

**MISURE CONCERNENTI L'INDIVIDUAZIONE DELLE
“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”**

Schema di Analisi di Impatto della Regolazione



SOMMARIO

INDICE	2
INDICE DELLE FIGURE	3
INDICE DELLE TABELLE	4
INDICE DELLE ABBREVIAZIONI	5
PREMESSA	6
A. CONTESTO ECONOMICO DEL SETTORE DI RIFERIMENTO PER L'ATTO DI REGOLAZIONE	7
B. RAGIONI DELL'INTERVENTO DI REGOLAZIONE	20
C. DESTINATARI DELL'INTERVENTO DI REGOLAZIONE	23
D. DESCRIZIONE DELLO STATUS QUO	29
E. ILLUSTRAZIONE DELLE OPZIONI REGOLATORIE E DEI RELATIVI ONERI E BENEFICI	36
F. IDENTIFICAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA	54

INDICE

PREMESSA	6
A. CONTESTO ECONOMICO DEL SETTORE DI RIFERIMENTO PER L'ATTO DI REGOLAZIONE	7
A.1 Servizi di TPL su strada	7
A.1.1. Focus: Aziende di TPL - autolinee	10
A.2 Caratteristiche di qualità del settore	12
A.2.1. Sistemi di infomobilità a supporto del TPL	18
B. RAGIONI DELL'INTERVENTO DI REGOLAZIONE	20
C. DESTINATARI DELL'INTERVENTO DI REGOLAZIONE	23
BOX 1. Distribuzione dei CdS per volumi di servizi TPL su strada e soglia di applicazione regolazione	27
D. DESCRIZIONE DELLO STATUS QUO	29
D.1 Disciplina della "qualità" nei Contratti di Servizio esistenti	29
E. ILLUSTRAZIONE DELLE OPZIONI REGOLATORIE E DEI RELATIVI ONERI E BENEFICI	36
E.1 Ambito di applicazione delle misure di regolazione	37
E.2 Indicatori di qualità con livelli minimi determinati da ART	41
E.3 Indicatori di qualità con livelli minimi fissati in consultazione da EA/IF/Utenti	44
BOX 2. Principi e criteri del sistema di qualità per il TPL su strada	44
E.4 Strumenti di controllo ex ante del sistema di qualità	48
E.5 Monitoraggio e trasparenza sul settore	49
F. IDENTIFICAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA	54

INDICE DELLE FIGURE

Figura 1.	Distribuzione degli spostamenti per mezzo di trasporto	7
Figura 2.	Domanda e offerta nazionale di TPL urbano	8
Figura 3.	Caratteristiche dei servizi di TPL su strada in regime di OSP	9
Figura 4.	Tipologie e modalità di affidamento dei servizi di TPL su strada in regime di OSP	10
Figura 5.	TPL – autolinee: <i>overview</i> del settore	11
Figura 6.	Evoluzione della domanda e dell'offerta di servizi di autolinee TPL	12
Figura 7.	Livello di soddisfazione per mezzo di trasporto	13
Figura 8.	Autobus per classe di emissione utilizzati per il TPL nei Comuni capoluogo	15
Figura 9.	Età media del parco autobus	16
Figura 10.	Velocità commerciale del TPL nei Comuni capoluogo	17
Figura 11.	Principali sistemi di infomobilità a supporto del TPL nei Comuni capoluogo	18
Figura 12.	Distribuzione geografica dei sistemi di informazioni e di pagamento nei Comuni capoluogo	19
Figura 13.	Suddivisione IA TPL autolinee per ripartizione territoriale	24
Figura 14.	Numero di aziende del servizio TPL - autolinee per <i>cluster</i> di addetti	25
Figura 15.	Numero di aziende del servizio TPL - autolinee per cluster di autobus utilizzati	26
Figura 16.	Numerosità degli indicatori “unificati” rilevati a partire dai CdS con frequenza maggiore	34
Figura 17.	Ambito di applicazione dell'intervento di regolazione (Schema di atto di regolazione)	37
Figura 18.	Affidamenti in house e indicatori di qualità	47
Figura 19.	Principali elementi del CdS e degli indicatori gestionali da pubblicare	52

INDICE DELLE TAVOLE

Tavola 1.	Distribuzione dei chilometri di servizi di trasporto pubblico di passeggeri su strada	27
Tavola 2.	Soglia di applicazione delle misure regolatorie dello Schema di atto di regolazione	27
Tavola 3.	CdS analizzati, raggruppati per regione, con indicazione di EA e IA interessati	29
Tavola 4.	Ambito territoriale dei CdS analizzati	30
Tavola 5.	Modalità di affidamento dei CdS analizzati	30
Tavola 6.	Fattori di qualità ricompresi nei CdS analizzati	31
Tavola 7.	Indicatori di qualità “unificati” rilevati a partire dai CdS analizzati	32
Tavola 8.	Opzione regolatoria 2 – soglia applicazione ai CdS con volumi sup. 4,5 mln veh-km	39
Tavola 9.	Opzione regolatoria 3 – soglia applicazione ai CdS con Valore contratto sup. 1 mln euro	40
Tavola 10.	Indicatori di qualità con livelli minimi definiti da ART	42
Tavola 11.	Indicatori di qualità con livelli definiti a cura dell'EA	45
Tavola 12.	Valutazione complessiva dell'impatto dell'intervento di regolazione	55

INDICE DELLE ABBREVIAZIONI

AGCM	<i>Autorità garante della concorrenza e del mercato</i>
ART	<i>Autorità di regolazione dei trasporti</i>
CdS	<i>Contratto di servizio</i>
CIN	<i>Capitale investito netto</i>
CoReg	<i>Contabilità Regolatoria ART</i>
CMQ	<i>Condizioni minime di qualità</i>
EA	<i>Ente affidante</i>
GI	<i>Gestore dell'infrastruttura in uso da modalità di TPL su strada (metropolitana, filobus, tramvia, etc.)</i>
GS	<i>Gestore della stazione (di metropolitana, autobus, filobus, tramvia, etc.)</i>
HHI	<i>Indice di Herfindahl-Hirschman</i>
IA	<i>Impresa affidataria</i>
MaaS	<i>Mobility as a Service</i>
MIMIT	<i>Ministero delle Imprese e del Made in Italy</i>
MIT	<i>Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (già MIMS)</i>
OSP	<i>Obblighi di servizio pubblico</i>
PMR	<i>Persone a mobilità ridotta</i>
PNRR	<i>Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza</i>
PPP	<i>Partenariato Pubblico Privato</i>
Reg. (CE) 1370/2007	
<i>Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70</i>	
RI	<i>Relazione illustrativa</i>
SC	<i>Soggetto competente¹</i>
TPL	<i>Trasporto pubblico locale</i>

¹ Ente pubblico, o soggetto da esso delegato, competente alle funzioni di pianificazione della rete dei trasporti e di programmazione del servizio ai sensi dell'ordinamento.

PREMESSA

Il presente Schema di Analisi di Impatto della Regolazione (“Schema di AIR”) illustra l’ambito e le motivazioni alla base dell’Atto di regolazione recante “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.”, confrontando le opzioni regolatorie alternative esaminate e l’opzione preferita che, in quanto tale, è posta in consultazione.

L’analisi è svolta secondo i criteri e i principi stabiliti dal [Regolamento di disciplina dell’analisi di impatto della regolazione e della verifica di impatto della regolazione](#), adottato con delibera n. 54/2021 del 22 aprile 2021.

A. CONTESTO ECONOMICO DEL SETTORE DI RIFERIMENTO PER L'ATTO DI REGOLAZIONE

Nella presente Sezione si descrive l'ambito al quale si applicano le misure esposte nel documento in consultazione pubblica, concernenti le condizioni minime di qualità per i servizi di trasporto locale su strada connotati da obblighi di servizio pubblico.

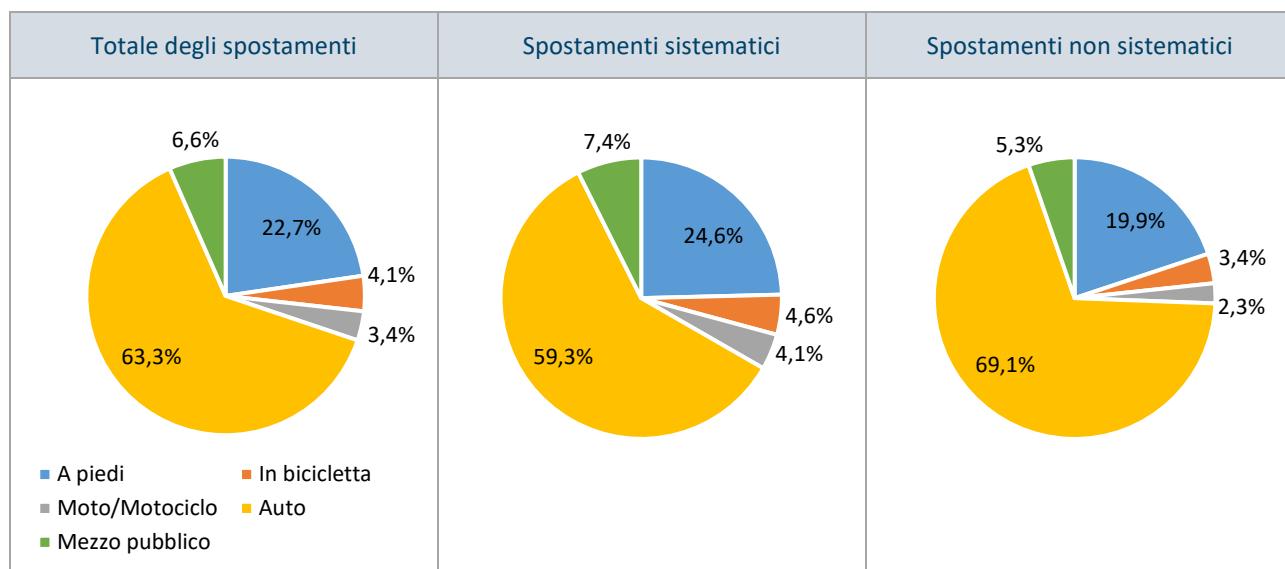
A.1 Servizi di TPL su strada

In Italia, secondo i dati del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti che si basano sulle rilevazioni ISFORT², l'automobile rappresenta la scelta preferita degli utenti, ricoprendo nel 2021 oltre il 60% degli spostamenti, seguita a grande distanza dagli spostamenti a piedi (22,7%). Il mezzo di trasporto pubblico rappresenta la terza modalità di trasporto per il totale degli spostamenti (rispetto alle modalità indicate nello studio del MIT).

La Figura 1 riporta la distribuzione modale dell'anno 2021, fornendo anche il dettaglio degli spostamenti sistematici, definiti come spostamenti ripetuti almeno 3/4 volte settimana, e spostamenti non sistematici, ripetuti meno di 3/4 volte a settimana.

Figura 1. Distribuzione degli spostamenti per mezzo di trasporto

Anno 2021



Fonte: elaborazione su dati MIT, 2023, Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti 2021-2022

Con riferimento ai valori sistematici si riscontrano valori percentuali maggiori nell'utilizzo del mezzo pubblico e una diminuzione dell'uso dell'automobile, che mantiene comunque un ruolo di predominanza (percentuale

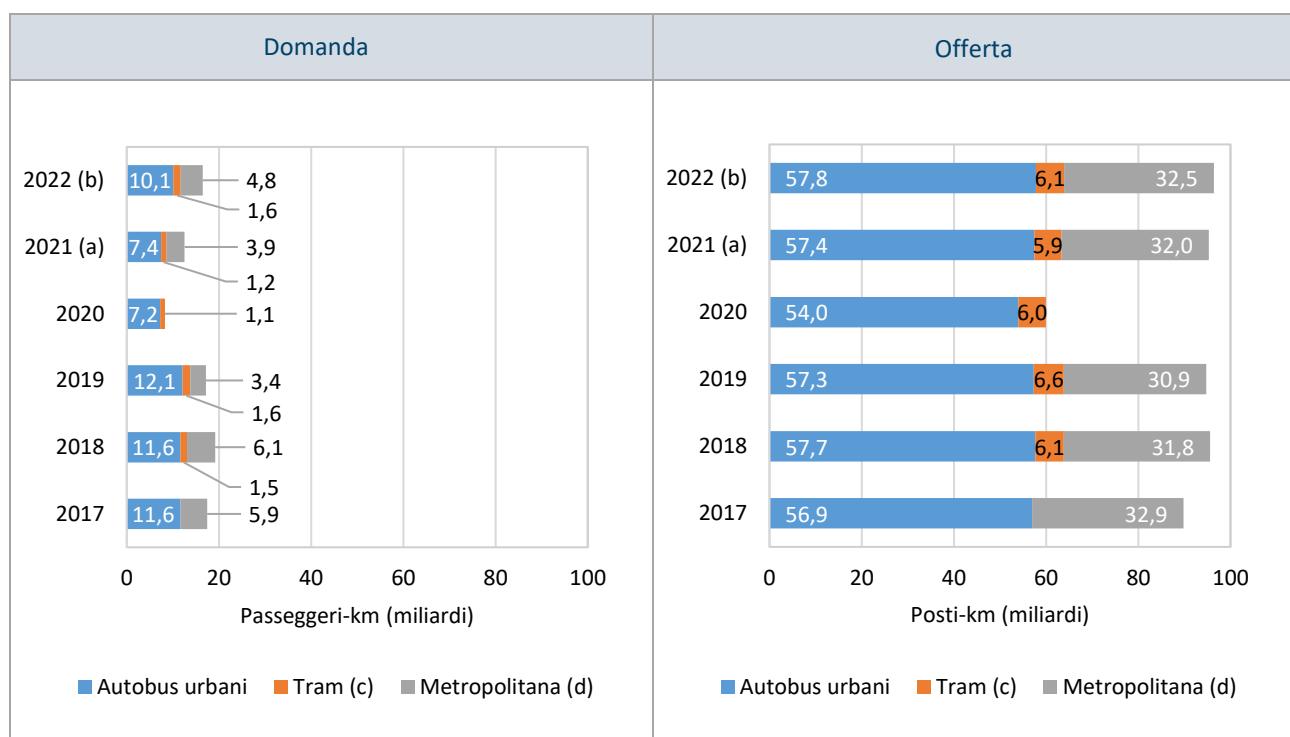
² MIT, 2023, Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti, disponibile al link:
<https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/pubblicazioni/2023-08/CNIT%202021-2022%20con%20correzione%20pag.%20370%20%28002%29X.pdf>

di poco inferiore alla quota del 60%)³. Occorre tuttavia tenere in considerazione nella lettura dei dati che le scelte modali rappresentate possono essere state influenzate dagli effetti della pandemia da COVID-19, non ancora rientrata nel 2021⁴.

Domanda e offerta di trasporto pubblico locale urbano, in termini rispettivamente di passeggeri-km e posti-km, sono rappresentate nella Figura 2 per il periodo 2017-2022. Negli anni considerati l'offerta è rimasta pressoché costante (si riscontra solo una lieve flessione nel 2020), con una parte maggioritaria coperta dal servizio di autobus urbani (pari a circa il 60% dell'offerta nel 2021), seguita dalla metropolitana (34% nel 2021) e solo una parte residuale è coperta dal tram (6% nel 2021). Diverse invece le risultanze dal lato della domanda, la quale appare di molto inferiore all'offerta. Tra il 2017 e il 2019 la domanda risulta pressoché costante per poi ridursi drasticamente nel 2020 a causa degli effetti della pandemia, riduzione non ancora rientrata nel 2021 per gli autobus urbani.

Figura 2. Domanda e offerta nazionale di TPL urbano

Anni 2017 - 2022



Fonte: elaborazione su dati MIT, 2023, Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti 2021-2022

(a) Dati non definitivi.

(b) Stima fonte MIT.

(c) Dati non indicati dalla fonte per il 2017.

(d) Dati non indicati dalla fonte per il 2020.

³ Il trasporto pubblico è più radicato nelle grandi città che nei piccoli centri urbani, raggiungendo nelle stesse una quota modale del 12,2%. Tra gli utilizzatori dei mezzi pubblici i dati evidenziano che tra i maggiori fruitori di tale modalità vi sono gli studenti (oltre un terzo della mobilità scolastica è soddisfatta dal trasporto pubblico) e chi si muove per lavoro.

⁴ Secondo quanto riferito da alcune Associazioni di imprese nel TPL, la riduzione della domanda è ancora nel primo trimestre del 2022 pari a - 30%. (Fonte: ASSTRA, AGENS, ANAV, Memoria presentata alle Commissioni riunione 8° e 9° del Senato della Repubblica, 12 settembre 2023; link: [Memoria_ASSTRA-AGENS-ANAV.pdf \(senato.it\)](#))

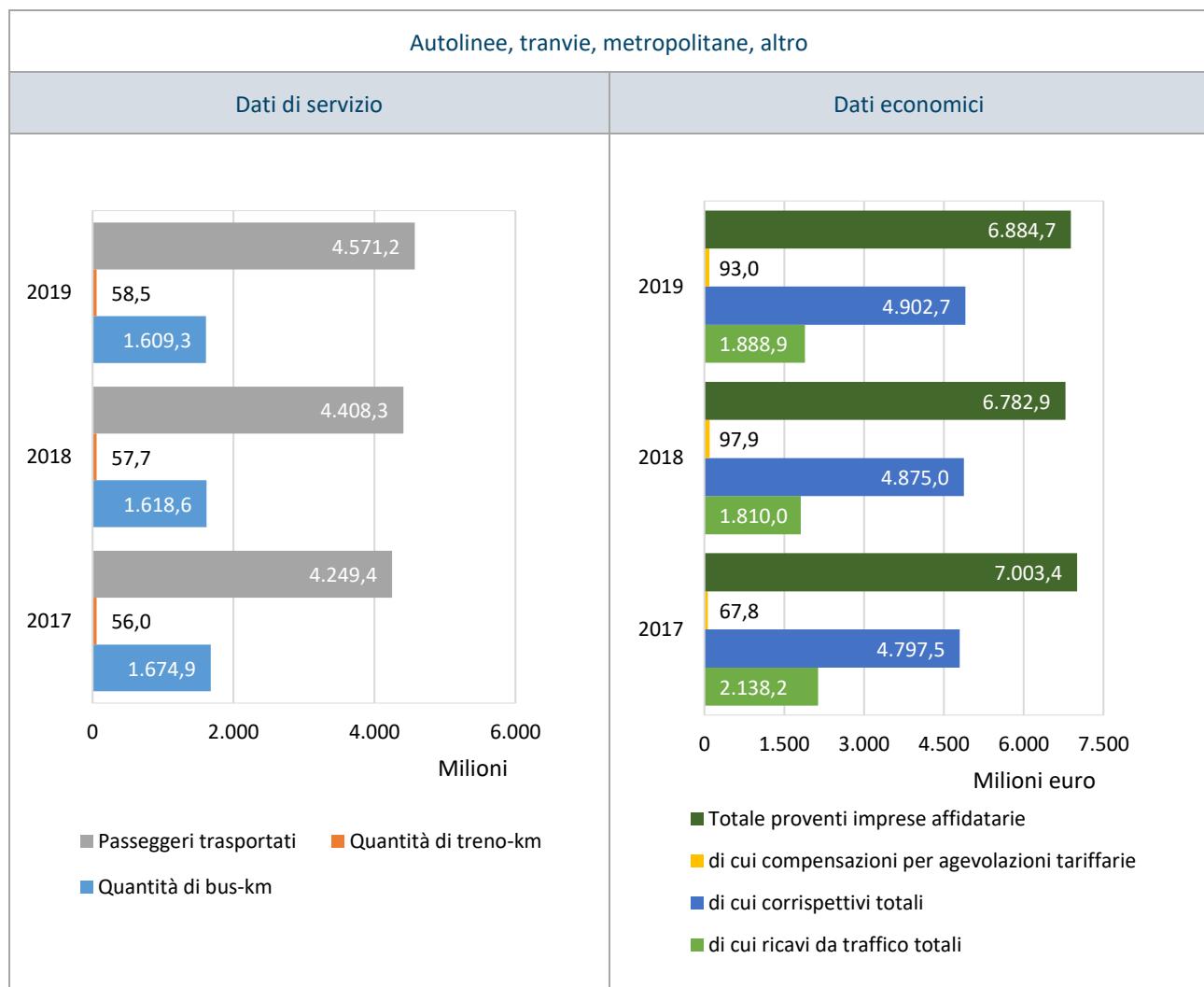
Nella Figura 3 sono riportate le principali caratteristiche dei servizi di TPL, relativamente alle modalità di trasporto “Autolinee, Metropolitane, Tranvie e altro”, secondo quanto riportato nella Relazione Annuale al Parlamento 2021 (dati 2019) dell’Osservatorio TPL.

Con riferimento ai dati di servizio rappresentati, si evidenzia nel periodo **dal 2017 al 2019 una lieve crescita del numero di passeggeri complessivamente trasportati** a fronte di una riduzione della quantità di bus-km (servizi autolinee) e un incremento della quantità di treni-km (servizio metro).

Dall’analisi dei dati economici emerge che circa **il 70% dei proventi deriva da corrispettivi** che rappresentano gli importi economici, erogati dagli enti pubblici che affidano i CdS, che hanno la funzione di coprire la quota dei costi non ristorata dai ricavi da traffico, laddove questi ultimi derivano dall’applicazione delle politiche tariffarie adottate dagli Enti affidanti stessi e, naturalmente, dal traffico registrato.

