

2° Modulo

Le ragioni di intervento, il ruolo di ART e i destinatori dell'intervento

(Delibera ART n. 53/2024)

Giulio Guerrini – Massimo Procopio

EVENTI
FORMATIVI

2024



Con il contributo tecnico-scientifico di



Con il patrocinio di



Si ringraziano per il loro importante contributo

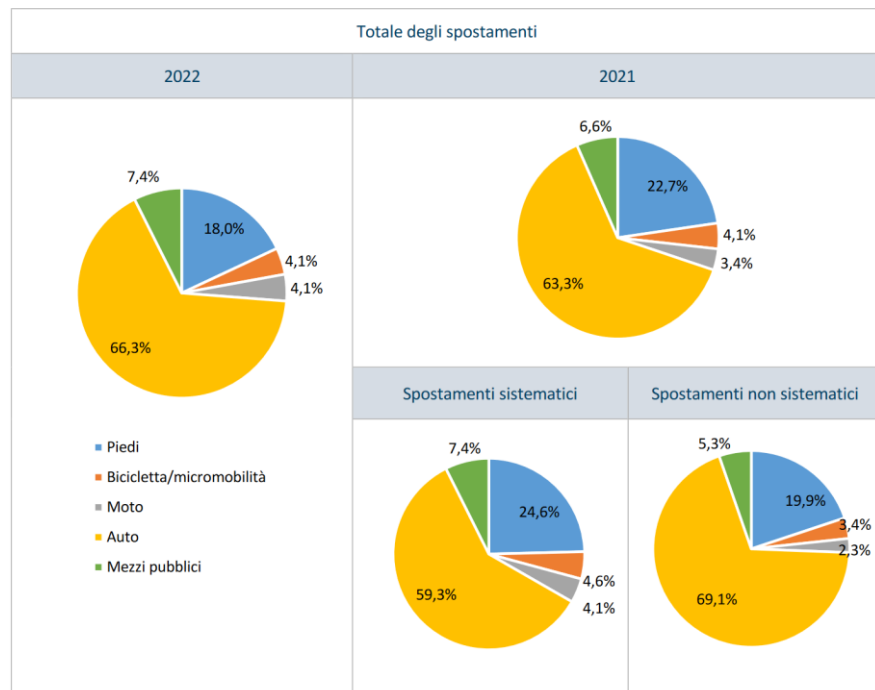


Le ragioni dell'intervento

Contesto generale (1/4)

Figura 1. Distribuzione degli spostamenti per mezzo di trasporto

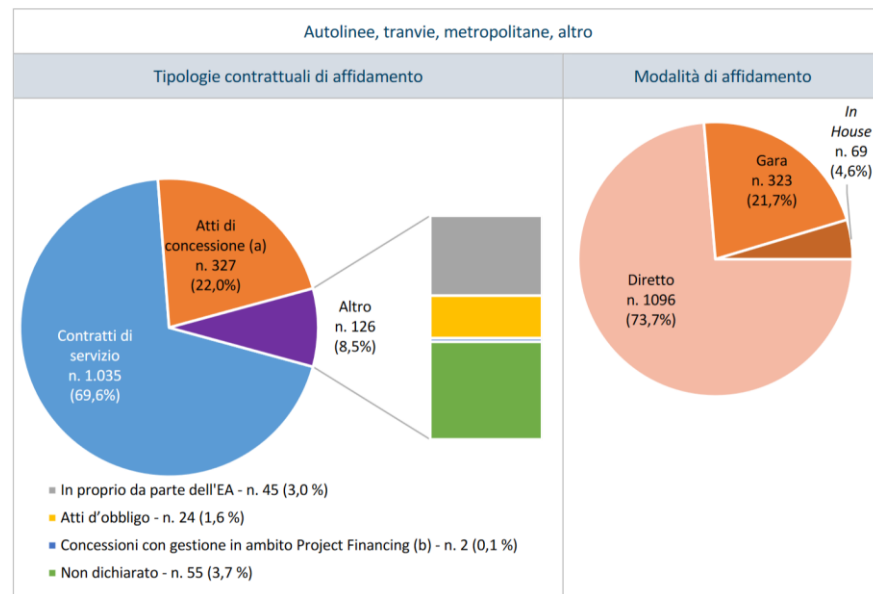
Anni 2021 – 2022



Fonte: elaborazione su dati MIT e ISFORT

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.

