

18/62/CR7a/C4

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

Introduzione

Il presente contributo alla consultazione pubblica di cui in oggetto, viene proposto dalle regioni aventi nelle loro competenze la programmazione e la gestione dei servizi di trasporto passeggeri via mare di collegamento con le isole minori, connotati da oneri di servizio pubblico, funzioni loro trasferite unitamente alle risorse per la gestione, con il decreto legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito nella Legge n. 166 del 20 novembre 2009 recante all'art.19ter “*Disposizioni di adeguamento comunitario in materia di liberalizzazione delle rotte marittime*”.

Lo “*Schema di atto di regolazione recante Condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri via mare, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico*” proposto dall'ART definisce le condizioni minime di qualità da recepirsi nei contratti di servizio connotati da obblighi di servizio pubblico, individuando, analogamente a quanto regolamentato con Delibera 16/2018 per il trasporto ferroviario, indicatori di qualità (comprensivi di frequenza e metodo di calcolo) e relativi livelli minimi (soglie) da rispettare, sistema di penali da applicare, piani d'azione/adempimenti per gli enti affidanti o le Compagnie di Navigazione, è previsto che tutte le misure trovino applicazione:

- ai contratti di servizio i cui “*bandi di indizione della procedura di affidamento siano pubblicate successivamente l'entrata in vigore del presente atto*”
- ai contratti di servizio già stipulati “*anche in esito a quanto disposto dall'articolo 2, comma 461, lettera c), della legge 24 dicembre 2007, n. 244, alla revisione dei contratti di servizio al termine del periodo regolatorio in data successiva a quella di entrata in vigore del presente atto, laddove prevista nei contratti di servizio già stipulati alla data di entrata in vigore della delibera di adozione del presente atto*”.

Le Misure avranno altresì effetto:

- a) sulle Carte della qualità dei servizi passeggeri via mare;
- b) sugli atti di programmazione dei servizi di trasporto.

Le misure rappresentano, come nel caso delle misure adottate per i servizi ferroviari un significativo strumento per il miglioramento dei processi che regolano la programmazione, erogazione e valutazione delle prestazioni di qualità dei servizi marittimi.

Le misure proposte dall’Autorità di Regolazione dei Trasporti estendono al settore marittimo del trasporto pubblico locale un valido strumento per il miglioramento dei processi di programmazione, erogazione e valutazione delle prestazioni di qualità dei servizi di trasporto pubblico, attingendo in particolare alle esperienze, svolte e in corso di svolgimento, di gestione della qualità presenti nei contratti di servizio vigenti in Italia, in merito quindi ad aspetti di grande rilievo affrontati e sviluppati dagli enti affidanti, Regioni in particolare, nei contratti di servizio fin qui stipulati.

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 CN (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 marittimo, sia locale che nazionale.

Per quanto sopra le Regioni ritengono che la proposta di “schema di regolazione” sia nel suo impianto condivisibile: propongono tuttavia alcune considerazioni in merito ad aspetti generali e di dettaglio, maturate sulla scorta della sia pur breve esperienza acquisita nella gestione dei servizi via mare, formatasi solo recentemente a seguito del trasferimento alla Regione delle competenze in materia.

Considerazioni di carattere generale

La prima considerazione attiene l’opportunità che nella individuazione / applicazione di regole attenenti la qualità dei servizi via mare si debba comunque tenere conto della peculiarità dei servizi stessi per come essi sono svolti, per il contesto nel quale essi si collocano, per alcuni aspetti di dettaglio che non trovano riscontro negli altri sistemi di trasporto pubblico locale terrestre.

È solo il caso di accennare alla mancanza di esclusiva nell’affidamento dei servizi stessi che, pur beneficiando di compensazioni pubbliche, possono svolgersi in un contesto di libero mercato che riguarda tutte le rotte, agendo in un regime di concorrenza “*nel mercato*” che non trova riscontro ad es. nel sistema ferroviario, tutelato quest’ultimo dall’affidamento in esclusiva del servizio sia pure, in caso di gara, al termine di un confronto competitivo “*per il mercato*”.

Questo aspetto determina fortemente da parte delle compagnie di navigazione, ove e quando presenti compagnie concorrenti, la necessità di competere anche in termini qualitativi, offrendo servizi di qualità su naviglio rinnovato, in grado di attrarre la clientela, soprattutto nei periodi di maggiore concorrenza (estivo e turistico), dove la scelta del vettore da utilizzare è più ampia e non dettata da unicità dell’offerta come nei periodi invernali.

