



CONFERENZA DELLE REGIONI  
E DELLE PROVINCE AUTONOME

18/134/CR6a/C4

## **Delibera ART n. 66/2018**

**Consultazione pubblica dell’Autorità di Regolazione dei Trasporti  
sullo schema di atto di regolazione recante “Metodologie e criteri per  
garantire l’efficienza delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario  
regionale”.**

# **CONTRIBUTO DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME**

**Roma, 18 ottobre 2018**

---

## **Premessa**

---

Il presente documento è rilasciato in risposta alla consultazione pubblica indetta dall'Autorità di Regolazione Trasporti con Delibera N. 66/2018 del 5 luglio 2018 sullo schema di atto di regolazione recante "Metodologie e criteri per garantire l'efficienza delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale" e riportato in Allegato A alla stessa delibera.

Le Regioni e le Province autonome hanno voluto elaborare un contributo comune che mettesse in evidenza, per ciascuno dei punti della deliberazione n. 66/2018, le considerazioni generali e le proposte di modifica puntuali condivise a livello nazionale, lasciando alle singole Regioni/PA la possibilità di rispondere, eventualmente, autonomamente con contributi specifici.

Le proposte ed osservazioni sono state redatte nel rispetto delle modalità indicate in Allegato A alla stessa delibera seguendo l'ordine espositivo dei quesiti, aggiungendo inoltre Osservazioni generali introduttive.

---

## Introduzione

---

Lo Schema di atto di regolazione proposto dall'ART definisce le metodologie, i criteri e le procedure per il perseguimento da parte degli Enti Affidanti (EA) degli obiettivi di efficientamento delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale, anche attraverso misure di contabilità regolatoria rivolte alla redazione della contabilità dei costi delle imprese ferroviarie (IF) e alla separazione contabile tra le attività svolte dalle imprese stesse in regime di servizio pubblico e le altre attività, nonché tra le attività afferenti a diversi Contratti di Servizio.

Secondo quanto prescritto nelle Misure, le metodologie, i criteri e le procedure per il perseguimento dell'efficienza delle gestioni si applicano ai Contratti di Servizio affidati con gara o affidati direttamente o in house.

Con particolare riferimento ai flussi di condivisione di dati e informazioni tra Enti Affidanti e Autorità durante le attività di predisposizione del Contratto di Servizio, le Misure individuano principalmente due fasi, quali:

- richiesta ad ART da parte degli Enti Affidanti dei parametri pertinenti al CdS (Titolo I, Misura 2, punti 4 e 5), che saranno forniti dall'Autorità entro 45 giorni al fine di permettere agli Enti la predisposizione del PRO-Piano Raggiungimento degli Obiettivi e del PEF-Piano Economico-Finanziario;
- trasmissione all'Autorità da parte degli Enti Affidanti del PRO e del PEF relativi al Contratto di Servizio da affidare, le cui osservazioni saranno formulate entro 45 giorni.

Premesso quanto sopra, stante il complesso quadro di relazioni tra Enti affidanti, Gestori delle infrastrutture, Imprese ferroviarie e Utilizzatori dei servizi, le Regioni e Province Autonome propongono di seguito alcune osservazioni generali allo Schema di atto di regolazione, con l'obiettivo di contribuire alla resa operativa del documento, avvalendosi in questo dell'esperienza sin qui maturata nella gestione dei Contratti di Servizio da parte delle Regioni, per quanto riguarda in particolare gli oneri e le attività di propria competenza in qualità di Enti Affidanti.

---

## Considerazioni e proposte di carattere generale

---

### 1. Sugli scopi dell'atto di regolazione

È assolutamente condivisibile la volontà espressa dall'azione ART di perseguire gli obiettivi di efficientamento delle gestioni dei servizi di trasporto pubblico da parte degli Enti Affidanti (EA), che deve necessariamente prevedere una chiara e condivisa redazione della contabilità dei costi da parte delle imprese ferroviarie (IF).

Si ritiene particolarmente rilevante l'introduzione del principio di separazione contabile delle voci riconducibili al Contratto di Servizio dalle attività svolte dall'Impresa e della riconciliazione con il bilancio delle stesse.

### 2. Sul rapporto con il costo standard DM 157/2018

L'atto regolatorio, con particolare riferimento alla Relazione Illustrativa, precisa che tra il costo standard di cui al DM 157/2018 e il costo operativo di cui allo schema di delibera ART in oggetto non vi è immediata correlazione, principalmente a causa della diversa metodologia di calcolo (il costo standard è calcolato attraverso regressione lineare dei costi attuali), del costo del capitale (il costo standard comprende gli ammortamenti) e della finalità con cui sono formulati.

Si intravede tuttavia una potenziale sovrapposizione tra le indicazioni del DM 157/2018 e lo schema di atto regolatorio in oggetto in merito all'identificazione del corrispettivo da attribuire all'Azienda. Ai sensi dell'Art. 1 comma 5 del DM 157 i costi standard "sono utilizzati dagli enti che affidano servizi di trasporto pubblico locale e regionale come elemento di riferimento per la quantificazione delle compensazioni economiche e dei corrispettivi da porre a base d'asta"

Ai sensi della Misura 2 dell'atto regolatorio in consultazione, l'Ente Affidante è richiamato alla realizzazione di un Piano Economico Finanziario con un Piano di Raggiungimento degli Obiettivi, la cui entità è indicata direttamente da ART.

Un primo confronto tra le due grandezze è pertanto possibile sottraendo dal costo standard gli ammortamenti standard e l'utile. Considerando che il costo standard è di fatto una media dei costi attuali mentre il costo operativo rappresenta un obiettivo di efficientamento, quest'ultimo dovrebbe essere inferiore.

*Si chiede di chiarire quale eventuale modalità operativa sia necessaria in caso di valori sostanzialmente diversi (es. si considera il valore inferiore? si considera il costo come da atto regolatorio ART poiché derivato da analisi più raffinate?)*

### 3. Sul rapporto con l'Osservatorio Nazionale per le Politiche del TPL

L'Osservatorio Nazionale per le Politiche del TPL raccoglie i dati relativi a diversi ambiti del settore TPL e la sua banca dati è qualitativamente e quantitativamente rilevante; i dati sono certificati dalle Aziende. La tendenza normativa sembra essere inoltre quella di ricondurre all'Osservatorio tutte le indagini in atto (anche di natura statistica) sul trasporto pubblico.

