



COORDINAMENTO INTERREGIONALE TECNICO
INFRASTRUTTURE, MOBILITÀ E GOVERNO DEL TERRITORIO

Roma, 12 dicembre 2023

Consultazione pubblica dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti sullo schema di atto di regolazione recante “*Condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto locale su strada connotati da obblighi di servizio pubblico*” (Delibera ART n. 149/2023). Contributo del Coordinamento interregionale tecnico Infrastrutture, Mobilità e Governo del Territorio.

In relazione alla consultazione pubblica, indetta dall'Autorità di Regolazione Trasporti con delibera n. 149/2023 del 12 ottobre 2023, si riportano di seguito le osservazioni approvate dal coordinamento interregionale tecnico infrastrutture, mobilità e governo del territorio della Conferenza delle Regioni e Province autonome.

Titolo I – CRITERI DI CARATTERE GENERALE

A.1 - Considerazioni generali

Dalla proposta formulata dall'A.R.T. emergono alcune impostazioni di carattere strategico nell'orientamento della misurazione della qualità dei servizi erogati (CMQ). Di seguito se ne analizzano alcune nel dettaglio.

- Utilizzo del dibattito pubblico.** Pur comprendendo l'esigenza di conoscere la domanda di trasporto, si ravvisa una possibile criticità nel conseguente rallentamento delle procedure di definizione delle caratteristiche del servizio.
- Inasprimento dei criteri per l'affidamento alle società c.d. *in-house*.** L'inserimento di clausole che rendano ulteriormente gravose le condizioni per l'affidamento in house (oltre al soddisfacimento delle CMQ) quali l'adozione di ulteriori indicatori di qualità ed un ulteriore miglioramento delle prestazioni rispetto ad uno standard già di suo ottimale, ha un carattere, giustamente, dissuasivo, accentuato dal fatto che il loro mancato rispetto costituisce motivo di retrocessione dall'affidamento alla società in house. Tuttavia, come misura compensatoria, si potrebbe ipotizzare che il rispetto di tali prescrizioni assuma carattere di condizione sufficiente e necessaria.
- Individuazione di benchmark di riferimento** tramite analisi comparativa o, ancora più correttamente, rilevazione contestualizzata alla realtà territoriale dei parametri dei tre anni precedenti.
- Definizione di criteri di programmazione dei servizi.** Pur condividendo l'impostazione generale per quanto concerne il trasferimento dell'onere della programmazione, anche di dettaglio, all'Ente affidante, si richiede, data la significatività e onerosità (in termini finanziari) delle attività che l'Ente Affidante dovrà svolgere in sede di programmazione (redazione del “Piano di Miglioramento” e “Piano di Accesso al dato” di cui alla misura 4, “Piano di Intervento per i Servizi Sostitutivi” contenuto nella misura 13, “Piano di Intervento per la Vendita” contenuto nella misura 14, “Piano di Controlleria” nella misura 15, “Piano Operativo per l'Accessibilità” nella misura 16), nonché in sede di monitoraggio, che le misure di cui al

presente atto regolatorio non si applichino ai contratti di servizio con un volume di produzione annuo inferiore a 500.000 vett*km/anno, a modifica della misura 1.7.