Ulteriore peculiarità del sistema di trasporto via mare è il fatto che l’infrastruttura di riferimento è presente esclusivamente nei punti di accosto in partenza e in arrivo, per altro in gestione a soggetti terzi (Autorità di Sistema Portuali, Autorità Marittime), mentre la percorrenza delle tratte è fortemente condizionata da agenti esterni in grado di incidere in modo determinante su condizioni di navigazione e sui tempi di spostamento.

Questo ha ricadute importanti sulla determinazione di alcuni aspetti qualitativi come ad es. la puntualità in arrivo, la regolarità del servizio, la possibilità di avere a disposizione un efficiente servizio sostitutivo etc.

Un’altra peculiarità del trasporto via mare è che, nella maggior parte dei casi, esso interessa non solo passeggeri ma anche mezzi al seguito (auto, bus, veicoli commerciali etc), particolarità che oltre a condizionare in modo determinante le modalità stesse di svolgimento del servizio (imbarco e

sbarco sono attività ben più onerose che nel caso dei trasporti terrestri e richiedono tempi spesso molto lunghi), ha ricadute ad esempio anche su aspetti quali l’accessibilità dei mezzi (collegamenti ponte garages / saloni viaggiatori), di accessibilità commerciale (tariffazione e vendita titoli di viaggio) etc.

Inoltre, relativamente alla problematica della qualità dei servizi a terra, nei casi di presenza di enti e soggetti terzi responsabili nella gestione degli accosti, si suggerisce di valutare la possibilità di un loro coinvolgimento da parte dell’EA nella fase precedente l’affidamento con gara dei servizi, per garantire, unitamente alla priorità dell’assegnazione degli accosti per il mantenimento della continuità territoriale con le isole, anche livelli qualitativi minimi nell’offerta al pubblico dei servizi di “stazione”.

Osservazioni allo Schema di atto di regolazione recante “Condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri via mare, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico

Nel merito delle misure contenute nello Schema di regolazione, una prima osservazione riguarda la nota introduttiva, relativamente all’ambito temporale di applicazione delle misure, in particolare:

“Con riferimento all’ambito temporale le Misure si applicano:

b) “anche in esito a quanto disposto dall’articolo 2, comma 461, lettera c), della legge 24 dicembre 2007, n. 244, alla revisione dei contratti di servizio al termine del periodo regolatorio in data successiva a quella di entrata in vigore del presente atto, laddove prevista nei contratti di servizio già stipulati alla data di entrata in vigore della delibera di adozione del presente atto”,

Si rileva come, a fronte di un riferimento non chiaro a previsioni contenute nei contratti circa la “revisione dei contratti di servizio al termine del periodo regolatorio” (revisione che potrebbe non essere espressamente prevista o risultare subordinata ad un’intesa fra le parti contrattuali, ovvero essere marginale e limitata solamente ad alcuni aspetti di qualità), un adeguamento alle misure di cui al presente schema di atto di regolazione dei contratti di servizio vigenti, laddove anche essi prevedessero una revisione al termine del “periodo regolatorio”, per quanto fosse possibile, potrebbe comportare una compromissione dell’equilibrio economico dei contratti stessi in conseguenza a modifiche rilevanti dei requisiti qualitativi e delle regole applicative (penali) a suo tempo richiesti nei bandi di gara,

Si ritiene pertanto opportuna una riformulazione del testo che non dia luogo ad una imposizione coercitiva delle misure di regolazione per i servizi già contrattualizzati.

In merito a

Titolo I - CONDIZIONI MINIME DI QUALITÀ DEI SERVIZI: CRITERI DI CARATTERE GENERALE

Misura 1 Definizione delle condizioni minime di qualità: fattori, indicatori e livelli

In merito ai fattori non controllabili direttamente dalle CN i quali possano avere un’influenza rilevante sull’erogazione del servizio di trasporto marittimo con riferimento in particolare all’organizzazione delle aree e dei servizi, facendo riferimento anche alle considerazioni di carattere generale, mentre nei casi di presenza di enti e soggetti terzi responsabili nella gestione delle aree portuali, vi è possibilità di un loro coinvolgimento nel disciplinare i livelli qualitativi l’offerta a

terra (servizi di stazione, informazione, sale attesa etc.), molte realtà portuali, soprattutto nel caso di molti porti delle isole minori non governati da enti quali Autorità Portuali (ante riforma Legge 84/94), Autorità di Sistema Portuale post riforma) o altri Enti pubblici di governo, previsti per legge e diversi dalle Autorità Marittime, potrebbero essere parzialmente o totalmente prive di spazi pubblici adibiti a stazione marittima, e non controllabili dalle CN specialmente per quanto attiene l'informazione a terra, i servizi di accoglienza quali sale d'attesa, servizi igienici e, talvolta, la stessa ubicazione e accessibilità delle biglietterie.

