



DATA - 5 AGO. 2014

PROT. N° 2382/2014

RIF. N°

Spett.le
ART - Autorità di Regolazione dei Trasporti
TORINO
pec@pec.autorita-trasporti.it

Inoltro via p.e.c.

Documento di consultazione sulle questioni regolatorie relative alla assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale

OSSERVAZIONI di ATR

Agenzia per la mobilità del bacino di Forlì-Cesena, in base alla legge regionale della Emilia Romagna – Stazione Appaltante Tpl

Ci riferiamo alla indagine conoscitiva avviata da codesta Autorità sui servizi di trasporto passeggeri, ed alla consultazione dei soggetti interessati per acquisire le osservazioni dei soggetti interessati sul documento in oggetto.

Allo scopo, abbiamo elaborato e ci pregiamo di sottoporre alla vostra attenzione le seguenti osservazioni; come da indicazioni, le osservazioni seguono l'ordine e la articolazione proposti nel documento di consultazione.

2.3 Le informazioni da mettere a disposizione dei partecipanti alla gara

Riterremmo utile inserire nei campi della Tabella 1, all'interno dei fattori produttivi, anche le seguenti grandezze

- le quantità di percorrenze c.d. "a vuoto" consumate sui servizi, ad esempio negli ultimi 3 anni – tale informazione è particolarmente pregnante nel caso di "gara rigida", al fine di ridurre la asimmetria informativa;
- il differenziale storico fra corse/km promesse/i ed erogate/i sui diversi servizi, imputabile sia a cause di forza maggiore, sia ad altre cause (scioperi, anomalie dei veicoli, etc.);

- il numero di autobus impiegati per lo svolgimento dei servizi, nei diversi periodi dell'anno, con evidenziazione delle tipologie e motorizzazioni/alimentazioni utilizzate.

2.5 Le certificazioni obbligatorie

Conveniamo sulla possibilità che le certificazioni in tema di ambiente, e sicurezza e salute dei lavoratori, possano essere differite successivamente alla aggiudicazione, in quanto tipicamente specifiche dei luoghi e della organizzazione della produzione.

Riteniamo invece opportuno che le certificazioni sulla qualità aziendale siano possedute già al momento della qualificazione dei partecipanti alla gara, salvo adeguamenti successivi alla aggiudicazione in relazione ai processi di produzione in loco, al fine di permettere la qualificazione a soggetti con metodi di lavoro strutturati.

4.4 Struttura tariffaria e criteri di aggiornamento

In questo punto, si fa cenno alla cautela da riporre nella applicazione di meccanismi di riconoscimento dei c.d. cost-pass trough.

In base alla nostra esperienza, osserviamo che la normale dinamica di inflazionamento dei costi totali di produzione ed erogazione dei servizi è risultata nel tempo molto diversa dai principali indicatori "aggregati" normalmente utilizzati per gli adeguamenti inflativi.

Per questo, anche con riferimento alla sentenza del Consiglio di Stato n. 5954 del 26 agosto 2010, abbiamo attuato un sistema di adeguamento inflativo del corrispettivo contrattuale che:

- Definisce il costo totale di produzione ed erogazione dei servizi, idealmente come somma del corrispettivo contrattuale e dei ricavi da vendite;
- Ripartisce detto costo totale in un numero discreto di voci di costo (es: personale di guida, altro personale, energia, assicurazioni, locazioni, altri costi industriali e gestionali), per ciascuna delle quali è definito:
 - a) un peso rispetto al totale costo di produzione;
 - b) un indice di rivalutazione, o mix di indici, desumibile/i da fonti terze ufficiali;
 - c) eventuali componenti per la sterilizzazione degli effetti impropri (es. effetto, sul costo del gasolio, del rimborso delle accise da parte dello Stato agli esercenti servizi di autotrasporto).
- Calcola a consuntivo l'importo di adeguamento inflativo del corrispettivo contrattuale, come somma degli importi di adeguamento delle singole voci di costo;
- Depura tale importo dagli effetti di:
 - a) obiettivi di efficientamento, contrattualmente previsti;
 - b) obiettivi di ricavi incrementali, conseguenti eventuali manovre tariffarie disposte dagli Enti locali;
- Determina conseguentemente i nuovi prezzi unitari dei servizi ed il nuovo corrispettivo contrattuale.