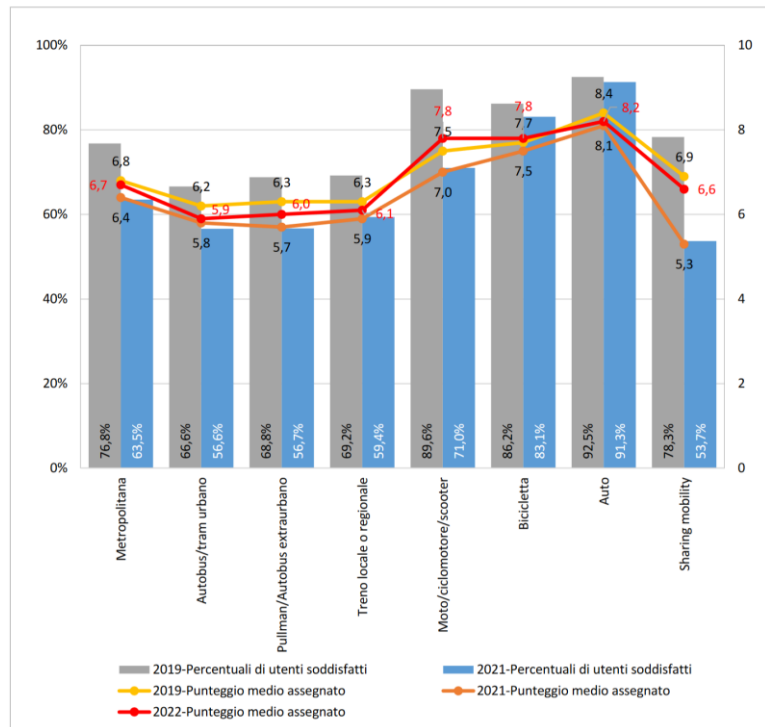
(b) Tipologia non visualizzabile chiaramente in figura.

Le ragioni dell'intervento

Contesto generale (2/4)