Per le imprese ferroviarie, l'atto regolatorio in consultazione sembra imporre un'ulteriore raccolta dati rispetto a quella dovuta per legge all'Osservatorio Nazionale. In quest'ottica, si evidenziano

due problematiche:

- le Imprese Ferroviarie si troveranno ad un ulteriore adempimento;
- si potrebbero creare interpretazioni diverse per la medesima voce.

***Per evitare duplicazioni di indagine ed eliminare le difficoltà interpretative e i possibili fraintendimenti (se non potenziali errori) si invita l'ART ad assicurare l'uniformità della terminologia delle diverse voci e le corrispondenze tra i dati delle componenti economiche e contrattuali già raccolti e utilizzati nella banca dati dell'Osservatorio Nazionale.***

A solo titolo di esempio si consideri il dato dei ricavi da titoli di viaggio contemplato nella rilevazione annuale "Dati sintetici" dell'Osservatorio Nazionale e ivi suddiviso nelle tre voci:

- ricavi da titoli di viaggio
- ricavi da integrazione tariffaria
- altri ricavi, comunque connessi ai titoli di viaggio (ad esempio sono comprese le sanzioni)

Nelle tabelle di Conto Economico in Tabella 3 e 4 la voce ricavi da traffico è suddivisa in:

- ricavi da traffico passeggeri
- di cui ricavi da vendita abbonamenti
- ricavi accessori

E' auspicabile che vengano richiesti gli stessi dati in entrambi i database o, se impossibile perché le finalità di ART richiedono un dettaglio diverso, chiarire il rapporto tra gli stessi.

---

## Proposte e osservazioni ai quesiti proposti nelle singole misure

---

### 4. Definizioni

#### Testo della Delibera ART 66/2018

1. Ai fini del presente atto regolatorio, si applicano le seguenti definizioni:

- a) Autorità (ART):** Autorità di Regolazione dei Trasporti;
- b) Costo efficiente:** costo operativo efficiente per treno\*km al netto dei costi di pedaggio e accesso alle infrastrutture stimato dall'Autorità con la metodologia econometrica illustrata nell'Annesso 1. Il costo efficiente, calcolato sulla base di dati di costo effettivi disaggregati per natura, costituisce un parametro per individuare gli obiettivi di efficientamento dei costi che l'EA utilizza per tutte le modalità di affidamento;
- c) Ente Affidante (EA):** ente pubblico, o soggetto da esso delegato, a cui è attribuita la competenza a stipulare un contratto di servizio (CdS) con una IF, con compiti di gestione, monitoraggio, verifica e controllo dello stesso;
- d) Impresa Ferroviaria (IF):** un'impresa o un gruppo di imprese di diritto pubblico o privato che eroga e fornisce servizi di trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia e relativi servizi accessori e di supporto sulla base di un contratto di servizio;
- e) Key Performance Indicator (KPI):** indicatore chiave di prestazione (ICP), è un indice che monitora l'andamento di un processo aziendale e che costituisce un termine di riferimento per individuare gli obiettivi di efficacia ed efficienza;
- f) Linea ferroviaria (linea):** l'infrastruttura ferroviaria che collega almeno due località;
- g) Obblighi di Servizio Pubblico (OSP):** l'obbligo definito o individuato da un'autorità competente al fine di garantire la prestazione di servizi di trasporto pubblico di passeggeri di interesse generale che un operatore, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o non si assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni senza compenso (Regolamento (CE) n. 1370/2007, art. 2, lett. e));
- h) Periodo regolatorio:** periodo quinquennale, al termine del quale, per i contratti di servizio, si effettua la verifica dell'equilibrio economico-finanziario e degli obiettivi di efficacia ed efficienza di cui, rispettivamente, al PEF e al PRO;
- i) Piano Economico-Finanziario (PEF):** documento di programmazione della gestione allegato al CdS che contiene lo sviluppo temporale di dati e indicatori economici, patrimoniali e finanziari nel periodo di durata del CdS stesso;
- j) Piano Raggiungimento Obiettivi regolatori (PRO):** documento di programmazione annesso al PEF, predisposto da EA e concordato con l'IF, nel quale vengono definiti gli obiettivi di efficacia ed efficienza (indicatori, valori-obiettivo e correlate prestazioni attese, orizzonti temporali di riferimento per il monitoraggio e verifica dei valori-obiettivo, e fattori di contesto) e le azioni per il miglioramento della performance della IF, secondo quanto previsto nel presente atto;
- k) Rete:** infrastruttura ferroviaria gestita da un Gestore dell'Infrastruttura (GI);
- l) Reti isolate:** reti funzionalmente isolate dal resto del sistema ferroviario ed adibite a servizi passeggeri territoriali di passeggeri;
- m) Servizi regionali:** i servizi di trasporto la cui finalità principale è soddisfare le esigenze in materia di trasporto di una o più regioni, inclusa una regione transfrontaliera;
- n) Tratta:** porzione di infrastruttura ferroviaria;
- o) Unità organizzativa:** sistema (costituito da persone e attività), cui è attribuito un insieme di funzioni, che svolge attività finalizzate al raggiungimento degli obiettivi di business dell'IF.

