

AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI

Consultazione pubblica sulle condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto locale su strada connotati da obblighi di servizio pubblico, ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera d), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214

Contributo Agens

13 dicembre 2023

Aderente alla
CONFINDUSTRIA

Viale Pasteur, 10
00144 Roma
Tel. 06/5903974
Telefax 06/5903825
e-mail: agens@agens.it
C.f. 04276771005

Premessa

Si rappresentano di seguito alcune osservazioni generali sullo schema di atto di regolazione in materia di condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto locale su strada connotati da obblighi di servizio pubblico ed alcune notazioni relative a specifiche misure di regolazione.

Il presente contributo Agens va inteso a supporto e ad integrazione delle proposte e delle osservazioni che le singole associate Agens abbiano ritenuto o riterranno opportuno, con specifico riferimento alle rispettive realtà aziendali, trasmettere direttamente all'Autorità di Regolazione dei Trasporti.

Osservazioni di carattere generale

In coerenza con quanto già rappresentato da Agens in occasione della “Call for input” indetta da codesta Autorità lo scorso mese di maggio, preme innanzitutto richiamare l’attenzione su una questione di ordine generale riguardante l’onerosità della regolazione prevista dallo schema di atto posto in consultazione e la necessità di applicazione graduale della nuova regolazione.

L’implementazione delle nuove condizioni minime di qualità richiede, in molti casi, un notevole sforzo di adeguamento tecnologico e infrastrutturale e un considerevole impegno organizzativo. Il raggiungimento degli obiettivi attesi e dei parametri di qualità del servizio previsti dalle nuove misure regolatorie poste in consultazione, impongono importanti ed immediati investimenti iniziali necessari per la partecipazione alle procedure di gara per l’assegnazione dei servizi di TPL (acquisto autobus, realizzazione di una rete territoriale smart dei punti di fermata, attenzione a tematiche sostenibilità ambientale, definizione di dispositivi tecnologici e organizzativi a favore della sicurezza del servizio).

I target – per esempio quelli in materia di informazione all’utenza, accessibilità, pulizia e comfort dei mezzi e delle infrastrutture, contrasto all’evasione tariffaria, integrazione modale - richiedono una opportuna ponderazione dei relativi oneri economici a carico dell’operatore allo scopo di giungere ad una corretta individuazione dell’equilibrio economico dell’affidamento, ovvero del PEF posto dall’Ente a base di gara/affidamento.

Si ritiene che una applicazione graduale della nuova regolazione consentirebbe alle Imprese Affidatarie di recepire le nuove indicazioni secondo modalità e tempistiche realisticamente attuabili.

In particolare, si ritiene che il raggiungimento degli obiettivi attesi dall’ART debba avvenire con gradualità, prevedendo un periodo transitorio per l’applicazione delle

future misure regolatorie che possa, tra l'altro, consentire un progressivo adeguamento dei sistemi tecnologici interni aziendali e a bordo dei mezzi, nonché un opportuno raccordo con gli Enti Affidanti (EA), ai fini della corretta programmazione e individuazione delle risorse da destinare all'affidamento per lo svolgimento del servizio di cui ci si occupa.

Misura 1. Oggetto e ambito di applicazione

Nel richiamare quanto sopra detto in merito all'opportunità di prevedere un periodo transitorio per l'applicazione delle future misure regolatorie, si condivide che le misure regolatorie trovino applicazione, nel caso di affidamento diretto o in house, ai contratti di servizio (CdS) la cui delibera di affidamento è approvata successivamente alla data di entrata in vigore dell'atto regolatorio e, nel caso di affidamenti con gara, ai CdS per i quali i bandi di gara sono stati pubblicati o, nel caso delle procedure ristrette, le lettere di invito sono state inviate successivamente all'entrata in vigore dell'atto regolatorio (Misura 1, punto 5, lett. d e punto 6).

Si ritiene, tuttavia, che lo stesso principio di irretroattività andrebbe previsto anche nel caso delle proroghe ex art. 4, par. 4 del regolamento CE 1370/2007 in quanto la nuova regolazione individua un quadro di oneri/obblighi di servizio più complesso e oneroso che difficilmente potrà essere adeguatamente recepito nell'ambito di un provvedimento di proroga - di norma focalizzato su un nuovo termine e sulla previsione di investimenti aggiuntivi - che non può essere assimilato ad un nuovo affidamento ma va considerato quale prosecuzione di un affidamento già disposto.