Figura 7. Livello di soddisfazione per mezzo di trasporto

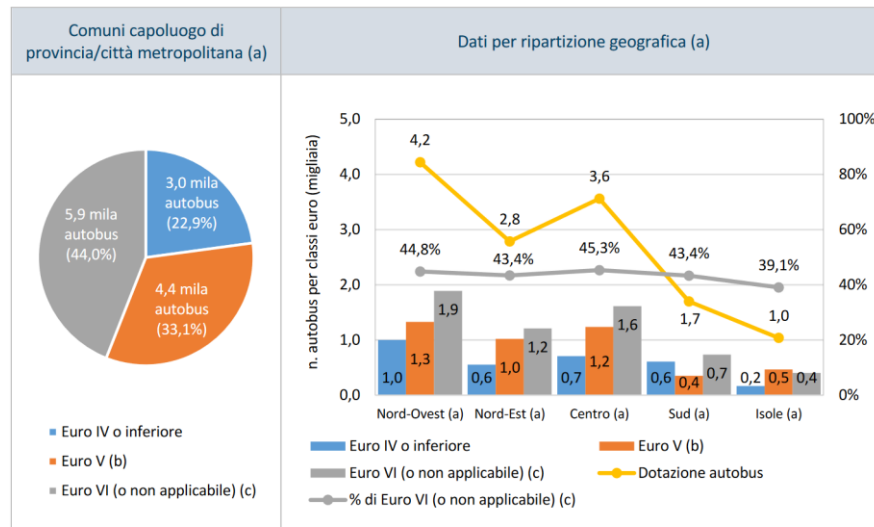
Anni 2019 - 2022



Fonte: elaborazione su dati MIT e ISFORT

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

Anno 2021



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

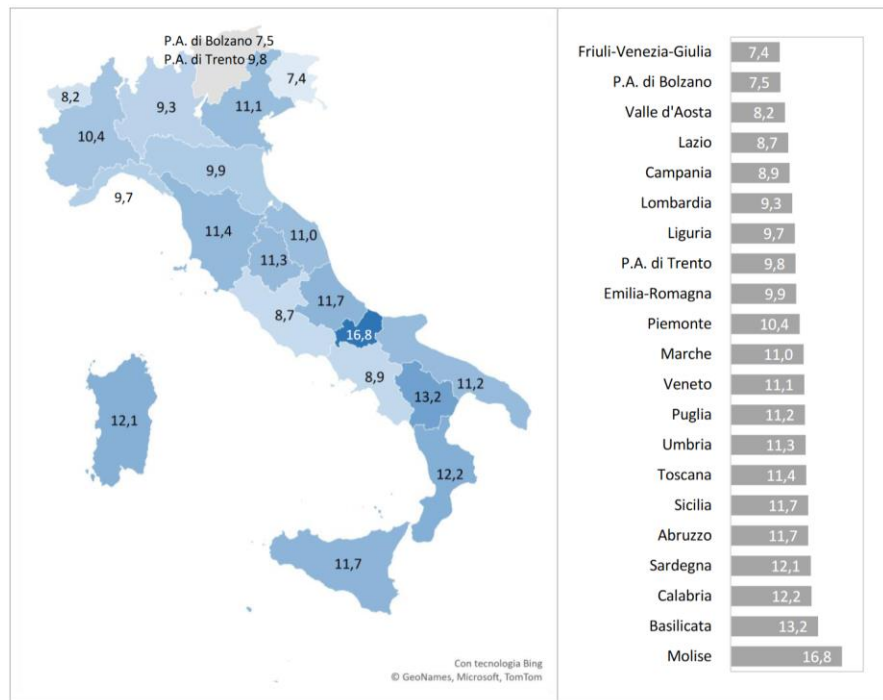
- (a) Valori riferiti all'insieme dei Comuni capoluogo (escluso il Comune di Cesena); per alcuni comuni i dati sono stimati e si rimanda alla fonte per eventuali approfondimenti. Campione composto da 109 Comuni capoluogo.
- (b) Inclusi gli autobus Euro V EEV. La conformità alla norma Euro V è obbligatoria 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.

Le regioni dell'intervento

Contesto generale (3/4)

Figura 9. Età media del parco autobus

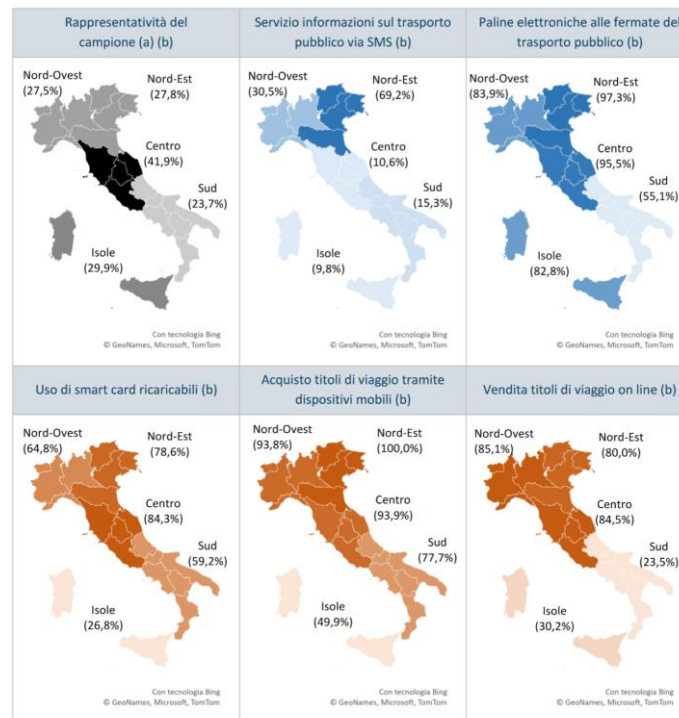
30 settembre 2022



Fonte: elaborazione su dati MIT

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 metropolitana¹⁴ 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.

Le ragioni dell'intervento

Contesto generale (4/4)

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'ottemperanza delle misure di cui alla delibera n. 154/2019**,³⁶ in particolare di quelle dedicate alle procedure di affidamento dei CdS. Tale delibera prevede in particolare:

- lo svolgimento di un'apposita consultazione degli *stakeholder* prima di procedere all'affidamento, 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 inquinanti¹⁷.