Figura 3. Caratteristiche dei servizi di TPL su strada in regime di OSP

Anni 2017 - 2019



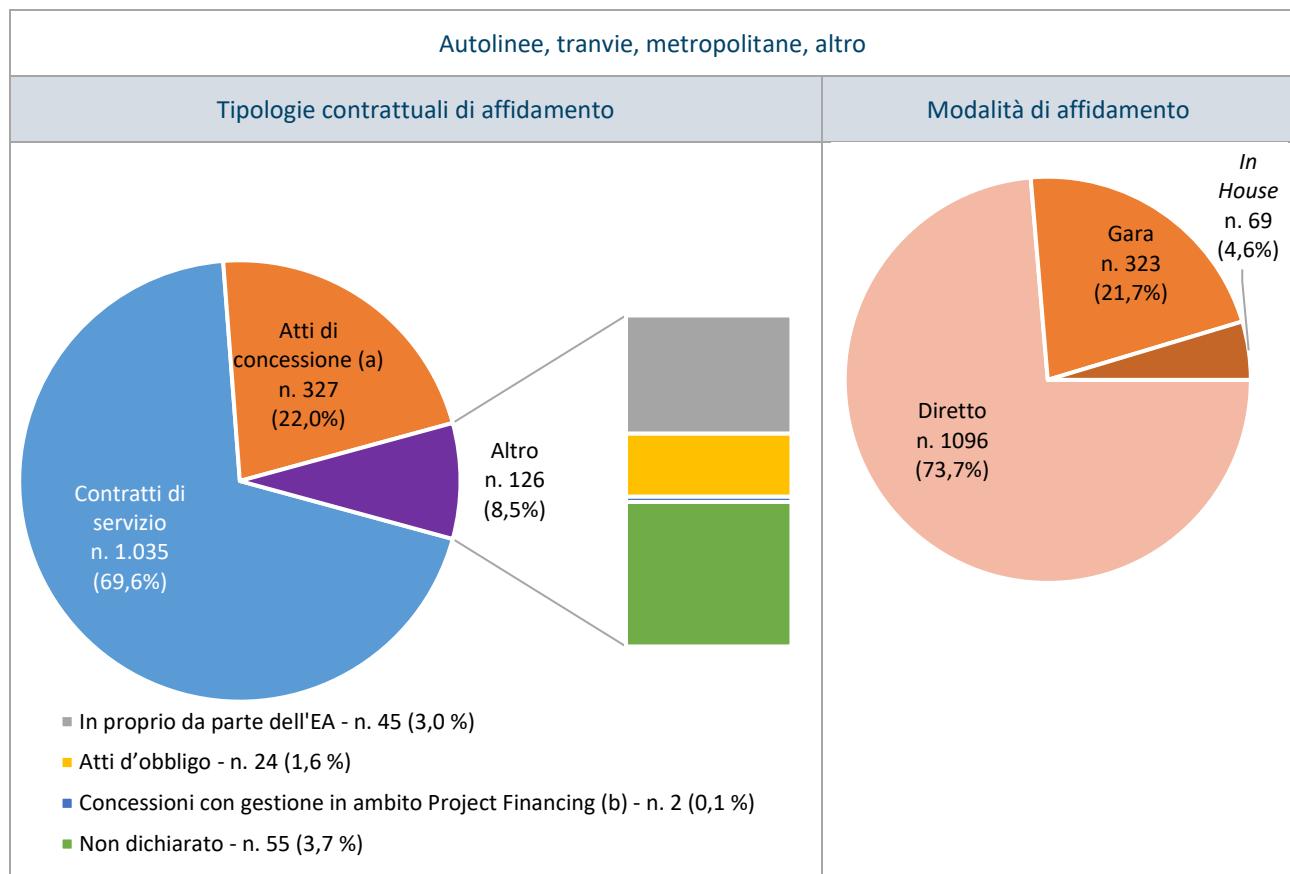
Fonte: elaborazione su dati MIT, Osservatorio Trasporto Pubblico Locale, Relazione annuale al Parlamento, vari anni

Sempre con riferimento alle modalità di trasporto “Autolinee, Metropolitane, Tranvie e altro” emerge che gli **affidamenti complessivi ammontano a 1.488**, ripartiti come rappresentato in Figura 4.

Tale figura, riporta, inoltre la composizione delle modalità di affidamento in essere, da cui si rileva che circa l'80% è stato stipulato in modo diretto e/o *in house*, evidenziandosi un ridotto ricorso alle modalità competitive di affidamento rientranti nel perimetro della concorrenza per il mercato.

Figura 4. Tipologie e modalità di affidamento dei servizi di TPL su strada in regime di OSP

Anno 2019



Fonte: elaborazione su dati MIT, Osservatorio Trasporto Pubblico Locale, Relazione annuale al Parlamento (2021)

(a) Atti di concessione: CdS prorogati per continuità/obbligo di servizio pubblico.

(b) Tipologia non visualizzabile chiaramente in figura.

A.1.1. Focus: Aziende di TPL - autolinee

Nel 2021, considerando le aziende che effettuano trasporto pubblico locale di viaggiatori su strada, ad esclusione di quelle che mettono in collegamento più di due Regioni, si registra in Italia la presenza di 883 aziende, di cui 249 attive nel solo servizio urbano, 445 solo in quello extraurbano e 189 effettuano servizi misti (urbano ed extraurbano)⁵.

Nella Figura 5 si riportano alcuni elementi informativi riguardo alle aziende di TPL – autolinee. Nonostante la popolazione residente sia superiore nell'Italia settentrionale, si riscontra un numero superiore di aziende nell'Italia meridionale e insulare; queste ultime, tuttavia, sembrerebbero essere di dimensioni inferiori in

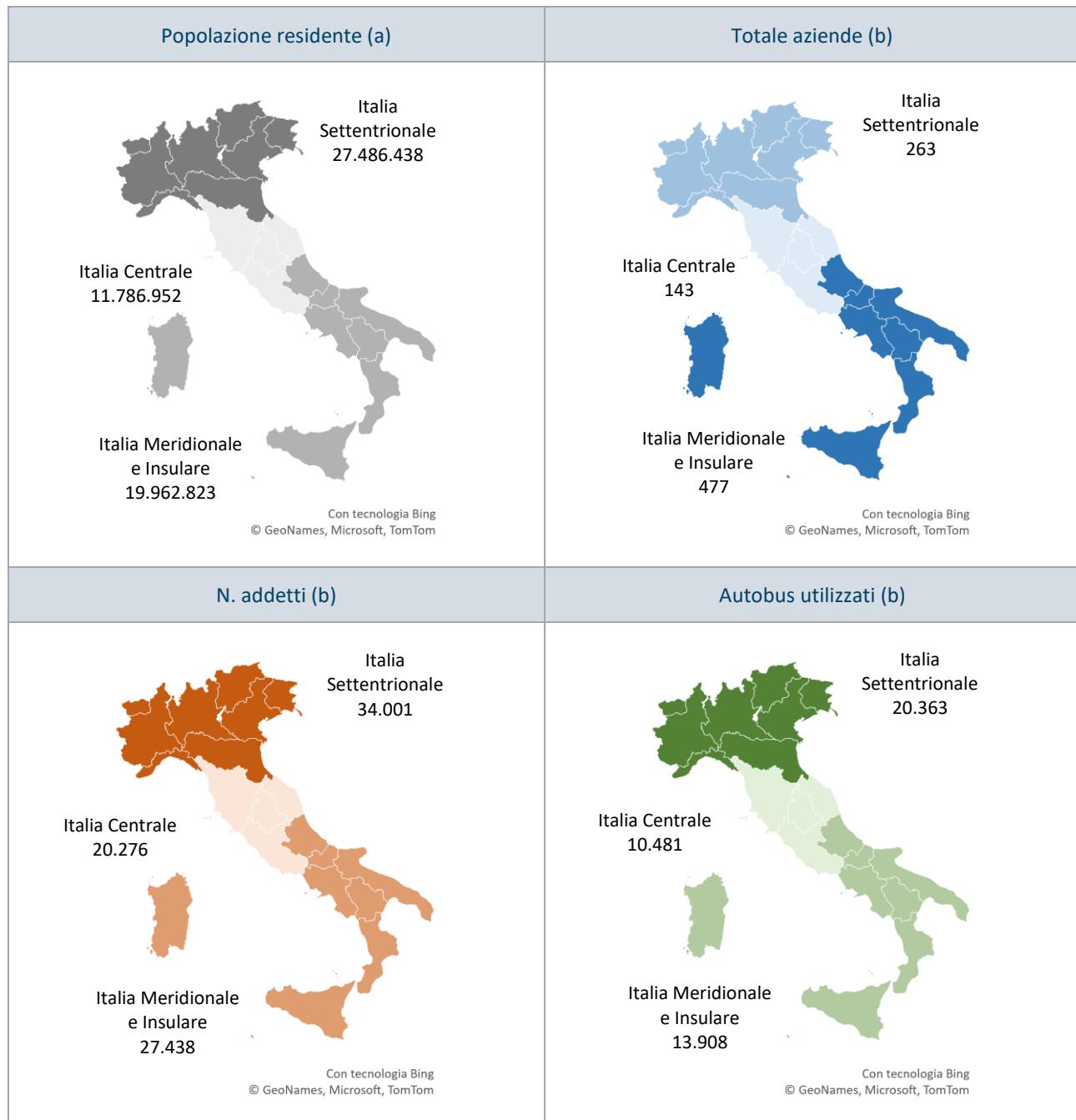
⁵ MIT, 2023, Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti, disponibile al link:

<https://www.mit.gov.it/nfsmitsgov/files/media/pubblicazioni/2023-08/CNIT%202021-2022%20con%20correzione%20pag.%20370%20%28002%29X.pdf>

quanto il maggior numero di addetti e di mezzi utilizzati è superiore nel Nord Italia.

Figura 5. TPL – autolinee: overview del settore

Anno 2021



Fonte: elaborazione su dati MIT, 2023, Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti 2021-2022

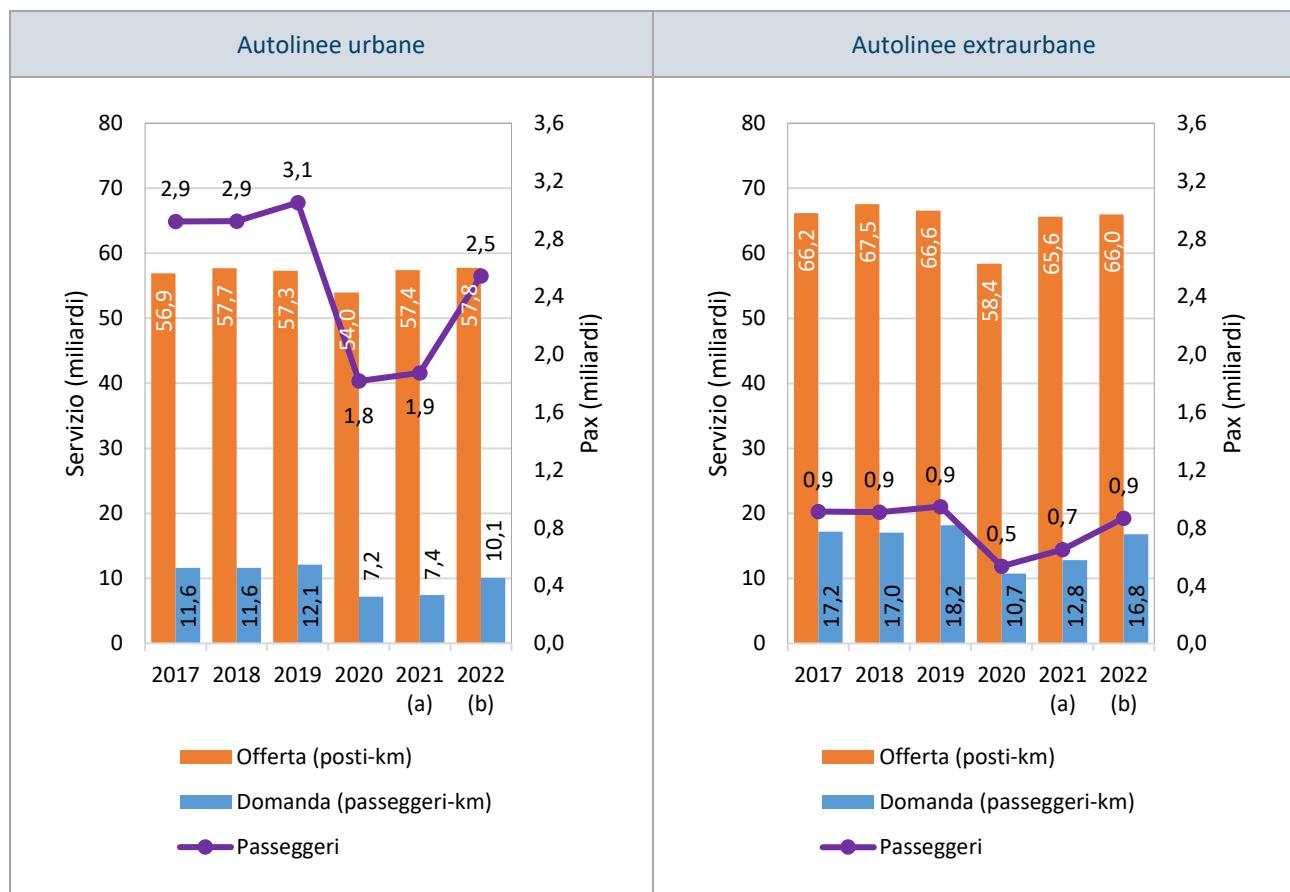
(a) Dati al 1° gennaio 2021.

(b) Dati non definitivi.

La Figura 6 consente di confrontare la domanda e l'offerta, in termini rispettivamente di passeggeri-km e posti-km, in ambito urbano ed extraurbano dei servizi di autolinee di TPL, nonché il numero di passeggeri. Dall'analisi si evince che nonostante il numero di passeggeri dei servizi extraurbani sia circa 1/3 di quello dei servizi urbani, domanda (in pax-km) e offerta (in vetture-km) risultano entrambe superiori. Ciò è proprio dovuto alle differenti percorrenze chilometriche dei due servizi. Si evidenziano inoltre gli effetti della pandemia nella diminuzione dei passeggeri, più marcata in ambito urbano. Le stime per il 2022 mostrano per il servizio urbano un numero di passeggeri e una domanda ancora inferiore al periodo pre-pandemico, mentre registrano valori in linea con tale periodo per il servizio extraurbano.

Figura 6. Evoluzione della domanda e dell'offerta di servizi di autolinee TPL

Anni 2017-2022



Fonte: elaborazione su dati MIT, 2023, Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti 2021-2022

(a) Dati non definitivi.

(b) Stima fonte MIT.

A.2 Caratteristiche di qualità del settore

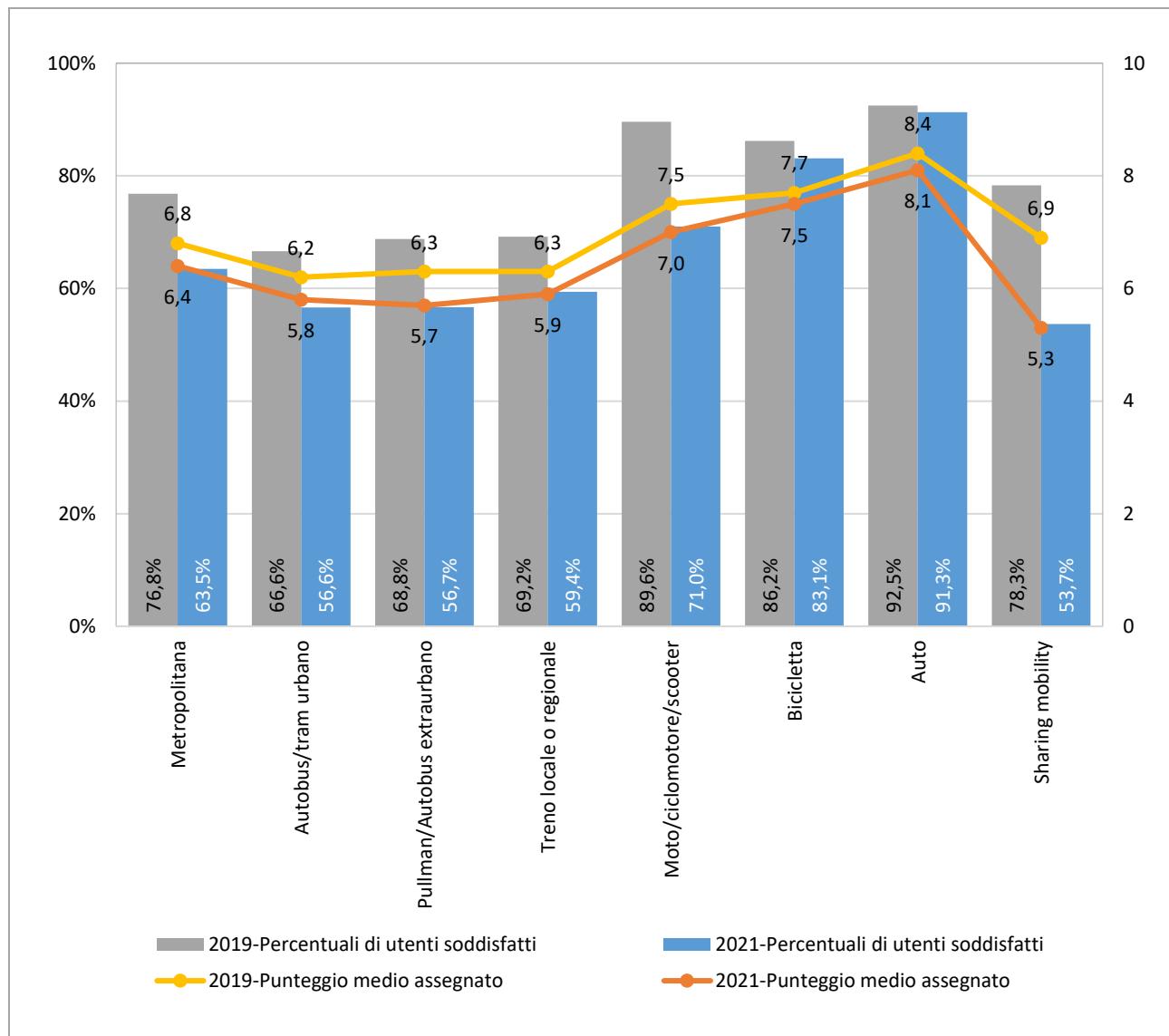
Al fine di descrivere la qualità del settore TPL su strada si è ritenuto opportuno analizzare in primo luogo le statistiche sulle soddisfazioni degli utenti per l'utilizzo delle diverse modalità di trasporto, riportate nel *Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti 2021-2022* del MIT, che utilizzano le rilevazioni ISFORT⁶.

⁶ Il "19° Rapporto sulla mobilità degli italiani" del già citato ISFORT riporta che l'indagine è stata condotta "nell'autunno 2021 su un campione di residenti nelle città di media e grande dimensione sui requisiti di servizio del trasporto pubblico ha evidenziato un

La seguente Figura 7 mostra la percentuale degli utenti soddisfatti, ovvero la percentuale di intervistati che hanno dichiarato un voto di sintesi (in scala 1-10) sufficiente (≥ 6), con riferimento - così come indicato nella fonte - al giudizio complessivo maturato nei tre mesi precedenti l'intervista per ciascun mezzo di trasporto utilizzato indipendentemente dalla frequenza d'uso, abituale o occasionale. La soddisfazione tiene in considerazione fattori quali comfort, rapidità, puntualità, sicurezza ed economicità del servizio.

Figura 7. Livello di soddisfazione per mezzo di trasporto

Anni 2019 e 2021



Fonte: elaborazione su dati MIT, 2023, Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti 2021-2022

rilevante "fabbisogno di qualità" (differenza tra rilevanza assegnata e soddisfazione dichiarata per ciascun requisito del servizio) rispetto a tutti i fattori (frequenza corse, puntualità, comfort del viaggio, pulizia mezzi, sicurezza, informazioni, comportamento del personale, servizi per disabili). Inoltre, nella gerarchia di importanza dei requisiti i fattori "attualizzati" dalla pandemia (sicurezza da contagio e sanificazione mezzi) hanno scalato la graduatoria collocandosi nelle prime posizioni". Documento disponibile al link:

https://www.isfort.it/wp-content/uploads/2022/12/19-Rapporto_mobilita_italiani_Sintesi.pdf

In sintesi, emerge che: (i) la modalità del trasporto pubblico registra un livello di soddisfazione molto inferiore a quello dell'auto, che rappresenta la modalità più utilizzata per gli spostamenti; (ii) nel 2021 è stato avvertito un livello di soddisfazione inferiore rispetto al 2019 per tutte le modalità di trasporto rappresentate, sia in termini di punteggio medio assegnato che di percentuale di utenti soddisfatti. Si segnala, in particolare, che per le modalità Autobus/tram urbano, Pullman/autobus extraurbano, treno locale o regionale e *sharing mobility* il voto medio è passato da una valutazione sufficiente nel 2019 ad una valutazione inferiore a 6 nel 2021 così come la percentuale di utenti soddisfatti si è ridotta a soglie inferiori al 60%. La metropolitana, pur mantenendo una valutazione sufficiente nel 2021, ha comunque registrato un calo percentuale di utenti soddisfatti passando da oltre il 75% a poco più del 63%.

Il mezzo di trasporto che invece garantisce la maggiore soddisfazione, come detto, è l'automobile sia in termini di utenti soddisfatti (oltre il 90% dei rispondenti sia nel 2019 che nel 2021) che in termini di voto medio assegnato superiore a 8. Seguono nel 2021 con un punteggio medio superiore a 7 i veicoli a due ruote: bicicletta con voto medio 7,5 e oltre l'80% degli utenti soddisfatti e veicoli a motore (moto, ciclomotore e scooter) con un voto medio pari a 7 e poco più del 70% degli utenti sufficientemente soddisfatti, in vistoso calo rispetto 2019.

