



CONFERENZA DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME

17/131/CR07d/C4

**CONTRIBUTO DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE ALLA
CONSULTAZIONE PUBBLICA DELL'AUTORITÀ DI
REGOLAZIONE DEI TRASPORTI SULLO SCHEMA DI ATTO DI
REGOLAZIONE RECANTE "CONDIZIONI MINIME DI
QUALITÀ DEI SERVIZI DI TRASPORTO PASSEGGERI PER
FERROVIA, NAZIONALI E LOCALI, CONNOTATI DA ONERI DI
SERVIZIO PUBBLICO**

Roma, 21 settembre 2017

Premessa

Con le precedenti consultazioni dell’Autorità di Regolazione dei Trasporti relative al tema degli **Appalti** (2014) e al tema dei **Canoni di Accesso alle Infrastrutture Ferroviarie** (2015), anche nel caso della consultazione pubblica che l’Autorità ha avviato nel luglio di quest’anno sulle **Condizioni minime di qualità nei Servizi di Trasporto Pubblico ferroviario** le Regioni e le Province autonome hanno voluto elaborare un contributo comune che mettesse in evidenza, per ciascuno dei punti della deliberazione n. 88/2017, le considerazioni generali e le proposte di modifica globali condivise a livello nazionale, lasciando alle singole Regioni e Province autonome la possibilità di rispondere, eventualmente, autonomamente con contributi più puntuali e dettagliati.

Il presente documento contiene, quindi le considerazioni di carattere generale.

Introduzione

Lo “Schema di atto di regolazione proposto dall’ART definisce le condizioni minime di qualità da recepirsi nei contratti di servizio connotati da obblighi di servizio pubblico, individuando molto precisamente un elevato numero di indicatori – oltre 30 – come qui di seguito riepilogato.

- Indicatori di qualità (comprensivi di frequenza e metodo di calcolo) e relativi livelli minimi (soglie) da rispettare, ovvero:
 - Numero di treni non affollati
 - Regolarità dei treni
 - Regolarità dei passeggeri
 - Puntualità dei treni a 5 e 15 minuti
 - Puntualità dei passeggeri a 5 e 15 minuti
 - Informazioni prima del viaggio
 - Informazioni durante il viaggio
 - Informazioni a bordo
 - Pubblicazione delle Informazioni
 - Stazioni con adeguato sistemi di vendita
 - Funzionamento canali di vendita web/app/mobile
 - Riparazione guasti self-service e convalidatrici
 - Risposta ai reclami
 - Pulizia delle stazioni
 - Pulizia dei treni
 - Funzionamento impianti AC e WC di bordo
 - Numero e disponibilità di corse accessibili
 - Treni con porte funzionanti e accessibili alle bici
 - Stazioni con servizi PRM e accessibili in autonomia
 - Treni con avvisatori acustici
 - Vigilanza a bordo treno
 - Denunce alle Autorità di Pubblica Sicurezza

- Piani d’azione/adempimenti di pubblicazione per gli enti affidanti o gestori dei servizi
 - Piano di Accesso ai Dati
 - Piano di intervento per la predisposizione di adeguati servizi sostitutivi
 - Piano Operativo dell’Accessibilità
 - Piano Operativo di sicurezza e controlleria

Tutte le misure dovranno essere applicate ai contratti di servizio affidati o sottoposti a revisione dopo l’entrata in vigore del procedimento oggetto di Consultazione ed hanno effetto anche su:

- Carte della qualità dei servizi
- atti di programmazione dei servizi di trasporto
- accordi giuridicamente vincolanti/contratti tra impresa ferroviaria (IF), gestore dell’infrastruttura (GI) o Enti affidanti (EA)

Le misure proposte dall’Autorità di Regolazione dei Trasporti nello schema di atto di regolazione recante “Condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia, nazionali e

locali, connotati da oneri di servizio pubblico” rappresentano senza dubbio un significativo strumento per il miglioramento dei processi che regolano la programmazione, erogazione e valutazione delle prestazioni di qualità dei servizi di trasporto pubblico ferroviario: esse presentano aspetti di notevole rilievo ed interesse, avendo a base le esperienze, svolte e in corso, di gestione della qualità presenti in tutti i principali contratti di servizio vigenti in Italia, ed andando quindi a tutti gli effetti a costituire strumento immediatamente operativo per i contratti che avranno esito successivamente alla sua entrata in vigore.