Di seguito si riportano alcuni **indicatori che potranno guidare la successiva verifica di impatto della regolazione**, da effettuarsi trascorso un adeguato intervallo di tempo dall'introduzione della regolazione ART:

- nuove procedure di affidamento dei servizi di TPL su strada che accolgono i disposti regolatori** (Nr e valore complessivo in termini di volumi, corrispettivi, ricavi delle vendite), distinguendo tra affidamenti competitivi (gare) e affidamenti diretti/*in house*, *net cost* e *gross cost*;
- parametri e target definiti dall'Ente** nell'adozione delle CMQ;
- affidamenti di servizi di TPL per vie navigabili interne e su impianti fissi per i quali l'Ente ha ritenuto di estendere – opportunità facoltativa – l'applicazione dell'atto regolatorio** (Nr e valore complessivo in termini di volumi, corrispettivi, ricavi delle vendite);
- nuove procedure di affidamento nelle quali l'Ente, in accordo con la discrezionalità prevista, ha ritenuto opportuno definire indicatori aggiuntivi (o target più sfidanti) rispetto a quelli minimi, presenti nelle misure adottate da ART** (Nr e valore complessivo in termini di volumi, corrispettivi, ricavi delle vendite);
- nuove procedure di affidamento nelle quali le imprese concorrenti hanno inserito nella loro offerta indicatori aggiuntivi rispetto a quelli minimi presenti nelle misure adottate da ART**;
- segnalazioni/ricieste di chiarimenti pervenute all'Autorità da stakeholder** sulle misure/modalità di applicazione dell'atto regolatorio;
- penalità e premialità riscontrate per i CdS che hanno adottato le CMQ** (ammontare, incidenza sul valore del CdS, struttura dei parametri applicati);
- CdS risolti per gravi inadempimenti legati alle penali in tema di qualità del servizio di TPL offerto** (Nr e valore complessivo in termini di volumi, corrispettivi, ricavi delle vendite).

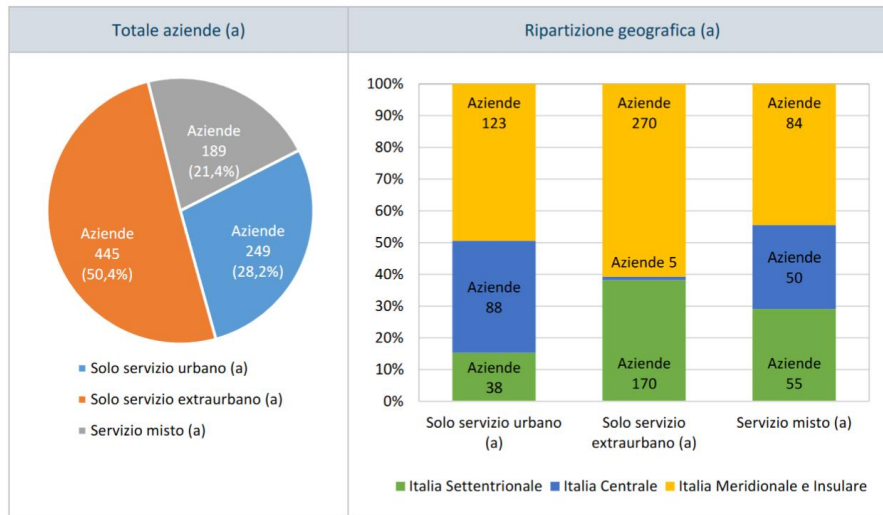
Destinatari dell'intervento

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.

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.

Lo status quo della qualità (1/5)

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).

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 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

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.
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	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 (ora in capo a Città Metropolitanadi Napoli)	SITA SUD S.r.l.
	14	Comune di Avellino	AIR MOBILITÀ S.r.l.

Fonte: elaborazione ART

Lo status quo della qualità (2/5)

