

PEC

Tipi E-mail PEC
Da - - < federconsumatori-nazionale@pec.it >
A < pec@pec.autorita-trasporti.it >
Oggetto Note ART condizioni minime di qualità

Martedì 12-09-2017 15:59:00

Buongiorno, in allegato inviamo la
nota in oggetto.

Cordiali saluti

Bruno Albertinelli

Vice Presidente Federconsumatori

Federconsumatori Nazionale
Via Palestro, 11
00185 - Roma
Tel. +39 06 42020755
Fax +39 06 47424809
federconsumatori-nazionale@pec.it

PRIVACY

Le informazioni contenute in questo messaggio sono riservate e confidenziali. Il loro utilizzo Ã“ consentito esclusivamente al destinatario del messaggio, per le finalitÃ indicate nel messaggio stesso. Qualora Lei non fosse la persona a cui il presente messaggio Ã“ destinato, La invitiamo ad eliminarlo dal Suo Sistema ed a distruggere le varie copie o stampe, dandocene gentilmente comunicazione. Ogni utilizzo improprio Ã“ contrario ai principi del D.Lgs. 196/03 e alla legislazione europea (Direttiva 2002/58/CE). La Federconsumatori opera in conformitÃ al D.Lgs. 196/2003 ed alla legislazione europea.

Allegati:

note_ART_condizioni_minime_di_qualita.docx

Dati Tecnici:

smime.p7s testo_email.html message.eml sostitutiva.xml Daticert.xml

Roma, 12/9/2017

Prot. 106/2017/SS

Spett.le

AUTORITA' REGOLAZIONE TRASPORTI

a mezzo pec: pec@pec.autorita-trasporti.it

Oggetto: Osservazioni in ordine allo Schema di atto di regolazione recante le "Condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico, ai sensi dell'art. 37, comma 2, lettera d), del decreto legge 6 dicembre 2011 n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

In via generale si esprime apprezzamento per lo schema posto in consultazione, che verrà di seguito analizzato solo per gli aspetti che si ritengono migliorabili.

Lo schema in commento recepisce e ben attua le varie condizioni di qualità definite sia nella norma UNI – EN 13816 e sia nella Carta della Mobilità di cui al D.P.C.M. del 30 dicembre 1998 ed invero già obbligatorie e richiamate anche nella Delibera n. 49 del 2015 dell'Autorità al Prospetto n. 5, lettera d), quale "Contenuto Minimo dei contratti di servizio" e tuttavia mai tenute in considerazione neanche nei contratti di servizio stipulati successivamente all'emanazione della suddetta Delibera.

Allo stesso momento lo schema prevede più che condivisibili meccanismi di trasparenza sui dati del servizio, nonché un meccanismo di analisi dei possibili bisogni dell'utenza, non soddisfatti dalla programmazione.

Lo schema, tuttavia, è strutturato nel prevedere un ampio sistema di monitoraggio del servizio **affidato esclusivamente all'Ente affidante** ed ancorato unicamente ad un sistema di penali a cui è affidata la reale vincolatività delle regole emanande, **senza che sia previsto né un impatto del mancato rispetto delle CMQ sulla tariffazione all'utenza**

come invero già disciplinato nel sistema di *price cap* tariffario emanato dall'Autorità che aggancia l'aggiornamento della tariffa proprio a parametri quali-quantitativi del servizio, **né meccanismi di indennizzo diretto verso gli utenti**, che avrebbero un effetto sicuramente di maggiore immediatezza e deterrenza per le imprese affidatarie ed anche più corretto in termini regolatori (poiché a beneficiare del ristoro sarebbero i soggetti realmente lesi), meccanismi oggi probabilmente possibili sia grazie ai biglietti elettronici che grazie ai nuovi biglietti regionali origine/destinazione che, si ritiene, consentirebbero di poter risalire facilmente all'utilizzo da parte dell'utente di un treno affollato o che ha avuto un ritardo, o che è stato verificato non adeguato in termini di confort e di accessibilità alle informazioni, con conseguente diritto ad un equo ristoro.