### Osservazioni e Proposte sul Documento

**Si richiede di precisare le definizioni di:**

- **“Unità organizzativa” con una più esplicita connessione al comma 7 di Misura 4;**
- **“Piano Raggiungimento Obiettivi”;**
- **“Periodo regolatorio” con adattamento anche alla circostanza di contratti già in essere prevista al comma 5 di misura 1.**

**Si propone di modificare la definizione di “Impresa Ferroviaria (IF)” in “un’impresa o un gruppo di imprese pubbliche o private”, anziché “un’impresa o un gruppo di imprese di diritto pubblico o privato”**

**Si consiglia di aggiungere le definizioni di:**

- **Gestore dell'Infrastruttura (GI)**
- **Contratto di Servizio (CdS)**

**Si consiglia di riorganizzare le definizioni secondo il seguente schema:**

- **Autorità (ART)**
- **Ente Affidante (EA)**
- **Impresa Ferroviaria (IF)**
- **Gestore dell'Infrastruttura (GI)**
  
- **Obblighi di Servizio Pubblico (OSP):**
- **Contratto di Servizio (CdS)**
  
- **Costo efficiente**
- **Periodo regolatorio**
  
- **Piano Economico-Finanziario (PEF)**
- **Piano Raggiungimento Obiettivi regolatori (PRO):**
- **Key Performance Indicator (KPI):**
- **Unità organizzativa**
  
- **Rete**
- **Reti isolate**
- **Tratta**
- **Linea ferroviaria (linea)**

## **5. Misura 1 – Oggetto, finalità e ambito di applicazione**

### Testo della Delibera ART 66/2018

1. Il presente atto regolatorio definisce metodologie, criteri e procedure per il perseguimento da parte degli Enti Affidanti (EA) di obiettivi di efficientamento delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale anche attraverso misure di contabilità regolatoria rivolte alla redazione della contabilità dei costi da parte delle imprese ferroviarie (IF) e alla separazione contabile tra le attività svolte dalle medesime in regime di servizio pubblico e le altre attività, nonché tra le attività afferenti a diversi contratti di servizio.

2. Le metodologie, i criteri e le procedure di cui alle Misure successive sono orientati a garantire l'efficienza delle gestioni, nonché le condizioni di trasparenza, assenza di sussidi incrociati ed accessibilità delle informazioni pertinenti, anche al fine di assicurare un'adeguata commisurazione dei corrispettivi e delle compensazioni.

3. Le Misure contenute nel presente atto regolatorio si applicano ai servizi di trasporto regionale ferroviario di passeggeri connotati da oneri di servizio pubblico, eserciti da parte delle IF su rete ferroviaria nazionale o interconnessa, oggetto di contratti di servizio affidati secondo tutte le modalità previste dall'ordinamento. Per i servizi eserciti su rete isolata, il presente atto regolatorio trova applicazione limitatamente alle Misure contenute nel Titolo II.

4. Sono tenuti all'applicazione delle Misure gli EA, relativamente alle metodologie e ai criteri per la definizione degli obiettivi di efficientamento ed al contenuto dei contratti di servizio (anche in termini di obblighi di rendicontazione contabile da parte dell'IF) e le IF titolari di contratti di servizio, relativamente alle Misure in materia di contabilità regolatoria e separazione contabile.

5. Le Misure di cui al Titolo I relative alle metodologie, criteri e procedure per il perseguimento dell'efficienza nelle gestioni si applicano ai contratti di servizio affidati con gara per i quali la procedura di affidamento è stata avviata successivamente alla data di entrata in vigore del presente atto regolatorio, nonché ai contratti di servizio affidati direttamente o in house, stipulati in data successiva a quella di entrata in vigore del presente atto regolatorio. Le Misure si applicano altresì ai contratti di servizio già stipulati alla data di entrata in vigore del presente atto regolatorio, per i quali si realizzi, ove prevista, per disposizione di legge o per contratto, una revisione in data successiva a quella di entrata in vigore del presente atto regolatorio.

6. Le Misure di cui al Titolo II in materia di contabilità regolatoria e separazione contabile si applicano a partire dalla data di entrata in vigore del presente atto regolatorio, coincidente con la data di pubblicazione della delibera di approvazione dello stesso.

### Quesito Q.1

Q.1 Si richiedono osservazioni sulla formulazione dei diversi punti della Misura 1.

### Osservazioni e Proposte sul Documento

#### Comma 5 tempi di attuazione

Con riferimento al primo paragrafo "Le Misure di cui al Titolo I relative alle metodologie, criteri e procedure per il perseguimento dell'efficienza nelle gestioni si applicano ai contratti di servizio affidati con gara per i quali la procedura di affidamento è stata avviata successivamente alla data di entrata in vigore del presente atto regolatorio", si chiede di specificare che per "avvio della procedura" si intende –quanto maggiormente specificato nella Relazione Illustrativa (paragrafo 2.1.2):

- la pubblicazione del bando di gara e, nel caso di procedure ristrette, l'invio delle lettere di invito;
- la data di pubblicazione della delibera di approvazione, nel caso di affidamenti diretti o in house

Con riferimento all'ultimo paragrafo in cui si dispone che le "Misure si applicano altresì ai contratti di servizio già stipulati alla data di entrata in vigore del presente atto regolatorio, per i quali si realizzi, ove prevista, per disposizione di legge o per contratto, una revisione in data successiva a quella di entrata in vigore del presente atto regolatorio" si richiede di definire in modo **inequivocabile** le situazioni in cui sussista l'obbligo di applicazione.

Il termine adottato nella forma attuale di "revisione contrattuale" potrebbe infatti suggerire interpretazioni di diverso tipo da parte dei contraenti anche a causa della diversa terminologia che spesso si utilizza in ambito contrattuale.

Il chiarimento in oggetto appare tanto più opportuno alla luce della tendenza nazionale alla

sottoscrizione di contratti di durata decennale o superiore, per i quali l'atto regolatorio in oggetto potrebbe aver effetto solo al termine del periodo di affidamento, nel caso di assenza di "revisione contrattuale".

E' quindi necessario precisare il contesto di applicazione di tale terminologia, ritenendo che dalla stessa siano da escludere tutti gli aggiornamenti o variazioni di allegati o di contenuti contrattuali con modalità già definite contrattualmente (che quindi di per se non necessitano di una revisione del contratto) e che siano invece da includere tutte le revisioni che comportano variazioni economiche sostanziali.

Ad esempio:

- l'aggiornamento / rimodulazione / riequilibrio del PEF (terminologia adottata in alcuni contratti di servizio) non dovrebbe intendersi una "revisione contrattuale", se non di carattere sostanziale;
- la modifica di un allegato di contratto (che in alcuni contratti non richiede il ricorso ad approvazioni in Giunta o in Consiglio di Amministrazione, ma al contrario è gestibile nell'ambito dei Comitati Tecnici di Gestione previsti contrattualmente) non dovrebbe intendersi "revisione contrattuale" in ogni circostanza.