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

FATTORE/INDICATORE DI QUALITÀ		N. totale in CdS
1	Accessibilità commerciale	
1	Canali di vendita on-line	1
2	Disponibilità titoli di viaggio	1
3	Emettitori automatiche e web-pos.	3
4	Funzionamento obliteratrici	1
5	Punti vendita	8
2	Accessibilità fisica dei mezzi e delle infrastrutture (PMR)	
6	Accessibilità biciclette	1
7	Accessibilità infrastrutture (scale mobili, ascensori, indicatori di percorso, e/o altro)	37
8	Accessibilità mezzi (pianale ribassato, pedana, annunci sonori e/o altro)	20
3	Ambiente	
9	Veicoli ad alimentazione alternativa (metano, ibridi, elettrici)	17
10	Certificazioni ambientali/responsabilità sociale	4
11	Emissioni clima-alteranti	28
12	Età parco veicolare (autobus)	23
13	Rumore	1
4	Aspetti relazionali	
14	Gestione reclami (disponibilità, tempistiche e modalità riscontro, rendicontazione)	10
15	Personale conducente (disponibilità, identificazione)	6
5	Disponibilità/adequazione del servizio	
16	Affollamento/disponibilità posti	6
17	Copertura giornaliera	6
18	Disponibilità parco veicolare (autobus)	7

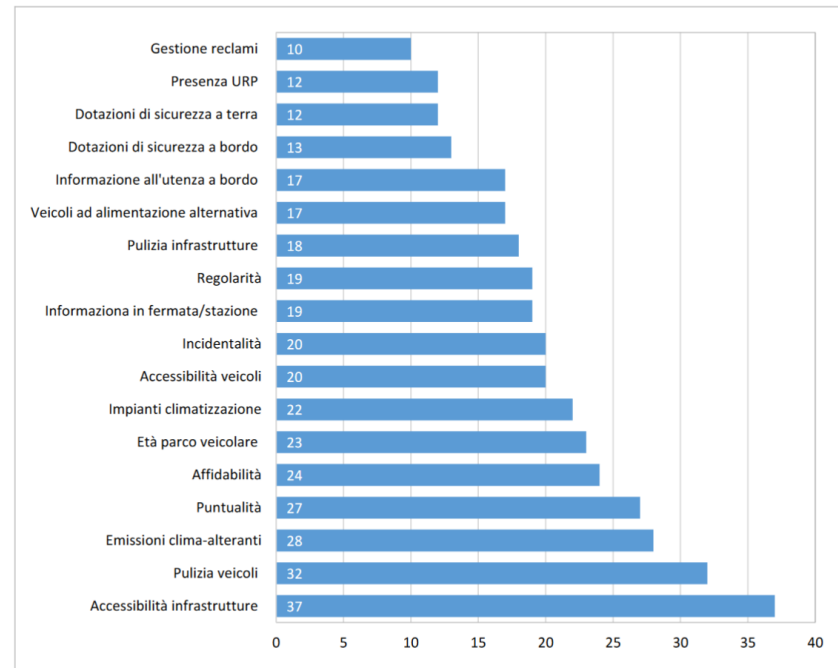
FATTORE/INDICATORE DI QUALITÀ		N. totale in CdS
6	Efficacia/Efficienza	
19	Ricavi (su costi/uso vetture)	5
20	Servizi a chiamata (disponibilità)	1
21	Veicoli (% utilizzo medio/massimo)	3
22	Velocità Commerciale	3
7	Evasione tariffaria	
23	Piano di controlloria	1
24	Stazioni presidiate (h/uomo)	1
25	Veicoli controllati	2
8	Informazioni all'utenza	
26	Carta della qualità e Customer Satisfaction	6
27	Disponibilità informazioni fermate/stazioni (statiche e/o dinamiche)	19
28	Disponibilità informazioni a bordo (sistemi audio-visivi, annuncio di fermata, display informativo)	17
29	Presenza URP (call center, ufficio informazioni e/o altro)	12
30	Punti vendita	2
31	Sito web	8
9	Intermodalità	
32	Corse programmate (coincidenza)	4
33	Fermate attrezzate (intermodali)	2
10	Manutenzione beni strumentali mobili e immobili	
34	Fermate/stazioni e relativi asset (paline, segnaletica, luci, impianti condizionamento)	4
35	Veicoli (illuminazione, display, sistemi audio-visivi, impianti condizionamento)	3
36	Altre infrastrutture	2

Lo status quo della qualità (3/5)