- **Trasparenza sull'uso efficiente delle risorse e monitoraggio esterno della qualità del servizio erogato.** Se ne condivide l'impostazione generale, pur evidenziando la necessità di porre alcuni limiti alle forme di “controllo diffuso” delle modalità di erogazione, la cui valutazione richiede competenze tecniche che non sono così diffuse. Viene data molta rilevanza a due elementi di contestazione, quali il conteggio dei passeggeri con metodi di rilevazione manuale ed il reclamo: una valutazione aggregata sulle caratteristiche ricorrenti delle contestazioni riferite a questi due elementi, potrebbe avere particolare efficacia nella definizione delle azioni di miglioramento.
- **Applicazione di criteri penalizzanti e premianti nella erogazione del servizio.** L'impianto dell'articolato si ritiene ben strutturato e si evidenzia che l'andamento di lungo termine di compressione degli utili ha portato il loro valore, rispetto all'importo del contratto, ben al di sotto del 10%. Si suggerisce che l'importo massimo delle penali non possa mai superare l'importo dell'utile (o una sua parte) dichiarato in sede di offerta, e che, raggiunto questo limite, il conteggio delle penali sia efficace ai soli fini dell'attivazione del grave inadempimento come definito.
Si ritiene, inoltre, utile evidenziare che potrebbe essere maggiormente efficace distinguere fra sistemi di recupero delle penali, i quali giustamente non devono andare a costituire sovraccompensazioni, e sistemi premianti, i quali, si ritiene, possono anche eccedere l'importo di contratto: non è secondario evidenziare che, qualora gli incentivi in forma premiale non possano costituire sovraccompensazioni, ciò potrebbe, alla lunga, disincentivare le Imprese Affidatarie a cercare soluzioni migliorative nell'erogazione del servizio. Si suggerisce, infine, di fornire indicazioni agli Enti Affidanti sulla correlazione fra le varie inadempienze contrattuali evidenziate nel titolo II ed il relativo valore economico rapportato al corrispettivo contrattuale.
- **Utilizzo di indagini sulla qualità percepita dagli utenti**, e, in un'ottica di attrattività del servizio e suo miglioramento, dai non utenti. Se ne condivide l'impostazione, anche per quanto riguarda il trasferimento della responsabilità dell'effettuazione dalle Associazioni all'Ente Affidante.

A.2 - Osservazioni puntuali

□ Misura 1.5

Alla Misura 1.5, lettera c), le parole “*atti negoziali tra EA e GI/GS*” sono riformulate come segue: “*atti negoziali tra EA e IA*”.

□ Misura 2

Punto 2.4 - Integrare come segue: “*Indicatori e livelli minimi, da definire nel rispetto delle Misure regolatorie del presente atto, sono fissate dagli EA, compatibilmente con le risorse umane, tecniche ed economiche disponibili, con il concorso dei diversi stakeholder, attraverso apposite procedure di consultazione pubblica di cui alla Misura 4 della delibera 154/2019, da espletare prima della pubblicazione del bando di gara, l'invio della lettera di invito, o, in caso di affidamento diretto o in house, la stipula del CdS*”.

Punto 2.7 - Integrare come segue: “*Indicatori e livelli minimi, da definire nel rispetto delle Misure regolatorie del presente atto, sono l'Ente Affidante applica criteri di miglioramento continuo, tenendo conto dei risultati annuali delle ICS a carico delle Associazioni dei Consumatori riconosciute ai sensi della normativa vigente*”.

Si osserva, inoltre, che sarebbe opportuno prevedere l'obbligo, nei contratti, di inserire apposita disciplina tecnica per le ICS.

Punto 2.8 - Si ritiene utile, vista la difficoltà organizzativa connessa con il punto a), fissare rapidamente i benchmark di settore.

Punto 2.10 - Considerato che la procedura di affidamento prevederà una comparazione (a fasi singole) tecnica delle offerte, la previsione della possibilità di inserire indicatori aggiuntivi rischia di aggravare la complessità della comparazione e di esporre, per quanto il giudizio sia insindacabile, la valutazione tecnica ad un maggior rischio di contenzioso.

Inoltre, qualora il sistema di indicatori proposto dall'offerente risulti decisivo in sede di aggiudicazione, la passività generata dall'attivazione delle penali da lui introdotte, potrebbe comunque essere inferiore al vantaggio economico derivante dall'aggiudicazione stessa. Si propone, quindi, in luogo di quanto previsto, di inserire un criterio premiante (a basso impatto sul giudizio complessivo) per l'eventuale proposta di nuove soglie di penale che coincidano con un miglioramento del servizio erogato.

Misura 4

Punto 4.2 - La facoltà di procedere alla rilevazione manuale non orienta le azioni verso il compimento rapido di una strategia di informatizzazione dei servizi e delle procedure ad essi associate. Si riterrebbe forse più efficace l'imposizione di un obbligo contrattuale di implementazione ed incremento di sistemi informatici, anche a scapito delle risorse stanziabili per l'esecuzione dei servizi.

Punto 4.4 - La formulazione utilizzata potrebbe aumentare di efficacia prevedendo l'obbligo di inserire, nei contratti, le forme di esecuzione delle attività di controllo e l'applicazione facoltativa di ulteriori forme di verifica già prestabilite in contratto.