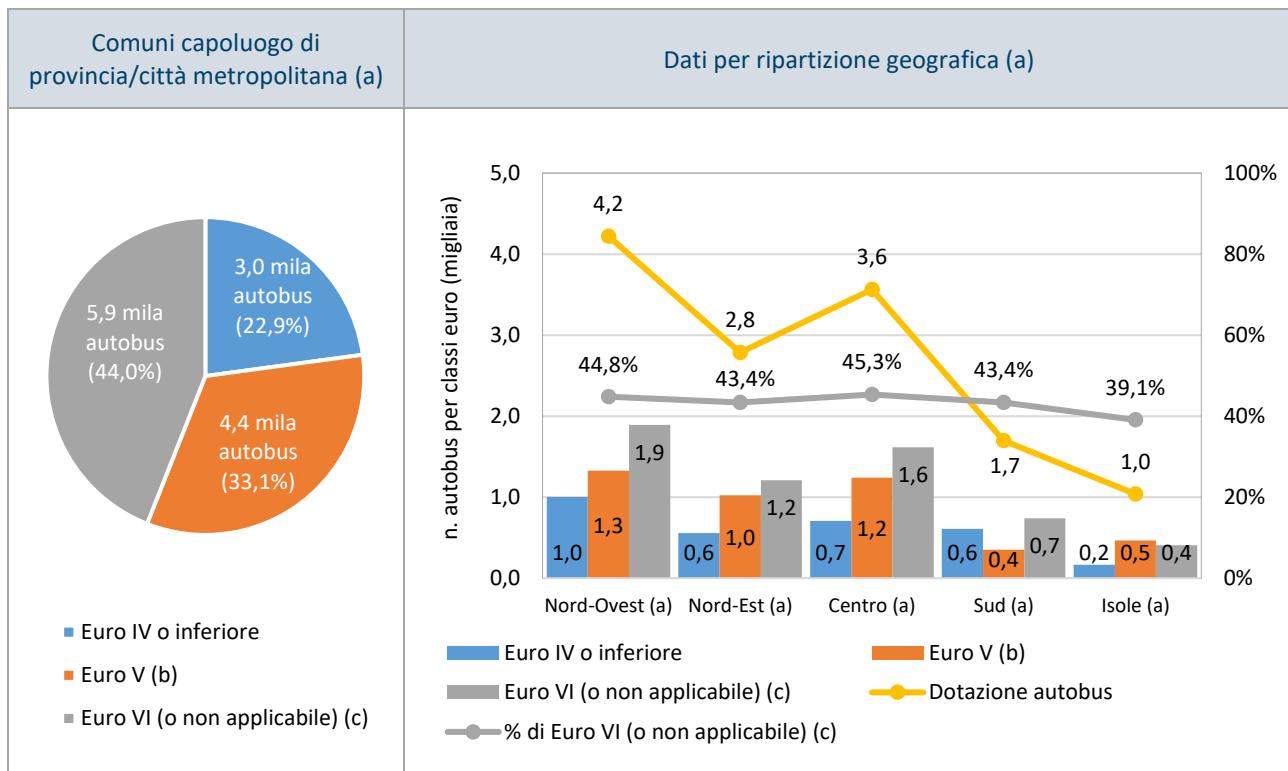
Sotto il **profilo della sostenibilità ambientale**, sono disponibili dati campionari elaborati da ISTAT per i Comuni capoluogo di Provincia/Città metropolitana⁷. La Figura 8 riporta la dotazione di autobus utilizzati per il TPL sulla base della classe ambientale Euro. Risulta quindi che i veicoli che producono il minor inquinamento (Euro VI) rappresentano il 44% del parco autobus circolante, mentre i più inquinanti (Euro IV o inferiori) circa il 23%. La figura riporta anche la ripartizione geografica degli autobus evidenziando che nel Nord-Ovest è presente la maggior dotazione di mezzi. È riportata altresì la percentuale di veicoli meno inquinanti rispetto alla dimensione del parco veicolare presente in ciascuna area geografica, che risulta pressoché omogenea per tutte le zone.

⁷ Il campione è composto da 109 Comuni capoluogo (i dati non includono il Comune di Cesena). Per alcuni comuni i dati sono stimati e si rimanda alla fonte ISTAT - Tavole mobilità urbana - per eventuali approfondimenti, disponibile al link:

<https://www.istat.it/it/archivio/286822>

Figura 8. Autobus per classe di emissione utilizzati per il TPL nei Comuni capoluogo

Anno 2021



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

(a) Valori riferiti all'insieme dei Comuni capoluogo (escluso il Comune di Cesena); per alcuni comuni i dati sono stimati e si rimanda alla fonte per eventuali approfondimenti. Campione composto da 109 Comuni capoluogo.

(b) Inclusi gli autobus Euro V EEV. La conformità alla norma Euro V è obbligatoria per gli autobus immatricolati dal 31/12/2007.

(c) La conformità alla norma Euro VI è obbligatoria per gli autobus immatricolati dal 31/12/2012. Per Euro non applicabile, la fonte identifica: autobus a trazione elettrica integrale o altri a emissioni zero.

Strettamente correlata alla classe ambientale Euro è l'età dei veicoli. Dai dati resi disponibili dal MIT e rappresentati per ciascuna regione italiana nella Figura 9, si evince che l'età media del parco autobus - con riferimento al 30 settembre 2022 - registra un minimo di 7,4 anni in Friuli-Venezia Giulia e un massimo di 16,8 nella regione Molise. Il dato medio nazionale è pari a 10,3 anni. La tendenza risulta in diminuzione su base nazionale (rispetto alla precedente rilevazione del MIT di luglio 2021 pari a 10,6 anni) e la proiezione futura - in ragione anche delle nuove risorse del PNRR⁸ - prevede (secondo il Rapporto Intesa San Paolo – ASSTRA 2022⁹) che nel 2026, l'età media nazionale del parco autobus, raggiungerà il valore di 9,4 anni.

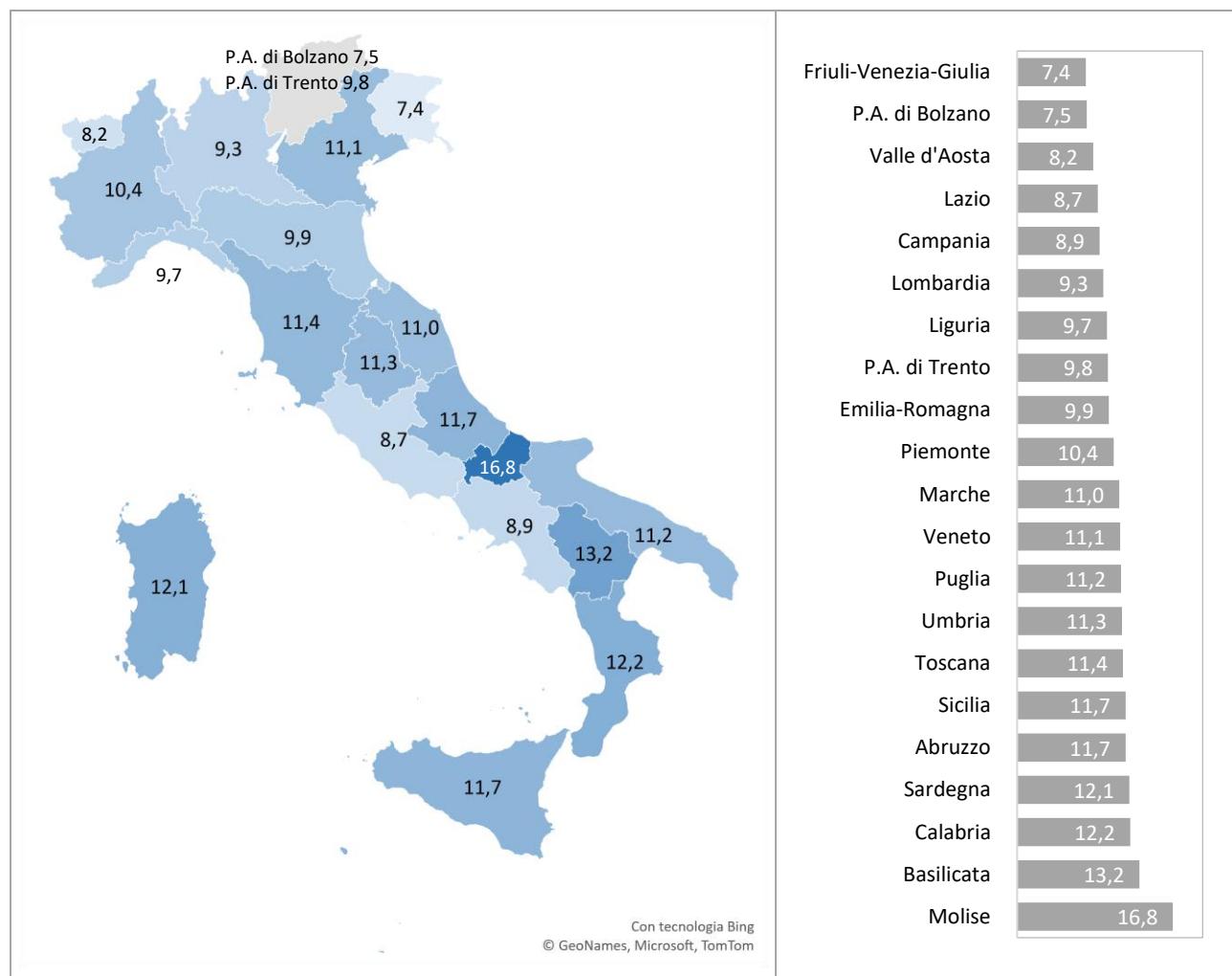
⁸ Ci si riferisce, in particolare a due programmi di investimenti rientranti in E.1 M2C2, Riforma 5 - *Procedure più rapide per la valutazione dei progetti nel settore dei sistemi di trasporto pubblico locale con impianti fissi e nel settore del trasporto rapido di massa*: (i) **Investimento 4.2: Sviluppo trasporto rapido di massa** (metropolitana, tram, autobus) L'investimento punta a realizzare 11 km di rete destinata alla metropolitana, 85 km di rete destinata ai tram, 120 km di filovie e 15 km di funivie; (ii) **Investimento 4.4.1: Rinnovo del parco autobus regionale** per il trasporto pubblico con veicoli a combustibili puliti. L'investimento consiste nell'acquisto di almeno 3 000 autobus a emissioni zero e deve contribuire a migliorare la qualità dell'aria e ridurre le emissioni gas a effetto serra in Italia. Gli autobus devono essere dotati di tecnologie digitali. (Fonte: PNRR; Allegato RIVEDUTO della DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, 8 luglio 2021; disponibile al link: <https://www.camera.it/temiap/2021/07/13/OCD177-5010.pdf>)

⁹ Documento disponibile al link:

<https://group.intesasanpaolo.com/content/dam/portalgroup/repository-documenti/newsroom/area-media-dsr/2022/ISP-ASSTRA%20Rapporto%20TPL%202022.pdf>

Figura 9. Età media del parco autobus

30 settembre 2022



Fonte: elaborazione su dati MIT

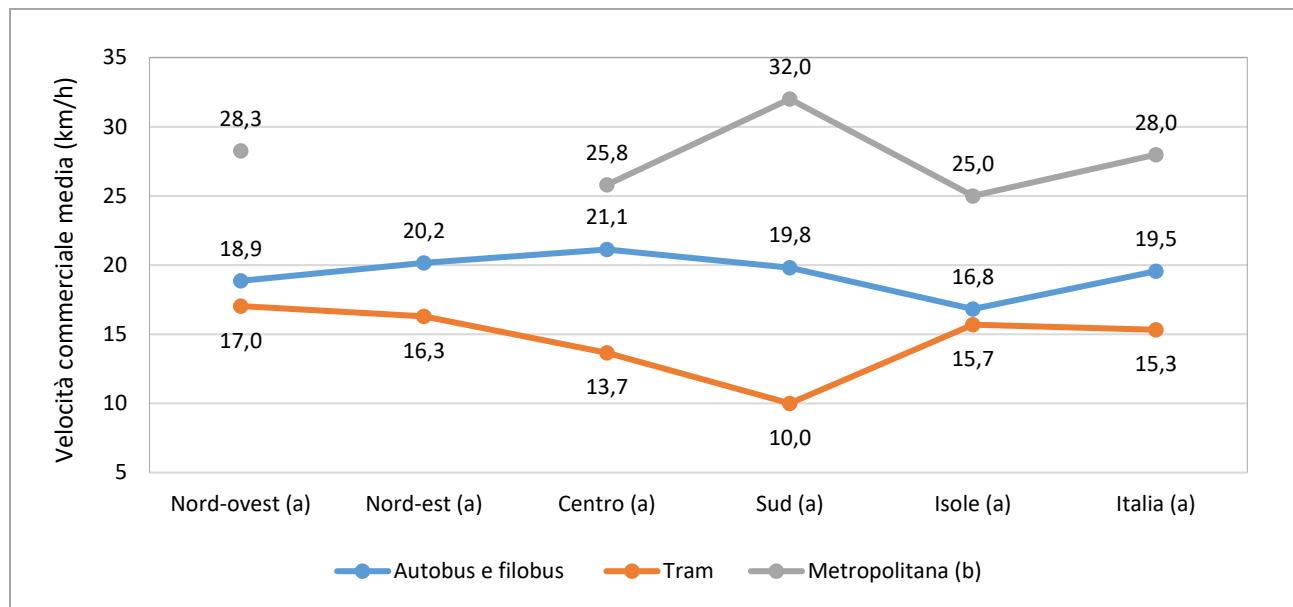
Rimandando alla sezione A.2.1 per approfondimenti sui sistemi di infomobilità a supporto degli utenti, un ulteriore aspetto che potrebbe influenzare la soddisfazione è la velocità commerciale dei mezzi utilizzati. A tal fine è rappresentata nella Figura 10 la velocità commerciale media delle diverse modalità di trasporto afferenti al TPL su strada suddivisa per contesti territoriali. Nel 2021, complessivamente la metropolitana rappresenta in assoluto il mezzo di trasporto più veloce per il trasporto pubblico locale nei Comuni capoluogo di provincia/città metropolitana, mentre il tram il mezzo più lento¹⁰.

¹⁰ Il campione è composto da 109 Comuni capoluogo (i dati non includono il Comune di Cesena). Per alcuni comuni i dati sono stimati e si rimanda alla fonte ISTAT - Tavole mobilità urbana - per eventuali approfondimenti, disponibile al link:

<https://www.istat.it/it/archivio/286822>

Figura 10. Velocità commerciale del TPL nei Comuni capoluogo

Anno 2021



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

(a) Valori medi dei Comuni capoluogo. I dati non includono il Comune di Cesena; per alcuni comuni i dati sono stimati e si rimanda alla fonte per eventuali approfondimenti. Campione composto da 109 Comuni capoluogo.

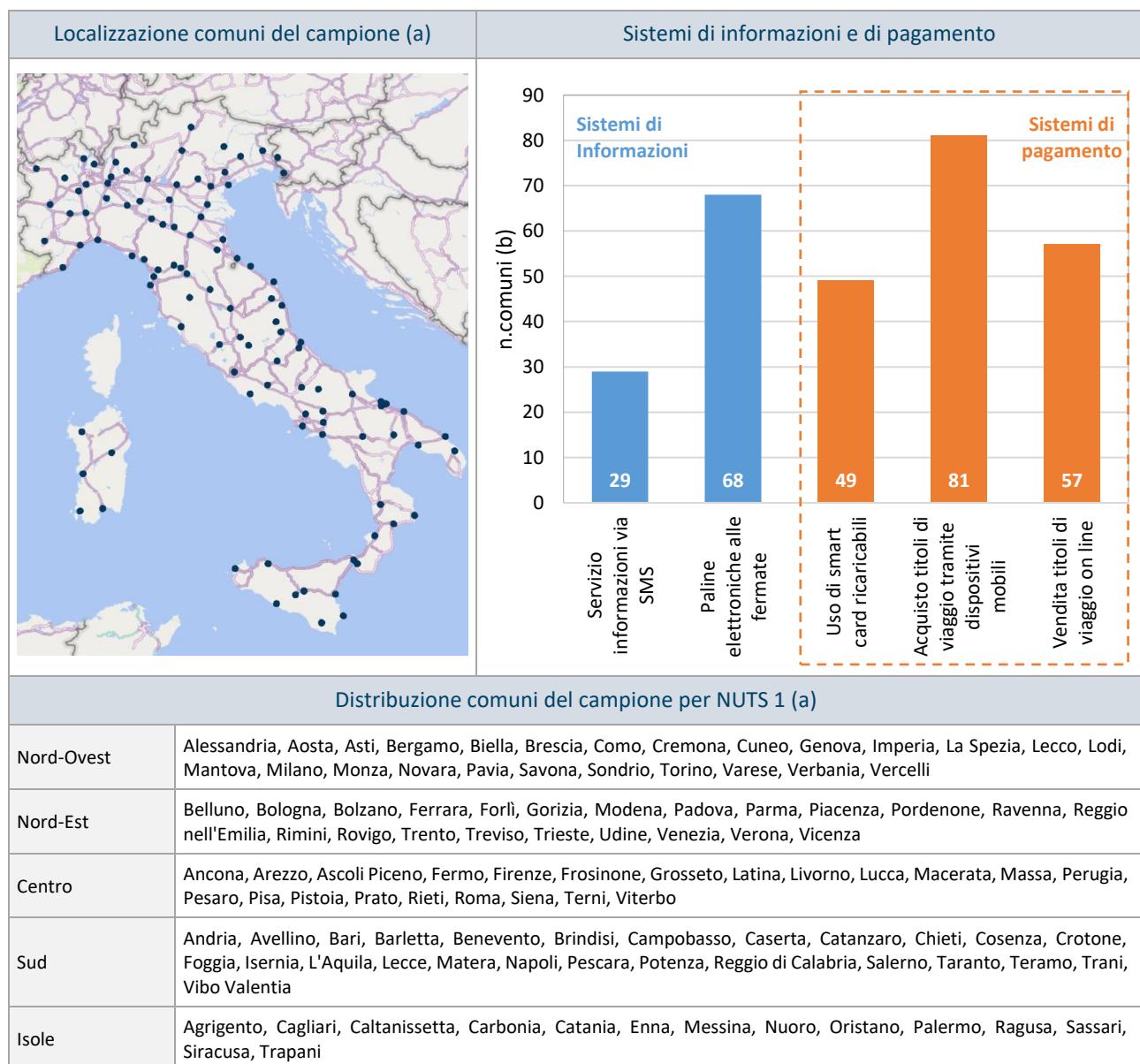
(b) I servizi di metropolitana non sono presenti nei Comuni capoluogo del Nord-Est considerati.

A.2.1. Sistemi di infomobilità a supporto delTPL

Nelle figure che seguono sono riportati i principali sistemi di infomobilità a supporto del TPL nei Comuni capoluogo sia con riferimento ai sistemi di informazioni disponibili che ai sistemi di pagamento. Con riferimento ai sistemi di informazione risulta che l'apposizione di paline elettroniche alle fermate sia lo strumento più frequentemente utilizzato. Tra i sistemi di pagamento l'acquisto di titoli di viaggio tramite dispositivi mobili risulta la più diffusa.

Figura 11. Principali sistemi di infomobilità a supporto del TPL nei Comuni capoluogo

Anno 2021



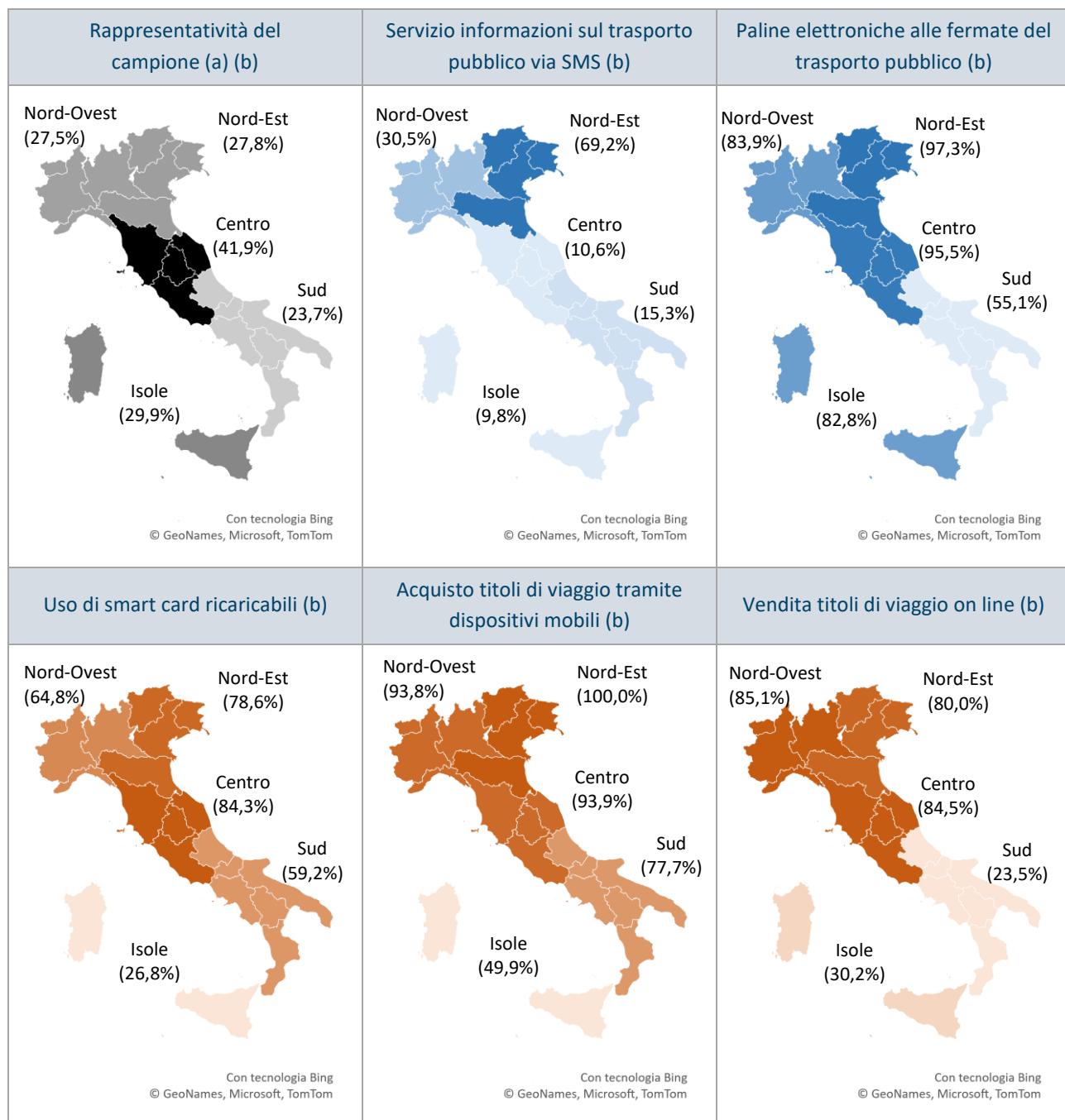
Fonte: elaborazione su dati ISTAT

(a) Campione composto da 109 Comuni capoluogo di provincia/città metropolitane, escluso il Comune di Cesena.

(b) Valori riferiti all'insieme dei 109 Comuni capoluogo considerati; per alcuni comuni i dati sono stimati e si rimanda alla fonte per eventuali approfondimenti.

