rimborso e itinerari alternativi*” in caso di ritardo all’arrivo previsto dal contratto di trasporto superiore ai 60 minuti, nonostante la frequenza elevata dei passaggi dei treni (10/15 minuti);
- Articolo 18 “*Assistenza*” che obbliga l’impresa ferroviaria ad informare i passeggeri della situazione dell’orario previsto di partenza e di arrivo non appena tale informazione è disponibile.

Laddove si manifestino disservizi (indipendentemente dalle cause), infatti, sorge, a carico dell’impresa ferroviaria, un dovere di informare il passeggero e di fornire adeguata assistenza.

Il Presidente
Andrea Camanzi

Dichiaro che il presente documento informatico è conforme all’originale cartaceo ed è firmato digitalmente ai sensi dell’art. 21 del d.lgs. n. 82/2005.

Il Presidente
Andrea Camanzi

⁴ “Le imprese ferroviarie, o se del caso le autorità competenti responsabili di un contratto di servizio pubblico ferroviario, rendono pubbliche, con mezzi adeguati e prima di attuarle, le decisioni di sopprimere determinati servizi”.

⁵ 1. (...) le imprese ferroviarie e i venditori di biglietti che offrono contratti di trasporto per conto di una o più imprese ferroviarie forniscono al passeggero, su richiesta, almeno le informazioni di cui all’allegato II, parte I, in relazione ai viaggi per i quali l’impresa ferroviaria in questione offre un contratto di trasporto.