Alla base della proposta vi è il processo di unificazione dei principali indicatori di qualità – regolarità, puntualità, comfort, pulizie, PRM, ecc. – e la definizione delle modalità per la loro verifica e monitoraggio, mediante responsabilizzazione delle IF (certificazione dei dati), degli EA (controllo attraverso strutture dedicate), ed il pieno coinvolgimento delle associazioni dei consumatori, il tutto con l’obiettivo di garantire maggiore omogeneità nelle condizioni di qualità per gli utilizzatori dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia.

Di particolare rilievo, la definizione di un “Piano di Accesso al dato”, il coinvolgimento delle Associazioni di consumatori e utenti nel controllo dei livelli di qualità erogati e percepiti, la definizione dei criteri per lo svolgimento di indagini sulla qualità attesa e percepita del servizio, i criteri per la quantificazione e l’applicazione delle penali da commisurarsi oltre che alla gravità della inadempienza rilevata, anche al numero dei viaggiatori coinvolti e al peso economico del contratto nel suo insieme.

Premesso quanto sopra, stante il complesso quadro di relazioni tra Enti affidanti, Gestori delle infrastrutture, Imprese ferroviarie e Utilizzatori dei servizi, le Regioni e Province Autonome propongono di seguito alcune osservazioni generali allo Schema di atto di regolazione, con l’obiettivo di contribuire alla resa operativa del documento, avvalendosi in questo dell’esperienza sin qui maturata nella gestione dei Contratti di Servizio da parte delle Regioni, per quanto riguarda in particolare gli oneri e le attività di propria competenza in qualità di Enti Affidanti.

Considerazioni e proposte di carattere generale

1. Sul sistema di verifica e monitoraggio

Premesso che è assolutamente condivisibile la volontà espressa dall'azione ART di abbattimento dei costi delle inefficienze di sistema, che, nel caso delle carenze qualitative dell'offerta, si ripercuotono direttamente sugli utenti, condizionandone in modo decisivo la loro fedeltà al servizio pubblico, si rileva come tale obiettivo non possa prescindere da uno sviluppo ed implementazione nel tempo delle strutture degli EA preposte ai controlli ed al monitoraggio del sistema, al fine di renderle perfettamente efficienti ed organizzate e in grado di garantire il rispetto dei livelli programmati di qualità del servizio.

In conseguenza della applicazione, a valere dai contratti in corso di stipula, delle nuove misure proposte, per la loro articolazione e complessità, si possono determinare:

- la necessità di adeguamenti e potenziamenti anche consistenti delle attuali strutture regionali, con tempi e oneri a carico della PA non congruenti;
- un notevole appesantimento della fase di negoziazione contrattuale tra EA e IF, in presenza di un impatto economico sul contatto non quantificabile (in assenza di esempi precedenti di riferimento) ma presumibilmente rilevante sia per IF che per EA.

Si chiede pertanto di prevedere una semplificazione del sistema di monitoraggio o, in alternativa, una applicazione graduale di tali meccanismi, in tutto o in parte, tale da consentire di giungere alla applicazione a regime in modo progressivo, consentendo agli EA di adeguare le proprie strutture e i propri sistemi di controllo e, al contempo, di sperimentare l'applicazione del sistema.

2. Sul necessario adattamento delle misure in relazione della dimensione aziendale e del servizio

Il tema della complessità e della sostenibilità delle misure si propone in particolare nei casi in cui l'IF non abbia dimensione "nazionale" ed il servizio di riferimento sia quello, più limitato, gestito da imprese locali (ex concesse / governative).

La proposta di indicatori della qualità e delle misure per la verifica e il monitoraggio dovrebbe tenere conto della dimensione del servizio e dell'impresa di riferimento; l'ipotesi proposta sembra attagliarsi ad una dimensione "nazionale" dell'IF, meno alla dimensione locale notevolmente ridotta (per livello di servizio, organizzazione, presenza di personale, dotazioni tecnologiche) di molte altre imprese.