Al contrario un'interpretazione restrittiva, potrebbe portare all'obbligo di attuazione anche in occasione di ogni lieve modifica a documenti contrattuali, tra cui per esempio il Programma di Esercizio che di fatto è continuamente modificato.

***A proposito, si ritiene utile la seguente proposta:***

- ***chiarire che non sussiste l'obbligo di attuazione dell'atto regolatorio, in caso di revisione del Programma di Esercizio e di altri allegati al Contratto non riguardanti il Piano Economico Finanziario;***

- ***chiarire che anche laddove la revisione fosse riguardante il Piano Economico Finanziario, sussista l'obbligo di attuazione dell'atto regolatorio solo in caso di modifica sostanziale. Al fine di evitare interpretazioni diverse tra enti affidanti e imprese ferroviarie si potrebbe quantificare la "sostanziale" revisione contrattuale in termini percentuali utilizzando un parametro ritenuto rappresentativo dell'entità della modifica (a titolo di esempio lo scostamento del Risultato netto in PEF e quello in CER rispetto al totale dei Ricavi in Conto Economico);***

- ***imporre che entro un ragionevole termine temporale dall'emissione dell'atto regolatorio (ad esempio 5 anni) sussista comunque l'obbligo di attuazione.***

## **6. Misura 2 – Criteri e procedure per perseguire l'efficienza negli affidamenti dei servizi di trasporto ferroviario regionale di passeggeri**

### Testo della Delibera ART

1. La gestione dei servizi affidati secondo le modalità ammesse dall'ordinamento (con gara, dirette e in house), e suddivisa in più periodi regolatori della durata di 5 anni, risponde a criteri di efficienza soddisfatti in fase di aggiudicazione del servizio e/o durante tutta la durata del CdS ai sensi del Regolamento (CE) n. 1370/2007, come modificato dal Regolamento (UE) n. 2338/2016 e dell'articolo 48, comma 6, lettere a) e b), del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50.

2. I periodi regolatori prendono avvio dal primo anno di validità del CdS o da quello di revisione dello stesso.

3. Il Piano Economico-Finanziario (PEF) allegato ai CdS affidati secondo le diverse modalità ammesse dall'ordinamento, si sviluppa nei diversi anni di durata dell'affidamento tenendo conto del processo di miglioramento progressivo dell'efficacia e dell'efficienza, come definito in fase di aggiudicazione del CdS in caso di gara o, in caso di affidamenti diretti o in house, in un documento di programmazione allegato ai CdS e al PEF denominato Piano Raggiungimento Obiettivi regolatori (PRO) da redigere per ogni periodo regolatorio, secondo i criteri di contabilità di cui al Titolo II.

4. Nei casi di affidamenti diretti e in house:

a) l'EA, ai fini della redazione del PRO e del PEF allegati ai CdS da affidare, e in caso di revisione o aggiornamento del PEF, richiede all'Autorità i seguenti parametri pertinenti al CdS, che saranno forniti entro 45 giorni dalla richiesta:

i) valore percentuale relativo al recupero di efficienza del costo operativo, determinato sulla base della metodologia illustrata nell'Annesso 1, da assumere come riferimento per la fissazione di obiettivi di efficienza;

ii) valore degli indicatori di cui all'Annesso 2, riferiti agli ultimi esercizi disponibili, da assumere come termini di confronto per la fissazione di obiettivi di efficacia ed efficienza.

b) ai fini del miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle gestioni, il PRO individua per il primo periodo regolatorio e per i successivi durante tutta la durata dell'affidamento:

i) un insieme di indicatori di efficienza ed efficacia (KPI) corrispondenti almeno a quelli di cui all'Annesso 2, volti a misurare l'andamento delle prestazioni nelle diverse aree gestionali;

ii) i livelli obiettivo degli indicatori di cui al precedente punto sub i), assumendo come indicatore di efficienza operativa il costo operativo efficiente, determinato sulla base della metodologia illustrata nell'Annesso 1;

iii) i fattori di contesto di cui al punto 6 che influenzano il raggiungimento dei predetti obiettivi, dettagliando le motivazioni della scelta;

iv) gli orizzonti temporali di riferimento per il monitoraggio degli obiettivi di cui ai punti precedenti;

v) i KPI sotto il controllo delle leve aziendali dell'IF, tra quelli individuati al punto sub i), sulla base della matrice dei rischi di cui all'Allegato A della delibera ART n. 49/2015, Prospetto 3.

c) le compensazioni a copertura degli obblighi di servizio pubblico nel PEF allegato al CdS sono determinate secondo quanto previsto nella Misura 13 della Delibera ART n. 49/2015 e s.m.i. e nel rispetto dei criteri di contabilità regolatoria di cui al Titolo II.

5. Nei casi di affidamenti con gara:

a) l'EA richiede all'Autorità in tempo utile per la pubblicazione del bando di gara i seguenti parametri pertinenti al CdS vigente, che saranno forniti entro 45 giorni dalla richiesta:

i) valore percentuale relativo al recupero di efficienza del costo operativo, determinato sulla base della metodologia illustrata nell'Annesso 1, da assumere come riferimento per la fissazione di obiettivi di efficienza;

ii) valore degli indicatori di cui all'Annesso 2, riferiti agli ultimi esercizi disponibili, da assumere come termini di confronto per la fissazione di obiettivi di efficacia ed efficienza.

b) ai fini del miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle gestioni, l'EA predispose il PEF a base d'asta (PEF simulato), e determina la base d'asta e i criteri di aggiudicazione, assumendo come elementi di riferimento, tra l'altro, il costo operativo efficiente (di cui all'Annesso 1), i valori della gestione del contratto in essere, e i fattori di contesto che influenzano le performance gestionali di cui al successivo punto 6;

c) le compensazioni a copertura degli obblighi di servizio pubblico contenute nel PEF simulato, sono determinate secondo quanto previsto nella Misura 12 della Delibera ART n. 49/2015 e s.m.i. e nel rispetto dei criteri di contabilità regolatoria di cui al Titolo II.

6. Prima della stipula del contratto di servizio da affidare direttamente o in house, del suo aggiornamento o revisione, ovvero della pubblicazione dei documenti di gara in caso di procedura concorsuale, l'EA trasmette il PRO di cui al punto 4 e il PEF di cui ai punti 4 e 5, tenuto conto del termine utile per consentire all'Autorità di formulare eventuali osservazioni entro 45 giorni dal loro ricevimento.