Diversamente dalle clausole di inflazionamento riferite ad indicatori aggregati, la applicazione di meccanismi di adeguamento puntuale può inoltre contribuire a depotenziare le istanze di "copertura a consuntivo di costi imprevisti", sempre possibili particolarmente considerando la natura pubblica di gran parte delle aziende italiane.

4.8 Monitoraggio, rendicontazione e controlli

Il tema è cruciale, perché nella quasi totalità delle situazioni relative al trasporto autofilotraniario

- la rendicontazione del servizio è demandata ai gestori dei servizi, sostanzialmente in regime di autocertificazione;
- il monitoraggio campionario sistematico da parte delle stazioni appaltanti è considerata una buona pratica, presente a macchia di leopardo;
- il monitoraggio del servizio attraverso indagini periodiche (annuali !) di "qualità erogata" è sovente l'unico momento di controllo dei servizi sul campo.

La non rilevabilità della correlazione fra corrispettivi pagati e servizi effettivamente svolti potrà in futuro costituire un fronte di rischio per gli Enti / Stazioni appaltanti, nel caso chiamate a rendere conto di spese improprie.

Osserviamo infatti essere venuto meno il vincolo tecnico, accettato anche dalla giustizia amministrativa, per cui l'elevato costo del controllo poteva concorrere a motivarne la omissione. I moderni sistemi di monitoraggio satellitare delle flotte (c.d. sistemi AVM) possono essere completati con applicazioni per la consuntivazione automatica del servizio svolto e degli scostamenti dal servizio pianificato; in questo modo si può garantire o per lo meno misurare la correlazione fra quantità e qualità erogate e pagate, a garanzia del cliente istituzionale, dei cittadini e dei clienti finali.

Il sistema AVM del bacino di Forlì-Cesena è di proprietà della Agenzia ATR, che lo utilizza per la progettazione del servizio, la ritaratura dei tempi di percorrenza ed il controllo.

Il gestore lo utilizza per la gestione della flotta, la regolazione del servizio, e per le applicazioni di infomobilità rivolte alla clientela; l'uso è regolato da una locazione onerosa.

Riportiamo in sintesi i risultati tipicamente conseguibili da un sistema AVM.

Es. Consuntivo standard dell'esercizio annuo dei servizi urbani ed extraurbani nel bacino di Forlì-Cesena, valori medi arrotondati.

<i>Corse annue pianificate</i>		<i>850.000</i>
<i>Corse validate automaticamente come regolari: svolte, complete, con autobus di tipologia appropriata, in orario-ritardo-anticipo entro tolleranze</i>	<i>95%</i>	<i>800.000</i>
<i>Corse non validate</i>	<i>5%</i>	<i>50.000</i>
<i>1) di cui tipologia da bonificare per disposizioni contrattuali</i>	<i>1%</i>	<i>10.000</i>
<i>2) di cui il gestore ammette la non regolarità</i>	<i>1%</i>	<i>8.000</i>
<i>3) di cui il gestore asserisce la regolarità, motivando per ciascuna lo scostamento del consuntivo dal pianificato</i>	<i>3%</i>	<i>32.000</i>
<i>Sul 10-12% di tali 32.000 corse/anno "dichiarate" regolari, si svolgono attraverso il sistema AVM controlli puntuali – Risultati : Controlli ex-post</i>		<i>3.500</i>
<i>4) Corse Regolari</i>	<i>80%</i>	<i>2.800</i>
<i>5) Corse NON regolari – conseguenti penalizzazioni</i>	<i>20%</i>	<i>700</i>

Al gestore non sono ovviamente liquidate le corse non regolari, rif. 2) e 5)

Le nostre osservazioni sul monitoraggio riguardano quindi essenzialmente gli elementi di indirizzo, o divulgazione, che possono essere veicolati da codesta Autorità agli Enti / Stazioni Appaltanti; il rapporto costi / prestazioni dei sistemi AVM è tale da rendere

possibile ed appetibile un controllo praticamente “universale” del servizio, con indubbi riflessi sulla qualità erogata e certezza della attribuzione delle responsabilità gestionali ed operative.

4.10 Beni essenziali e indispensabili per l'effettuazione del servizio

L'abbondante spazio riservato, nel documento in oggetto, alla trattazione di questo tema ne evidenzia la complessità e strategicità. A nostro avviso, tuttavia, riteniamo che le scelte più “nette” possano contribuire positivamente allo sviluppo dei sistemi, in termini di contendibilità, di separazione dei ruoli e delle responsabilità, e dei principi di tutela e conservazione dei beni acquistati – direttamente o indirettamente - con risorse pubbliche.