FATTORE/INDICATORE DI QUALITÀ		N. totale in CdS
11	Pulizia e comfort del materiale rotabile e delle infrastrutture al pubblico	
37	Impianti climatizzazione	22
38	Pulizia infrastrutture accessibili all'utenza (fermate, stazioni, biglietterie, altri)	18
39	Pulizia veicoli (ordinaria/giornaliera, periodica, straordinaria)	32
12	Regolarità e puntualità del servizio	
40	Affidabilità	24
41	Puntualità	27
42	Regolarità	19
13	Sicurezza del viaggio e del viaggiatore, personale e patrimoniale	
43	Attività di vigilanza	8
44	Certificazioni	1
45	Dotazioni di bordo (telecamere, sistemi sorveglianza)	13
46	Dotazioni di terra (telecamere, sistemi segnalazione)	12
47	Incidentalità	20
48	Sicurezza a bordo/in fermata (controlli)	12
---	Varie (non altrimenti classificabili)	
49	Dotazioni di bordo (AVM, centrali operative)	2
50	Formazione	2
51	Frequenzazione delle Linee	7
52	Occupazione e rapporti di lavoro	4

Fonte: elaborazione ART

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

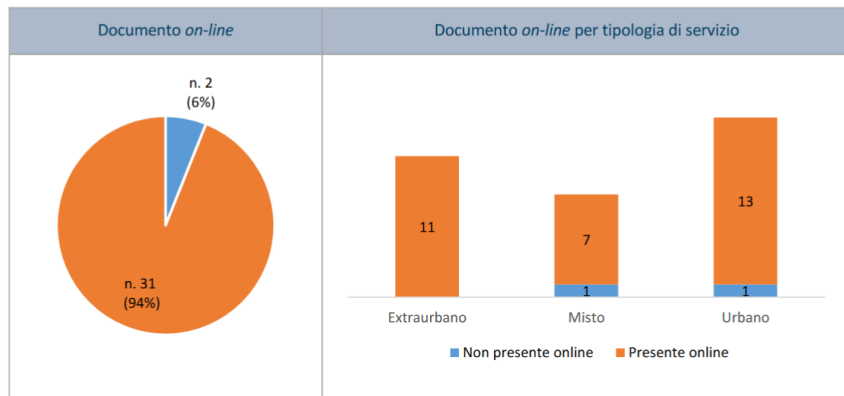


Fonte: elaborazione ART

Lo status quo della qualità (4/5)