Nel richiamare infine quanto già detto in sede di audizione, gli aspetti maggiormente problematici dello schema in consultazione sono pertanto, a parere della scrivente associazione, i seguenti:

- **Tempi chiari in ordine al recepimento nei contratti di servizio in corso delle C.M.Q. e previsione di un sistema di monitoraggio su tale aspetto da parte dell'Autorità;**
- **Coinvolgimento delle Associazioni dei Consumatori nel sistema di monitoraggio delle CMQ, come previsto dall'art. 2, comma 461 legge n. 244 del 2007**, in particolare lettere d) ed f);
- **Integrazione del rispetto delle CMQ con il sistema tariffario applicato all'utenza e/o previsione di meccanismi di indennizzo diretto verso gli utenti e abbonati del servizio effettivamente lesi, anche in alternativa all'applicazione di penali all'impresa affidataria;**
- **Raccordo della disciplina in esame con gli atti di programmazione del servizio, in particolare in riferimento al rispetto e all'aggiornamento triennale dei servizi minimi.**

Premesso quanto sopra si svolgono le seguenti osservazioni sugli specifici punti dello schema regolatorio.

1) NOTA INTRODUTTIVA

Come già anticipato in sede di audizione desta qualche preoccupazione per la scrivente Associazione la mancata precisazione dei tempi di applicazione della normativa, in particolare in riferimento al suo recepimento nei contratti di servizio già stipulati alla data di promulgazione della Delibera finale, nonché la mancata previsione da parte dell'Autorità di un sistema di monitoraggio volto a verificare il reale recepimento della normativa da parte degli Enti affidanti e delle imprese ferroviarie, anche in ordine ai nuovi affidamenti del servizio che si andranno a disporre dopo l'entrata in vigore del provvedimento.

Nella nota introduttiva dello schema posto in consultazione si prevede infatti che le Misure *“si applicano ai contratti di servizio affidati o sottoposti a revisione dopo l'entrata in vigore dell'atto di chiusura del presente procedimento, anche in esito a quanto disposto dall'articolo 2, comma 461, lettera c), della legge 24 dicembre 2007 n. 244”* (disciplina quest'ultima che, come noto, prevede l'adeguamento di concerto con le associazioni dei parametri qualitativi e quantitativi previsti nel contratto di servizio).

Sul punto va però precisato che in realtà la gran parte dei contratti di servizio (come verificabile anche dall'Autorità che ha acquisito copia dei contratti di servizio in corso) non applica la normativa prevista dalla finanziaria del 2008 relativa al coinvolgimento delle associazioni dei consumatori nel monitoraggio e nell'adeguamento del servizio, (prevedendo quasi sempre che lo stesso si svolga di concerto tra l'ente affidante e l'impresa affidataria) sicché lo stesso richiamo contenuto nell'inciso finale della disposizione sopra citata rischia di rimanere nella sostanza inoperativo.

Appare necessario a parere della scrivente associazione chiarire bene pertanto l'ambito di applicazione della normativa relativamente al richiamo alla *“revisione dei contratti di servizio”*, anche al fine, in effetti, di garantire la reale efficacia e applicazione delle disposizioni che rischierebbero invece, anche se ottime e ben disciplinate, di rimanere nella sostanza inattuate, come d'altronde già accaduto per lo stesso sistema del price cap tariffario previsto dalla Delibera dell'ART n. 49 del 2015 come “contenuto minimo” dei

contratti di servizio in qualunque modo affidati e tuttavia ad oggi inattuato, anche in contratti di servizio stipulati dopo l'entrata in vigore della normativa (così in Abruzzo e in Campania, per citare due esempi).

Appare pertanto necessario chiarire la tempistica della revisione dei contratti ai quali è collegata l'applicazione nel servizio in corso delle emanande condizioni minime di qualità del servizio.