Punto 4.7 - a formulazione utilizzata prevede la pubblicazione dei dati grezzi utili alla definizione e calcolo degli indicatori, per favorire forme di controllo diffuso. Pur rispettando quanto previsto dai d. lgs. n. 33/2013 e 97/2016, si ritiene che possa essere più utile, anche a fini divulgativi e consultativi, pubblicare gli indicatori misurati, per cui si propone di modificare come segue: *“Allo scopo di favorire lo sviluppo dei servizi di mobilità e garantire forme diffuse di controllo delle modalità di erogazione dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri l'utilizzo efficiente delle risorse pubbliche a compensazione degli OSP e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, nonché per rendere effettivo quanto disposto dall'articolo 30 del d.lgs. 201/2022, i dati necessari alla definizione degli aggregati relativi agli-indicatori... sono resi accessibili e riutilizzabili”.*

Punto 4.9 - Si propone la seguente modifica: *“a) l'insieme dei dati elementari i valori degli indicatori nella disponibilità dell'EA di cui al punto 8”*.

Punto 4.12 - Si propone di valutare la pubblicazione aggregata e non del singolo reclamo.

Misura 5

Punto 5.3 - Il coefficiente di gradualità assume i valori progressivi 0,5, 0,8 e 1, rispettivamente, per il primo, secondo, e terzo anno ed oltre. Pur condividendo il principio per i primi due anni, si osserva che i diversi fattori correttivi, pur presentando un incrudimento effettivo, non permettono di recuperare la riduzione di penale dei primi due anni nel caso di comportamenti recidivi. Si propone di aumentare i valori di a ed R_x, ovvero i fattori di mitigazione ed incrudimento delle penali.

Punto 5.7 - Si suggerisce di specificare se il conteggio del 10% sia al netto delle premialità ex punti 4 e 6.

Titolo II, Condizioni minime di qualità nei contratti di servizio – Indicatori e livelli

Considerazioni generali

Si condivide l'impostazione strategica, con l'introduzione di una serie di indicatori ben suddivisi per tipologia. In via generale si osserva quanto segue.

Gli indicatori sono tutti espressi come rapporto percentuale. Ve ne sono molteplici per i quali è previsto un livello minimo pari a 100, ovvero assenza di non-conformità, al di sotto del quale si attiva l'erogazione di una penale, il che potrebbe comportare due conseguenze:

1. una valutazione, in sede di gara, da parte delle Aziende, di non convenienza economica conseguente alla, possibile, elevata frequenza di irrogazione delle penali, e quindi una mancata partecipazione;
2. una frequente attivazione di contenziosi in sede direzione dell'esecuzione del contratto, peraltro con possibili contestazioni sulla legittimità dei valori-soglia di attivazione delle penali, e quindi sulla legittimità del contratto stesso.

Si suggerisce, pertanto, di modificare, in riduzione, la previsione dei valori minimi.

Le misure di cui al Capo III, *Regolarità, puntualità e affidabilità del servizio*, prevedono la necessità di avere flotte dotate di tecnologie di ultimissima generazione, ed agli Enti Affidanti di avere i necessari strumenti di valutazione, cosa che, in alcune realtà, non è corrispondente allo stato dell'arte. Pur condividendo i fini strategici, e considerata la vigenza pressoché immediata dell'Atto di Regolazione, ***potrebbe essere utile prevedere periodi di mora della applicazione degli indicatori previsti nel Capo III.***

Le misure di cui al Capo VI, *Accessibilità dei mezzi e delle infrastrutture al pubblico* (con particolare riferimento alle PMR), prevedono l'applicazione di penali all'Impresa Affidataria legate alla gestione delle fermate e delle stazioni. Pur notando che è presente un tentativo di rimando ad altri strumenti qualora l'infrastruttura sia di proprietà di soggetti terzi, si segnala che, talvolta, la gestione della infrastruttura è promiscua, fra Gestore del Servizio e Proprietario dell'Infrastruttura, nelle cui logiche di programmazione né l'Ente Affidante, né l'Impresa Affidataria possono interferire.

