

## AS1935 – ART - CONDIZIONI MINIME DI QUALITÀ DEI SERVIZI DI TPL

Roma, 1 dicembre 2023

Autorità di Regolazione dei Trasporti

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella riunione del 28 novembre 2023, a seguito della richiesta di parere pervenuta il 13 ottobre 2023 da parte dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (di seguito anche "ART") sullo schema di atto di regolazione recante le *"Condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto locale su strada connotati da obblighi di servizio pubblico, ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lett. d). del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214"*, ha ritenuto di svolgere le seguenti osservazioni ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/1990.

Lo schema di atto di regolazione (di seguito anche "Atto") mira a completare la regolazione in materia di qualità dei servizi di trasporto pubblico soggetti a obblighi di servizio pubblico che, a oggi, comprende il trasporto ferroviario e marittimo ma non tratta in maniera esaustiva il trasporto su strada. Esso dà, inoltre, attuazione al recente decreto legislativo n. 201 del 23 dicembre 2022 recante *"Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica"*, che riguarda esplicitamente anche i servizi di trasporto pubblico e demanda all'Autorità competente di settore la definizione di *"indicatori e livelli minimi di qualità dei servizi"* (articolo 7, comma 1). L'articolo 17, comma 2, del D.Lgs. n. 201/2022 estende a tutti gli *"affidamenti in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici"* l'obbligo di adottare *"la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando [...] i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti [...]"*.

Le condizioni minime di qualità (di seguito, "CMQ") sono definite dall'ART come *"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"*. Gli indicatori sono stati individuati in modo da poter essere monitorati nell'ambito di un Contratto di Servizio.

L'Atto, articolato in "Misure", si compone di due parti. Nel Titolo I sono definite alcune misure di carattere generale riguardanti i criteri di programmazione di un'offerta adeguata alla domanda, il monitoraggio del servizio, i criteri di applicazione delle penali e le indagini sulla qualità attesa del servizio. Nel Titolo II sono, invece, disciplinati gli indicatori e i livelli delle CMQ, con riferimento all'integrazione modale, alla disponibilità di posti rispetto alla domanda pianificata, alla regolarità e affidabilità del servizio, alla disponibilità di adeguati canali di acquisto dei titoli di viaggio (c.d. accessibilità commerciale), al contrasto dell'evasione tariffaria, all'accessibilità dei mezzi e alla loro sostenibilità ambientale, all'informazione all'utenza, alla trasparenza, alla pulizia e *comfort* del materiale rotabile e delle infrastrutture, alla sicurezza del viaggio e del viaggiatore.

In risposta alla richiesta dell'ART, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella riunione del 28 novembre 2023, ha deliberato di esprimere un parere, ai sensi dell'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, relativamente al documento oggetto della consultazione pubblica avviata con Delibera n. 149/2023.

L'Autorità accoglie con favore l'adozione di misure regolatorie che permettano di uniformare i contratti di servizio riguardo alla qualità del servizio da fornire, pur nel rispetto delle specificità delle singole situazioni, e alle modalità di monitoraggio del servizio effettivamente fornito. In particolare, si ritiene condivisibile l'approccio volto a quantificare la *performance* dell'impresa affidataria in modo da definire più chiaramente gli obiettivi di qualità del servizio, effettuare un monitoraggio efficace, poter intervenire con adeguati interventi correttivi (i "Piani di miglioramento") e implementare un sistema di premi e punizioni che possa incentivare il raggiungimento degli obiettivi del contratto di servizio. L'Autorità condivide anche gli obiettivi di tutela del consumatore-utente che sottendono diverse Misure e ritiene opportuno incentivare il ricorso al mercato tramite procedure a evidenza pubblica, in modo da sfruttare il processo concorrenziale per offrire più elevati livelli di qualità del servizio ai consumatori-utenti.

L'Autorità rileva, tuttavia, che l'ambito di applicazione dell'Atto, così come individuato nella Misura 1, esclude completamente i contratti attualmente in vigore, se non in caso di proroga. Qualora la maggior parte di tali contratti vengano a scadenza oltre 18-24 mesi, un numero significativo di consumatori sarebbe escluso dai benefici della nuova regolamentazione.