Sul punto si segnala che l'articolo 19 del D.Lgs. n. 422 del 1997, all'ultimo comma, prevede la "revisione annuale" dei contratti di servizio, in tale disposizione citata per rendere conformi i contratti di servizio con le stesse previsione del decreto, disponendo che: *"I contratti di servizio in vigore alla data di entrata in vigore del presente decreto sono adeguati, per le parti eventualmente in contrasto con il presente decreto, in occasione della prima revisione annuale".*

Si chiede pertanto di specificare la portata annuale della revisione del contratto di servizio al quale è ricollegata l'applicazione delle condizioni minime di qualità o comunque specificare diversamente un tempo chiaro e ben definito entro il quale è obbligatoria la recezione dei parametri nei contratti in corso.

Allo stesso momento si chiede di aggiungere, sempre in conclusione della Nota introduttiva o dell'articolo dove sarà definito l'ambito di applicazione della normativa, un richiamo a quanto previsto dalla lettera l) dell'art. 37, comma 2 del d.l. n. 201/2011 e alla lettera f) del comma 3 della medesima disposizione e quindi all'applicazione di sanzioni nel caso di mancato tempestivo adeguamento da parte degli Enti affidanti e delle Imprese ferroviarie dei parametri di qualità del servizio a quanto sarà previsto dall'autorità, prevedendo, alla stregua di quanto già previsto in alcuni passaggi dello stesso schema in consultazione (come ad esempio in tema di controllo dei livelli di trasparenza del servizio) un Sistema di Monitoraggio da parte dell'Autorità volto al controllo dell'adeguamento dei contratti in corso e oggetto di nuovo affidamento ai parametri di qualità minimi ora definiti.

MISURA 1)

Quesito 1:

All'interno dei parametri di qualità del servizio manca un riferimento alla "velocità commerciale", indicatore tra i più apprezzati dai cittadini e che andrebbe così a integrarsi con il parametro della puntualità. Si ritiene opportuno pertanto inserire tra i criteri di qualità l'eventuale miglioramento del servizio in termini non solo di puntualità, ma anche di velocità, incoraggiando lo sviluppo, ove possibile e tenendo conto delle condizioni infrastrutturali esistenti, della stessa nel corso dell'affidamento.

Quesito 2:

Si propone di integrare la definizione delle Condizioni Minime di Qualità del servizio con il sistema di tariffazione e aggiornamento delle tariffe applicabili all'utenza da parte dell'impresa affidataria, come regolamentato dalla Misura 19 della Delibera ART n. 49 del 2015 dell'ART.

Il sistema delineato nella Delibera ART n. 49 prevede infatti che le tariffe applicate all'utenza siano determinate a partire dalla tariffa dell'anno precedente (T_{t-1}) aumentata dell'inflazione (P_t) e della differenza tra i parametri di qualità rispetto all'annualità precedente ($Q_t - Q_{t-1}$), di talché all'aumentare dei parametri di qualità è consentito procedere ad un corrispondente e ponderato aumento della tariffa anche oltre il parametro inflattivo, mentre nel caso di riduzione del livello qualitativo del servizio si determinerebbe necessariamente un abbassamento tariffario, così venendosi a creare una virtuosa corrispondenza tra livello tariffario e qualità del servizio reso (sempre però all'interno di un predeterminato tasso massimo – "price cap" – di aumento tariffario definito all'inizio dell'affidamento).

Alla stregua delle presente regolazione sembra pertanto opportuno agganciare le due disposizioni, valorizzando anche sotto questo profilo i parametri di qualità del servizio ora definiti, al fine di realizzare, nell'ottica già perseguita dalla precedente regolazione, un meccanismo di reale deterrenza a carico dell'impresa affidataria.

Quesito 4

Si propone di integrare i criteri di cui al punto 7 con un riferimento alla “*fruibilita' dei servizi da parte degli utenti per l'accesso ai vari servizi amministrativi, sociosanitari e culturali*”, ai sensi di quanto previsto dall’art. 16 del D.Lgs. n. 422 del 1997 comma 1 lettera c).