Figura 12. Distribuzione geografica dei sistemi di informazioni e di pagamento nei Comuni capoluogo

Anno 2021



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

- (a) Elaborazione ART ottenuta come rapporto tra la popolazione residente nei Comuni capoluogo di provincia/città metropolitane¹¹ al 1°gennaio 2021 (fonte: ISTAT) e la popolazione totale dei NUTS 1.
- (b) Valori riferiti all'insieme dei 109 Comuni capoluogo considerati; per alcuni comuni i dati sono stimati e si rimanda alla fonte per eventuali approfondimenti.

¹¹ Il campione selezionato, composto da 109 comuni, non include il Comune di Cesena.

B. RAGIONI DELL'INTERVENTO DI REGOLAZIONE

L'articolo 37, comma 2, lettera d), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, ha attribuito all'Autorità il compito di «*stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico, individuate secondo caratteristiche territoriali di domanda e offerta*».

In tale ambito, l'Autorità ha già esercitato le proprie competenze attraverso l'adozione di specifiche misure di regolazione tramite le seguenti delibere rispettivamente per il settore ferroviario e marittimo:

- delibera ART n. 16/2018 dell'8 febbraio 2018 rubricata “*Condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico [...]*” (di seguito: delibera n. 16/2018);
- delibera ART n. 96/2018 del 4 ottobre 2018 rubricata “*Atto di regolazione recante “Condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri via mare, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico [...]*” (di seguito: delibera n. 96/2018).

In queste delibere sono state definite le CMQ, ossia le “*condizioni minime di qualità dei servizi, da misurare attraverso indicatori e livelli qualitativi e quantitativi, attraverso le quali sono individuati obblighi e/o prestazioni (minime) che garantiscono il soddisfacimento delle esigenze essenziali di mobilità degli utenti in condizioni di uso efficiente delle risorse pubbliche destinate a compensare gli obblighi di servizio pubblico*

- l'art. 14, che prevede che la scelta della gestione del servizio sia effettuata tenendo conto anche della qualità del servizio (comma 2);
- l'art. 17, dedicato agli affidamenti *in house*, che dispone che la deliberazione di affidamento del servizio contenga una «*qualificata motivazione [...] del mancato ricorso al mercato*» anche in termini di «*qualità del servizio*» (comma 2);
- l'art. 24, che indica come il CdS debba prevedere un progressivo miglioramento della qualità, nonché adeguati strumenti di monitoraggio e verifica del raggiungimento dei relativi obiettivi, inclusi gli obblighi di informazione e di rendicontazione nei confronti dell'Ente **affidante**;
- l'art. 25, in tema di Carta della qualità dei servizi e trasparenza delle informazioni;

- l'art. 26, che dispone ordinariamente l'applicazione del metodo del *price-cap* per l'aggiornamento delle tariffe, sulla base di specifici obiettivi di qualità del servizio¹²;
- l'art. 31, che prevede, ai fini di migliorare la trasparenza, la pubblicazione sul portale ANAC della documentazione che disciplina le procedure di affidamento, incluso «ove disponibili, le informazioni sugli effettivi livelli di qualità conseguiti dai gestori».

Tenuto conto che le ragioni dell'intervento regolatorio trovano un ampio e consolidato presupposto nella necessità di dare completa attuazione al quadro legislativo vigente, va rilevato come esso trovi sostanziale fondamento anche nell'esperienza maturata dagli Uffici, in relazione sia alle attività di monitoraggio dell'applicazione delle citate delibere nn. 16/2018 e 96/2018, sia alle istruttorie svolte sui CdS, vigenti e/o oggetto di affidamento, dei servizi di TPL su strada.

A tale proposito, si osserva che il tema della qualità è stato oggetto di valutazione all'interno delle attività istruttorie dell'Autorità relative alla verifica dell'implementazione delle misure di cui alla delibera n. 154/2019, in particolare di quelle dedicate alle procedure di affidamento dei CdS. Tale delibera prevede in particolare:

- lo svolgimento di un'apposita consultazione degli *stakeholder*, avente ad oggetto anche i profili qualitativi del servizio da affidare (Misura 4);
- la definizione di specifici obiettivi di qualità e relativi indicatori (Misura 16 e Annesso 7);
- l'adozione di un adeguato sistema di monitoraggio dei suddetti obiettivi/indicatori all'interno del CdS (Misura 25 e Annesso 2);
- l'applicazione del menzionato metodo del *price-cap* per l'aggiornamento tariffario (Misura 27).

Si tratta di misure che disciplinano, nell'ambito delle procedure di affidamento, una cornice regolatoria "generale" della qualità, rimandando la definizione di aspetti specifici agli EA (tra cui in particolare gli indicatori e i relativi requisiti/livelli minimi). Al fine di assicurare una regolazione non solo in continuità e coerenza con le altre modalità di trasporto, ma anche e soprattutto adeguata a garantire condizioni uniformi di applicazione degli indicatori di qualità negli affidamenti dei servizi di TPL su strada, appare opportuno provvedere a fissare un perimetro maggiormente idoneo alla salvaguardia dell'obiettivo di tutela dell'utenza dei servizi. Si consideri che servizi di qualità appaiono funzionali anche allo sviluppo di dinamiche della domanda più sostenibili, dal punto di vista economico, sociale ed ambientale. Incrementando la qualità e l'efficienza dei servizi di TPL si disincentiva il ricorso all'auto privata, fonte di livelli di congestione del traffico urbano e di elevati livelli di emissioni inquinanti¹³.

Come emerso nella Sezione A, il settore del TPL su strada è caratterizzato da una significativa frammentazione dell'offerta, che si rispecchia in un numero assai elevato di CdS, che differiscono per vari aspetti quali ad esempio volume di produzione, tipologie di servizi di trasporto interessati (autobus, tram, metropolitane, etc.) e territori serviti (servizi urbani, suburbani, extraurbani, regionali). All'interno di questi CdS anche la qualità del servizio, erogata e percepita, è disciplinata in maniera assolutamente variegata¹⁴, coinvolgendo svariati fattori/indicatori e pervenendo a esiti difformi per prestazione tra le diverse IA, peraltro spesso condizionati dall'indisponibilità di dati esaustivi di consuntivazione attendibili e comparabili. Tuttavia, il

¹² Rif. Misura 27 "Criteri di aggiornamento delle tariffe" di cui all'Allegato "A" alla delibera n. 154/2019 del 28 novembre 2019.

¹³ "Molte città sono alle prese con problemi di congestione stradale a livello locale e di qualità dell'aria provocati proprio dai trasporti, che spesso non rispettano le norme UE sulla qualità dell'aria e superano le soglie di inquinamento. In particolare, occorre ridurre drasticamente l'inquinamento provocato dal trasporto stradale, soprattutto nelle città." (Fonte: Commissione europea, 2021, "Il nuovo quadro dell'UE per la mobilità urbana", COM(2021) 811 final)

¹⁴ Cfr. Sezione D.

risultato di questo policromo scenario è sostanzialmente analogo in tutti i contesti territoriali interessati: la percezione da parte degli utenti di una scadente qualità complessiva del servizio¹⁵.

Alla luce di quanto sopra riportato, il presente intervento regolatorio dell'Autorità si pone primariamente l'obiettivo di disciplinare le CMQ per lo svolgimento dei servizi di TPL su strada, adottando criteri univoci e applicabili da tutti i soggetti interessati (EA, IA e altri soggetti eventualmente coinvolti, come i Gestori di stazione o i Gestori delle infrastrutture), nonché indicatori di prestazione misurabili e confrontabili nel tempo e tra i singoli CdS, a vantaggio dell'utenza degli stessi servizi.

L'intervento di regolazione intende incidere sul livello di trasparenza circa le performance in termini di qualità dei servizi resi all'utenza, al fine di consentire agli stessi utenti e alle loro Associazioni di esercitare il diritto di partecipazione alla definizione delle caratteristiche dei servizi e al loro miglioramento, come garantito dal quadro regolatorio vigente¹⁶.

¹⁵ Cfr. Sezione A, pp. 15-16.

¹⁶ Rif. Misura 4, Allegato alla delibera n. 154/2019.

C. DESTINATARI DELL'INTERVENTO DI REGOLAZIONE

I destinatari dell'intervento di regolazione sono molteplici: (i) gli Enti affidanti dei servizi (EA); (ii) le Imprese affidatarie di contratti di servizio (IA); laddove presenti, (iii) i gestori delle infrastrutture di metropolitane, filobus, etc. e (iv) i gestori delle stazioni e/o delle autostazioni (GS) funzionali ai servizi di trasporto pubblico locale su strada¹⁷.

L'intervento di regolazione adotta infatti un “approccio di filiera della qualità” attraverso il quale sono coinvolti tutti i soggetti competenti che hanno un ruolo attivo nel contribuire alla realizzazione di servizi di trasporto pubblico di qualità in considerazione della connessione ed interazione dei vari servizi e/o degli asset funzionali allo specifico servizio. In tale ambito rileva infatti la possibilità che, per talune tipologie di servizio, vi possa essere la separazione tra l'impresa esercente il mero servizio di TPL e il soggetto gestore delle infrastrutture e/o della fermata/stazione (ad esempio, può essere il caso dei servizi di trasporto tramite metropolitana, tramvie o di superficie).

Per quanto riguarda gli Enti affidanti dei servizi di TPL su strada, il settore è caratterizzato da molteplici possibili assetti di governance: infatti, ai sensi dell'art. 7, comma 1 del d.lgs. n. 422/1997, le regioni possono conferire *“alle province, ai comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni e i compiti regionali in materia di trasporto pubblico locale [...] che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale”*. Ne consegue che, sulla base delle scelte assunte dalle singole regioni, il ruolo di Ente affidante per l'affidamento del TPL può essere mantenuto in capo alla regione oppure demandato agli enti locali, quali province, città metropolitane, comuni, o ad altri soggetti competenti quali agenzie per la mobilità ed enti di governo. Dal monitoraggio del settore svolto dagli Uffici emerge come, sebbene la scelta di mantenere la competenza per l'affidamento del TPL prevalga nelle regioni di dimensioni medio-piccole (ad esempio, Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Abruzzo, Molise, Basilicata), talvolta tale scelta è adottata anche da regioni di dimensioni maggiori come la Toscana. Si rileva inoltre come alcune regioni abbiano optato per una gestione unificata del TPL istituendo un'apposita agenzia, quindi tramite un soggetto ulteriore rispetto alla regione, come ad esempio nel caso del Piemonte con l'Agenzia della Mobilità Piemontese, dell'Umbria con l'Agenzia unica del TPL (Umbria TPL e Mobilità) e della Calabria con l'Autorità Regionale dei Trasporti della Calabria (ARTCal). In molti dei casi in cui la competenza dell'affidamento del TPL è attribuita a un unico soggetto (regione o agenzia) è prevista altresì la possibilità di delegare alcuni affidamenti a singoli comuni. Altra casistica è invece quella che non prevede una gestione unitaria degli affidamenti del TPL, che viene delegata alle province, alle agenzie, agli enti di governo: ad esempio, nella regione Puglia l'affidamento dei servizi di TPL è in capo alle province e alla Città Metropolitana di Bari, nelle regioni Lombardia ed Emilia Romagna l'affidamento è in capo alle Agenzie (costituite in modo da risultare maggiormente aggregate rispetto alle province), nella regione Veneto l'affidamento è in capo agli Enti di Governo.

Come già illustrato nella Sezione A, nel 2021 sono attive in Italia 883 aziende operanti nel settore TPL autolinee, di cui 249 attive nel solo servizio urbano, 445 solo in quello extraurbano e 189 effettuano servizi misti (urbano ed extraurbano)¹⁸. La Figura 13 mostra la ripartizione geografica delle Imprese affidatarie e la

¹⁷ L'intervento di regolazione può essere esteso anche ai CdS relativi a funivie, funicolari e navigazione interna, essendo previsto che l'applicazione della regolazione da parte dell'Ente affidante è discrezionale. Si consideri che il numero di passeggeri-km registrato da funivie e funicolari nel 2021 è pari a circa 290 milioni, mentre il dato del 2021 relativo alla navigazione interna (che include i passeggeri trasportati nella laguna di Venezia) è stimato dal MIT pari a 736.083 passeggeri-km (fonte dati: Relazione annuale ART 2023).

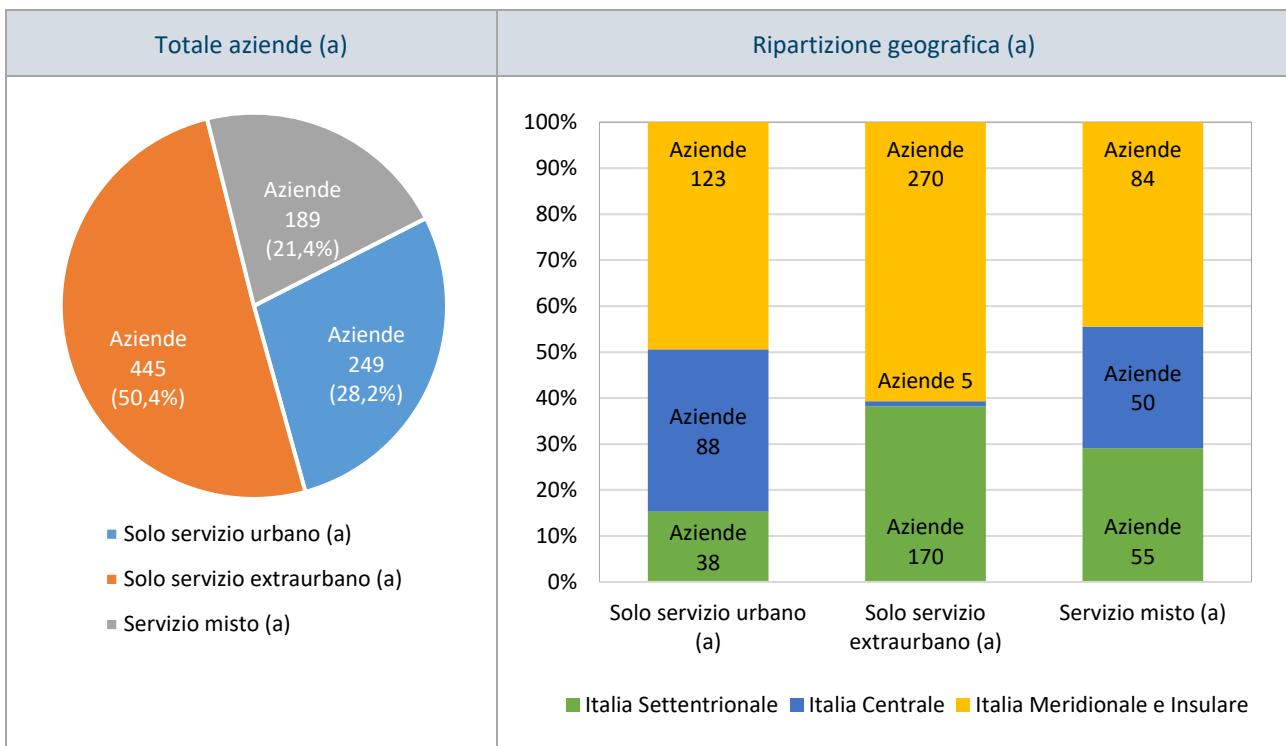
¹⁸ MIT, 2023, Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti, disponibile al link:

<https://www.mit.gov.it/nfsmitsgov/files/media/pubblicazioni/2023-08/CNIT%202021-2022%20con%20correzione%20pag.%20370%20%28002%29X.pdf>

tipologia di servizio svolto.

Figura 13. Suddivisione IA TPL autolinee per ripartizione territoriale

Anno 2021



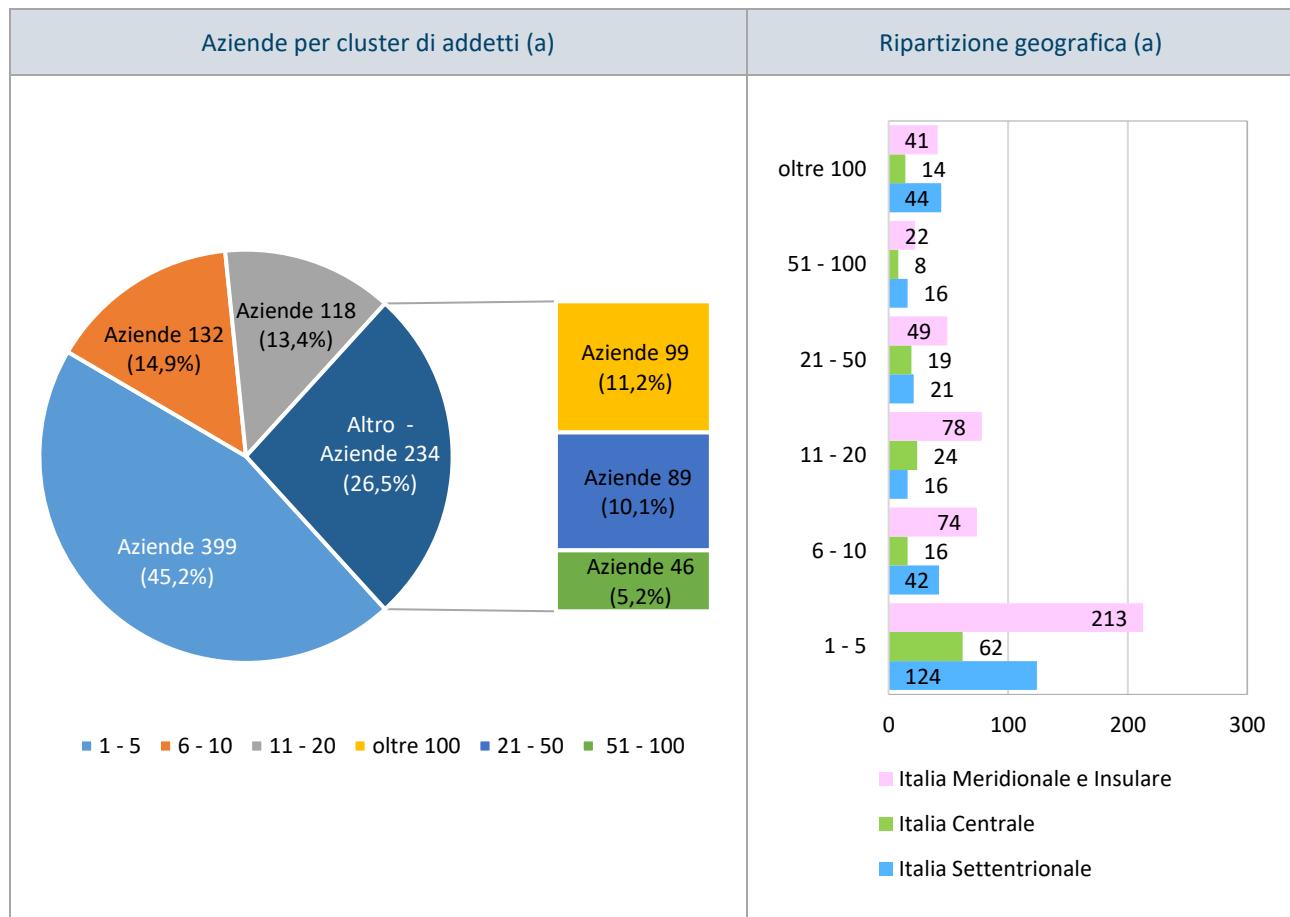
Fonte: elaborazione su dati MIT, 2023, Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti 2021-2022

(a) Dati non definitivi.

Al fine di valutare la dimensione delle aziende sopra rappresentate, queste sono state suddivise in *cluster* dapprima sulla base del numero di addetti e poi sulla base del numero di autobus utilizzati. La Figura 14 mostra i risultati della prima suddivisione nonché la ripartizione geografica. Quasi 400 aziende, ovvero circa il 45%, risulta avere un numero di addetti pari o inferiore a 5 (presenti prioritariamente nell'Italia meridionale e insulare), mentre solamente 99 (11,2%) ha un numero di addetti superiore a 100 (dislocate principalmente nell'Italia meridionale/insulare e nel settentrione).

Figura 14. Numero di aziende del servizio TPL - autolinee per cluster di addetti

Anno 2021



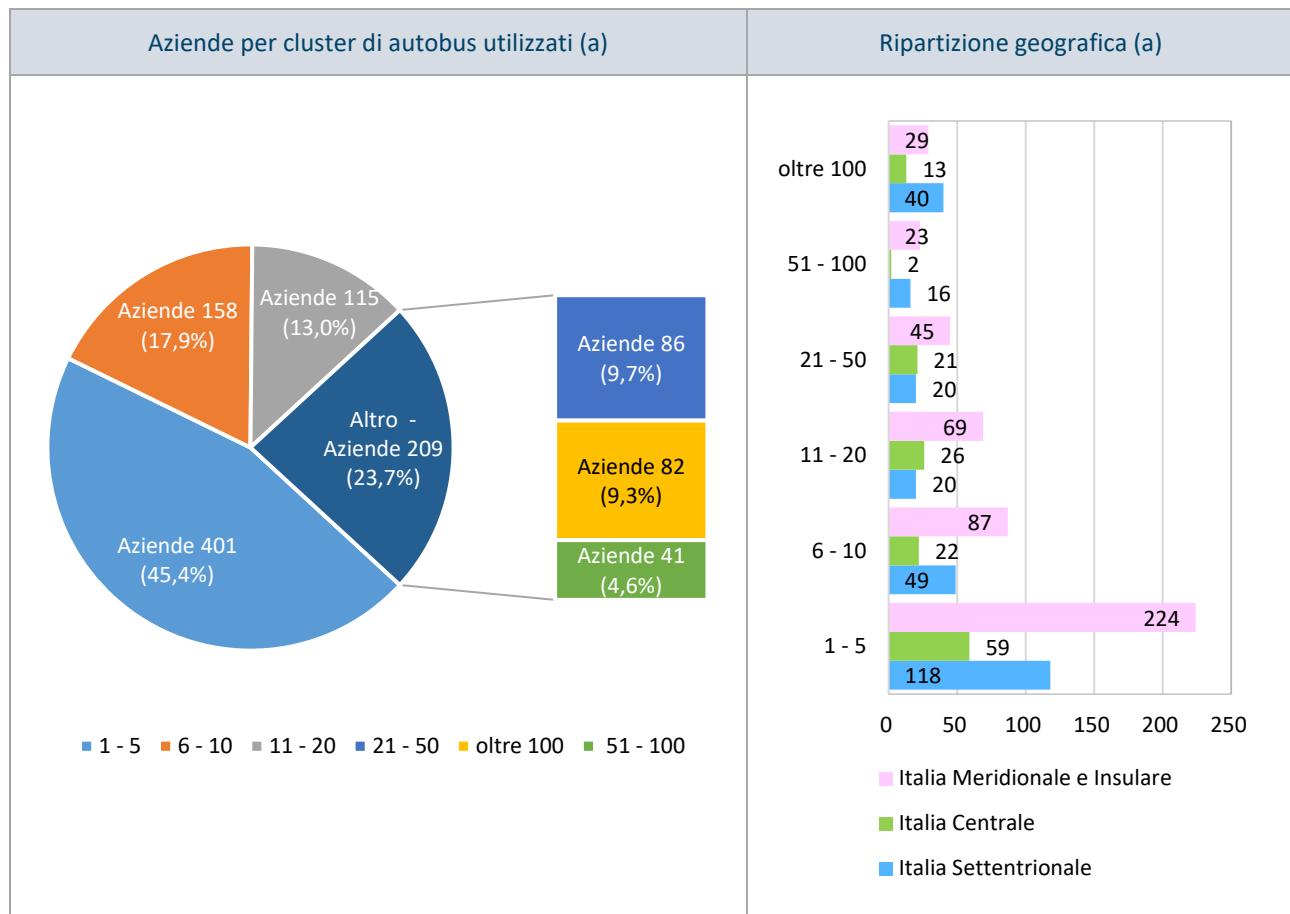
Fonte: elaborazione su dati MIT, 2023, Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti 2021-2022

(a) Dati non definitivi.