In tali situazioni, non essendo tali servizi pienamente controllabili dalle CN, si ritiene che debbano essere valutati con attenzione i livelli qualitativi richiesti.

Misura 4 Indagini sulla qualità attesa e percepita del servizio

In merito all'obbligo di una rilevazione annuale della qualità percepita dagli utenti, mentre si concorda e appare indispensabile poter disporre di rilevazioni periodiche sulla qualità percepita da tenere a riferimento per monitorare l'andamento qualitativo e adeguare, se del caso, livelli di servizio e specifiche contrattuali, (svolgimento di indagini periodiche, sintetiche, mirate, sul servizio), appare invece quantomeno di minore interesse lo svolgimento di indagini sulle *motivazioni di non utilizzo* del servizio da parte dei non utenti, per le caratteristiche del servizio stesso che raramente consente alternative, soprattutto in termini di trasporto privato.

Nel caso dei collegamenti marittimi locali (isole minori), infatti, a differenza di altre modalità di trasporto terrestre, non esistono in generale altre alternative modali, pertanto le “*indagini di motivazione dei non utenti*” in questo ambito potrebbero risultare poco utili allo scopo. Potrebbero avere una loro utilità, ma non determinante, in quei contesti dove sono presenti sia collegamenti pubblici sottoposti ad OSP che collegamenti svolti da altri operatori in regime di libero mercato.

Diverso è il caso dei collegamenti di continuità territoriale con le Isole Maggiori Sardegna e Sicilia, dove la valutazione dell'utenza potenziale potrebbe risultare più utile, potendo essere presente sia un'offerta alternativa di libero mercato con la stessa modalità marittima sia un'offerta di trasporto strutturata di modalità aerea, alternativa a quella marittima

È il caso di sottolineare come il sistema delle penali, non possa risultare condizionato dalle indagini sulla qualità percepita che possono attestare solo il grado di soddisfazione soggettiva dell'utilizzatore del servizio, mentre il sistema delle penali debba essere predefinito e correlato a valutazioni oggettive della qualità del servizio erogato

Titolo II – INDICATORI E LIVELLI MINIMI DI QUALITÀ NEI CONTRATTI DI SERVIZIO

Una prima considerazione riguarda i livelli minimi richiesti per alcuni indicatori di qualità, per determinati fattori risultanti pari al 100%.

Questi livelli appaiono eccessivamente severi in quanto chiudono a priori ogni possibilità a progressioni e prospettive di miglioramento dei servizi nell'arco di validità dei contratti per quanto sopra sembra opportuna una rimodulazione degli indicatori qualitativi minimi da porre a base per la sottoscrizione del contratto, affidando all' EA una valutazione iniziale che tenga conto di tutte le componenti esogene ed endogene nonché di una serie storica dei risultati raggiunti negli anni precedenti e di condizioni oggettive verificate, per addivenire nel tempo ad un livello minimo di

qualità sostenibile, adeguato e migliorabile

Capo I – Regolarità e puntualità del servizio

Misura 5 – Indicatori e livelli minimi di regolarità del servizio e puntualità delle navi: definizioni

In merito all’obbligo di predisposizione di un “adeguato piano di intervento” riguardo ai servizi sostitutivi, si ritiene che essi debbano tener conto almeno dei seguenti fattori:

- numero di navi impiegate sulla stessa linea;
- frequenza giornaliera del collegamento;
- copertura giornaliera del collegamento (H24 oppure assenza di collegamenti notturni che comportano il pernottamento in caso di sospensione delle ultime corse);
- presenza di altre compagnie di navigazione sulle quali indirizzare i propri utenti in caso di annullamento delle corse;

infatti la necessità di approntare un servizio sostitutivo immediato può non sussistere, se il collegamento presenta una frequenza elevata e una buona riserva di capacità per passeggeri e veicoli, nel qual caso il disagio momentaneo verrebbe superato con le corse immediatamente successive.

Inoltre, in considerazione della peculiarità del trasporto per mare per le isole minori, dove alternative all’uso della nave non vi sono (servizi di trasporto locale e regionale su brevi distanze), appare quanto meno improprio parlare di servizio sostitutivo con *mezzi alternativi quali aereo, bus, taxi* che contrario può essere prevedibile nel caso dei collegamenti marittimi di continuità territoriale da e per le isole maggiori Sardegna e Sicilia, in quanto accade che più porti insulari siano collegati con lo stesso porto continentale e viceversa.

Quindi in caso di annullamento di una corsa su una tratta, i passeggeri potrebbero essere riprotetti o su tratte pubbliche alternative, prevedendo trasferimenti in treno e/o bus (pax senza auto), oppure trasferiti su altre compagnie di navigazione, infine portati a destinazione mediante linee aeree alternative.