Per quanto riguarda la Misura 2, l'Autorità condivide la definizione delle CMQ proposta e la precisazione che l'ART fa rispetto alla loro applicazione agli affidamenti *in house* e mediante gara. Le CMQ rappresentano, infatti, degli *standard* minimi di qualità con i quali il servizio di trasporto pubblico su gomma deve essere fornito, qualsiasi sia la modalità di

affidamento prescelta. Il loro rispetto non può, pertanto, far parte dei benefici aggiuntivi per la collettività che giustificano l'affidamento *in house*.

Tuttavia, l'Autorità esprime alcune preoccupazioni in merito al contenuto del punto 9 della Misura 2, che individua i criteri qualitativi (anche cumulativi) ai fini della motivazione qualificata di cui all'articolo 17, comma 2, del D.Lgs. n. 201/2022. Ferma restando la discrezionalità che l'articolo 17, comma 2, attribuisce all'Ente Affidante nel dare conto di un complesso di elementi e criteri già espressamente individuati dalla norma per giustificare il mancato ricorso al mercato - oggetto, peraltro, di specifica valutazione di competenza di questa Autorità relativamente all'adeguatezza delle argomentazioni - deve osservarsi che il punto 9 non si limita a definire le condizioni minime di qualità dei servizi, come previsto dall'articolo 7, comma 1, del D.Lgs. n. 201/2022, e sulle quali gli Enti Affidanti basano (anche) le proprie argomentazioni circa il mancato ricorso al mercato, ma si spinge fino a stabilire in quali ipotesi la motivazione fornita dall'Ente possa ritenersi sufficiente sotto il profilo della qualità del servizio. In tal modo, si introduce una sorta di automatismo nell'assolvimento dell'obbligo motivazionale da parte dell'Ente, che non appare richiesto dall'articolo 7, comma 1, del D.Lgs. n. 201/2022.

Inoltre, non può non segnalarsi che una diversa interpretazione della previsione di cui all'articolo 7, comma 1, in combinato disposto con l'articolo 17, comma 2, potrebbe comportare l'adozione di criteri ingiustificatamente diversi per connotare il contenuto della "qualificata motivazione" tra il settore del trasporto pubblico locale (di seguito, "TPL") e gli altri servizi pubblici locali a rete, quali il servizio idrico integrato e quello di gestione integrata dei rifiuti urbani.

Tanto premesso, dovrebbe essere chiarito che l'adozione dei criteri qualitativi individuati dall'ART non è sufficiente ad assolvere l'onere motivazionale che ricade sull'Ente Affidante il quale dovrebbe, quantomeno, illustrare perché tali superiori livelli di qualità non potrebbero essere ottenuti altrettanto efficacemente attraverso il ricorso al mercato anche tenendo conto dei risultati conseguiti nelle eventuali pregresse gestioni *in house* e basandosi su *benchmark* di mercato.

Quanto al merito degli specifici criteri individuati dall'ART quali motivazioni sufficienti "anche cumulativamente" per il ricorso all'*in house*, si nota come il contenuto degli stessi, presi singolarmente o cumulativamente, non sembri, comunque, sufficiente a soddisfare l'obbligo motivazionale dell'Ente.

Infatti, riguardo al primo criterio, aggiungere alla base costituita dalle CMQ (comune a tutte le modalità di affidamento) due o più indicatori, di qualsivoglia natura, senza ancoraggio ad alcun principio guida e/o parametro generale, potenzialmente riferiti a una passata gestione e per i quali si possa dimostrare che il gestore era stato in grado di ottenere miglioramenti, non può costituire un criterio sufficiente a soddisfare la "qualificata motivazione" di cui all'articolo 17, comma 2, mentre potrebbe essere idonea a facilitare il mantenimento degli affidamenti ai gestori *in house* già esistenti.

In merito al secondo dei criteri, va osservato che la possibilità di migliorare anche soltanto due del sotto-insieme di indicatori di CMQ (il cui livello minimo è stabilito pari al 100%) dal punto di vista di uno soltanto degli aspetti elencati (ad esempio, migliorare la tempistica, oppure il parametro per la misurazione) già consentirebbe all'Ente di soddisfare l'obbligo motivazionale. Di qui, pertanto, l'insufficienza di tale criterio a giustificare il mancato ricorso al mercato.