La Figura 15 mostra invece i risultati della *clusterizzazione* rispetto al numero di autobus e la ripartizione geografica. Similmente ai risultati precedenti circa il 45% delle aziende ricade nel cluster di minori dimensioni (presenti prioritariamente nell'Italia meridionale e insulare) e meno del 10% utilizza più di 100 veicoli (dislocate principalmente nell'Italia settentrionale).

Figura 15. Numero di aziende del servizio TPL - autolinee per cluster di autobus utilizzati

Anno 2021



Fonte: elaborazione su dati MIT, 2023, Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti 2021-2022

(a) Dati non definitivi.

L'intervento di regolazione identifica una soglia di applicabilità delle misure rappresentata da un valore di produzione medio annuo inferiore a 50 mila servizi chilometro¹⁹, sotto il quale le CMQ non sono obbligatorie. Per valutare l'incidenza di tale soglia è stata analizzata la distribuzione dei CdS rispetto ai seguenti indicatori: valore di produzione in termini di veicoli-km (anche veh-km), passeggeri trasportati, ricavi da traffico e corrispettivi.

¹⁹ Tale soglia è stata mutuata da quella indicata all'art. 7(2) del Regolamento (UE) 1370/2007 ai sensi del quale l'autorità competente è tenuta ad assumere i provvedimenti necessari affinché siano pubblicate nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea almeno un anno prima dell'inizio della procedura di gara o dell'aggiudicazione diretta del contratto di servizio, almeno le seguenti informazioni:

- nome e indirizzo dell'autorità competente;
- tipo di aggiudicazione previsto;
- servizi e territori potenzialmente interessati dall'aggiudicazione;
- data d'inizio e durata previste del contratto di servizio pubblico.

Per talune informazioni, tuttavia, l'autorità competente ha facoltà di non effettuare la pubblicazione qualora il CdS abbia ad oggetto una fornitura annuale inferiore a 50.000 chilometri di servizi di trasporto pubblico di passeggeri.

BOX 1. Distribuzione dei CdS per volumi di servizi TPL su strada e soglia di applicazione regolazione

Per stimare la consistenza di tale insieme di CdS con riferimento ai servizi TPL su strada sono stati utilizzati i dati presenti nell’Osservatorio TPL con riferimento alle annualità 2019 e 2021 (estrazione del 03/10/2023). Sono stati determinati i seguenti valori: il valore dei “chilometri di servizi di trasporto pubblico su strada” come somma dei valori effettivi di bus-km, per le autolinee, treno-km, per i servizi di metropolitana, e corsa-km per filovie; i CdS sopra la soglia dei 50 mgl km di servizi (tot servizi > 50 mgl veicoli-km) e i CdS sotto soglia (valore soglia inferiore a 50 mgl veicoli-km)²⁰. Operati ulteriori affinamenti dei dati²¹, si sono così infine considerati per l’analisi 1.104 CdS per il 2019 e 981 per il 2021.

La seguente tavola riporta i valori della distribuzione del valore dei chilometri di servizi di trasporto pubblico di passeggeri:

Tavola 1. Distribuzione dei chilometri di servizi di trasporto pubblico di passeggeri su strada
Anni 2019 e 2021

Indicatori	Veicoli-km (2019)	Veicoli-km (2021)
Min	840	840
1°Quartile (25%)	56.112	60.500
2°Quartile (50%)	144.765	161.700
3°Quartile (75%)	425.905	504.189
Max	110.212.149	94.849.030

Dall’analisi emerge che il **22% dei CdS considerati nel 2019 e il 19% nel 2021 risultano avere un valore dei veicoli-km inferiore alla soglia di 50 mgl veicoli-km**. Tuttavia, in termini di valore dell’offerta (veicoli-km), di domanda (pax trasportati), corrispettivi e ricavi tariffari si giunge ad una stima dell’incidenza complessiva inferiore all’1% per il 2019 e allo 0,5% per il 2021. La tavola sotto riporta i dati nel dettaglio.

Tavola 2. Soglia di applicazione delle misure regolatorie dello Schema di atto di regolazione

Indicatore soglia	2019				
	CdS	Veicoli-km (mln)	Passeggeri trasportati (mln)	Proventi da traffico (mln €)	Corrispettivo Consuntivo (mln €)
No: CdS < 50mgl veh-km	246	7	4	10	20
Si: CdS ≥ 50mgl veh-km	858	1.675	4.538	1.206	4.554
Totale complessivo	1.104	1.682	4.542	1.216	4.575
No (%)	22%	0,4%	0,1%	0,8%	0,4%
Si (%)	78%	99,6%	99,9%	99,2%	99,6%

²⁰ Il valore di 50mgl veicoli-km è stato definito in analogia alla soglia posta dal Regolamento (UE) 1370/2007.

²¹ Preliminary, è stata considerata la sola categoria Auto/Metro/Tranvie/altro, individuando ed escludendo i record relativi a contratti “fittizi”, utilizzati dall’Osservatorio TPL per controlli interni del database. Sono stati inoltre considerati i soli CdS non cancellati e con dati certificati, completi e/o in fase di certificazione. Infine, sono stati esclusi i CdS con valori di veicoli-km inferiori a 100.

Indicatore soglia	2021				
	CdS	Veicoli-km (mln)	Passeggeri trasportati (mln)	Proventi da traffico (mln €)	Corrispettivo Consuntivo (mln €)
No: CdS < 50 mg/l veh-km	188	5	2	1	11
Sì: CdS ≥ 50 mg/l veh-km	793	1.630	2.542	681	4.613
Totale complessivo	981	1.635	2.543	682	4.625
No (%)	19%	0,3%	0,1%	0,2%	0,2%
Sì (%)	81%	99,7%	99,9%	99,8%	99,8%

D. DESCRIZIONE DELLO STATUS QUO

D.1 Disciplina della “qualità” nei Contratti di Servizio esistenti

Al fine di individuare le modalità con cui il tema della qualità è trattato nell’ambito dei CdS, è stata effettuata un’analisi di quanto previsto sul tema in 14 CdS ritenuti significativi per la rilevanza dei bacini territoriali servizi a livello nazionale (Tavola 3)²².

La selezione dei CdS è avvenuta considerando l’ambito territoriale di competenza del servizio offerto (urbano metropolitano, urbano/interurbano, extraurbano) e la relativa modalità di affidamento (in house vs procedure competitive), in modo da contemplare le diverse casistiche esistenti.

Dei 14 CdS selezionati, 4 si riferiscono a un ambito extraurbano, 5 a un ambito urbano su scala metropolitana, 2 a un ambito urbano/interurbano relativo ad una città di medie dimensioni e 3 a un ambito urbano relativo ad una città di piccole dimensioni (Tavola 4).

Con riferimento alla modalità di affidamento dei servizi, nel caso dei CdS stipulati per l’esercizio dei servizi in Lombardia e in Piemonte, nonché del CdS stipulato tra la Regione Puglia e Co.Tr.A.P., l’affidamento è avvenuto con gara, mentre sono stati rilevati affidamenti diretti per i servizi in Campania e *in house* per gli altri casi.

Tutti i CdS selezionati hanno a oggetto l’espletamento di servizi automobilistici di linea “di superficie”, ai quali, tuttavia, si aggiungono:

- servizi tramviari e di metropolitana sotterranea nel caso di ATAC S.p.a. (Roma);
- servizi “a chiamata” nel caso del CdS stipulato con ARGO S.r.l. (Civitavecchia);
- servizi tramviari, di metropolitana sotterranea e servizi connessi e complementari al TPL (“a chiamata”, *car sharing* e *bike sharing*, accesso ZTL, controllo del traffico, sosta a pagamento e rimozione veicoli) per ATM S.p.a. (Milano);
- collegamento funicolare Como-Brunate per CO.MO. FUN&BUS S.c.a.r.l.;
- servizi tramviari e di metropolitana sotterranea e servizi connessi e complementari al TPL (sosta a pagamento, servizi di trasporto turistico) nel caso di GTT S.p.a. ed Extra.To S.c.a.r.l. (Torino e Provincia);
- metropolitana e collegamento funicolare per ANM S.p.a. (Napoli).

Tavola 3. CdS analizzati, raggruppati per regione, con indicazione di EA e IA interessati

Regione	ID CdS	EA	IA
Lazio	1	Roma Capitale	ATAC S.p.a.
	2	Regione Lazio	COTRAL S.p.a.
	3	Comune di Civitavecchia	ARGO S.r.l.

²² Altre informazioni giungeranno nel corso del procedimento in ragione di una richiesta di informazioni in data 14 luglio 2023 destinata a 29 EA relativi a CdS scelti in base a criteri di composizione delle tipologie di servizi (urbano, extraurbano, misto), tipi di affidamento (in house, diretto e per gara), di localizzazione geografica e di volumi di produzione, integrati, dove non già selezionati, con gli EA-CdS delle città capoluogo di ciascuna città metropolitana nazionale (Prott. ART 28584-28612/2023).

Lombardia	4	Città di Milano	ATM S.p.a.
	5	Provincia di Cremona, Comune di Cremona, Comune di Crema	A.T.I. - Autoguidovie S.p.a., KM S.p.a., LINE S.p.a., S.T.A.R. S.p.a. e MIOBUS S.r.l.
	6	Comune di Como	CO.MO. FUN&BUS S.c.a.r.l.
Puglia	7	Comune di Bari	AMTAB S.p.a.
	8	Regione Puglia	Co.Tr.A.P.
Piemonte	9	Agenzia della Mobilità Piemontese	Extra.To S.c.a.r.l.
	10	Città di Torino, Agenzia della Mobilità Piemontese, Infratrasporti.To	GTT S.p.a.
	11	Comune di Mondovì; Agenzia della Mobilità Piemontese (dall'1/7/2016)	Granda Bus
Campania	12	Napoli Holding S.r.l.	ANM S.p.a.
	13	Regione Campania, Province di Avellino, Napoli e Salerno	SITA SUD S.r.l.
	14	Comune di Avellino	AIR MOBILITÀ S.r.l.

Fonte: elaborazione ART

Tavola 4. Ambito territoriale dei CdS analizzati

Ambito territoriale/tipologia di servizio del CdS	Roma	Lazio	Civitavecchia	Milano	Cremona	Como	Bari	Puglia	AMP	Torino	Mondovì	Napoli	Campania	Avellino	TOTALE
Provinciale/Extraurbano		x						x	x				x	x	5
Città metropolitana/Urbano metropolitano	x			x		x				x		x			5
Comune medio/ Urbano-interurbano				x	x										2
Piccolo comune/Urbano			x								x		x		3

Fonte: elaborazione ART

Tavola 5. Modalità di affidamento dei CdS analizzati

MODALITÀ AFFIDAMENTO del CdS	Roma	Lazio	Civitavecchia	Milano	Cremona	Como	Bari	Puglia	AMP	Torino	Mondovì	Napoli	Campania	Avellino	TOTALE
Gara (proc. aperta o ristretta)				x	x	x		x	x	x	x				7
In house	x	x	x				x								4
Diretto												x	x	x	3

Fonte: elaborazione ART

In esito all'analisi svolta, si è rilevato che **tutti i CdS interessati disciplinano la qualità "erogata" in relazione al servizio offerto**, prevedendo la definizione al proprio interno di specifici fattori, intesi come macro-categorie di riferimento della prestazione, declinati attraverso **differenti indicatori**, oggetto di **monitoraggio e rendicontazione**, oltre che, in alcuni casi, di *target* da garantire e/o raggiungere nel tempo, anche in forma evolutiva nell'ottica di un miglioramento progressivo delle *performance* dell'IA.

Tuttavia, dall'approfondimento specifico dei singoli CdS, sono emerse notevoli differenze nella trattazione del tema, che hanno reso necessaria un'apposita analisi comparata degli elementi essenziali rilevati. Infatti, si è individuato un numero relativamente contenuto di fattori di qualità presenti nei CdS analizzati. Nella Tavola 6 sono riportati i 13 fattori di qualità "erogata" e 1 fattore di qualità "percepita", da cui emerge che: (i) la totalità del campione di CdS ha tra i fattori di qualità "erogata" quello relativo alla "Pulizia e comfort del materiale rotabile e delle infrastrutture al pubblico" (fattore 11), quello riguardante la "Regolarità e puntualità del servizio" (fattore 12) e quello dell' "Ambiente" (fattore 3); (ii) tra quelli meno presenti, si segnalano i fattori relativi a "Disponibilità servizi di trasporto adeguata alla domanda di mobilità dei cittadini" (fattore 5), "Efficacia/Efficienza" (fattore 6), "Intermodalità" (fattore 9), "Manutenzione beni strumentali mobili e immobili" (fattore 10); relativamente presente è il fattore 14 in tema di "Percezione qualità utente", oggetto di rilevazione nella metà dei casi.

Tavola 6. Fattori di qualità ricompresi nei CdS analizzati

FATTORE DI QUALITÀ del CdS	Roma	Lazio	Civitavecchia	Milano	Cremona	Como	Bari	Puglia	AMP	Torino	Mondovì	Napoli	Campania	Avellino
1. Accessibilità commerciale	x	x	x	x							x			x
2. Accessibilità fisica dei mezzi e delle infrastrutture (con particolare riferimento alle PMR)	x	x	x		x	x	x		x	x	x	x	x	x
3. Ambiente	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4. Aspetti relazionali	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x		x	x
5. Disponibilità servizi di trasporto (e offerta di posti) adeguata alla domanda di mobilità dei cittadini			x					x				x	x	
6. Efficacia/Efficienza											x	x	x	
7. Evasione tariffaria	x	x								x				
8. Informazioni all'utenza	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
9. Intermodalità			x								x			
10. Manutenzione beni strumentali mobili e immobili	x			x										
11. Pulizia e comfort del materiale rotabile e delle infrastrutture al pubblico	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
12. Regolarità e puntualità del servizio	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
13. Sicurezza del viaggio e del viaggiatore, personale e patrimoniale	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
14. Percezione qualità utente (a)	x	x	x						x		x	x		x

Fonte: elaborazione ART

(a) Fattore afferente alla qualità "percepita" e non alla qualità "erogata".

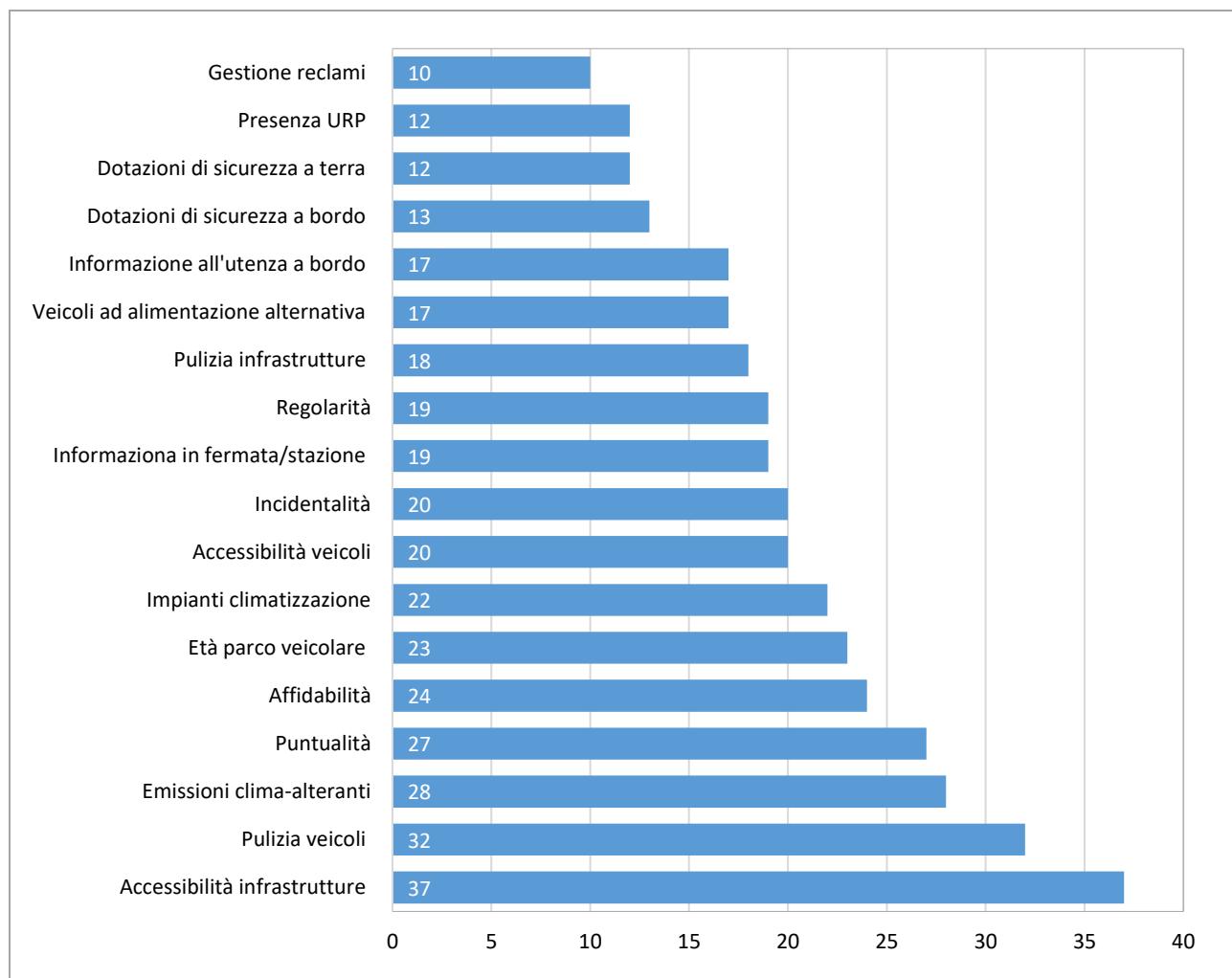
È risultata estremamente più **complessa e variegata l'articolazione degli specifici indicatori** ivi previsti e dei relativi sistemi di monitoraggio contrattualmente definiti: un totale di **588 indicatori censiti**, inclusi quelli afferenti al fattore “Percezione qualità utente”. Per semplificare il processo di elaborazione sono stati effettuati raggruppamenti di indicatori unificandone, ove possibile, la denominazione in funzione dell’obiettivo del monitoraggio. Tale semplificazione ha consentito di identificare 52 indicatori “unificati”, riconducibili a ciascuno dei fattori di qualità , come da Tavola 7, in cui, per ogni indicatore interessato, è ripotato il numero totale di volte in cui l’indicatore stesso è stato riscontrato nei CdS oggetto di analisi e nella Figura 16, dove sono rappresentati, invece, gli indicatori riscontrati con maggiore frequenza (> 10 volte).