Diversamente invece, lo schema (Misura 1, punto 5, lett. d) prevede che la regolazione si applichi anche ai CdS in essere qualora, successivamente all'entrata in vigore della nuova regolazione, siano approvati provvedimenti di proroga ex art. 4, par. 4 del regolamento CE 1370/2007.

Del pari non è condivisibile (punto 6 della Misura 1) che la Misura 20 in materia di trasparenza si applichi a tutti i CdS in essere alla data di entrata in vigore dell'atto, compresi quelli prorogati ai sensi della normativa vigente, e alle relative Carte della qualità di TPL su strada di cui all'articolo 2, comma 461, lettera a) della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Rinviamo a quanto si dirà nel seguito in relazione alla Misura 20, si sottolinea che tale Misura comporta per gli operatori rilevanti adempimenti/oneri, amministrativi e non, in un periodo di crisi e difficoltà per il settore, sia per le dinamiche inflazionistiche, sia per la strutturale carenza di forza lavoro. Con l'applicazione della stessa ai CdS in essere, gli oneri in questione non troverebbero invece alcun riconoscimento.

Misura 2. Condizioni minime di qualità e loro criteri di applicazione, obblighi di servizio pubblico, livelli minimi

Riprendendo quanto detto sopra, si richiama l'attenzione sulla necessità che la definizione degli standard/obblighi di servizio si traduca in una conseguente ponderazione dei relativi oneri economici a carico dell'operatore, al fine dell'individuazione dell'equilibrio economico dell'affidamento ossia del PEF posto dall'Ente a base della gara.

Misura 3. Criteri di programmazione di un'offerta di servizi adeguata alla domanda

Si condivide la previsione (punto 1, lett. a) che richiede di programmare il servizio in ragione della domanda effettiva (attuale e potenziale); si condividono le prescrizioni volte ad evitare il sovraffollamento (punto 5). Si richiama, peraltro, l'attenzione sull'importanza di ponderare la criticità *load factor* in due sensi (servizi troppo scarichi da eliminare servizi, troppo carichi da potenziare) e si ribadisce la necessità che la relativa programmazione sia calibrata in rapporto all'equilibrio economico e finanziario dell'affidamento.

Misura 4. Monitoraggio e verifica periodica delle condizioni minime di qualità. Trasparenza sull'uso efficiente delle risorse e obbligo di accesso ai dati

Sulla base dell'equiparazione tra i sistemi di rilevazione automatica e i sistemi di rilevazione "manuale" degli effettivi livelli prestazionali del servizio prevista dalla Misura 4, potrà accadere che in un contratto si impongano AVM e contapasseggeri ed il monitoraggio sia affidato alle relative rilevazioni, con possibile accesso diretto ai sistemi da parte dell'Ente affidante anche al fine della quantificazione delle penali (comma 8) ed una condivisione in *real time* per terzi, utenti ed altri (comma 10), mentre in altri contratti la rilevazione delle effettive condizioni prestazionali sia affidata a rilevazioni manuali periodicamente rendicontate dall'operatore.

Per ovviare a tale evidente incongruenza si richiama quanto già detto in merito alla necessità di prevedere una entrata in vigore graduale della nuova regolazione, con un periodo transitorio per l'applicazione delle future misure che possa, tra l'altro, consentire un progressivo adeguamento dei sistemi tecnologici interni aziendali e a bordo dei mezzi, nonché un opportuno raccordo con gli Enti Affidanti, ai fini della corretta programmazione e individuazione delle risorse da destinare all'affidamento.

Misura 5. Criteri di applicazione delle penali

È opportuno che il sistema delle penali (Misura 5) preveda quale presupposto della sanzione la responsabilità/colpevolezza dell'operatore e che l'Ente Affidante sia adempiente rispetto ai propri obblighi (anzitutto di tempestivo pagamento del corrispettivo).

Da ultimo, con riferimento al comma 8, lettera c) che prevede che le penali siano indicizzate in modo da mantenere inalterata nel tempo la loro portata deterrente, è opportuno fare riferimento alla necessità che (al fine di evitare un evidente squilibrio) anche i corrispettivi di servizio siano indicizzati al fine di mantenere inalterata nel tempo la loro efficacia compensativa.

Misura 7. Indicatore e livelli minimi di interscambio modale

Lo standard del 100% (non essendo riferito ad un obiettivo gradato ma al necessario integrale rispetto di tutti i parametri di riferimento) appare eccessivamente rigido/oneroso.