7. Per tutte le modalità di affidamento (con gara, dirette e in house), ai fini della individuazione degli obiettivi, l'EA tiene conto, tra l'altro, dei seguenti fattori di contesto, considerando quanto disciplinato nella delibera ART n. 48/2017:

- a) caratteristiche territoriali, socio-economiche e temporali di domanda;
- b) caratteristiche territoriali dell'offerta all'interno di ciascun bacino di mobilità di riferimento per i servizi oggetto di affidamento;
- c) caratteristiche infrastrutturali, con particolare riguardo alla tipologia di alimentazione della rete, alla sua tortuosità e pendenza;
- d) caratteristiche del materiale rotabile esistente, quali l'età e la quota di materiale rinnovato (revamping);
- e) caratteristiche del servizio che si intende affidare, quali la velocità commerciale, la lunghezza media della tratta, la quota di treni-km effettuati fuori dai confini regionali, la percentuale di treni in orario di punta, la densità delle stazioni e, per la qualità erogata, sia lo scostamento dall'orario programmato che la regolarità.

### Quesiti

Q.1 Si richiedono osservazioni sui contenuti e le finalità del Piano Raggiungimento Obiettivi regolatori (PRO) e se vi siano altri elementi, ipotesi o aspetti che il PRO dovrebbe prendere in considerazione

Q.2 Si richiedono osservazioni sulla procedura prevista ai punti 4 e 5 per perseguire l'efficienza negli affidamenti

Q.3 Si chiede se vi siano ulteriori elementi, ipotesi o aspetti che la Misura dovrebbe prendere in considerazione

### Osservazioni e Proposte sul Documento

#### Comma 4 e 5 – procedura

Sia in caso di affidamento diretto e in house sia in caso di affidamento con gara, l'esplicitazione dei parametri di recupero di efficienza è effettuata da ART previa richiesta da parte dell'Ente Affidante.

Tale procedura è comprensibile poiché permette un filtro da parte di ART a letture improprie su un argomento di indiscussa complessità tecnica.

Tuttavia vista anche la precauzione con la quale i dati relativi ai Contratti di Servizio sono riportati in Relazione Illustrativa, sembra di capire che la formula dell'Annesso 1, e in particolare i coefficienti di regressione che ne permetterebbero la valutazione anche in assenza dell'interposizione di ART, non sarà pubblicata neppure in occasione dell'emissione definitiva dell'atto regolatorio successivamente alla consultazione pubblica.

Tale eventualità di fatto non permette valutazioni indipendenti da parte dell'Ente Affidante, costituendo uno svantaggio da almeno i seguenti di vista:

- è impossibile valutare in modo indipendente il peso di ciascuna variabile; rimane complicato gestire il processo di efficientamento non conoscendo quali aspetti siano meritori di intervento e quali invece ininfluenti;
- è impossibile valutare in modo indipendente gli effetti di una diversa composizione in lotti; in particolare l'eventualità di estrapolazione / fusione di un lotto di piccole dimensioni;
- è impossibile valutare in modo indipendente gli effetti dei fattori di contesto di cui al comma 7

della stessa delibera, molti dei quali ritroviamo come variabili nella formula stessa.

***Si consiglia di fornire gli elementi utili all'Ente Affidante al fine di valutare in modo indipendente le singole variabili che compongono la formula dell'Annesso 1, senza le quali l'Ente è impossibilitato alla valutazione quantitativa dell'efficientamento.***

***Condividendo e valutando positivamente gli obiettivi che l'atto regolatorio di ART si prefigge, in termini di efficientamento del servizio ferroviario, le Regioni evidenziano la volontà di condivisione della procedura con l'Autorità, relativamente alle parti di propria competenza.***

Si segnala inoltre che la definizione della percentuale di recupero di efficienza, che rappresenta il primo output fornito da ART all'interno del processo di definizione del PEF e del PRO, da assumere come riferimento per la fissazione degli obiettivi di efficienza, necessita, per poter rappresentare un elemento oggettivamente utilizzabile, di una correlazione con aspetti derivanti non solo dallo stato di fatto ma anche dagli obiettivi dell'affidamento.

Esemplificando, i dati di input produttivi per determinare i costi operativi di produzione comprendono il costo del processo manutentivo che può variare significativamente a seconda degli investimenti sul materiale rotabile e sulle infrastrutture manutentive. Pur avendo inteso determinare il solo costo operativo, tra le relative voci sono presenti, necessariamente aspetti che intersecano direttamente e in termini significativi il tema degli investimenti.

***Si richiede pertanto un particolare approfondimento, prima della approvazione dell'atto di regolazione, su tale aspetto, al fine di evitare il determinarsi di una situazione che porti necessariamente e costantemente a duplicare processi (in questo caso determinazione del valore % di efficienza da parte dell'ART e rideterminazione dello stesso valore da parte dell'EA) con le conseguenti oggettive criticità.***

Infine:

- in merito al punto 4, lettera b) iii), si segnala un refuso nel riferimento al punto 6 (anziché correttamente il 7) relativamente ai fattori di contesto.

- in merito agli "ultimi esercizi disponibili" da assumere come termini di confronto per la fissazione degli obiettivi di efficacia ed efficienza, punto 4, lettera a) ii) e punto 5, lettera a) ii), ***si propone di specificare che si faccia riferimento agli ultimi 2 o 3 esercizi disponibili.***

#### Comma 6 – Osservazioni ART su PEF PRO / Matrice dei Rischi

Allo scopo di evidenziare nell'ambito del PEF l'efficientamento dell'Azienda, si richiama l'attenzione sulla necessità di recepire anche ogni altra informazione sull'allocazione dei rischi presenti in ambito contrattuale (es. "Matrice dei Rischi", come da Delibera ART 49/2015, Allegato A).

***Si consiglia ad ART di procedere alla richiesta esplicita anche di questa documentazione ai fini della corretta valutazione di cui al comma 6.***

#### Comma 6 – Responsabilità dell'efficientamento

Qualora in ambito contrattuale non fosse specificato che la competenza dell'efficientamento del

costo operativo debba essere in capo all'Azienda, le previsioni di efficientamento potrebbero non essere raggiunte.