Il livello delle prestazioni richieste e le attività di controllo / monitoraggio delle stesse, se rapportate alla dimensione di alcuni servizi di trasporto locale, rischiano di apparire sproporzionati rispetto ai livelli di servizio conseguibili, per i quali i risultati attesi con il provvedimento in oggetto risulterebbero in molti casi fuori portata, in assenza di investimenti oggi improponibili.

Si chiede di prevedere una semplificazione delle prescrizioni, sia in tema di livelli / obiettivo da raggiungere sia in tema di azioni di verifica e monitoraggio, a favore di una gestione del servizio efficiente ed equilibrata commisurata alla dimensione del servizio.

3. Sulla sostenibilità del livello degli indici richiesti; livelli minimi e livelli obiettivo e loro verifica nel tempo

La Misura 1 “*Condizioni minime di qualità e loro criteri di applicazione; obblighi di servizio pubblico* dispone che gli indicatori prevedano livelli minimi di qualità offerta e di prestazione “*tenendo conto delle caratteristiche territoriali, socio-economiche e temporali di domanda e delle caratteristiche territoriali dell’offerta, incluse quelle infrastrutturali all’interno di ciascun bacino di mobilità di riferimento per i servizi oggetto di affidamento, oltre che del grado di vetustà del materiale rotabile...*”; gli stessi livelli “*sono sottoposti a una valutazione periodica, ad intervalli pari a cinque anni ovvero alla metà della durata del contratto di servizio, ove questa sia inferiore a dieci anni.*”

Tuttavia una parte consistente di indicatori proposti ammettono valori soglia molto severi (100% in molti casi, 98% nel caso della puntualità nelle fasce pendolari pur ammettendo in questo caso deroghe “*ove sussistano fattori ostativi adeguatamente documentati non attribuibili a responsabilità dell’IF ovvero non dovute a inefficienze nella gestione e organizzazione dei fattori produttivi sotto il controllo della stessa e/o dove venga adottato un piano di miglioramento al fine di raggiungere le predette soglie minime entro il primo periodo regolatorio del contratto.*” (Misura 8.28)

Ciò presenta due aspetti problematici: il primo è che questi valori non lasciano spazio a progressioni e prospettive di miglioramento nell’arco di validità dei contratti.

Il secondo aspetto è legato all’equilibrio economico dei contratti: la qualità del servizio è condizionata in primis dalle condizioni e dalla vetustà del materiale rotabile e dal suo rinnovo, oltre che dalle caratteristiche dell’infrastruttura, il cui adeguamento / potenziamento / rinnovo sono in carico al GI / GS; di conseguenza appare quanto meno forzato imporre *ab origine* nei contratti, livelli di qualità conseguibili in molti casi solo a seguito di importanti investimenti in materiale rotabile e infrastruttura; ovvero questo imporrebbe piani di investimento non congrui con le previsioni di equilibrio economico dei contratti (PEF).

Alla luce di quanto sopra, dato che la sottoscrizione di un contratto di servizio non può prescindere dall’equilibrio economico dello stesso, in coerenza con quanto previsto alla Misura 1, **si chiede di valutare una rimodulazione degli indicatori qualitativi minimi da porre a base per la sottoscrizione del contratto, rendendo gli indicatori minimi / obiettivo flessibili nei diversi contratti, da definirsi sulla base della serie storica dei risultati raggiunti negli anni precedenti e di condizioni oggettive verificate, prevedendone al contempo una progressiva crescita negli anni, in particolare per gli indicatori prestazionali, con obiettivi che IF dovrà raggiungere nel tempo ai fini di un auspicabile miglioramento della qualità del servizio.**

Si chiede altresì di prevedere che le valutazioni periodiche sugli indicatori possano avvenire anche in tempi più ravvicinati dei 5 anni proposti (ad es. 2 - 3 anni) ovvero che tali periodi siano considerati come tempi massimi, per favorire un adeguamento tempestivo degli stessi indicatori a situazioni di rapido mutamento a seguito di eventi programmati o no che abbiano inciso sul livello qualitativo dell’offerta, sia in crescita (ad es. in presenza di nuovo materiale rotabile, di trasformazioni infrastrutturali, di innovazioni tecnologiche di rete (apparati, elettrificazione, ecc.), sia in diminuzione (per allineare i livelli del servizio a situazioni evidentemente ed improvvisamente degenerate per effetto di cause esterne e imprevedibili quali ad es. frane, dissesti idrogeologici, situazioni di calamità naturale, ecc.).