Figura 18. Carta di qualità o dei servizi disponibile on-line

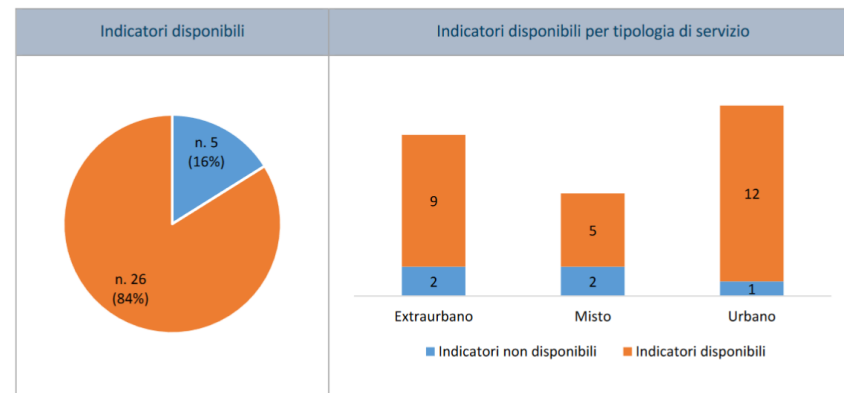
Anno 2024



Fonte: elaborazione ART

Figura 19. Indicatori disponibili strutturati in tabelle e/o schede di sintesi

Anno 2024

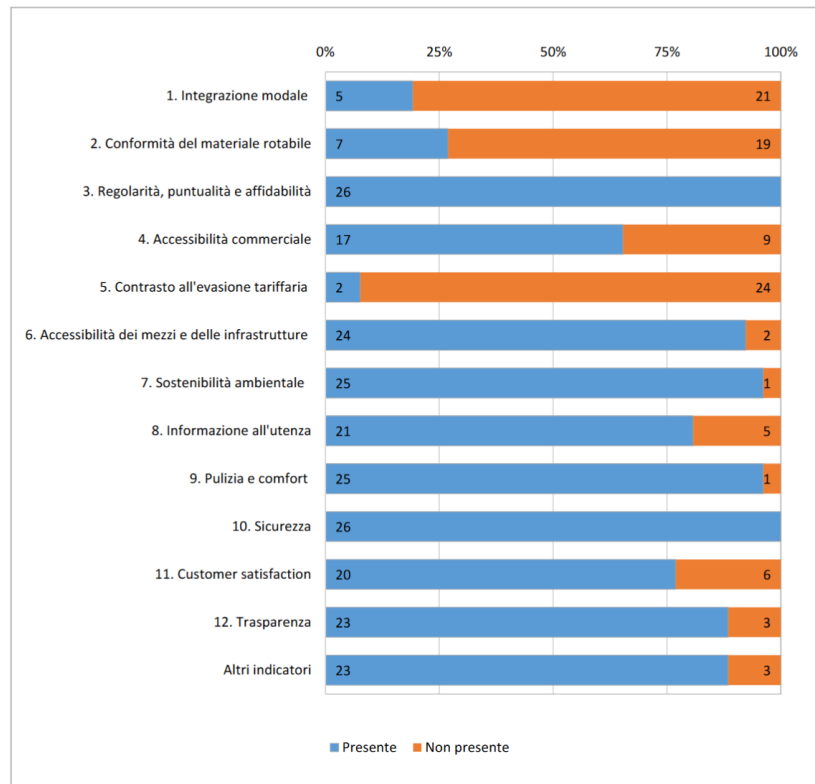


Fonte: elaborazione ART

Lo status quo della qualità (5/5)

Figura 20. Grado di adozione dei fattori di qualità

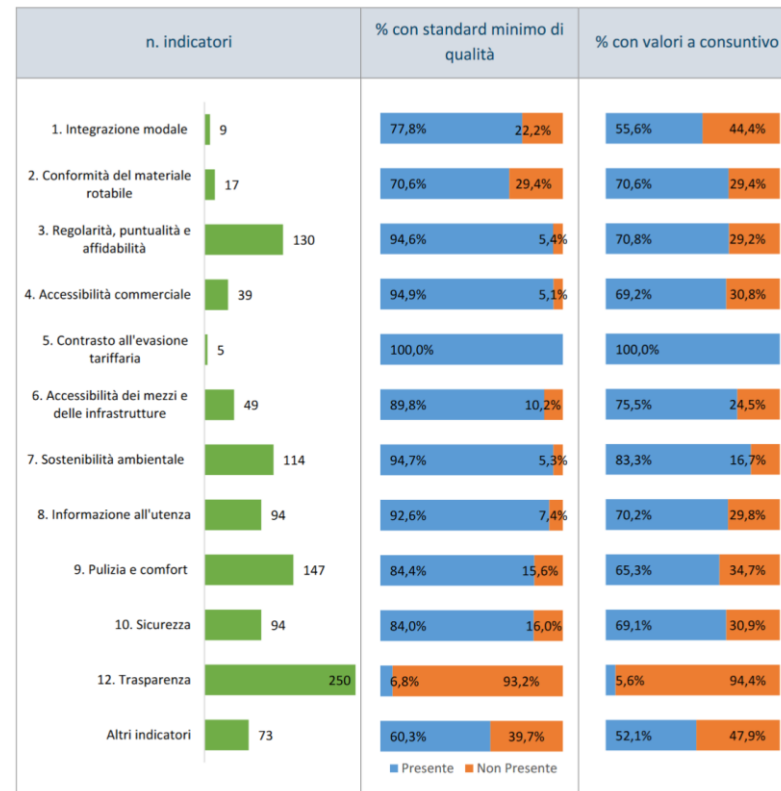
Anno 2024



Fonte: elaborazione ART su Carte della qualità dei servizi

Figura 21. Numero degli indicatori rilevati e percentuale di indicatori per cui è indicato lo standard minimo di qualità e/o fornito il valore a consuntivo nelle Carte della qualità dei servizi

Anno 2024



Fonte: elaborazione ART su Carte della qualità dei servizi

Oneri e benefici delle scelte regolatorie (1/3)

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”.