La matrice dei rischi allegata al PEF o altro documento contrattuale dovrebbe precisare la quota di responsabilità aziendale sul costo operativo riconducibile all'Azienda (in prima analisi tutti i costi escluso pedaggio e materie prime).

Una mancata previsione o addirittura una diversa attribuzione in matrice dei rischi avrebbe la conseguenza di ricondurre la quota di mancato efficientamento alla responsabilità dell'Amministrazione. In altri termini in sede di revisione del PEF gli accantonamenti relativi delle annualità pregresse sarebbero a carico delle Amministrazioni.

***Si consiglia di chiarire che l'attribuzione delle responsabilità circa l'efficientamento del costo operativo in ambito contrattuale dovrà essere esplicitamente riconducibile all'Azienda, al netto di eventuali scostamenti sulle materie prime indipendenti da essa o di altre circostanze di contesto locale. Si richiede di sottolineare che le modalità con cui l'efficientamento verrà intrapreso dovrà comunque essere condiviso con l'Amministrazione affidante.***

#### Comma 6 – Osservazioni ART su PEF PRO / Natura delle osservazioni

Con riferimento alla trasmissione all'Autorità del PEF e del PRO si rileva la mancanza nel testo della Misura 2 del riferimento specifico alle finalità delle osservazioni competenti ad ART.

Seppur consapevoli della ratio dell'atto regolatorio, secondo cui la procedura è finalizzata al perseguimento di efficienza e trasparenza, la mancanza di questa esplicita specificazione potrebbe portare a ritenere che l'analisi di ART sia finalizzata a un giudizio di tipo tecnico anche sulla qualità del PEF trasformando la trasmissione ad ART, ai sensi del comma 6, in una sorta di richiesta di consulenza sul contratto.

***Si consiglia di precisare l'ambito e la finalità delle osservazioni di cui al comma 6.***

#### Comma 7 – Fattori di contesto

***Si propone che l'elenco indicato sia integrato con le caratteristiche del servizio di Trasporto Pubblico Locale su gomma, in qualità di rete di offerta di trasporto in sinergia con il sistema ferroviario e in termini di interscambio ai nodi intermodali e di integrazione tariffaria.***

Come già espresso nell'osservazione al punto 4 e 5, la mancata conoscenza della formula per l'individuazione del costo efficiente permette valutazioni meramente qualitative.

#### Annesso 2

***Relativamente all'Annesso 2 "Set minimo di Indicatori (KPI)", si propone l'aggiunta dei seguenti indicatori:***

- ***PRODUTTIVITÀ***, nome: "costo del lavoro totale per treno\*km", formulazione: "costi del lavoro totale/treni\*km";
- ***EFFICACIA***, nome: "fattore di carico medio o load factor", formulazione: "passeggeri trasportati rispetto al totale di posti offerti (media)".

Si evidenziano inoltre i seguenti aspetti.

- Il "costo di Manutenzione per n. di mezzi (Costo di Manutenzione/n. di mezzi)" di cui alla tabella 2b potrebbe rivelarsi un indicatore di scarsa rappresentatività in quanto il costo di manutenzione varia significativamente rispetto alla tipologia e all'età del materiale rotabile. Si ritiene pertanto utile una sua scomposizione (locomotori, materiale trainato, complessi di elettromotrici) e una correlazione all'età media per tipologia. Ciò consentirebbe di valutare con maggiore efficacia gli effetti positivi del rinnovo del materiale rotabile anche in termini di costo della manutenzione.
- L'indicatore relativo all'"Adeguatezza del Servizio (posti-km/n. abitanti)" anch'esso rappresentato alla tabella 1b, potrebbe non rappresentare in termini compiuti l'efficacia del servizio, in quanto correlato al n. degli abitanti. Il servizio ferroviario, in molte realtà, risulta interconnesso tra più realtà regionali ed assume rilievo anche la componente turistica. La specificazione indicata in nota che "il numero di abitanti di riferimento è quello della popolazione residente nella Regione/Provincia Autonoma), può portare ad una non rappresentatività dell'indicatore (che sarebbe invece coerentemente definito nel caso di trasporto automobilistico).
- L'indicatore "Velocità commerciale effettiva", è certamente correlabile alla IF, nel senso che può dipendere dagli investimenti in materiale rotabile ma è certamente più legato alla prestazione della rete, alle sue caratteristiche e al grado di saturazione della stessa. Le leve relative a tale tematica non risultano pertanto nella piena disponibilità della sola IF. Si ritiene che tale indicatore vada condiviso/suddiviso con il GI.
- E' necessario correlare i costi che l'EA sostiene nell'affidamento all'IF per le attività poste in essere dal GI, con indicatori qualitativi correlati a standard attesi alle prestazioni dello stesso GI in linea (in caso di guasti, ecc...) e nelle stazioni (informazione ai viaggiatori, assistenza, qualità degli spazi di attesa, accessibilità, ecc...), posto che anche tali aspetti incidono sulla qualità del servizio nel loro complesso, sulla relativa attrattività e quindi, in buona sostanza, sui costi che l'EA deve sostenere.
- Infine si ritiene necessario suggerire un indicatore che rappresentasse l'eventuale scostamento temporale degli investimenti previsti, sia relativamente al rinnovo del materiale rotabile, sia relativamente alla realizzazione di investimenti infrastrutturali.

## 7. Misura 3 – Obblighi di rendicontazione nei contratti di servizio

### Testo della Delibera ART

1. L'EA disciplina nel CdS, tenendo conto di quanto disposto nella Misura 17 della delibera n. 49/2015 e s.m.i., le tempistiche e le modalità di trasmissione dei formati di contabilità regolatoria di cui all'Annesso 3 e delle Relazioni di cui ai punti 10 e 11 della Misura 4 da parte dell'IF e le relative penali in caso di non ottemperanza.
2. Ai fini della determinazione delle tempistiche di cui al precedente punto 1, si tiene conto di quanto disposto nel punto 9 della successiva Misura 4.