Tavola 7. Indicatori di qualità “unificati” rilevati a partire dai CdS analizzati

FATTORE/INDICATORE DI QUALITÀ		N. totale in CdS
1	Accessibilità commerciale	
1	<i>Canali di vendita on-line</i>	1
2	<i>Disponibilità titoli di viaggio</i>	1
3	<i>Emettitrici automatiche e web-pos.</i>	3
4	<i>Funzionamento obliteratrici</i>	1
5	<i>Punti vendita</i>	8
2	Accessibilità fisica dei mezzi e delle infrastrutture (PMR)	
6	<i>Accessibilità biciclette</i>	1
7	<i>Accessibilità infrastrutture (scale mobili, ascensori, indicatori di percorso, e/o altro)</i>	37
8	<i>Accessibilità mezzi (pianale ribassato, pedana, annunci sonori e/o altro)</i>	20
3	Ambiente	
9	<i>Veicoli ad alimentazione alternativa (metano, ibridi, elettrici)</i>	17
10	<i>Certificazioni ambientali/responsabilità sociale</i>	4
11	<i>Emissioni clima-alteranti</i>	28
12	<i>Età parco veicolare (autobus)</i>	23
13	<i>Rumore</i>	1
4	Aspetti relazionali	
14	<i>Gestione reclami (disponibilità, tempistiche e modalità riscontro, rendicontazione)</i>	10
15	<i>Personale conducente (disponibilità, identificazione)</i>	6
5	Disponibilità/adeguatezza del servizio	
16	<i>Affollamento/disponibilità posti</i>	6
17	<i>Copertura giornaliera</i>	6
18	<i>Disponibilità parco veicolare (autobus)</i>	7
6	Efficacia/Efficienza	
19	<i>Ricavi (su costi/uso vetture)</i>	5
20	<i>Servizi a chiamata (disponibilità)</i>	1
21	<i>Veicoli (% utilizzo medio/massimo)</i>	3
22	<i>Velocità Commerciale</i>	3
7	Evasione tariffaria	
23	<i>Piano di controlleria</i>	1
24	<i>Stazioni presidiate (h/uomo)</i>	1
25	<i>Veicoli controllati</i>	2
8	Informazioni all’utenza	

FATTORE/INDICATORE DI QUALITÀ		N. totale in CdS
26	<i>Carta della qualità e Customer Satisfaction</i>	6
27	<i>Disponibilità informazioni fermate/stazioni (statiche e/o dinamiche)</i>	19
28	<i>Disponibilità informazioni a bordo (sistemi audio-visivi, annuncio di fermata, display informativo)</i>	17
29	<i>Presenza URP (call center, ufficio informazioni e/o altro)</i>	12
30	<i>Punti vendita</i>	2
31	<i>Sito web</i>	8
9	Intermodalità	
32	<i>Corse programmate (coincidenza)</i>	4
33	<i>Fermate attrezzate (intermodali)</i>	2
10	Manutenzione beni strumentali mobili e immobili	
34	<i>Fermate/stazioni e relativi asset (paline, segnaletica, luci, impianti condizionamento)</i>	4
35	<i>Veicoli (illuminazione, display, sistemi audio-visivi, impianti condizionamento)</i>	3
36	<i>Altre infrastrutture</i>	2
11	Pulizia e comfort del materiale rotabile e delle infrastrutture al pubblico	
37	<i>Impianti climatizzazione</i>	22
38	<i>Pulizia infrastrutture accessibili all'utenza (fermate, stazioni, biglietterie, altri)</i>	18
39	<i>Pulizia veicoli (ordinaria/giornaliera, periodica, straordinaria)</i>	32
12	Regolarità e puntualità del servizio	
40	<i>Affidabilità</i>	24
41	<i>Puntualità</i>	27
42	<i>Regolarità</i>	19
13	Sicurezza del viaggio e del viaggiatore, personale e patrimoniale	
43	<i>Attività di vigilanza</i>	8
44	<i>Certificazioni</i>	1
45	<i>Dotazioni di bordo (telecamere, sistemi sorveglianza)</i>	13
46	<i>Dotazioni di terra (telecamere, sistemi segnalazione)</i>	12
47	<i>Incidentalità</i>	20
48	<i>Sicurezza a bordo/in fermata (controlli)</i>	12
---	Varie (non altrimenti classificabili)	
49	<i>Dotazioni di bordo (AVM, centrali operative)</i>	2
50	<i>Formazione</i>	2
51	<i>Frequentazione delle Linee</i>	7
52	<i>Occupazione e rapporti di lavoro</i>	4

Fonte: elaborazione ART

Figura 16. Numerosità degli indicatori “unificati” rilevati a partire dai CdS con frequenza maggiore

Fonte: elaborazione ART

Come si evince dagli esiti illustrati, gli indicatori di qualità contrattualmente previsti, seppur numerosi nel complesso, non sembrano tener conto delle nuove tendenze della mobilità che, essendo caratterizzate da un aumento generalizzato degli **spostamenti concatenati (trip-chain)**, **evidenziano sempre più la necessità di favorire una integrazione, modale e tariffaria**, che si avvale delle innovazioni tecnologiche (digitalizzazione e intelligenza artificiale). Infatti, risultano pochi i CdS che disciplinano il fattore “intermodalità” (Tavola 6) e assenti o carenti i riferimenti all’integrazione multimodale e alla digitalizzazione dei servizi in termini di accessibilità commerciale e di informazione all’utenza.

L’analisi dei CdS condotta ha riguardato anche i **sistemi di monitoraggio della qualità** erogata contrattualmente previsti, che dovrebbero consentire il rilievo e la rendicontazione degli indicatori definiti. Al riguardo, i risultati evidenziano una notevole eterogeneità nei sistemi di monitoraggio e verifica adottati, nonché la mancanza di una disciplina a monte, in alcuni casi rimandata a successive intese da definirsi in sede di Comitato di Gestione del Contratto. Avuto riguardo per le modalità di accertamento/verifica, che costituiscono un elemento di basilare rilevanza nella definizione del sistema di monitoraggio, nei 14 CdS analizzati si è osservata la previsione in particolare dei seguenti elementi: i) controlli occasionali con *mystery shopping* e indagini campionarie, svolte eventualmente anche con il coinvolgimento della clientela; ii) ispezioni svolte in campo su un campione significativo (e.g. 10 linee/mese, 3 stazioni/mese, 4 depositi/mese

e 25 veicoli/deposito) e rilevazioni periodiche su report di servizio disponibili (es. diario di bordo, banca dati aziendale, rendicontazione esercizio svolto, registri di pulizia o interventi di manutenzione)²³.

Infine, l'analisi si è focalizzata sul **sistema di penali/premi**, che rientra pienamente nel più ampio contesto dei meccanismi incentivanti che l'EA deve adottare all'interno del CdS con l'obiettivo di garantire il perseguitamento di condizioni di efficacia ed efficienza. In tale ambito, come riscontrato in esito agli approfondimenti inerenti a fattori e indicatori di qualità, nonché a sistemi di monitoraggio delle prestazioni, i CdS oggetto di analisi offrono un variegato contesto applicativo, in cui gli elementi di valutazione e verifica di penali/premi adottati o non sono previsti o, se previsti, non appaiono adeguatamente strutturati in modo da garantire il costante rispetto di elementi di proporzionalità ed effettività delle soluzioni applicate dall'EA nei confronti dell'IA, con riferimento sia all'ammontare unitario, sia al valore complessivo di penali/premi comminati.

²³ Secondo la classificazione prevista dalla norma UNI-EN 13816/2002, i controlli e le indagini di cui al precedente punto i) afferiscono alle *Indagini di Cliente Misterioso*, mentre le ispezioni e le rilevazioni di cui al precedente punto ii) rientrano nelle cosiddette *Misure Dirette della Prestazione*.

E. ILLUSTRAZIONE DELLE OPZIONI REGOLATORIE E DEI RELATIVI ONERI E BENEFICI

Dal punto di vista dell'analisi di impatto della regolazione, l'intervento di regolazione oggetto di valutazione è caratterizzato da un consistente grado di complessità in quanto è orientato a modificare uno *status quo*, come descritto nella Sezione D (Tavola 6, Tavola 7 e Figura 16), molto variegato e pertanto si può ritenere che gli impatti effettivi delle misure di regolazione possano variare considerevolmente a seconda dello specifico contesto locale in cui andranno ad essere implementate.

Pertanto, l'analisi di impatto fornisce una indicazione, di massima, degli impatti attesi rispetto alla situazione riscontrata nello *Status quo* rappresentato nella Sezione D in quanto ritenuto dagli Uffici dell'Autorità rappresentativo delle diverse tipologie di realtà presenti sul territorio.

L'analisi che segue, pertanto, illustra gli impatti attesi che mediamente, stante il quadro attuale informativo, si stima possano prodursi in ragione delle misure regolatorie poste di cui allo Schema di atto di consultazione, in particolare relativamente ai seguenti ambiti:

1. Ambito di applicazione delle misure di regolazione;
2. Indicatori di qualità con livelli minimi determinati da ART;
3. Indicatori di qualità con livelli minimi fissati in consultazione da EA/IF/Utenti;
4. Strumenti di controllo ex ante del sistema di qualità;
5. Monitoraggio e trasparenza sul settore.

Nel prosieguo si riportano le alternative vagliate dall'Autorità per ciascuno di questi ambiti al fine della migliore calibrazione rispetto agli obiettivi di regolazione. L'Opzione 0 rappresenta lo *status quo*, mentre l'opzione preferita dall'Autorità, e confluita nel documento di consultazione, è identificata con (R).

La valutazione di impatto viene effettuata confrontando **benefici** e **oneri** di ciascuna opzione regolatoria rispetto allo *status quo*. Si individuano appunto benefici e oneri "incrementali".

Nel caso specifico, i benefici incrementali che si prevede di ottenere dall'attuazione delle misure di regolazione presentano varia natura, allo stato non valutabili a livello quantitativo ma comunque rinvenibili nel miglioramento dei seguenti aspetti:

- **Qualità "erogata"** dall'Impresa affidataria di servizi di trasporto pubblico locale su strada a favore degli Utenti e **qualità "percepita"** dagli Utenti degli stessi servizi di trasporto pubblico locale su strada ed in particolare dalle PMR;
- **Efficacia ed Efficienza**, da parte dell'Ente affidante, nella programmazione di servizi adeguati a soddisfare le esigenze della domanda di mobilità degli Utenti rispetto alle risorse date, nonché dell'IA nella propria attività di gestione dei servizi interessati;
- **Trasparenza** nel settore, cosicché in particolare l'Utenza possa accedere ai dati di consuntivo riferiti ai livelli di qualità dei servizi del proprio bacino ma anche di altre realtà territoriali e più consapevolmente indirizzare le proprie segnalazioni e proposte negli ambiti previsti dalla regolazione;
- **Promozione della concorrenza**, anche in relazione agli indicatori che devono essere utilizzati dall'Ente affidante nel decidere il ricorso all'affidamento *in house* dei servizi interessati.

Invece, gli oneri incrementali provengono da "obblighi regolatori" e "obblighi amministrativi":

- a) gli obblighi regolatori sono azioni o condotte di cittadini e/o imprese e/o Pubbliche Amministrazioni che una norma richiede di compiere o evitare, per finalità di interesse pubblico;

- b) gli obblighi amministrativi consistono nel reperimento, produzione, conservazione ed invio delle informazioni riguardanti azioni e condotte di cittadini e/o imprese, che una norma richiede di fornire alla Pubblica Amministrazione o ad altri soggetti terzi.

Per ciascuno dei temi esaminati, l'impatto delle opzioni regolatorie viene valutato a livello qualitativo rispetto allo *status quo*, mediante una scala di valori da 0 (impatto nullo) a +++ (impatto forte), distinguendo fra le seguenti tipologie di soggetti: Utenza dei servizi di TPL su strada, Ente affidante/Soggetto competente, Impresa affidataria. Nel “Confronto tra le opzioni” non si evidenzia lo *status quo*, che è sottostante, al quale è assegnato per ogni tipologia di soggetto il valore “0”.

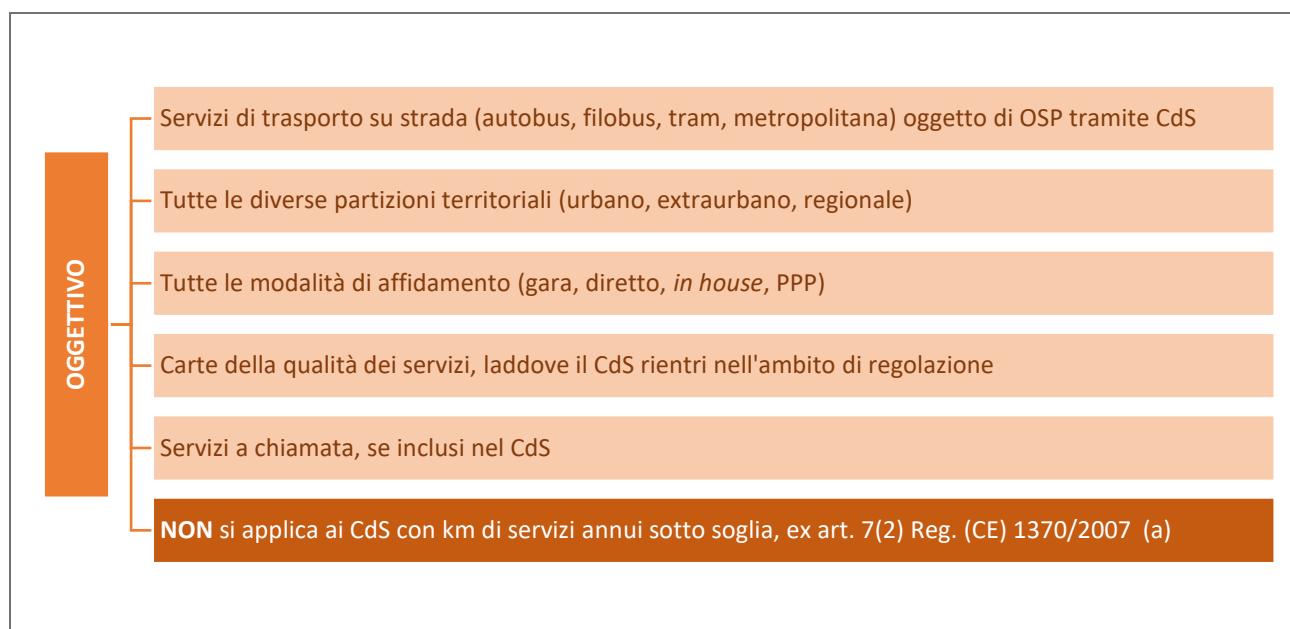
E.1 Ambito di applicazione delle misure di regolazione

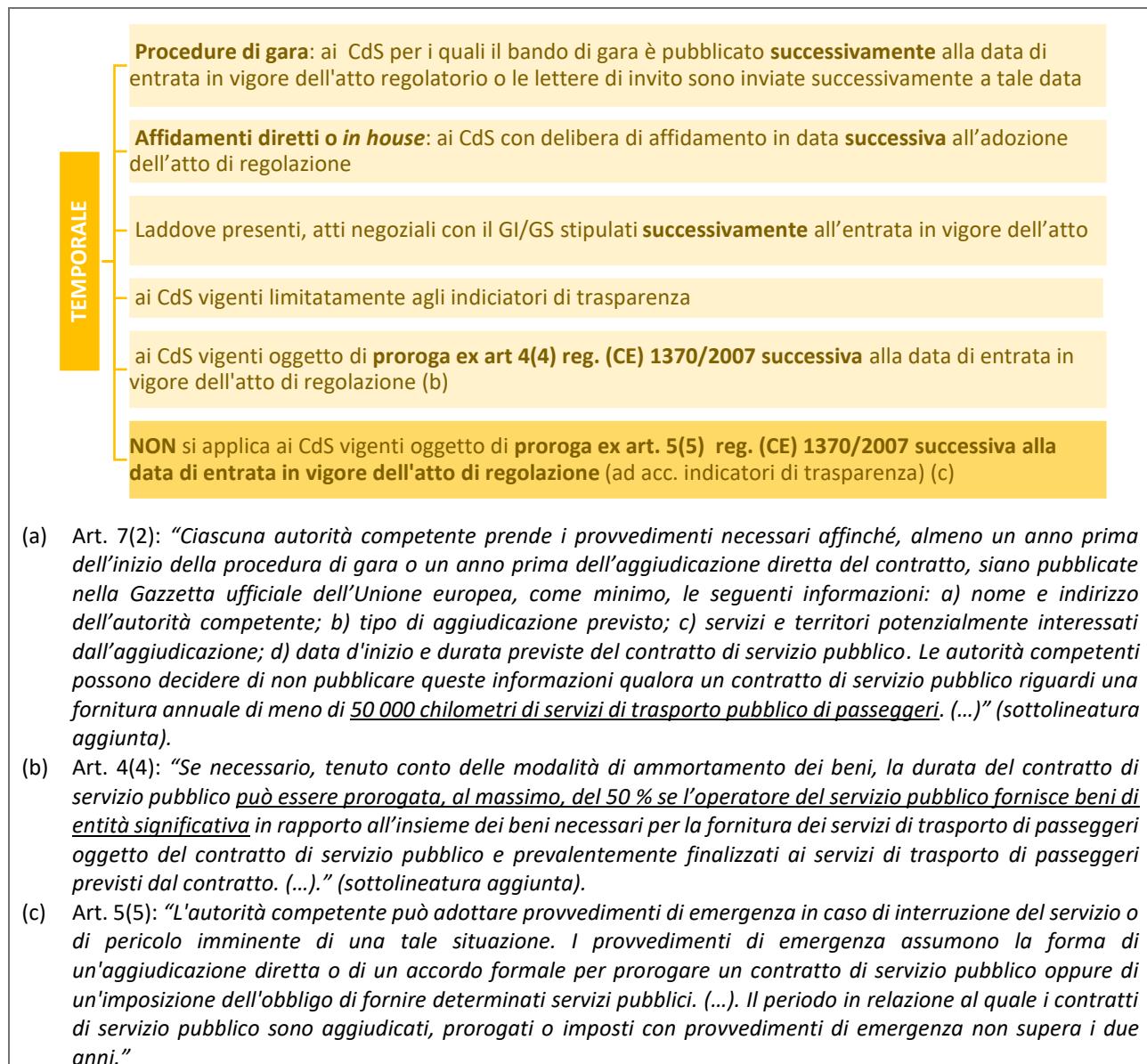
L'ambito di applicazione rappresenta un elemento cruciale di ogni intervento di regolazione in quanto ne individua il perimetro di incidenza e ne concorre a determinare gli effetti complessivi delle stesse misure: più esteso è l'ambito di applicazione, maggiori sono gli effetti attesi.

Opzione 1

La figura sottostante illustra, in sintesi, i principali ambiti di applicazione dell'intervento di regolazione in esame sotto il duplice profilo, oggettivo e temporale.

Figura 17. Ambito di applicazione dell'intervento di regolazione (Schema di atto di regolazione)





L'intervento di regolazione prevede che la platea dei CdS ai quali applicare gli indicatori di qualità includa quelli non ancora sottoscritti, specificando due distinti momenti a seconda della tipologia di affidamento (competitivo vs diretto/*in house*), inclusi quelli prorogati in ragione di significativi investimenti per i servizi interessati (v. Figura 17). È indicato che l'EA possa applicare le misure, opportunamente adattate, anche ai CdS riguardanti i servizi di trasporto pubblico di passeggeri per via navigabile interna e ai servizi di trasporto su impianti fissi (funicolari, funivie).

Opzione 2 e 3

Una soluzione alternativa considerata riguarda l'adozione di diverse soglie per l'identificazione dell'ambito applicativo²⁴. Una prima soglia oggetto di analisi corrisponde a 4,5 mln servizi-km all'anno²⁵; una seconda soglia è quella di 1 mln euro come valore contrattuale annuo del CdS (formato dalla somma dei corrispettivi

²⁴ Nello Schema di atto di regolazione posta a 50 mgl servizi chilometro, ex art. 7(2) reg. (CE) 1370/2007.

²⁵ La soglia dei 4,5 mln servizi-km concorre ad identificare la soglia per l'applicazione di un regime di CoReg semplificato (ex Misura 12, delibera n. 154/2019, come modificata dalla delibera n. 113/2021).

e dei ricavi da traffico). Secondo le due Opzioni delineate il n° dei CdS rientranti nell'intervento di regolazione risulterebbero come segue:

Tavola 8. Opzione regolatoria 2 – soglia applicazione ai CdS con volumi sup. 4,5 mln veh-km

Opzione regolatoria 2	2019				
	CdS	Veicoli-km (mln)	Passeggeri trasportati (mln)	Proventi da traffico (mln €)	Corrispettivo Consuntivo (mln €)
No: CdS < 4,5 mln veh-km	1017	393	571	269	844
Sì: CdS ≥ 4,5 mln veh-km	87	1.288	3.971	947	3.731
Totale complessivo	1104	1.682	4.542	1.216	4.575
No (%)	92,1%	23,4%	12,6%	22,2%	18,5%
Sì (%)	7,9%	76,6%	87,4%	77,8%	81,5%

Opzione regolatoria 2	2021				
	CdS	Veicoli-km (mln)	Passeggeri trasportati (mln)	Proventi da traffico (mln €)	Corrispettivo Consuntivo (mln €)
No: CdS < 4,5 mln veh.km	898	390	337	162	851
Sì: CdS ≥ 4,5 mln veh-km	83	1.246	2.207	521	3.774
Totale complessivo	981	1.635	2.544	683	4.625
No (%)	91,5%	23,8%	13,2%	23,8%	18,4%
Sì (%)	8,5%	76,2%	86,8%	76,2%	81,6%

Fonte: elaborazione ART su dati Osservatorio TPL; dati arrotondati

Tavola 9. Opzione regolatoria 3 – soglia applicazione ai CdS con Valore contratto sup. 1 mln euro

Opzione regolatoria 3	2019				
	CdS	Veicoli-km (mln)	Passeggeri trasportati (mln)	Proventi da traffico (mln €)	Corrispettivo Consuntivo (mln €)
No: CdS < 1 mln euro	826	110	73	45	172
Sì: CdS ≥ 1 mln euro	278	1.572	4.470	1.172	4.403
Totale complessivo	1.104	1.682	4.542	1.216	4.575
No (%)	74,8%	6,5%	1,6%	3,7%	3,8%
Sì (%)	25,2%	93,5%	98,4%	96,3%	96,2%

Opzione regolatoria 3	2021				
	CdS	Veicoli-km (mln)	Passeggeri trasportati (mln)	Proventi da traffico (mln €)	Corrispettivo Consuntivo (mln €)
No: CdS < 1 mln euro	721	105	41	28	161
Sì: CdS ≥ 1 mln euro	260	1.530	2.503	655	4.464
Totale complessivo	981	1.635	2.544	683	4.625
No (%)	73,5%	6,4%	1,6%	4,1%	3,5%
Sì (%)	26,5%	93,6%	98,4%	95,9%	96,5%

Fonte: elaborazione ART su dati Osservatorio TPL; dati arrotondati

Confronto tra le Opzioni

	Opzione 1 (R)		Opzione 2		Opzione 3	
	Benefici	Oneri	Benefici	Oneri	Benefici	Oneri
Utenti	+++	0	+	0	++	0
IA	+++	+++	+	+	++	++
EA/SC	+++	+++	+	+	++	++

Legenda impatto: 0 invariato; + lieve; ++ moderato; +++ forte

L'Opzione 1 prevede un campo di applicazione delle misure più vasto e pertanto si possono prevedere dei benefici maggiori per gli Utenti rispetto sia all'Opzione 2, che all'Opzione 3, sia in termini di "qualità erogata e percepita" sia in termini di "trasparenza". Infatti, mentre in termini di passeggeri trasportati nell'Opzione 1 viene sottratta all'intervento regolatorio una percentuale inferiore allo 0,5%, nell'Opzione 2 tale percentuale cresce al 13% circa e nell'Opzione 3 raggiunge l'1,6%. La maggiore trasparenza si ha in relazione al fatto che un numero minore di CdS è sottratto alla regolazione nella prima Opzione. Tuttavia, l'onere per l'IA nell'Opzione 1 è maggiore in quanto deve affrontare dei costi regolatori più significativi proprio in ragione del maggior numero di casi in cui la regolazione trova applicazione. Infatti, la percentuale di CdS che non

ricadono nell’ambito di regolazione è stimata tra il 19 e il 22% per l’Opzione 1, a fronte di percentuali superiori a, rispettivamente, al 90 e 70% nell’Opzione 2 e nell’Opzione 3. Infatti, l’inserimento di un sistema di qualità nel CdS comporta l’adozione di procedure per la sua implementazione. In entrambe le opzioni, il ricorso ad indicatori incentiva comunque un miglioramento nella gestione del servizio, da parte dell’IA, consentendo l’identificazione di azioni di “efficientamento” e di “efficacia” che si suppone crescente al crescere del numero di CdS a cui si applicano.