Misura 10. Indicatori e livelli minimi di conformità del materiale rotabile

Quanto all'indice di affollamento (AFF) si condivide il valore di avere corse non eccessivamente affollate.

È d'obbligo tuttavia ricordare che l'affollamento non dipende da scelte organizzative e gestionali dell'operatore ma da una adeguata programmazione a monte del servizio da parte dell'Ente affidante.

Misura 11. Indicatori e livelli minimi di regolarità

Per i servizi di metropolitana e i servizi su strada viene adottato un indice misurato in secondi con una differenza della tolleranza tra le due tipologie di servizio minima (0,1 in caso di metropolitana e 0,2 in caso di servizi su strada): si ritiene che tale sistema non tenga nel debito conto la notevole differenza tra un servizio che si svolge in sede riservata e su guide fisse, rispetto ad un servizio su strada.

Misura 12. Indicatori e livelli minimi di puntualità

Il livello è definito in termini di anticipi in partenza dal capolinea o da nodi strategici e di ritardi in arrivo; appare positivo il fatto che venga individuata una soglia di tolleranza di 5 minuti per i servizi urbani e di 10 minuti per i servizi extraurbani e che,

come auspicato anche nel contributo per la “Call for input”, il superamento della soglia non assume rilievo se dovuto a “cause non afferenti all’IA” ossia per cause esterne all’organizzazione e gestione del servizio da parte dell’operatore.

Misura 14. Indicatori e livelli minimi di accessibilità commerciale

Appare condivisibile che per i servizi extraurbani l’Autorità consideri adeguata l’accessibilità commerciale per i servizi di metropolitana, urbani ed extraurbani a condizione che siano attivi e funzionanti senza rilevanti interruzioni almeno tre canali di vendita tra i diversi possibili.

Misura 15. Indicatori e livelli minimi sul contrasto all’evasione tariffaria

In relazione all’indicatore “Contrasto all’evasione tariffaria”, le misure regolatorie di riferimento prevedono che la CMQ è garantita attraverso attività di controlleria, che deve essere messa a disposizione dall’IA. Si segnala che al fine di garantire specifiche azioni di contrasto all’evasione tariffaria, in alcune realtà aziendali sarebbe necessario che l’operatore del trasporto, per rispettare il target fissato al 100% dell’indicatore H_CTR, prevedesse un cambio di mansioni dei conducenti e una variazione specifica dell’attuale CCNL e che tali variazioni, a livello contrattuale giuslavoristico, comporterebbero un ulteriore aggravio sul costo del personale, a totale carico dell’IA. Analogi aggravii dei costi si registrerebbero qualora l’IA decidesse, in alternativa, di assumere personale da adibire a mansioni di controlleria.

Misura 16. Indicatori e livelli minimi di accessibilità dei mezzi e delle infrastrutture al pubblico

Si tratta di indicatori relativi alla fruibilità di mezzi, stazioni e fermate (in misura da definire da parte dell’Ente affidante) da parte delle persone con ridotta capacità motoria. Si ritiene che potrebbe essere utile distinguere tra servizi urbani ed extraurbani. Fermo restando che anche in questo caso ogni onere dovrebbe essere ponderato economicamente nell’ottica di garantire l’equilibrio economico e finanziario dell’affidamento.

Misura 18. Indicatori e livelli minimi delle informazioni all’utenza (prima del viaggio); Misura 19. Indicatori e livelli minimi delle informazioni all’utenza (durante il viaggio)

Relativamente alle condizioni minime di qualità dell’informazione all’utenza prima e durante il viaggio, preme innanzitutto osservare che il Regolamento (UE) n. 181/2011, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus



prevede obblighi informativi più limitati nel caso di servizi di trasporto effettuati su distanze inferiori ai 250 km.

In particolare, l'articolo 2 del citato regolamento prevede: "1. Il presente regolamento si applica ai passeggeri che viaggiano con servizi regolari per categorie di passeggeri non determinate il cui punto d'imbarco o sbarco è situato nel territorio di uno Stato membro e la distanza prevista del servizio è pari o superiore a 250 km. 2. Per quanto riguarda i servizi di cui al paragrafo 1, ma qualora la distanza prevista del servizio sia inferiore a 250 km, si applicano l'articolo 4, paragrafo 2, l'articolo 9, l'articolo 10, paragrafo 1, l'articolo 16, paragrafo 1, lettera b), l'articolo 16, paragrafo 2, l'articolo 17, paragrafi 1 e 2, e gli articoli da 24 a 28."