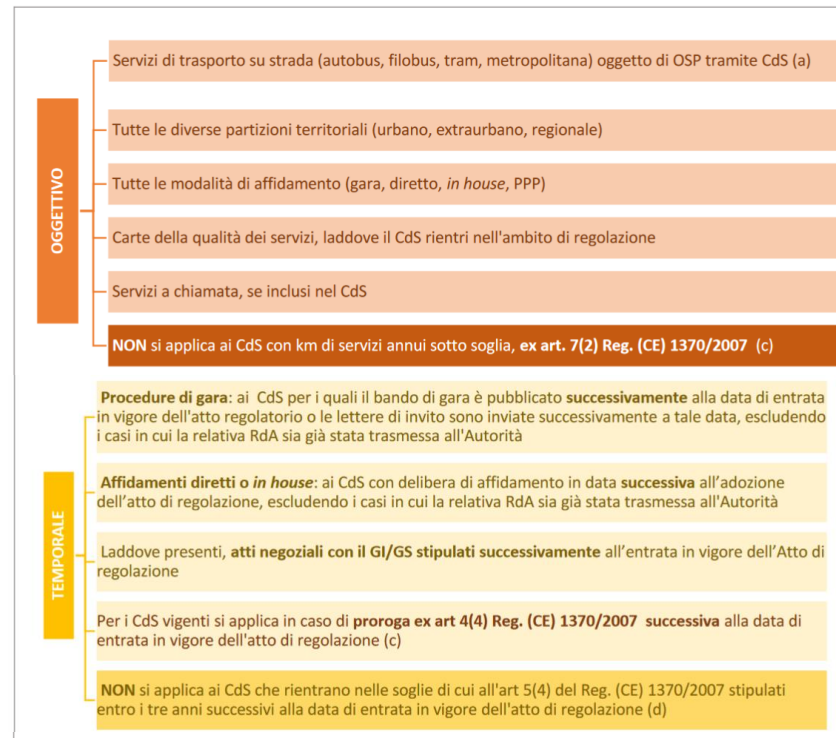
Nel caso specifico, **i benefici incrementali che si prevede di ottenere** dall’attuazione delle misure di regolazione presentano varia natura, allo stato non valutabili a livello quantitativo ma comunque rinvenibili nel miglioramento dei seguenti aspetti:

- **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’Utente 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 alla definizione di condizioni minime di qualità che consentano all’Ente affidante di effettuare le valutazioni a supporto della decisione al ricorso all’affidamento *in house* dei servizi interessati.

Invece **gli oneri incrementali provengono da “obblighi regolatori” e “obblighi amministrativi”:**

- 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;
- 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.

Figura 22. Ambito di applicazione dell’intervento di regolazione (Atto di regolazione)



Oneri e benefici delle scelte regolatorie (2/3)

Ambito di applicazione delle misure di regolazione

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

Indicatori di qualità con livelli minimi fissati in consultazione da EA/IA/Utenti

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

Strumenti di controllo ex ante del sistema di qualità

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

Indicatori di qualità con livelli minimi determinati da ART

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

Monitoraggio e trasparenza sul settore

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

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

L'Opzione 0 rappresenta lo status quo, l'opzione confluita nel documento di consultazione è identificata con (R), mentre quella adottata è indicata con (F)

Oneri e benefici delle scelte regolatorie (3/3)

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 (F)	++	+	+	+	+
Indicatori di qualità con livelli minimi determinati da ART (F)	++	++	+	++	+
Indicatori di qualità con livelli minimi determinati da ART (F)	++	++	+	++	+
Indicatori di qualità con livelli minimi fissati in consultazione (F)	+++	++	++	++	++
Strumenti di controllo ex ante del sistema di qualità (F)	+++	++	+++	++	++
Monitoraggio e trasparenza sul settore (F)	+++	++	++	++	+

L’Opzione 0 rappresenta lo status quo, l’opzione confluita nel documento di consultazione è identificata con (R), mentre quella adottata è indicata con (F)

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

L'ideale percorso del cliente: il supporto del Monitoraggio Automatico dei Veicoli – AVM

Attrattività



Informazioni più puntuali – call center
– orari pianificati



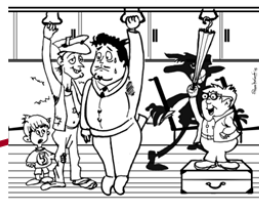
Vado alla fermata giusta



Ho l'orario di
passaggio, paline e/o
sms



Migliore ricordo /
positività del viaggio



- Sicurezza a bordo
- Informazioni su prossima
fermata



- Preferenziazione
- Microregolazione
- Coincidenze



Ho informazioni su
puntualità corse -
disservizi
servizio