Dal punto di vista dell’EA, si stimano dei benefici rispetto allo *Status quo* in ogni possibile scenario regolatorio considerato, in ragione della maggiore “efficacia ed efficienza” e “concorrenza” conseguibile con l’introduzione di un sistema di incentivi legato ad indicatori di qualità dei servizi, indicatori che sono “standardizzati” a livello nazionale. Ciò consentirà l’identificazione di *best practice* e un più rapido adeguamento alle stesse. Rispetto all’Opzione 1, le Opzioni alternative sono associate a minori oneri regolatori ma ciò si riflette negativamente in termini di “efficacia ed efficienza” in quanto i vantaggi del sistema di incentivazione basato sugli indicatori di qualità, che si registrano nel medio periodo, non hanno modo di realizzarsi. L’opzione preferita e posta in consultazione è comunque l’Opzione 1 in ragione dei maggiori benefici per l’Utenza e per il sistema del TPL nel suo complesso.

E.2 Indicatori di qualità con livelli minimi determinati da ART

Tra gli elementi più significativi che conferiscono efficacia ad un sistema di qualità nel TPL su strada sono compresi i target che vengono assegnati all’IA: dato un indicatore di qualità, più elevato è il livello da conseguire per non incorrere in penalità, maggiori sono i benefici per l’Utenza, in termini di “qualità erogata e percepita”.

Come rappresentato nella Sezione D, nell’ambito oggetto di intervento di regolazione i dati riferibili alla qualità del servizio reso sono espressi da una varietà di indicatori non sempre standardizzati, i cui relativi valori a consuntivo sono tipicamente rinvenibili nelle Carte della qualità, le quali a loro volta, tuttavia, non sono sempre disponibili o complete; non sempre gli indicatori sono presenti nei documenti di rendicontazione sui servizi.

Opzione 1

Per superare la disomogeneità esistente in relazione all’individuazione dei fattori di qualità, in analogia ad altri settori regolati dall’Autorità²⁶, e sulla base delle pratiche osservate nei CdS vigenti, si sono identificati gli indicatori riportati in Tavola 10, prevedendone contestualmente i livelli minimi da raggiungere: pari al 100% in caso di indicatori quantitativi espressi in una scala 0-100 e/o pari a 1 in caso di indicatori binari (on/off).

²⁶ Cfr. ad esempio, i servizi ferroviari pax onerati da OSP, ex delibera n. 16/2018.

Tavola 10. Indicatori di qualità con livelli minimi definiti da ART

Fattore di qualità	Indicatore (a)	Livello minimo
INTEGRAZIONE MODALE	INTERSCAMBIO MODALE (IM)	100%
CONFORMITÀ MATERIALE ROTABILE	CONFORMITÀ DELLA POTENZIALITÀ DEL SERVIZIO (POT)	100%
	AFFOLLAMENTO DEL SERVIZIO (AFF)	100%
	CONFORMITÀ DEL SISTEMA DI RILEVAZIONE DEI DATI (RIL)	100%
ACCESSIBILITÀ COMMERCIALE	DOTAZIONE ADEGUATA DI CANALI DI VENDITA SU TUTTA LA RETE (ACV)	100%
	DISPONIBILITÀ/FUNZIONAMENTO DI SBT (BTEL)	100%
	FUNZIONAMENTO DELLE BSS – BIGLIETTERIE AUTOMATICHE (BAUT)	100%
	FUNZIONAMENTO DELLE VALIDATORI (VAL)	100%
CONTRASTO ALL'EVASIONE TARIFFARIA	ESECUZIONE CONTROLLI (H_CTR)	100%
ACCESSIBILITÀ ALLE PMR	DISPONIBILITÀ E FRUIBILITÀ DI SERVIZI ACCESSIBILI PMR (SPMR)	100%
INFORMAZIONE ALL'UTENZA	INFORMAZIONI ALL'UTENZA PRIMA DEL VIAGGIO (INFO_AN)	1 (pari al 100% delle informazioni)
	INFORMAZIONI ALL'UTENZA DURANTE IL VIAGGIO (INFO_DU)	1 (pari al 100% delle informazioni)
TRASPARENZA	PUBBLICAZIONE DELL'INFORMAZIONE (P_INF)	1
PULIZIA E COMFORT	ESECUZIONI CICLI DI PULIZIA (PUL)	100%
	FUNZIONAMENTO IMPIANTI DI CLIMATIZZAZIONE (CLIMA_FUNZ)	100%

(a) In parentesi sono riportati gli acronimi utilizzati nello Schema di atto di regolazione posto in consultazione al quale si rinvia per l'esatta formula analitica.

L'inserimento di un indicatore all'interno di questo insieme ne segnala la particolare rilevanza che, secondo l'Autorità, deve essere assegnata allo specifico ambito di qualità che tale indicatore misura. Ad esempio, sono stati ritenuti tali la pulizia del materiale rotabile, le informazioni all'utenza, prima e durante il viaggio, l'assistenza alle PMR. Tali ambiti risultano, in genere, essere adeguatamente presenti nei CdS, come emerge dallo *status quo* descritto nella Sezione D (Tavola 6) e appare importante che siano adottati dalla generalità dei CdS. Altri ambiti, comunque determinanti per la fruizione del servizio da parte dell'Utenza e risultati meno diffusi, ma non per quello meno importanti, sono stati identificati nei seguenti: l'accessibilità commerciale, intesa ad esempio come il buon funzionamento delle apparecchiature per la vendita dei titoli di viaggio e la

loro vidimazione; l'intermodalità che appare un significativo elemento facilitante lo *shift* modale dall'auto ai mezzi pubblici; un adeguato livello di comfort nell'utilizzo dei servizi di TPL in relazione all'affollamento dei mezzi, ma anche al funzionamento dei sistemi di climatizzazione; l'adozione di un sistema affidabile di rilevazione dati sui servizi resi dall'IA.

Opzione 2

Una Opzione alternativa, che ha il pregio di responsabilizzare maggiormente l'EA e gli altri soggetti interessati (imprese TPL, Utenza, GI/GS, etc.), è quella di fissare con l'intervento di regolazione solo gli ambiti di qualità e i relativi indicatori, lasciando la determinazione dei livelli agli esiti del confronto tra EA, imprese TPL, Utenza, GI/GS, etc. nell'ambito della consultazione pubblica effettuata durante la procedura per l'affidamento dei servizi.

Confronto tra le Opzioni

	Opzione 1 (R)		Opzione 2	
	Benefici	Oneri	Benefici	Oneri
Utenti	+++	0	++	0
IA	+++	++	++	+
EA/SC	+++	++	++	+

Legenda impatto: 0 invariato; + lieve; ++ moderato; +++ forte

Gli indicatori riportati nella Tavola 10 coi rispettivi target da conseguire e afferenti all'opzione regolatoria posta in consultazione (Opzione 1), per loro natura non dipendono da un contesto specifico di svolgimento del servizio, ma sono individuati specificatamente nel CdS ex ante, rappresentando, il loro soddisfacimento, la mera corretta esecuzione, da parte dell'IA, delle disposizioni contrattuali. In quanto ente programmatore dei servizi, l'EA dovrà porre la massima attenzione, seguendo anche i criteri e principi definiti dall'Autorità nello Schema di atto di regolazione²⁷, nell'individuare i vari elementi che confluiscono nella definizione degli indicatori (ad esempio, per l'indicatore “affollamento del servizio - AFF”, calibrando le istanze dalla domanda in termini di affollamento dei servizi con la composizione del parco mezzi e il programma di esercizio, per addivenire ad una individuazione della soglia di occupazione dei mezzi sostenibile dall'impresa e soddisfacente per l'Utenza).

In termini di benefici si stimano sia per l'EA che per l'IA dei vantaggi in termini di “trasparenza” e sui livelli di “efficacia ed efficienza” raggiungibili per la maggiore aderenza ad un'adeguata cultura gestionale orientata, prioritariamente, al cliente (come testimoniato dal rilievo assegnato al fattore “accessibilità alle PMR” e alla “pulizia e comfort”), tenendo presenti al contempo i vincoli di spesa e i riflessi sulle tariffe. Infatti, gli oneri in capo all'IA dovuti all'implementazione del sistema di qualità contribuiscono alla determinazione delle poste economico-finanziarie nell'ambito del PEF contrattuale e pertanto esse saranno compensate da corrispettivi (o da ricavi da traffico). All'Opzione 1 sono associati più elevati oneri di implementazione a carico dell'EA ma

²⁷ Si veda il Box “Principi e criteri del sistema di qualità per il TPL su strada”.

anche dell'IA per il maggior rischio di mancato raggiungimento dei target assegnati (e quindi di corresponsione delle penalità contrattuali).

Dal punto di vista dell'Utenza, l'Opzione 1 presenta maggiori benefici dell'Opzione 2 in quanto l'assenza di penalità per l'IA è conseguibile solo con il pieno raggiungimento del target assegnato per ogni specifico ambito di qualità e quindi può essere associata ad un più elevato livello di "qualità erogata e percepita". In ragione dei maggiori benefici dell'Utenza e dei vantaggi in termini di "efficacia ed efficienza" in capo all'EA e all'IA l'Opzione 1 è stata posta in consultazione.

E.3 Indicatori di qualità con livelli minimi fissati in consultazione da EA/IF/Utenti

Posto che elevati livelli di qualità dei servizi di TPL su strada sono evidentemente preferibili a bassi livelli di qualità, è importante che allo stesso tempo essi siano ragionevoli per lo specifico contesto in cui si vanno ad applicare. In questo caso, è necessario prevedere un maggiore coinvolgimento da parte dell'EA e degli altri soggetti interessati in maniera da definire, nel tempo, degli obiettivi crescenti dei fattori di qualità. Tale fattispecie si riscontra in particolare quando l'ambito di qualità è legato maggiormente a investimenti o a più significative spese gestionali, e pertanto rimesso alla determinazione dell'EA.

Opzione 1

Tenuto conto delle risultanze della *Call for input*, sono stati considerati i seguenti ambiti di qualità dove è preferibile che gli obiettivi in termini di livelli minimi di qualità siano fissati nell'ambito di una specifica procedura guidata da principi e criteri dell'Autorità, come illustrati nel Box che segue.

BOX 2. Principi e criteri del sistema di qualità per il TPL su strada

- Gli indicatori e i livelli qualitativi e quantitativi minimi sono definiti, misurati, monitorati e verificati tenendo conto:
 - a) delle **caratteristiche territoriali, socio-economiche e temporali di domanda**;
 - b) delle **caratteristiche territoriali dell'offerta** all'interno di ciascun bacino di mobilità di riferimento per i servizi oggetto di affidamento;
 - c) delle **caratteristiche infrastrutturali**, della classificazione delle linee e delle fermate/stazioni (...) e del **materiale rotabile**, con riferimento in particolare alle opportunità generate dallo sviluppo tecnologico e ai dispositivi automatici di diagnostica (...).
- La individuazione delle CMQ (...), sono fissate dagli EA, con il concorso dei diversi stakeholder, attraverso **apposite procedure di consultazione pubblica** (...), 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. Le osservazioni raccolte durante tale fase di consultazione e, in generale, gli esiti della stessa, sono tenuti in considerazione ai fini della scelta degli indicatori e dei livelli di qualità da inserire nei CdS, così come i risultati di:
 - a) **verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi di TPL su strada**, di cui all'articolo 30 del d.lgs. 201/2022, ove applicabile;
 - b) **monitoraggi e controlli sistematici della qualità erogata**, anche affidati a terzi, incluse le associazioni dei consumatori, disciplinati nei CdS;
 - c) **monitoraggio delle segnalazioni**, suggerimenti e reclami pervenuti sia all'IA, sia all'EA che al GS/GI;
 - d) **indagini di rilevazione della qualità attesa** presso gli utenti e i non utenti (utenti potenziali), di cui alla Misura 6, effettuate direttamente o tramite terzi dal SC in materia di programmazione dei servizi;
 - e) **indagini di rilevazione della qualità percepita** (anche, **indagini di customer satisfaction o ICS**) presso gli utenti abituali e occasionali effettuate sia dall'IA che dal GS/GI, rivolgendosi a terzi, sia dall'EA.

- *l'ente affidante applica criteri di **miglioramento continuo**, tenendo conto dei risultati annuali delle ICS*
- *Nel caso di **affidamento in house**, l'adozione delle CMQ è condizione necessaria ma non sufficiente per motivare la scelta di tale modalità di affidamento ai sensi dell'articolo 17, comma 2 del d.lgs. 201/2022. Ai fini della predisposizione della motivazione qualificata di cui al predetto articolo, per quanto riguarda gli aspetti qualitativi, l'EA, nell'ambito del nuovo CdS, anche cumulativamente:*
 - a) *integra le CMQ introdotte dal presente atto prevedendo **aggiuntivi indicatori di qualità e correlati livelli**, dimostrando per gli stessi – ove già presenti in eventuali pregresse gestioni in house –, un miglioramento rispetto ai risultati conseguiti;*
 - b) *modifica la specificazione di alcuni o tutti gli indicatori di cui alle Misure del presente atto per i quali il relativo livello minimo è stabilito pari al 100%, rendendo **migliorative le procedure, le tempistiche, le soglie minime o massime e i parametri** indicati nelle stesse Misure ai fini della loro misurazione;*
 - c) *nel caso degli indicatori il cui livello minimo è definito dall'EA, fissa **livelli superiori al maggior valore tra la media dei valori consuntivati nei tre anni precedenti della gestione pregressa e il valore target dell'anno precedente a quello di inizio dell'affidamento.***
- *Nel caso di **affidamento con gara**, l'EA inserisce negli schemi dei CdS allegati ai bandi o alle lettere di invito gli indicatori di qualità di cui al presente atto, prevedendo altresì che i **partecipanti alla procedura competitiva possano presentare offerte contenenti livelli o specificazioni migliorative** per i medesimi indicatori, sia **indicatori aggiuntivi**, secondo gli specifici obiettivi di ciascuna procedura, che saranno considerati nell'ambito della valutazione delle offerte.*

Fonte: Estratto da Misura 2, Schema di atto di regolazione (evidenziazioni aggiunte)

Tenuto conto di quanto sopra, l'Opzione 1 individua gli ambiti di qualità e gli indicatori rispettivi riportati nella Tavola 11 che segue.

Tavola 11. Indicatori di qualità con livelli definiti a cura dell'EA

FATTORE	INDICATORE (a)
INTEGRAZIONE MODALE	TRASPORTO INTEGRATO (TI)
	INTEGRAZIONE TARIFFARIA (ITV)
CONFORMITÀ MATERIALE ROTABILE	CONFORMITÀ DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO (AVM)
REGOLARITÀ E PUNTUALITÀ DEL SERVIZIO	REGOLARITÀ
	PUNTUALITÀ
	PUNTUALITÀflex
	AFFIDABILITÀ
ACCESSIBILITÀ ALLE PMR	STAZIONI ACCESSIBILI ALLE PMR (APMR)
	FERMATE CON SERVIZI DI ASSISTENZA PMR (FPMR)
SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE	SOSTENIBILITÀ DEL PARCO VEICOLARE (SP)

FATTORE	INDICATORE (a)
	INTENSITÀ EMISSIVA (IE)
	EFFICIENZA ENERGETICA (EE)
PULIZIA E COMFORT	CONFORMITÀ CICLI DI PULIZIA ESEGUITI (PUL_CONF)
	DOTAZIONE IMPIANTI DI CLIMATIZZAZIONE (CLIMA)
	DOTAZIONE IMPIANTI TECNOLOGICI (TECNO)
	FUNZIONAMENTO IMPIANTI TECNOLOGICI (TECNO_FUNZ)
SICUREZZA DEL VIAGGIO E DEL VIAGGIATORE	Indicatori da individuare a cura dell'EA in base ai criteri forniti

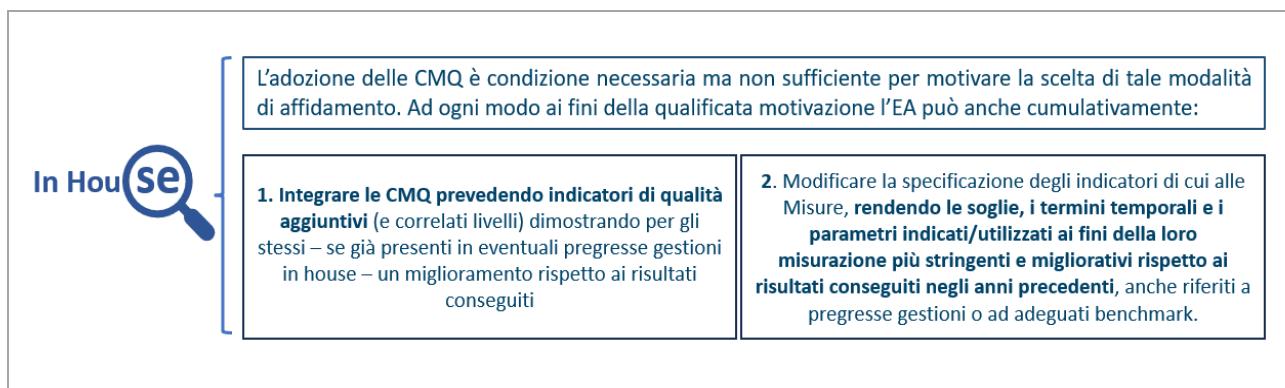
(a) In parentesi sono riportati gli acronimi utilizzati nello Schema di atto di regolazione posto in consultazione al quale si rinvia per l'esatta formula analitica.

Gli ambiti di qualità sopra elencati sono stati rinvenuti nell'ambito dei CdS oggetto di monitoraggio per la valutazione dello *status quo*, ad eccezione degli indicatori relativi a: Trasporto integrato (TI), Integrazione tariffaria dei titoli di viaggio (ITV), Intensità emissiva (IE), Efficienza energetica (EE) che rappresentano degli indicatori “innovativi” e maggiormente in linea con le dinamiche esistenti nel settore volte all'integrazione di più servizi/modalità di trasporto e con gli obiettivi più generali di politica dei trasporti, anche di matrice euro unitaria²⁸, volti a portare il sistema della mobilità verso configurazioni più sostenibili dal punto di vista ambientale e sociale.

Confrontando l'Opzione 1 con lo *Status quo* come descritto nella Sezione D, la proposta regolatoria interviene a uniformare gli indicatori per gli ambiti già oggetto di monitoraggio nei CdS. A titolo esemplificativo, si osservi che per la puntualità e la regolarità sono stati riscontrati rispettivamente 27 e 19 indicatori distinti. La previsione di inserire degli indicatori omogenei consentirà l'effettuazione di benchmark tra bacini di affidamento diversi.

Per quanto riguarda gli affidamenti in house, nella deliberazione di affidamento ex art. 17, co. 2, d.lgs. 201/2022, gli indicatori di qualità includono le CMQ di cui alla Tavola 10 e alla Tavola 11, migliorandone le definizioni (in termini di tempistiche, soglie minime o massime e altri parametri) e i rispettivi target, con il vincolo che per le CMQ con livelli individuati dall'EA, questi ultimi devono essere superiori alla media dei valori consuntivati negli ultimi 3 anni oppure, se maggiore, a quello fissato per l'anno precedente il nuovo affidamento.

²⁸ “As set out in the 2030 climate target plan, increasing the modal shares of collective transport, walking and cycling, as well as automated, connected and multimodal mobility will significantly lower pollution and congestion from transport, especially in cities and improve the health and well-being of people. Cities are and should therefore remain at the forefront of the transition towards greater sustainability. The Commission will further engage with cities and Member States to ensure that all large and medium-sized cities that are urban nodes on the TEN-T network put in place their own sustainable urban mobility plans by 2030. The plans should include new goals, for example on having zero emissions and zero road fatalities. Active transport modes, such as cycling, have seen growth with cities announcing over 2300 km of extra cycling infrastructure. This should be doubled in the next decade towards 5000 km in safe bike lanes. The Commission is also considering developing a mission in the area of Climate-neutral and Smart Cities²⁸ as a strategic priority for joint action to accomplish decarbonisation within a large number of European cities by 2030.” (sottolineature aggiunte). (Fonte: Commissione europea, 2021, “Sustainable & Smart mobility strategy), al link: <https://transport.ec.europa.eu/system/files/2021-04/2021-mobility-strategy-and-action-plan.pdf>)

Figura 18. Affidamenti in house e indicatori di qualitàOpzione 2

Come l'Opzione 1, con la differenza che per i CdS relativi ai servizi urbani di TPL su strada l'adozione degli indicatori per gli ambiti di qualità “integrazione modale” e “sostenibilità ambientale” è obbligatoria (i) per i comuni identificati come “nodi urbani” nelle reti TEN-T²⁹, (ii) per i comuni che hanno nei propri CdS per il TPL su strada indicatori per tali ambiti di qualità. Per gli altri comuni sono facoltativi.

Confronto tra le Opzioni

	Opzione 1 (R)		Opzione 2	
	Benefici	Oneri	Benefici	Oneri
Utenti	+++	0	++	0
IA	++	+++	+	+
EA/SC	++	+++	+	+

Legenda impatto: 0 invariato; + lieve; ++ moderato; +++ forte

Il confronto tra l'Opzione 1 e l'Opzione 2 vede l'Utenza beneficiare di servizi di più elevata “qualità erogata e percepita” nel primo scenario regolatorio, mentre per l'EA e l'IA sono ravvisabili maggiori benefici in termini di “efficacia ed efficienza” nell'Opzione 1 sebbene associati a maggiori oneri di implementazione rispetto all'Opzione 2 dovuti alla realizzazione di un sistema di qualità più sfidante.