Si evince che per i servizi inferiori ai 250 km le norme comunitarie prevedono l'applicazione solo di determinate disposizioni tra le quali non rientrano quelle che disciplinano le informazioni in caso di cancellazioni, soppressioni e ritardi (Capo IV del Reg. (UE) 181/2011).

Tenuto conto dell'ambito di applicazione del Regolamento (UE) n. 181/2011, si reputa quindi opportuno allineare lo schema di atto di regolazione alle norme comunitarie e di conseguenza modificare le informazioni di cui alle Tabelle 1 e 2 di cui alla Misure 18 e 19 dello stesso schema al fine di armonizzarle alle tipologie di informazione individuate per i servizi inferiori ai 250 km dal Reg. UE 181/2011.

In secondo luogo, si ribadisce che canali e tipologia di informazioni da fornire all'utenza dovrebbero essere definiti in coerenza con il piano di investimenti preteso dall'operatore e, quindi, a monte, con le risorse disponibili per l'adeguata compensazione degli obblighi di servizio.

Per quanto riguarda le informazioni da fornire prima del viaggio, si sottolinea in particolare che, per le aziende, fornire in *real time* i dati sull'affollamento del mezzo previsti dalla Misura 18, punto 25 della Tabella 1, può rappresentare una criticità, sia sotto il profilo operativo e delle soluzioni tecnologiche richieste, sia per il necessario raccordo, ad esempio nel caso di informazioni alle fermate, con una possibile pluralità di Enti competenti a livello territoriale (fermate in Comuni; fermate su strade provinciali; fermate su strade statali).

A questo proposito si sottolinea la necessità che, da parte dell'Autorità, siano individuati con chiarezza i compiti e le attività affidate al Gestore dell'Infrastruttura, o quanto meno, che sia demandato agli EA il compito di pianificare tale individuazione in vista della programmazione delle gare TPL. Questa esigenza è altresì collegata al fine di perimetrire correttamente i compiti spettanti ai singoli stakeholders nonché



di ottemperare ai target delle CMQ da inserire nei CdS e al correlato sistema delle penalità.

Nelle misure regolatorie in consultazione, pur essendo richiamata l'esistenza di un Gestore Infrastruttura e/o Gestore Stazioni-Fermate, non vengono infatti declinate le attribuzioni specifiche di tale soggetto, né gli eventuali adempimenti a suo carico ai fini del soddisfacimento dei target qualitativi delle CMQ poste invece, nello schema di atto in oggetto, a totale carico dell'IA/EA. L'assenza di un gestore infrastruttura coinvolto nel processo di regolamentazione del mercato è una criticità rispetto alla possibilità di definire, da un lato, servizi minimi a terra (esempio: standard di fermata per le persone a mobilità ridotta, standard di sicurezza delle fermate, standard tecnologico per la costruzione di punti di fermata intelligenti) e, dall'altro, di istituire un contraddittorio che possa certificare le cause e l'attribuibilità di eventi che comportano una ridotta qualità del servizio (esempio: non è possibile certificare le causali di ritardo o cancellazione di corse del servizio di linea non imputabili all'IA). Come poco sopra evidenziato, la mancata individuazione di un Gestore dell'Infrastruttura si riflette in particolar modo sull'indicatore "Informazione all'Utenza".

Infine, in tema di informazioni durante il viaggio (Misura 19), si sottolinea la criticità del punto n. 36 della Tabella 2 relativo alle informazioni riguardanti anomalie della circolazione ed eventuali tempi di ripristino, in quanto tali dati non sono normalmente nella disponibilità dell'operatore.

Misura 20. Indicatori e livelli minimi di trasparenza

La Misura prevede la pubblicazione sul sito dell'Ente Affidante e sul sito dell'operatore di un set molto nutrito di informazioni relative alle condizioni economiche e prestazionali (programmate ed effettive) del singolo contratto di servizio.

Per i motivi esposti nelle Osservazioni di carattere generale, sembra opportuno che la Misura non trovi applicazione ai CdS in essere. In alternativa, l'Autorità potrebbe circoscrivere la pubblicazione ai soli dati, documenti, informazioni, atti disponibili con riferimento ai CdS vigenti (che potrebbero non comprendere tutti i documenti di cui alla Misura 20.1, quali, ad esempio, i Piani di cui alle Misure regolatorie in consultazione).