Nel caso viceversa dei servizi locali per le isole minori, i suggerisce di limitare tale evenienza all’uso di una nave “alternativa” in sostituzione di quella soppressa, da prevedersi nei casi in cui la scarsa frequenza delle corse (da definirsi) lo richieda, considerando tempi necessari per la preparazione della corsa sostitutiva e dei costi conseguenti in carico alla CN.

Particolare attenzione, anche dal punto di vista delle penali applicabili, è necessario riservare all’ultimo collegamento della sera sia in andata che di ritorno dalle isole, per l’importanza che questo riveste nel caso di mancanza di collegamenti notturni, prevedendo anche la possibilità che, in alternativa al collegamento soppresso o alla corsa sostitutiva, si possa provvedere da parte della CN a garantire il pernottamento dei viaggiatori “appiedati”.

Capo II – informazione all’utenza e trasparenza

Misura 7 – Indicatori e livelli minimi delle informazioni all’utenza (prima del viaggio): definizioni

In merito all'elenco delle informazioni individuate per ciascun indicatore, in particolare all'elenco di informazioni da dare all'utenza prima del viaggio, si rileva, come già segnalato, come alcune delle stesse previste nei porti attengano competenze dell'Autorità di Sistema Portuale, dato che si riferiscono ad informazioni (stampate e vocali) circa orari di arrivo e partenza, molo di arrivo e partenza, indicazioni aggiornate di ritardi e cancellazioni.

Si ritiene che tali informazioni (il riferimento in particolare è alle informazioni di tabella 3 a pag 17, n. 31, 32) essendo di specifica competenza del gestore degli impianti il quale garantisce gli accosti e l'utilizzo dei moli di sbarco per tutte le CN attive su una o più rotte) debbano essere escluse dalle competenze dirette delle CN stesse ed eventualmente garantite nei loro aspetti qualitativi mediante accordi e intese separati con il gestore stesso degli impianti (vedi nota di carattere generale)

Capo III – Accessibilità commerciale

Misura 13 – Indicatori e livelli minimi di accessibilità commerciale: definizioni

In merito alla scelta degli indicatori di Accessibilità Commerciale, con particolare riferimento alla possibilità di acquisto a bordo del titolo di viaggio senza sovrapprezzo, per la peculiarità del trasporto marittimo, è opportuno prevederne la possibilità per i soli passeggeri senza mezzo al seguito ovvero prevederne limitazioni qualora, nel caso di richiesta di vendita del titolo a bordo da parte di passeggero con mezzo al seguito, ciò non sia possibile per motivi di sicurezza.

La prenotazione dei titoli, nel trasporto marittimo, in particolare nel caso di traghetti e navi ro-ro, è fondamentale per l'organizzazione ottimale dello stivaggio in sicurezza dei mezzi nei garages delle navi; nei momenti di massimo afflusso, l'acquisto del biglietto a bordo della nave (a maggior ragione se senza sovrapprezzo), può determinare grossi problemi al momento dell'imbarco.

In questi casi è opportuno che tale possibilità sia residuale e comunque espressamente subordinata alla disponibilità di posti in sicurezza nella stiva della nave.

È condivisibile la vendita di biglietti a bordo, per passeggeri senza mezzo al seguito: in ogni caso è comunque opportuno subordinare tale possibilità al rispetto delle condizioni di sicurezza della nave, in analogia a quanto previsto, tra l'altro, dal Regolamento (Ce) N. 1371/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, che, all'Articolo 9.4 pone la possibilità di analoghi limiti per l'acquisto di biglietti a bordo dei treni.

Capo IV – Aspetti ambientali

Misura 19: Indicatori e livelli minimi di qualità ambientale:

Si rileva in generale che i livelli e requisiti minimi delle navi per il rispetto della qualità ambientale sono disciplinati dalla convenzione MARPOL (MARitime POLLution), convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento da navi.

Si ritiene utile suggerire un maggiore approfondimento sull'individuazione dei requisiti minimi di qualità ambientale in relazione alle prescrizioni obbligatorie imposte alle navi dalla convenzione sopracitata.

Roma, 19 aprile 2018



Ricevuta Protocollo

Con la presente si attesta che in data **24-04-2018**, alle ore **13:38:29**, e' avvenuta la protocollazione del documento nel Registro di Protocollo Generale di questo Ente al numero **00003301** dell'anno **2018**, avente il seguente oggetto: **CONTRIBUTO DELLE REGIONI E DELLE P.A. ALLA CONSULTAZIONE PUBBLICA DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEL TRASPORTO.**

Mittente-Destinatario:
CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Ricevuto in data 24-04-2018 alle ore 11:27.

Lì, _____