Quesito 5

In ordine alla possibile di “differenziare” i parametri qualitativi del servizio reso a seconda dell’importanza delle varie tratte e/o stazioni del servizio si chiede di prevedere, in tali casi, l’obbligo all’emanazione di un sistema di miglioramento degli indici di qualità nel corso dell’affidamento (sulla falsariga di quanto già previsto D.P.C.M. del 30 dicembre 1998) volto a garantire l’obbligo a carico dell’azienda del raggiungimento delle condizioni minime di qualità entro un tempo certo e comunque prima della scadenza dell’affidamento.

MISURA 2

Quesito 1

Si condivide il riferimento operato dalla Misura in commento all’adeguamento del servizio offerto mediante il richiamo agli atti di programmazione facenti capo agli Enti affidanti, nonché l’integrazione del controllo della rispondenza del servizio programmato ai bisogni dell’utenza mediante il parametro della domanda effettiva di mobilità come emergente dalla consuntivazione di cui alla Misura 6 dello schema regolatorio.

Si chiede tuttavia di aggiornare il comma 2 della Misura in commento aggiungendo un richiamo specifico a quanto previsto dall’art. 2, comma 461 lettera c) de f) della legge n. 244 del 2007, così richiamando l’obbligo da parte dell’ente affidante di coinvolgere le Associazioni dei Consumatori e definire, di concerto con le stesse, gli interventi di adeguamento del servizio anche rispetto alle carenze risultanti dall’analisi della domanda effettiva di mobilità, particolarmente utile se incrociata con i reclami, le lamentele e le richieste raccolte presso l’utenza dalle varie Associazioni.

MISURA 3

Quesito 1

In riferimento alla periodicità della valutazione dei livelli quantitativi e qualitativi del servizio si chiede di modificare la stessa raccordandola con quanto previsto dall'art. 14, comma 3 del Decreto Legislativo n. 422 del 1997, che prevede la cadenza triennale della definizione dei Servizi Minimi dell'utenza, sede privilegiata questa ove devono andare a confluire, con la cadenza definita dal legislatore, i dati effettivi del servizio ed il controllo e la necessità di adeguamento dello stesso.

Quesito 3

In riferimento al Piano di Accesso ai dati si condivide l'impostazione adottata, volta a realizzare un maggiore meccanismo di controllo pubblico e di trasparenza dei dati, invero oggi problematico per la difficoltà di reperire con chiarezza sia gli atti programmati degli Enti affidanti (in particolare in relazione ai servizi minimi) sia gli stessi allegati dei contratti di servizio.

A parere della scrivente associazione il meccanismo può conseguire una sua maggiore efficacia ove renda maggiormente chiara e verificabile anche la conoscenza dei servizi minimi garantiti all'utenza come definiti (ed eventualmente triennalmente revisionati) dall'Ente appaltante, nonché rendendo maggiormente trasparente il piano di investimenti programmato all'inizio dell'affidamento ed il controllo sui meccanismi di efficienza e contenimento della spesa (essendo, invece, opportunamente garantito il controllo sulle penali applicate all'affidataria dal meccanismo disciplinato alla successiva Misura 14).

Pertanto si propone di integrare l'elenco di cui al comma 7 con i seguenti documenti:

- "Piano dei Servizi Minimi" definito ai sensi dell'art. 16 del D.Lgs. n. 422 del 1997 dall'Ente affidante con indicazione delle corse e orari garantite sulle varie tratte affidate;