Si evidenziano benefici sotto il profilo della “concorrenza” sia per il trattamento degli affidamenti in house, per i quali lo Schema di atto prevede la definizione da parte dell'EA di elementi qualitativi maggiormente

²⁹ “[N]odo urbano: un'area urbana dove l'infrastruttura di trasporto della rete transeuropea dei trasporti, come ad esempio porti, inclusi terminali passeggeri, aeroporti, stazioni ferroviarie, piattaforme logistiche e terminali merci, sia interni che circostanti all'area urbana, è collegata con altre parti di tale infrastruttura e con l'infrastruttura per il traffico locale e regionale” (art. 3, Reg. (UE) 1315/2013). Sono 49 i nodi urbani che sono previsti nella proposta di revisione della regolazione sulle reti TEN-T presentata dalla CE a dicembre 2021 : Ancona, Andria, Aosta, Bari, Bergamo, Bologna, Bolzano, Brescia, Cagliari, Campobasso, Catania, Ferrara, Firenze, Foggia, Forlì, Genova, Latina, Livorno, Messina, Milano, Modena, Monza, Napoli, Novara, Padova, Palermo, Parma, Perugia, Pescara, Piacenza, Potenza, Prato, Ravenna, Reggio di Calabria, Reggio Emilia, Rimini, Roma, Salerno, Sassari, Siracusa, Taranto, Terni, Torino, Trento, Trieste, Udine, Venezia, Verona, Vicenza. Nelle città evidenziate sono presenti aeroporti, porti (marittimi o interni), terminali ferroviari,stradali appartenenti alle rispettive reti Centrale e/o Globale.

stringenti, anche rispetto a gestioni precedenti *in house*, al fine di giustificare la scelta della sottrazione dal mercato del CdS, sia nell'ambito delle procedure di gara dove le imprese concorrenti possono presentare offerte con livelli delle CMQ più elevati e/o ulteriori CMQ rispetto a quanto individuato dall'EA nel bando di gara.

E.4 Strumenti di controllo ex ante del sistema di qualità

Un sistema di qualità basato sull'identificazione ex ante degli indicatori delle performance e sulla rilevazione dei dati di consuntivo ex post può essere migliorato con la considerazione di ulteriori strumenti di controllo ex ante, che accompagnino nel tempo l'implementazione dello stesso sistema di qualità.

Opzione 1

Si prevede l'introduzione di diversi Piani, finalizzati al controllo preventivo del sistema di qualità:

- **Piano di miglioramento**, da pubblicare sul sito web istituzionale dell'EA entro il primo anno di vigenza contrattuale, nel quale declinare il miglioramento delle attività di verifica da parte dell'Ente. Al riguardo l'Autorità verifica l'adozione del Piano nell'ambito delle proprie attività di vigilanza.
- **Piano di accesso al dato**, in cui sono individuate le informazioni da rendere disponibili, il fornitore del dato e le modalità di accesso da parte di soggetti terzi. Il Piano è definito dall'EA a seguito di una consultazione dei principali stakeholder, quali IA, GI, o GS e le Associazioni dei Consumatori ed è aggiornato, secondo l'evoluzione delle tecnologie disponibili, almeno al termine del periodo contrattuale.
- **Piano d'intervento per i servizi sostitutivi**, predisposto dall'IA, descrive le azioni da attivare e i servizi da garantire agli utenti per la prosecuzione del viaggio con un adeguato servizio sostitutivo in caso di soppressione totale o parziale delle corse. Il Piano deve altresì prevedere le misure da porre in atto anche in caso di indisponibilità dell'infrastruttura;
- **Piano di intervento per la vendita**, predisposto dall'IA, previa condivisione con l'EA, mostra la dotazione di canali commerciali, compresa l'ubicazione delle biglietterie dell'IA, e loro evoluzione nel tempo secondo gli impegni contrattuali. Per i servizi di metropolitana, il Piano contiene per ogni stazione le dotazioni previste in termini di canali commerciali a terra con evidenza, nel caso delle biglietterie self-service, delle modalità di pagamento accettate. L'EA definisce nel CdS le penali legate all'adozione del Piano di intervento per la vendita e al rispetto delle attività in esso indicate;
- **Piano di controlleria**, predisposto dall'IA sulla base delle indicazioni dell'EA, disciplina in linea con i criteri forniti, le ore di attività, le modalità di esecuzione, la rendicontazione da effettuare all'EA
- **Piano per la lingua inglese**, adottato dall'IA previa condivisione con l'EA, definisce gli obiettivi relativi ad un maggior grado di copertura delle informazioni in lingua inglese, fino ad un livello di copertura predeterminato, da raggiungere entro il termine del CdS. L'EA definisce nel CdS adeguate penali relative all'osservanza dei tempi di adozione del citato Piano.

Confronto tra le Opzioni

		Opzione 1	
		Benefici	Oneri
Utenti		+++	0
IA		++	+
EA/SC		++	+

Legenda impatto: 0 invariato; + lieve; ++ moderato; +++ forte

Rispetto allo status quo, l'adozione dei Piani sopra menzionati è valutata positivamente in quanto strumento coadiuvante l'implementazione del sistema di qualità, con benefici sia per gli Utenti (in termini di "qualità erogata e percepita") che per l'IA e l'EA (in ragione della maggiore "efficienza ed efficacia" conseguita), con moderati oneri regolatori. Dal punto di vista della promozione della "concorrenza", si segnala il Piano di accesso al dato inteso a facilitare lo sviluppo delle nuove forme di offerta di servizi di mobilità (es. MaaS³⁰).

E.5 Monitoraggio e trasparenza sul settore

Nella definizione dei sistemi di qualità inerenti ai servizi di TPL su strada, un elemento molto rilevante è rappresentato dal livello di trasparenza sui processi che hanno portato alla loro adozione, i relativi dettagli in cui si declina (indicatori, sistema di monitoraggio, sistema di incentivi – penalità/premialità, etc.) e i valori di consuntivo degli indicatori di qualità. Questo consente, tra l'altro, di effettuare *benchmark* tra CdS comparabili e di rintracciare *best practice* da poter diffondere nel settore, anche attraverso il coinvolgimento informato dell'Utenza nei processi di consultazione previsti.

Opzione 0

Con riferimento alla **Carta di qualità dei servizi**, si osserva che essa deve contenere il riferimento agli indici di qualità adottati dal soggetto gestore di servizi pubblici locali, in questo caso l'IA, che la predispone, ai sensi dell'articolo 2, comma 461, lettera a) della legge 24 dicembre 2007, n. 244³¹.

³⁰ “Più in generale le soluzioni multimodali digitali sono anch'esse utili per accrescere l'attrattiva del trasporto pubblico. Occorre pertanto sviluppare le applicazioni di mobilità come servizio (Mobility as a Service, MaaS) mantenendo il trasporto pubblico come struttura portante. Le autorità del trasporto pubblico devono garantire ai passeggeri opzioni multimodali e orari dei trasporti pubblici in tempo reale. Ciò richiede la collaborazione di tutti i portatori di interessi per conciliare gli interessi commerciali e pubblici nella progettazione e nel funzionamento delle applicazioni MaaS. Un'offerta integrata che preveda un biglietto unico contribuirebbe a collegamenti senza soluzione di continuità con viaggi ferroviari a più lunga distanza e all'ampliamento delle opzioni di mobilità per gli abitanti di aree remote, per le persone a mobilità ridotta e per i pendolari, anche provenienti da aree rurali e periurbane.” (Fonte: Commissione europea, 2021, “Il nuovo quadro dell'UE per la mobilità urbana”, COM(2021) 811 final)

³¹ “[P]revisione dell'obbligo per il soggetto gestore di emanare una “Carta della qualità dei servizi”, da redigere e pubblicizzare in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate, recante gli standard di qualità e di quantità relativi alle prestazioni erogate così come determinati nel contratto di servizio, nonché le modalità di accesso alle informazioni garantite, quelle per proporre reclamo e quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie nonché le modalità di ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza.” (art. co. 461, lettera a), l. 244/2007).

La regolazione vigente, delineata dall'Autorità in tema di TPL su strada, già prevede - per gli EA - i seguenti obblighi di pubblicazione:

- la **Relazione di Affidamento** del servizio (di seguito: RdA)³²;
- le **Carte della qualità dei servizi** in vigore³³.

L'art. 31 del d.lgs. del 23 dicembre 2022, n. 201, dispone che l'EA sia tenuto a pubblicare sul proprio sito web istituzionale tutta la documentazione inerente alla trasparenza e alle informazioni sugli effettivi livelli di qualità conseguiti³⁴. Tale informazione, unitamente a quella presente nella banca dati nazionale sui contratti pubblici e quella inerente alle rilevazioni periodiche dell'Osservatorio del TPL, sono rese disponibili da ANAC sulla propria piattaforma unica della trasparenza che funge quale “*accesso unico per gli atti e i dati relativi ai servizi pubblici locali di rilevanza economica*”.

Opzione 1

Si prevede che l'EA e l'IA provvedano a rendere pubblica una serie di informazioni e documenti sui rispettivi portali web, come riportato di seguito, che hanno il fine precipuo di migliorare la trasparenza sulla documentazione a supporto della verifica delle condizioni minime di qualità e loro criteri di applicazione³⁵, e precisamente:

- le verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi di TPL su strada, di cui all'articolo 30 del d.lgs. 201/2022, ove applicabile³⁶;
- i monitoraggi e i controlli sistematici della qualità erogata, anche affidati a terzi, incluse le associazioni dei consumatori, disciplinati nei CdS;

³² Rif. Misura 2, punto 2, dell'Atto di regolazione adottato con delibera n. 154/2019.

³³ Rif. Misura 25, punto 5, dell'Atto di regolazione adottato con delibera n. 154/2019.

³⁴ “1. Al fine di rafforzare la trasparenza e la comprensibilità degli atti e dei dati concernenti l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, gli enti locali redigono la **deliberazione** di cui all'articolo 10, comma 5, la **relazione** di cui all'articolo 14, comma 3, la **deliberazione** di cui all'articolo 17, comma 2 e la **relazione** di cui all'articolo 30, comma 2, tenendo conto degli atti e degli **indicatori** di cui agli articoli 7, 8 e 9.

2. Gli atti di cui al comma 1, i **provvedimenti di affidamento** di cui all'articolo 17, comma 3, secondo periodo, e il **contratto di servizio sono pubblicati senza indugio** sul sito istituzionale dell'ente affidante e trasmessi contestualmente all'Anac, che provvede alla loro immediata pubblicazione sul proprio portale telematico, in un'apposita sezione denominata «Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica - Trasparenza SPL», dando evidenza della data di pubblicazione.

3. I medesimi atti sono resi accessibili anche attraverso la piattaforma unica della trasparenza gestita da Anac, che costituisce punto di **accesso unico** per gli atti e i dati relativi ai servizi pubblici locali di rilevanza economica attraverso il collegamento al luogo di prima pubblicazione di cui al comma 2.

4. Sulla piattaforma unica della trasparenza gestita dall'ANAC sono anche resi accessibili, secondo le modalità di cui al comma 3: a) gli **ulteriori dati** relativi ai servizi pubblici locali di rilevanza economica contenuti nella banca dati nazionale sui contratti pubblici; b) le **rilevazioni periodiche in materia di trasporto pubblico locale** pubblicate dall'**Osservatorio** di cui all'articolo 1, comma 300, della legge 24 dicembre 2007, n. 244; c) gli **atti e gli indicatori** cui agli articoli 7, 8 e 9, nonché, ove disponibili, le **informazioni sugli effettivi livelli di qualità conseguiti** dai gestori pubblicati dalle autorità di settore sui propri siti istituzionali.

5. Gli atti e i dati di cui al presente articolo sono resi disponibili dall'ente che li produce in conformità a quanto previsto dall'articolo 50 del decreto legislativo n. 82 del 2005.

6. Gli enti locali, le amministrazioni statali, le Regioni e le Autorità di regolazione hanno accesso alla piattaforma dell'ANAC, ai sensi dell'articolo 50 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, anche al fine di esercitare i poteri di verifica e monitoraggio rispettivamente attribuiti dalla normativa vigente.” (art. 31, d.lgs. 201/2022; evidenziazione aggiunta).

³⁵ Rif. Misura 2, punto 4: da a) a e) dello Schema di atto di regolazione sottoposto a consultazione.

³⁶ L'obbligo sussiste, ai sensi dell'art. 30, d.lgs. 201/2022, per i comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, per le Città Metropolitane, le Province e “altri enti competenti, in relazione al proprio ambito o bacino del servizio”.

- il monitoraggio delle segnalazioni, dei suggerimenti e dei reclami pervenuti sia all'IA, sia all'EA che al GS/GI;
- le indagini di rilevazione della qualità attesa presso gli utenti e i non utenti (utenti potenziali) effettuate direttamente o tramite terzi dal soggetto competente in materia di programmazione dei servizi;
- le indagini di rilevazione della qualità percepita (anche, indagini di *customer satisfaction* o ICS) presso gli utenti abituali e occasionali effettuate sia dall'IA che dal GS/GI, rivolgendosi a terzi, sia dall'EA;
- la documentazione a supporto per la programmazione di un'offerta di servizi adeguata alla domanda³⁷, inerente alle:
 - caratteristiche territoriali, temporali e soggettive della domanda assunte a riferimento;
 - metodologie utilizzate per la rilevazione della domanda presa a riferimento;
 - modello per la stima della domanda di spostamento nella rete utilizzato;
 - risorse pubbliche messe a disposizione, piano degli investimenti e relativo programma dei servizi minimi;
 - caratteristiche del materiale rotabile relative alla capacità offerta in numero totale di posti e posti-km (eventualmente comprensiva di una quota massima di passeggeri ammissibili in piedi), impianti di condizionamento e/o riscaldamento presenti, caratteristiche di accessibilità, sicurezza e relativi costi.
- le indagini sulla domanda di mobilità potenziale³⁸;
- la Relazione di Affidamento³⁹, accompagnata dagli esiti delle consultazioni⁴⁰, laddove non già comprese nella stessa Relazione;
- i reclami, preventivamente anonimizzati, ricevuti dalle IA e dall'EA catalogati per motivo di reclamo come individuato dal “Modulo reclamo” per il settore ferroviario, per il trasporto con autobus e per il trasporto via mare e per vie navigabili interne presente sul sito web istituzionale dell'ART alla sezione “Sistema Telematico di acquisizione reclami (SiTe)”;
- la Relazione sulla destinazione delle penali applicate dall'EA alla IA ai sensi del sistema di qualità⁴¹;
- i risultati delle indagini sui motivi di non utilizzo dei servizi di TPL su strada⁴²;
- i **contratti di servizio in vigore**, anche ai sensi di quanto previsto dall'art. 31, comma 2 del d.lgs. 201/2022, inclusivi dei **Piani** di cui alle misure regolatorie dello Schema di atto;
- tutti i **livelli consuntivi relativi agli indicatori** definiti ai sensi dello Schema di atto di regolazione;
- il **consuntivo annuale delle penali** contrattuali pagate all'EA, suddivise per indicatore della qualità;

³⁷ Rif. Misura 3, punto 4, da a) a e) dello Schema di atto di regolazione sottoposto a consultazione.

³⁸ Rif. Misura 1, punto 1 dell'Atto di regolazione adottato con delibera n. 48/2017.

³⁹ Rif. Misura 2, punto 2 dell'Atto di regolazione adottato con delibera n. 154/2019.

⁴⁰ Rif. Misura 2, punto 4, e Misura 4, punto 9, dello Schema di atto di regolazione sottoposto a consultazione.

⁴¹ Rif. Misura 5, punto 9, dello Schema di atto di regolazione sottoposto a consultazione.

⁴² Rif. indagini IPD, di cui alla Misura 6, effettuate a cura dell'EA, dello Schema di atto di regolazione sottoposto a consultazione.

- gli eventuali **atti**, anche programmatici che descrivano obiettivi, politiche e strumenti adottati (o che si intendono adottare) per il **miglioramento della sostenibilità ambientale** ed eventuali **documenti di rendicontazione** attestanti i **risultati ambientali** ottenuti nelle attività e nell'organizzazione aziendale redatti secondo criteri e modelli della *Corporate Social Responsibility* come, ad esempio, quelli elaborati dalla *Global Reporting Iniziative* (GRI).

Infine, sono previsti da rendere pubblici da parte degli EA e IA i principali elementi del CdS alcuni **elementi di dettaglio sui servizi**, ritenuti particolarmente significativi, come riportati nella Figura 19.

Figura 19. Principali elementi del CdS e degli indicatori gestionali da pubblicare

Principali elementi contrattuali	Principali indicatori gestionali
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Corrispettivo annuo previsto [€]	<input type="checkbox"/> Numero passeggeri trasportati [pax]
<input type="checkbox"/> Corrispettivo annuo previsto per Km [€]	<input type="checkbox"/> Numero passeggeri*vett-km trasportati [pax-km]
<input type="checkbox"/> Corrispettivo consuntivo [€]	<input type="checkbox"/> Prezzo medio biglietto [€]
<input type="checkbox"/> Corrispettivo consuntivo per Km [€]	<input type="checkbox"/> Coverage ratio [%]
<input type="checkbox"/> Investimenti annui previsti (al netto di acquisto del materiale rotabile) [€]	<input type="checkbox"/> Quota del costo totale coperto con i ricavi da traffico [%] al netto delle compensazioni per le utenze agevolate
<input type="checkbox"/> Investimenti effettuati (al netto di acquisto del materiale rotabile) [€]	<input type="checkbox"/> Quota del costo totale a carico della finanza pubblica incluse le compensazioni per utenze agevolate e quindi non coperto dai ricavi da traffico [%]
<input type="checkbox"/> Investimenti annui previsti per l'acquisto di materiale rotabile [€]: <input type="checkbox"/> di cui finanziati con contributi pubblici [€]	<input type="checkbox"/> Distribuzione del parco rotabile per età o classe ambientale [n°]
<input type="checkbox"/> % valore del materiale rotabile finanziato con contributi pubblici [%]	
<input type="checkbox"/> Compensazione per utenze agevolate o esentate [€]	
Principali indicatori a consuntivo:	

È previsto, infine, l'invio all'Autorità, da parte dell'IA, dei dati e della documentazione evidenziata in grassetto nell'elenco sopra riportato; l'Autorità provvederà ad acquisire tale documentazione secondo proprie modalità rendendoli successivamente accessibili sul proprio sito web istituzionale anche ai sensi di quanto previsto dall'art. 31 del d.lgs. 201/2022.

Confronto tra le Opzioni

Opzione 1 (R)		
	Benefici	Oneri
Utenti	+++	0
IA	++	++
EA/SC	++	++

Legenda impatto: 0 invariato; + lieve; ++ moderato; +++ forte

Il criterio della trasparenza è da considerarsi cruciale nella delineazione di un sistema di qualità. Esso consente, da un lato, la piena conoscenza da parte degli Utenti circa l'andamento degli ambiti di qualità, attraverso l'accesso ai dati di consuntivo degli indicatori, agli esiti delle indagini di *customer satisfaction*, etc. Dall'altro, consentendo il confronto tra realtà comparabili, permette un'analisi di *benchmark* e l'individuazione di *best practice* da mutuare per il miglioramento delle performance in termini di "efficacia ed efficienza" da parte di EA e IA. Esso rappresenta, infatti, uno dei benefici dell'intervento di regolazione oggetto di analisi di impatto. I benefici attesi per l'utenza sono, oltre la "trasparenza", un aumento della "qualità erogata e percepita" proprio di un sistema di qualità, che beneficia di un continuo monitoraggio e confronto, utile anche al fine di promuovere adeguate dinamiche "concorrenziali" al momento dell'affidamento dei servizi.

Gli oneri relativi della "mera" trasparenza sono da considerarsi di livello moderato, in quanto l'onere regolatorio maggiore risiede nella disponibilità del dato, non della sua condivisione. Peraltro, l'infrastruttura informatica attraverso la quale ART intende acquisire le informazioni sarà resa disponibile alle IA senza costi aggiuntivi, essendo totalmente a carico dell'Autorità.

F. IDENTIFICAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA

In questa Sezione sono illustrati gli effetti complessivi attesi oggetto di valutazione di impatto in questo documento inerenti allo Schema di Atto di regolazione recante “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.

La valutazione di impatto della regolazione, riferita allo *status quo*, viene effettuata utilizzando il quadro sinottico nella tabella seguente, in cui sono riportati i benefici e i costi attesi sulla base delle valutazioni svolte nella Sezione E alla quale si rinvia per i dettagli.

Per la valutazione di impatto della regolazione in argomento, sono stati ritenuti rilevanti gli elementi approssimativamente elencati:

- **Qualità “erogata”** dall’Impresa affidataria di servizi di trasporto pubblico locale su strada a favore degli Utenti e **qualità “percepita”** dagli Utenti degli stessi servizi di trasporto pubblico locale su strada ed in particolare dalle PMR;
- **Efficacia ed Efficienza**, da parte dell’Ente affidante, nella programmazione di servizi adeguati a soddisfare le esigenze della domanda di mobilità degli Utenti rispetto alle risorse date, nonché dell’IA nella propria attività di gestione dei servizi interessati;
- **Trasparenza** nel settore, cosicché in particolare l’Utenza possa accedere ai dati di consuntivo riferiti ai livelli di qualità dei servizi del proprio bacino ma anche di altre realtà territoriali e più consapevolmente indirizzare le proprie segnalazioni e proposte negli ambiti previsti dalla regolazione;
- **Promozione della concorrenza**, anche in relazione agli indicatori che devono essere utilizzati dall’Ente affidante nel decidere il ricorso all’affidamento *in house* dei servizi interessati.

L’impatto generato dalle misure su ciascuno di questi *driver* è riscontrato a livello qualitativo, mediante una sequenza di segni +, modulata in base all’intensità dell’effetto determinato.

Tavola 12. Valutazione complessiva dell'impatto dell'intervento di regolazione

Temi regolatori	Benefici				Oneri
	Qualità “erogata” e “percepita”	Efficacia ed Efficienza	Trasparenza	Concorrenza	
Ambito di applicazione delle misure di regolazione	+++	++	+	+	++
Indicatori di qualità con livelli minimi determinati da ART	+++	++	+	++	++
Indicatori di qualità con livelli minimi fissati in consultazione	+++	++	++	++	+++
Strumenti di controllo ex ante del sistema di qualità	+++	++	+++	++	++
Monitoraggio e trasparenza sul settore	+++	++	+++	++	++

Legenda impatto: 0 invariato; + lieve; ++ medio; +++ forte

Torino, 5 ottobre 2023

Il Dirigente dell'Ufficio Analisi del funzionamento dei mercati
e impatto della regolazione

Cinzia Rovesti

(documento firmato digitalmente ai sensi del d.lgs. n. 82/2005 s.m.i.)



Via Nizza 230 – 10126 Torino
www.autorita-trasporti.it