Infine, la formulazione di cui al terzo criterio appare suscettibile di consentire la prosecuzione di precedenti gestioni *in house*, anche se non soddisfacenti dal punto di vista qualitativo. Infatti, nel caso di una gestione *in house* che si sia già rivelata incapace di raggiungere gli obiettivi contrattuali nei tre anni precedenti, sarebbe sufficiente assumere come riferimento un valore superiore al *target* dell'anno precedente, senza contare, tra l'altro, che anche quest'ultimo potrebbe rivelarsi insoddisfacente a confronto con il *benchmark* di mercato. Tra l'altro, quest'ultimo criterio non sembra differenziarsi da quanto stabilito alla Misura 2, punto 8, lettera a)<sup>1</sup>, che si applica a prescindere dalla modalità di affidamento, e quindi, non sembra condivisibile nemmeno sotto il profilo della coerenza interna dell'atto.

D'altro canto, il fatto che le CMQ siano requisiti qualitativi minimi crea lo spazio per una concorrenza sulla qualità del servizio offerto tra i partecipanti alla gara per l'affidamento dello stesso, a beneficio degli utenti. Gli enti affidanti dovrebbero essere incentivati a favorire tale concorrenza disegnando appropriatamente i bandi di gara e gli inviti a sottoporre offerte, anche attribuendo ai miglioramenti rispetto alla qualità del servizio un peso comparabile a quello del prezzo.

L'ART nell'Atto prevede Misure volte ad indurre un elevato livello di trasparenza nelle gestioni dei servizi di TPL, che hanno un impatto molto rilevante sia dal punto di vista della tutela dei consumatori che dal punto di vista della concorrenza.

---

<sup>1</sup> [Misura 2, punto 8, lettera a): "Nel caso dei livelli minimi fissati dall'EA, oltre a quanto previsto dal punto 7, e dove non diversamente indicato nelle Misure, l'EA prevede livelli migliorativi sia rispetto ai valori consuntivati delle precedenti gestioni, sia rispetto ai livelli minimi fissati negli anni precedenti del medesimo CdS, tenendo conto delle specificità tecniche dei servizi in funzione delle diverse modalità di trasporto (e.g. autobus versus tram) e partizione territoriale interessata (TPL urbano, suburbano, regionale, ecc.), della domanda interessata, se di tipo rilevante (tipicamente nell'ora di punta) o non rilevante (nell'ora di morbida), e degli investimenti previsti durante il periodo di durata contrattuale. In particolare:

a) per il primo anno di vigenza contrattuale è fissato un valore non inferiore al maggior valore tra la media dei valori consuntivati nei tre anni precedenti e il valore target dell'anno precedente a quello di inizio dell'affidamento;

b) in caso di indisponibilità di dati consuntivi per la valorizzazione dell'indicatore per gli anni precedenti al primo di vigenza contrattuale, si prendono a riferimento benchmark di settore o valori standard, a seguito di confronto con gli stakeholder nell'ambito della consultazione di cui al punto 4; nel medesimo caso, al termine del terzo anno di vigenza contrattuale, i valori target degli anni successivi saranno aggiornati in funzione della consuntivazione dei dati registrati nel primo triennio, secondo i criteri di cui al punto a)."]

Sotto il primo profilo, si obbligano l'ente affidante e l'affidatario a fornire ai consumatori/utenti informazioni utili a valutare il livello di servizio offerto e, quindi, a effettuare scelte consapevoli in merito alle modalità di trasporto da utilizzare, nonché a mettere in grado gli utenti di esercitare i propri diritti mediante reclami (che potranno essere fondati anche sulle carenze della programmazione), nel corso di consultazioni pubbliche e in occasione delle competizioni elettorali.

Sotto il secondo profilo, la disponibilità dei dati in tempo reale permette lo sviluppo di servizi in grado di rendere più efficiente l'uso della rete di TPL e in generale delle alternative di mobilità disponibili. Le modalità di accesso ai dati indicate dall'ART faciliterebbero, da un lato, l'offerta in concorrenza di tali servizi, ma anche la competizione tra diverse alternative di trasporto, promuovendo l'efficienza dei servizi a vantaggio dei cittadini. Inoltre, la messa a disposizione di dati gestionali di sintesi permette ai potenziali concorrenti di comprendere meglio le caratteristiche della domanda e i punti di forza e debolezza delle soluzioni scelte dall'incumbent, mettendoli in condizione di presentare, in occasione del nuovo affidamento, offerte concorrenziali riguardo sia all'organizzazione efficiente ed efficace del servizio, sia ai relativi costi.