Inoltre, il D.P.R. 753, agli artt. 4 e 5, ed il Codice della Strada, agli artt. 6 e 7, 14, 87 e 158, pongono in capo all'Ente Proprietario della Strada ed all'Ente Affidante una serie di incombenze, senza però mai specificare né l'iter autorizzativo per l'istituzione delle fermate, né, tantomeno, chiarire in maniera esaustiva i compiti in materia di manutenzione fra i due soggetti, cui si aggiunge l'Impresa Affidataria.

Si ritiene, pertanto, che la formulazione proposta nell'Atto possa dare luogo a contenziosi in sede di esecuzione del contratto derivanti dai citati dubbi interpretativi relativi alle incombenze manutentive.

Infine, il Piano Operativo per l'Accessibilità potrebbe avere pesanti interferenze sugli strumenti di programmazione dell'Ente proprietario, se non addirittura risultare incompatibile con esso, per cui il mancato adempimento all'obbligo della sua adozione potrebbe portare a ulteriori contenziosi.

Osservazioni puntuali

Misura 10

L'indicatore al punto 2, “*affollamento del servizio*”, presenta anche alcune indeterminatezze nella formulazione e nel calcolo del medesimo.

Misura 14

Punto 14.1 - La formulazione della CMQ prevede un periodo di neutralità di 12 ore, mentre l'indicatore, le cui componenti di calcolo sono formulate in maniera equivocabile, è calcolato come somma di ore rapportato ad un totale di ore di funzionamento previsto. Potrebbe, invece, essere maggiormente efficace individuare il numero di eventi di mancata disponibilità e prevedere una parametrizzazione percentuale rispetto al corrispettivo annuale. Lo stesso vale per quanto previsto sul funzionamento delle biglietterie automatiche e delle validatrici.

Misura 18

Per quanto riguarda le informazioni all'utenza prima del viaggio, si osserva che non sono indicate le modalità e frequenze di campionamento e misurazione.

Misura 19

Anche per quanto riguarda le informazioni all'utenza durante il viaggio, si osserva che non sono indicate le modalità e frequenze di campionamento e misurazione.

Misura 20

Punto 20.1 - Per quanto riguarda i documenti citati alle lett. a, b, c, d, e, g, h, si osserva che la pubblicazione degli stessi è già prevista ai sensi del Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33. Per quanto riguarda i principali indicatori gestionali a consuntivo di cui alla lettera “f”, si rappresenta che i medesimi dati vengono già annualmente rilevati attraverso la Piattaforma dell'Osservatorio Nazionale sulle Politiche per il Trasporto pubblico Locale che è responsabile del trattamento e conservazione dei dati consuntivi forniti dalle Aziende di tutta Italia. La moltiplicazione delle rilevazioni e delle pubblicazioni di dati, posta in capo a soggetti diversi dall'Osservatorio si ritiene una possibile fonte di criticità sotto il profilo della valutazione e trattamento univoci del dato, oltre a rappresentare un onere rilevante in capo alle Aziende e ai singoli Enti Affidanti (tra cui vi sono anche Comuni di piccole dimensioni).

Si propone pertanto che la rilevazione dei dati consuntivi di fonte aziendale avvenga unicamente attraverso il canale dell'Osservatorio Nazionale per il TPL, tenuto conto che è in fase di implementazione una nuova Piattaforma più performante. Enti Affidanti, Regioni, Autorità di Regolazione dei Trasporti definiranno con l'Osservatorio una modalità di condivisione del dato, stabilendo quali informazioni pubblicare in modalità open-source.

Misura 22

Per quanto riguarda il funzionamento degli impianti, l'indicatore è dato dal rapporto tra il numero di beni dotati impianti funzionanti ed il numero di beni dotati di impianti. Si osserva che la formulazione è equivocabile o, comunque, può dare luogo a differenti interpretazioni, anche in ottica strumentale: può verificarsi il caso di un bene dotato di una pluralità di impianti, di cui ne funziona una quota parte. In tal caso, il bene è, sì, dotato di impianti funzionanti, ma non nella loro totalità, e la formulazione non permette di chiarire in quale maniera contribuisca al calcolo dell'indicatore.

Anche al successivo punto 4, l'indicatore è dato dal rapporto il numero di beni dotati impianti tecnologici funzionanti ed il numero di beni dotati di impianti tecnologici e si formulano analoghe osservazioni.