4. Sulla applicazione del metodo proposto per il calcolo delle penali

Si rileva una estrema complessità per il calcolo delle penali, in particolare nelle situazioni riferibili ad eventi che si susseguono con periodicità e frequenza elevate, come lo scostamento d’orario o le soppressioni.

L’algoritmo proposto, infatti, divide la penale applicabile (in tutte le situazioni) in due parti, la prima – *a misura* – riferita al danno prodotto in relazione al numero dei passeggeri interessati dal disservizio, la

seconda – *a corpo* – in relazione al livello di scostamento dall'indicatore programmato.

Tale modalità (che nei principi è pienamente condivisibile) applicata ad esempio ai ritardi dei treni circolanti per ciascuna linea in un dato periodo di tempo, comporta difficoltà operative rilevanti, dovendosi applicare l'algoritmo proposto al singolo treno, valutando e comparando per ciascuno di essi la gravità del ritardo e il numero dei viaggiatori coinvolti (discesi) in tutte le stazioni di interesse (non solo a destino) oltre al ricavo medio (regionale) per viaggiatori, calcolando poi la penale come sommatoria della penale a misura e a corpo (secondo lo schema indicato in relazione - pag.15) ovvero, nel caso della puntualità, applicando quella più elevata e infine facendo la sommatoria delle penali relative a ciascun treno circolato nel periodo, su ciascuna linea di riferimento.

Alla luce di quanto sopra si chiede di ridurre la complessità di computazione delle penali, semplificandone il meccanismo di calcolo, in considerazione anche della numerosità dei casi che si possono presentare in talune situazioni come per le inadempienze relative ai livelli di prestazione, prevedendo allo stesso tempo una gradualità di applicazione al fine di ridurre l'impatto organizzativo - economico.

5. Sulla rilevazione dei passeggeri saliti / discesi

Alcuni indicatori proposti per la misurazione delle condizioni minime di qualità sono basati e/o utilizzano il numero di viaggiatori effettivamente trasportati, così da poter meglio valutare le performance del servizio sul numero di persone effettivamente coinvolte. Condividendo tale principio, va tuttavia precisato che – affinché tale criterio possa essere utilizzato senza contestazioni tra le parti – è necessario certificare tutti i processi relativi alla rilevazione dei passeggeri saliti e discesi dai treni ovvero definire in maniera univoca responsabilità, metodi e controlli di tutte le fasi del rilievo (in particolare la fase di rilievo sul campo).

Si chiede di definire in modo univoco le modalità di rilevazione dei passeggeri saliti / discesi e certificazione dei relativi processi.

6. Sulla classificazione delle cause di ritardo / soppressione

Per la misurazione delle performance relative alla puntualità e regolarità del servizio, il Documento ART si ricollega ad una classificazione delle cause di ritardo e/o soppressione (Circolare Operativa RFI n.269) utilizzata per disciplinare e attribuire le cause tra Impresa Ferroviaria e RFI nell'ambito del cosiddetto *Performance Regime*. Dovendo tuttavia misurare gli impatti e definire soglie anche per gli utenti dei servizi, appare più opportuno in quest'ambito rivedere e riclassificare le cause di ritardi e soppressioni, in particolare entrando nel merito delle 'cause esterne' che vengono automaticamente escluse dal calcolo degli indici.

In presenza di Gestori di Infrastruttura diversi da RFI, che non utilizzano la classificazione adottata dalla COP 269, tale classifica deve comunque essere effettuata ex novo.

Si chiede di prevedere una riclassificazione delle cause per l'attribuzione dei ritardi / soppressioni ai fini delle CMQ.