Alla luce dell'importanza attribuita alla trasparenza, si suggerisce, tuttavia, di raccogliere tutte le misure di trasparenza, ora distribuite su diverse Misure (Misura 3 (punto 4); Misura 4 (punto 12); Misura 20), in un'unica Misura, che individui in maniera organica gli obblighi di trasparenza in capo all'ente affidante e all'affidatario.

L'Atto, inoltre, prevede che il monitoraggio dei livelli di qualità effettivi sia effettuato sia per mezzo di indici quantitativi, che attraverso indagini di *customer satisfaction* (ICS).

Sul punto, l'Autorità condivide l'importanza attribuita a queste ultime anche nell'affidamento *in house*, ai fini della decisione sul suo mantenimento da parte dell'ente affidante (Misura 4, punto 6). Si ritiene, tuttavia, che i risultati delle ICS possano essere utilizzati in corso di affidamento per migliorare la qualità del servizio offerto, prevedendo esplicitamente che, in caso di mancato raggiungimento della sufficienza su aspetti qualificanti della qualità del servizio, l'affidatario debba individuare le azioni correttive da effettuare e possa essere assoggettato a specifiche penali qualora non raggiunga la sufficienza nell'ICS successiva.

Quanto agli indicatori quantitativi, l'Autorità condivide la convinzione dell'ART che la disponibilità di dati attendibili, per ciascuna linea, circa il numero di passeggeri trasportati nelle diverse fasce orarie di interesse è essenziale per il *"dimensionamento di un'adeguata offerta dei servizi"*, un efficiente monitoraggio e la verifica di una serie di indicatori di qualità, la *"commisurazione dell'importo delle penali"*.

In questo contesto, appaiono essenziali le previsioni volte a incentivare un'ampia e rapida adozione di strumenti di controllo automatico dei passeggeri trasportati, da cui dipende un'affidabile rilevazione dell'output prodotto e di vari indicatori di qualità, tra cui gli indici di affollamento.

Si ritiene, pertanto, che gli obblighi previsti al punto 8 della Misura 4 andrebbero rafforzati, ad esempio prevedendo l'obbligo di predisposizione di un piano di adozione dei sistemi elettronici per il conteggio dei passeggeri, che specifichi i traguardi minimi da raggiungere nel corso dell'affidamento, in modo da assicurare la disponibilità di rilevazioni statisticamente affidabili; i traguardi minimi potrebbero essere definiti in via generale dall'ART come parte dei presupposti dell'applicazione delle CMQ.

L'ART dedica anche grande attenzione all'affollamento delle corse quale indice di qualità del servizio (Misure 3 e 10).

Posto che un'attendibile misurazione di tale affollamento sembra richiedere l'installazione di sistemi di conteggio dei passeggeri, si osserva che l'indice medio di affollamento prefigurato al punto 5 della Misura 3 potrebbe essere troppo aggregato e portare a sottovalutare l'effettivo livello di disagio su alcune linee particolarmente utilizzate per gli spostamenti scolastici e/o lavorativi e, quindi, a sopravvalutare la qualità del servizio fornito.

Relativamente all'indicatore di cui alla Misura 10, la definizione di "corsa non affollata" desta qualche perplessità, nella misura in cui la soglia di tolleranza dell'affollamento potrebbe portare a sopravvalutare la qualità del servizio fornito su linee caratterizzate da un breve tratto ad alta frequentazione, che potrebbe risultare sistematicamente affollato senza che la linea sia rilevata come "affollata". Al fine di individuare i rimedi organizzativi più opportuni, si propone perciò di eliminare la soglia di tolleranza del 20% e di calcolare l'indice di affollamento per tratte sulle linee più lunghe, in modo da catturare possibili situazioni in cui l'affollamento è concentrato su parte della linea.

Con riferimento agli altri indicatori di conformità di cui alla Misura 10, si rileva che riguardo alla disponibilità di sistemi sia AVM, sia di rilevazione dei passeggeri trasportati, sono previsti soltanto indici di efficacia nell'uso dei sistemi disponibili, mentre mancano degli indicatori di copertura di tali sistemi rispetto ai mezzi circolanti. Considerata la loro importanza per la fornitura di servizi di mobilità a valore aggiunto, per la programmazione dell'offerta e per il calcolo di diversi indicatori di qualità, si sottolinea la necessità che essi prevedano un indicatore di copertura minima del parco mezzi in circolazione.