- “Piano degli investimenti programmato nel contratto di servizio”, ai sensi di quanto previsto dalla Misura n. 17 e Prospetto n. 5 lettera p) della Delibera ART 49 del 2015. Una simile disposizione andrebbe ad integrarsi con quanto previsto alla successiva Misura 14 comma 1 lettera a) dello schema in commento, permettendo così un controllo sulla rispondenza tra quanto effettuato e quanto programmato, vitale per la trasparenza e il buon funzionamento del servizio;
- “Relazione sul rispetto dei meccanismi incentivanti e di riduzione crescente della spesa”. A tal fine si segnala come il tema del controllo sulla spesa e della riduzione dei costi del servizio rappresenti un tema centrale per i consumatori, in ordine alla efficienza della gestione e alla tenuta sul lungo periodo del servizio. Tale argomento ha ricevuto una sua regolamentazione nel citato meccanismo di price cap definito dalla Misura 19 della Delibera n. 49 del 2015, lì dove si prevede un sottostante meccanismo di subside cap crescente, nonché in base a quanto previsto nel Prospetto n. 5 della medesima Delibera, ove alla lettera r) si prevede la definizione di meccanismi incentivanti a carico della impresa affidataria. Nello schema in commento alla Misura n. 14 si prevede unicamente il riferimento al parametro della coverage ratio (ovvero al miglioramento del dato del ricavo tariffario) senza invero citare anche il contemporaneo obbligo al mantenimento ed al contenimento della spesa. Sembra pertanto opportuno inserire tra i documenti consultabili anche la trasparenza in ordine al rispetto del meccanismo incentivante in questione, prevedendo la pubblicizzazione di una Relazione sul rispetto del subside cap o comunque del parametro di controllo della spesa definito nel contratto di servizio.

MISURA N. 7

Quesito 1 e 6

In ordine al sistema di verifica e monitoraggio dei parametri qualitativi del contratto va in primis richiamato quanto previsto dall’articolo 2, comma 461 della legge n. 244 del 2007, lettera d) ed f), lì dove, in particolare, si dispone la: “*d) previsione di un sistema di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri fissati nel contratto di servizio e di*

quanto stabilito nelle Carte della qualità dei servizi, svolto sotto la diretta responsabilità dell'ente locale o dell'ambito territoriale ottimale, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori ed aperto alla ricezione di osservazioni e proposte da parte di ogni singolo cittadino che può rivolgersi, allo scopo, sia all'ente locale, sia ai gestori dei servizi, sia alle associazioni dei consumatori;".

A tal fine ed in relazione al monitoraggio di tutti i parametri di qualità del servizio in commento si richiama la necessità di prevedere che il controllo degli stessi, nelle diverse modalità previste dallo schema in commento (controllo dati automatici, verifica manuale, verifica successiva a campione, ispezioni) non avvenga mediante un Sistema di Monitoraggio affidato esclusivamente alla presenza dell'Ente affidante e dell'impresa affidataria ma, alla stregua di quanto previsto dalla disposizione legislativa sopra citata, avvenga mediante la presenza e la partecipazione, contestualmente all'Ente affidante e nei vari momenti in cui questo è chiamato a verificare, anche delle Associazioni dei consumatori.

A tal fine va segnalato come l'apertura di tale controllo anche alla partecipazione delle associazioni dei consumatori realizza, infatti, nell'ottica del legislatore la finalità di una maggiore trasparenza del servizio ed una maggiore efficacia del meccanismo di controllo.

Tale previsione era stata d'altronde già richiamata dall'Autorità nella Delibera n. 49 del 2015 alla Misura n. 17 e allegato Prospetto n. 5, lettere f) e g).

Tuttavia, come l'Autorità può agevolmente verificare tramite un'analisi dei contratti in vigore assunti in sede di pre-istruttoria, i contratti di servizio prevedono Sistemi di Monitoraggio dei parametri quali-quantitativi del servizio definiti in contratto chiusi e con la partecipazione unicamente dell'ente affidante e della impresa ferroviaria.

Appare pertanto gravemente manchevole lo schema in commento nella parte in cui, in tutte le modalità di rendicontazione, verifica e controllo delle Condizioni Minime di qualità ora definite, non prevede che le stesse avvengano con l'obbligatoria partecipazione, accanto all'Ente affidante e nel momento in cui lo stesso opera, delle associazione dei consumatori.

Tale considerazione va pertanto egualmente estesa in ordine ai vari sistemi di monitoraggio dei parametri del servizio previsti dallo schema in commento alle Misure 9, 13, 17, 19 e 25.