### Quesiti

Q.1 Si richiedono osservazioni sulla formulazione della Misura

### Osservazioni e Proposte sul Documento

Si rileva che la compilazione da parte dell'Impresa della contabilità regolatoria definita dall'ART potrebbe avere un riflesso sulla contabilità prevista dai contratti già stipulati (PEF/CER) in quanto l'allocazione delle voci tra i diversi contratti secondo la nuova metodologia potrebbe comportare scostamenti rispetto a PEF già contrattualizzati.

In conclusione si evidenzia il rischio che dall'applicazione dell'atto regolatorio possano derivare rilevanti alterazioni economiche tali da portare a squilibri nella ripartizione tra le Regioni del Fondo Nazionale Trasporti.

Per contro nella definizione dei nuovi contratti dovrà necessariamente essere valutata con la nuova metodologia proposta tutta la situazione che possa avere effetto sulla determinazione dei costi, quindi anche le situazioni dei contesti limitrofi alla Regione se derivanti da situazioni profondamente interconnesse. Ciò al fine di evitare che situazioni in regioni limitrofe già definite contrattualmente (con i relativi costi) con diversa metodologia possano creare situazioni distorsive o una disponibilità informativa non adeguata.

**Si richiede quindi di esplicitare:**

- **le finalità per cui è richiesto l'invio annuale del CER ad ART, seppur conoscendo e condividendo gli obiettivi di efficientamento e trasparenza;**
- **le eventuali differenze tra le diverse voci della nuova metodologia con quelle dei PEF/CER già stipulati;**
- **le modalità con cui considerare e gestire e gli eventuali scostamenti dei valori.**

### Annesso 3

Relativamente alle tabelle di Annesso 3 si evidenziano le seguenti considerazioni.

- Unità di misura

**In tutte le tabelle si consiglia di riportare l'unità di misura e in conto economico di specificare la convenzione con la quale si riportano i dati a credito / debito**, in quanto sono contrassegnati sia con i segni positivo / negativo secondo le convenzioni di redazione del bilancio sia in positivo e dovendo dedurre il segno dalla singola voce.

- Indice treni \* km

**Si chiede di specificare se trattasi di treni\*km effettivi o programmati.**

- Sanzioni

In più parti si riporta che le sanzioni non sono parte del costo operativo efficiente.

**Si chiede di precisare se ci si riferisce alle sole sanzioni applicate ai sensi del Contratto di Servizio oppure a tutte le sanzioni correlate alle attività del Contratto di Servizio, tra cui ad esempio le sanzioni applicate all'Azienda a seguito di danno per inadempienze verso altri gestori ferroviari.**

- Causa forza maggiore ed altre IF

**Si richiede che i dati relativi a soppressioni e ritardi per causa di forza maggiore siano separati da quelli derivanti da responsabilità di altra impresa ferroviaria**, in considerazione della sempre crescente offerta di più gestori ferroviari sulla medesima infrastruttura.

- Età del parco rotabile

L'età del parco rotabile normalmente può essere calcolata con diverse metodologie che portano a risultati completamente diversi.

***Lo spettro di possibilità è tale che si richiede ad ART di precisare la metodologia con la quale si richiede all'IF il calcolo dell'età media del parco rotabile.***

- **Inflazione IPCA**

***Ai fini di una necessaria coerenza tra i diversi indici inflazionari proposti nei PEF dai gestori ferroviari (Prometea) e dagli enti affidatari (inflazione programmata), si richiede di precisare a quale indice riferirsi.***

Relativamente ai dati richiesti in Tabella 6 – Scheda tecnica per IF, laddove vengono elencati i dati tecnici relativi alla produzione (output) si richiedono i seguenti chiarimenti:

- se tra i treni programmati debbano essere considerati anche i treni introdotti (od eliminati) per esigenze temporanee la cui previsione ne ha comunque permesso una modifica di programmazione della turnazione
- se tra i treni soppressi debbano considerarsi anche le soppressioni parziali e le soppressioni per le quali siano state previste sostituzioni;
- se il dato dei passeggeri debba essere identico a quello in Osservatorio Nazionale (calcolato attraverso coefficienti di fruizione) o debba basarsi su metodologie diverse;
- se il dato delle ore treno annue debba essere relativo ai treni programmi o circolati effettivamente.

Si evidenzia infine che

- almeno ad una prima analisi la Tabella 6 (per rete nazionale ed interconnessa) e 7 (per reti isolate) sembrano identiche.
- il dato relativo ai treni soppressi, in ritardo viene richiesto anche in Tabella 9 a carico del GI nella sezione "Dati qualità servizi".
- in tabella 10 al rigo 10 della matrice è probabilmente presente un refuso ("\_importi" in luogo di "CdSJ").

## **8. Misura 4 - Obblighi di Contabilità dei Costi e di Separazione Contabile per l'IF**

### Testo della Delibera ART

1. L'IF adotta i formati di contabilità regolatoria (conti economici, stati patrimoniali, schede tecniche e matrici) di cui all'Annesso 3 e alloca, secondo i criteri di seguito definiti, le componenti economiche e patrimoniali, in coerenza con il bilancio di esercizio, a ciascun contratto di servizio di trasporto ferroviario passeggeri onerato da obblighi di servizio pubblico (OSP). Nel caso in cui l'IF sia titolare di più contratti di servizio, i prospetti di contabilità regolatoria devono essere forniti distinguendo tra servizi OSP regionali, OSP nazionali e altre attività.
2. I formati di contabilità regolatoria distinguono, in ogni caso, l'esercizio del trasporto ferroviario regionale di passeggeri con OSP dalle rimanenti attività.
3. Qualora l'IF gestisca i servizi interessati su rete ferroviaria isolata, anche congiuntamente con quelli su rete interconnessa, le componenti economiche e patrimoniali afferenti il contratto di servizio devono essere riportate adeguatamente separate, utilizzando i relativi formati di contabilità regolatoria.
4. Ai fini della redazione della contabilità regolatoria, le componenti economiche e patrimoniali riguardanti la gestione dei servizi afferenti a ciascun contratto di servizio potranno risultare:

- a) di diretta ed esclusiva pertinenza del centro di costo rappresentato dal contratto di servizio stesso;
- b) riferibili a più contratti di servizio, in tal caso devono essere allocate in base a specifici driver.
5. All'allocazione diretta ed esclusiva l'IF provvede per le componenti economiche e patrimoniali che, in base ad evidenze documentali, risultino oggettivamente ed esclusivamente allocabili allo specifico contratto di servizio.
6. Per le componenti economiche e patrimoniali di pertinenza di una pluralità di contratti di servizio, l'allocazione a ciascuno di essi avviene in maniera oggettiva e analitica, sulla base di driver scelti in ragione della loro idoneità a misurare i consumi di risorse o la destinazione degli asset nell'ambito di uno specifico contratto di servizio. I driver impiegati per la valorizzazione delle transazioni interne di attività (prezzi di trasferimento) devono essere aggiornati ogni anno e sufficientemente articolati in modo da riflettere adeguatamente le effettive caratteristiche delle attività oggetto delle transazioni interne. I driver utilizzati sono descritti in ogni dettaglio, metodologico e quantitativo, nelle note illustrative alla contabilità regolatoria.
7. Le componenti economiche (inclusi i costi indiretti legati alla struttura centrale) e patrimoniali ascrivibili al complesso delle unità organizzative dell'IF, nonché quelle non diversamente imputabili ai diversi contratti di servizio sulla base di driver pertinenti ed obiettivi, sono allocate ai vari centri di costo relativi ai contratti di servizio in proporzione alle quantità precedentemente allocate in via diretta e pro-quota.
8. In termini generali, possono essere attribuite a ciascun contratto di servizio esclusivamente le componenti economiche e patrimoniali che, alla luce del criterio di pertinenza, risultano ascrivibili all'ordinario processo produttivo.
9. Ogni anno l'IF compila con modalità telematiche i formati di contabilità regolatoria e dati tecnici relativi all'esercizio precedente di cui all'Annesso 3, entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio di esercizio, utilizzando i formati resi disponibili on line dall'Autorità.
10. La redazione della Relazione illustrativa, da trasmettere unitamente ai formati compilati di cui all'Annesso 3 nelle modalità sopra viste, completa gli obblighi di contabilità regolatoria.
11. Gli schemi di contabilità regolatoria e la Relazione illustrativa sono altresì corredati da una certificazione, redatta da una società di revisione, indipendente dall'IF affidataria del contratto di servizio, individuata ai sensi del punto 12, attestante la conformità degli stessi ai criteri illustrati nel presente Atto di regolazione. La documentazione di cui al presente punto è trasmessa all'Autorità e all'EA titolare del CdS entro il termine di cui al punto 9.
12. La società di revisione è individuata a cura e spese dell'IF, per una durata massima di tre anni, sulla base di adeguati requisiti di professionalità e di indipendenza anche rispetto alla società di revisione che certifica il bilancio d'esercizio dell'IF.

### Quesiti

Q.1 Si richiedono osservazioni in merito alla Misura 4 in relazione ai diversi punti e Annessi nonché eventuali proposte integrative.

### Osservazioni e Proposte sul Documento

**Si ritiene che l'aspetto da chiarire sia la modalità con cui ART tratterà i dati, esplicitando se l'Autorità:**

- **si limiterà a recepire passivamente quello che le sarà inviato dalle imprese ferroviarie, oppure**
- **eserciterà un potere di valutazione critica dei criteri contenuti nella relazione allegata ai dati della contabilità regolatoria (oggi nelle relazioni di certificazione dei CER sono riportati i driver e le formule) e quindi di intervento sui criteri stessi per eventualmente modificarli.**

Nel primo caso, l'IF invierà ad ART gli stessi CER che attualmente invia alle Regioni; nel secondo caso potrebbero verificarsi i problemi evidenziati nell'ambito della Misura 3, cioè quanto meno l'incertezza sui costi consuntivi dei contratti o il blocco delle consegne dei CER finché ART non avrà specificato nel dettaglio determinati criteri.

**Relativamente alle voci delle tabelle dell'Annesso 3, per evitare duplicazioni di indagine ed eliminare le difficoltà interpretative e i possibili fraintendimenti (se non potenziali errori) si invita l'ART ad assicurare l'uniformità della terminologia delle diverse voci e le corrispondenze tra i dati delle componenti economiche e contrattuali già utilizzati nella banca dati dell'Osservatorio.**

**In riferimento al punto 12, si propone di specificare quale tipo di società di revisione potrà essere individuata a cura e spese dell'IF.**

Al punto 7 dopo il punto, si richiede integrazione attraverso seguente frase : **"I ricavi relativi ai servizi interregionali vengono allocati ai centri di costo relativi ai contratti di servizio interessati, attraverso metodologie che tengano conto anche della distribuzione dell'utenza sugli stessi."**

## **9. Misura 5 - Obblighi di rilevazione e rendicontazione tecnica per il GI**

### Testo della Delibera ART

1. Ogni Gestore di infrastruttura ferroviaria la cui rete è impiegata per la fornitura di servizi ferroviari passeggeri regionali connotati da OSP deve adeguatamente rilevare per ogni contratto di servizio i dati tecnici di cui alla Tabella 9, nell'Annesso 3 e renderli disponibili alla IF e all'EA, secondo quanto previsto nel prospetto informativo della rete ove disponibile o in altro documento redatto a cura del GI, nonché con cadenza annuale all'Autorità, attraverso la compilazione tramite modalità telematiche di format di cui all'Annesso 3 che l'Autorità renderà disponibile ogni anno, tra aprile e maggio, di norma con riguardo all'esercizio precedente, con un termine per la compilazione comunque non inferiore a 30 gg.

2. Ai fini di cui sopra, il GI deve adeguare le proprie procedure per l'acquisizione delle relative informazioni in sede di richiesta di capacità, nonché assicurando adeguata vigilanza in sede di gestione operativa.

### Quesiti

Q.1 Si richiedono osservazioni ed eventuali proposte in merito alla Misura 5.

Q.2 Si richiedono in particolare considerazioni in merito ai dati tecnici inseriti nella Tabella 9 dell'Annesso 3.

### Osservazioni e Proposte sul Documento

Si rinvia a quanto già evidenziato in relazione all'Annesso 2. I dati di qualità del servizio debbano comprendere anche aspetti relativi alla qualità dei servizi offerti in Stazione e alle tempistiche di intervento in caso di perturbazioni del servizio.