Gli Indicatori di Regolarità, Puntualità e Affidabilità presentano tre profili problematici.

In primo luogo, l'impiego di una media annuale sui valori mensili potrebbe portare a sottovalutare fenomeni di scadimento della qualità del servizio localizzati sistematicamente in alcuni mesi, soprattutto qualora il livello minimo sia fissato dall'ente affidante a un livello abbastanza basso da impedire a tali valori mensili di ridurre sufficientemente la media annuale.

Il secondo profilo problematico riguarda la definizione del campione delle corse non coperte da monitoraggio automatico, qualora tali corse rappresentino una quota preponderante del totale. Pertanto, sarebbe opportuno

prevedere una dimensione minima del campione qualora le corse non coperte da monitoraggio automatico siano oltre il 50% del totale per l'insieme di linee di interesse.

Da ultimo, rileva la mancata previsione di un livello minimo degli indicatori di Regolarità, Puntualità e Affidabilità, sotto il quale in ogni caso l'ente affidante non può fissare il livello minimo annuale dell'indicatore. Si ritiene che questi indicatori - soprattutto quello di Affidabilità - riguardino elementi fondamentali nel definire la qualità del servizio pubblico di TPL su strada, per i quali deve essere assicurato un obiettivo di qualità minima che incentivi le imprese affidatarie a tenere comportamenti diligenti, improntati alla minimizzazione del rischio di ritardi o soppressioni di corse. Infine, con specifico riferimento all'indicatore di Affidabilità e alla definizione delle "Corse da PdE", si osserva che la sottrazione delle corse sopresse "per cause non afferenti all'impresa affidataria" e non sostituite comporta una sopravvalutazione dell'indicatore rispetto al semplice rapporto tra corse effettuate e corse programmate. Anche laddove la *ratio* di tale sottrazione sia quella di non penalizzare ingiustamente l'impresa affidataria per la soppressione di corse dovute a cause di forza maggiore, sarebbe preferibile una formulazione che facesse esplicito riferimento alle "cause di forza maggiore" e a eventi non prevedibili con l'applicazione della normale diligenza professionale. Occorrerebbe, altresì, chiarire che devono essere considerate afferenti all'impresa affidataria tutte quelle cause di soppressione delle corse riconducibili a carenze organizzative dell'impresa stessa, ivi inclusa la mancata predisposizione di adeguati rimedi a fronte di eventi che seppur non prevedibili si siano verificati con sufficiente anticipo rispetto alla corsa poi soppressa.

Infine, appare apprezzabile la definizione del *set* di informazioni minime che devono essere fornite prima del viaggio e durante il viaggio e, in particolare, l'inclusione dell'indicazione di ritardi, cancellazioni, e soppressioni e dei relativi aggiornamenti, la cui mancanza è stata oggetto di intervento dell'Autorità ai sensi del Codice del consumo.

Al riguardo, si osserva che andrebbe precisata meglio la tempistica di informazione "prima del viaggio", chiarendo che l'informazione dovrebbe essere fornita tempestivamente, ovvero non appena emerga la possibilità di ritardi, cancellazioni e soppressioni, salvo poi aggiornare l'informazione qualora si possa evitare tali eventi. Infatti, un'informazione tempestiva anche su possibili ritardi, cancellazioni, e soppressioni è essenziale per permettere al consumatore/utente di pianificare adeguatamente le proprie scelte di mobilità.

Sempre al fine di permettere una scelta consapevole sulla modalità di trasporto, dovrebbero essere fornite le motivazioni di ritardi, cancellazioni e soppressioni, come peraltro previsto per le informazioni "durante il viaggio".

Si rileva infine che non sono chiari i motivi dell'esclusione dal canale delle biglietterie *self-service* di informazioni quali la mappa della rete, l'elenco delle stazioni/fermate accessibili per i PMR, l'indicazione di cancellazioni e soppressioni.

L'Autorità auspica che le predette osservazioni possano essere di ausilio allo svolgimento dell'attività dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti.

Il presente parere sarà pubblicato sul bollettino di cui all'articolo 26, legge n. 287/1990.

Eventuali esigenze di riservatezza dovranno essere manifestate dall'Autorità entro trenta giorni dal ricevimento della presente, precisandone i motivi.

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*