MISURA n. 10

Si condividono i livelli di informazioni definiti. Si ritiene tuttavia opportuno integrare gli stessi e/o eventualmente modificarli come segue:

- Richiamo diretto e anche sintetico ai diritti di passeggeri in caso di ritardi e soppressioni.
- Sistema di indennizzo previsto per gli abbonati in caso di ripetuti ritardi e soppressioni ai sensi dell'art. 17 del Regolamento Europeo 1371 del 2007, comma 1 secondo periodo.
- Eventuali sistemi di indennizzo diretto all'utenza previsti nel caso di mancato rispetto delle Condizioni minime di Qualità del servizio che si vorrà prevedere in base a quanto sopra detto e che di seguito si riprenderà.

MISURA n. 16

Si chiede di integrare gli indicatori in commento mediante un richiamo alla previsione di meccanismo di risoluzione alternative delle controversie con gli utenti. Per quanto attualmente non obbligatorio nel servizio in esame il tema dei meccanismi conciliativi rappresenta sicuramente uno standard importante per l'utenza che può coadiuvare il sistema del semplice reclamo.

Infine si chiede di istituire ai sensi della lettera e) del più volte citato articolo 2 comma 461 una verifica annuale dei tipi di reclamo, anche per potenziare il controllo dell'effettivo rapporto con la clientela e verificare i numeri e i casi più assidui di disagi.

Misure n. 9, 13, 17, 19 e 25.

A conclusione delle osservazioni sinora espresse in ordine allo schema in commento, si vuole riprendere quanto all'inizio richiamato relativamente alla possibilità di prevedere **forme di indennizzo diretto a favore degli utenti nel caso di mancato rispetto delle Condizioni Minime di Qualità** in termini di sovraffollamento, puntualità e regolarità, pulizia e comfort, informazioni e accessibilità commerciale, accessibilità dei mezzi.

Anche per la storica difficoltà di risalire alla presenza di un utente sul treno sovraffollato piuttosto che in ritardo, i parametri di qualità del servizio sono stati da sempre oggetto di sanzione mediante l'applicazione di un meccanismo di penali applicate dall'ente affidante, teso così ad operare un ristoro alla comunità nel suo complesso e/o a tutti gli utenti fruitori del servizio nei casi, invero non rari, in cui le stesse penali venissero riutilizzate nel finanziamento del servizio di trasporto.

Tale sistema, tuttavia, anche se molto spesso l'unico possibile stante la difficoltà di un utente di "provare" il danno subito e/o la riferibilità a se stesso del mancato rispetto delle condizioni minime di qualità da parte del gestore, è certamente meno corretto in termini teorici (poiché non ristora chi ha in effetti subito l'inadempimento) ma soprattutto ha ed ha avuto una minore capacità di deterrenza rispetto ad un sistema di indennizzo immediato ed effettivo a favore della clientela.

In tal senso va sottolineato come gli attuali sistemi di bigliettazione elettronici o origine/destinazione e con validità limitata consentirebbero di prevedere meccanismo di indennizzo a favore del singolo utente leso, con ciò realizzando un effetto finale deterrente sicuramente maggiore.

A tal fine potrebbe prevedersi l'obbligo di pubblicizzazione da parte dell'impresa affidataria sul proprio sito e sui vari canali di vendita di una specifica e riscontrata violazione delle condizioni di qualità, a cui consegue la possibilità per gli utenti di quel viaggio che si dimostrino in possesso di biglietto orario per la tratta in questione di accedere a un meccanismo di indennizzo diretto o tramite bonus biglietti.

Si è consapevoli della difficoltà di un simile modello di gestione del servizio, ma al contempo si sottolinea la maggiore deterrenza e correttezza di un sistema che, soprattutto

ove ricollegato a dati automatici sia nel riscontro della violazione (ad es. sovraffollamento e ritardo) sia nella dimostrazione del possesso del biglietto da parte dell'utente (ad es. biglietto elettronico, nuovi biglietti regionali), realizzerebbe una compensazione più corretta e probabilmente un indiretto miglioramento del servizio sul lungo periodo di quello che il sistema di penali, già da tempo in vigore, è riuscito a realizzare nel trasporto locale.