Più in generale si osserva che ad oggi si registra un uso eccessivo dell'attribuzione dei ritardi a *cause esterne*, in particolare quelle legate al normale andamento meteo. Per risolvere in via definitiva il problema, mettendosi effettivamente nell'ottica dell'utente, è possibile **utilizzare indici di puntualità**

"percepiti", senza esclusione di cause. Si ritiene opportuno che l'atto di regolazione contempli la possibilità di adottare in via preferenziale questi indici, ovviamente previa revisione delle soglie, che non possono essere le stesse degli indici con esclusione di cause.

7. Sulla fornitura dei dati di circolazione

I sistemi informativi di RFI (cd Piattaforma Integrata di Circolazione) e di una parte degli altri gestori dell'infrastruttura sono oggi in grado di misurare ed elaborare automaticamente gli indici di puntualità e regolarità, così da fornire misurazioni come parte 'terza' rispetto all'Impresa Ferroviaria.

Per continuare a mantenere tale terzietà e non gravare gli Enti Affidanti di ulteriori oneri, **si chiede di precisare che i nuovi indicatori di puntualità e regolarità siano elaborati e forniti direttamente dal Gestore dell'Infrastruttura.**

8. Sul Piano di intervento per i servizi sostitutivi

L'introduzione di uno specifico Piano di intervento per la predisposizione di adeguati servizi sostitutivi, di cui gli utilizzatori possano essere messi preventivamente a conoscenza è senza dubbio un segnale importante; occorre pertanto che Ente affidante e Impresa ferroviaria definiscano nei dettagli, linea per linea, le regole di ingaggio di tale piano affinché tale Piano possa fornire soluzioni di trasporto efficaci e non inefficienti.

Per quanto sopra si chiede di prevedere una più dettagliata definizione delle regole di ingaggio del Piano d'Intervento per i servizi sostitutivi.

9. Sulla complessità delle definizioni e algoritmi per il calcolo degli indici e delle penali

Ancorché corrette, le definizioni presenti nello Schema di atto di regolazione e nella Relazione (calcolo delle penali), si avvalgono di algoritmi estremamente complessi e di difficile applicazione.

Per le conseguenze anche in termini economici che comportano nella economia dei contratti, sarebbe auspicabile prevedere delle simulazioni nella applicazione ed esempi applicativi per ciascuna delle voci previste.

Si chiede pertanto di completare il testo dello Schema e della Relazione con esemplificazioni applicative degli algoritmi proposti, in riferimento alle singole proposte, sia nelle definizioni degli Indicatori, sia nella quantificazione delle penali.

10. Sull'interazione con il Gestore dell'infrastruttura, in particolare nelle stazioni

Buona parte della Misura riferita alla disponibilità di informazioni aggiornate nelle stazioni è in capo all'Impresa di trasporto, ma è talvolta condizionata dall'indisponibilità di adeguati spazi (in capo al Gestore dell'Infrastruttura o Stazione); parrebbe opportuno – affinché tale misura possa essere applicata efficacemente – prevedere anche **indicatori che misurino la disponibilità di spazi adeguati per l'affissione di avvisi** e modificare in tal senso il Contratto di Accesso all'infrastruttura. Altre misure sono in capo all'Impresa di trasporto, ma sono condizionate dalla disponibilità di servizi o dotazioni nelle stazioni; anche in tal caso parrebbe opportuno prevedere meccanismi in grado di intervenire e modificare il Contratto di Accesso all'infrastruttura.

11. Sull'affollamento

L'indicatore proposto nelle misure 6 e 7 è in grado di misurare solo il livello di qualità 'programmata', ma le composizioni dei treni che effettivamente e giornalmente vengono poste in servizio possono essere sensibilmente differenti rispetto a quanto programmato, proprio in termini di posti offerti.

Si ritiene indispensabile calcolare l'affollamento utilizzando il numero di posti a sedere reali e/o prevedere un ulteriore indicatore che misuri il rispetto delle composizioni programmate, calcolando eventualmente il maggiore o minore numero di posti offerti, con frequenza di monitoraggio giornaliera.