In questa ottica, nel nostro bacino di servizio, ad inizio anni 2000 in vista della prima tornata di gare, furono concordate con i gestori storici (ex-concessionari sia pubblici che privati) le regole di cessione e subentro dei beni essenziali, individuati dalla agenzia; la gara di bacino fu così impostata con tutti i beni essenziali (depositi, reti, veicoli, sistemi tecnologici) di proprietà della stazione appaltante e dati in locazione ai gestori.

Un riaspetto ed ampliamento del bacino ha obbligato ora alla migrazione della proprietà dei veicoli verso il gestore dei servizi; in tale passaggio sono state comunque stabilite le regole per la determinazione dei valori di cessione dei beni essenziali nonché per la composizione della “lista” di tali beni che la agenzia / stazione appaltante / individuerà per la prossima, imminente, tornata di gara. Depositi, officine e Reti restano disponibili ai gestori in regime di locazione, con attività ed oneri ripartiti secondo normativa contrattuale.

Ci sono “purtroppo” chiare le difficoltà derivanti dall'operare con simili apparenti rigidità, ma osserviamo che non si possa prescindere dai prevedere regole e meccanismi che salvaguardino i patrimoni acquistati con risorse provenienti – in generale - dalla sfera pubblica; in tale prospettiva, oltre a garantire la disponibilità dei veicoli ai partecipanti alle gare e potenziali subentranti, la stazione appaltante deve anche riuscire a “certificare” loro la coerenza fra i valori di subentro e le condizioni fisiche dei veicoli, operando nella gestione contrattuale un idoneo monitoraggio, tecnico ed amministrativo, dei mezzi in questione.

Le apparenti rigidità, oltre che evitare discriminazioni fra le imprese partecipanti alle procedure di gara e gli incumbents, dovrebbero anche costituire quindi una sorta di assicurazione per Enti e Stazioni appaltanti, nei confronti di contenziosi civili ed amministrativi.

4.11 I criteri per la determinazione del valore di subentro

Il tema è la ideale prosecuzione di quello del punto precedente. Comprendiamo quindi la delicatezza degli aspetti in discussione, ma evidenziamo che – in linea di principio – le difficoltà maggiori si verificano, eventualmente, solo alla prima tornata di gare: successivamente non dovrebbero essere concepibili convenzioni / contratti di servizio che non disciplinino questi aspetti.

Le osservazioni riguardano principalmente le modalità per la determinazione del valore residuo e di subentro. A nostro avviso sono generalmente classificabili in tre situazioni, diversificate in relazione alla modalità di riconoscimento degli oneri di ammortamento dei beni funzionali allo svolgimento dei servizi, previste nei contratti / convenzioni correnti: un caso evoluto, un caso comune, un caso probabilmente raro.

Se le compensazioni contrattuali dei servizi comprendono esplicitamente componenti del corrispettivo destinate alla copertura degli ammortamenti dei beni (meglio ancora, dei singoli beni), il valore di cessione dovrebbe corrispondere al residuo contabile, non rivalutato.

Nel caso il singolo bene/cespote abbia goduto di contributi all'acquisto, il valore di cessione dovrà essere ridotto della quota non ancora ammortata di tale contributo, da calcolare in relazione alla tipologia di vincolo istituito dall'ente erogatore cui sicuramente il bene è soggetto, che proseguirà nella sua efficacia sul nuovo proprietario.

Se le compensazioni contrattuali non esplicitano componenti di corrispettivo a copertura degli ammortamenti, ma la regolamentazione contrattuale li annovera comunque fra gli oneri compensati, il differenziale fra i valori commerciali correnti ed i valori contabili potrebbe effettivamente essere oggetto di confronto.

Limitando la analisi al trasporto su gomma, va però annotato che la vetustà dei parchi veicolari che caratterizza gran parte delle realtà nazionali rende il confronto poco apprezzabile, ed a maggior ragione nel caso di beni che abbiano goduto di contributi all'acquisto. Salvo (auspicata) specifica disciplina contrattuale, è generalmente credibile riferirsi alla casistica precedente.

Se le compensazioni contrattuali non annoverano la copertura degli ammortamenti fra gli oneri di gestione compensati, si dovrà fare riferimento ai valori di scambio commerciali, con una articolazione delle possibilità di calcolo estesamente riportata al secondo capoverso dell'articolato del documento in oggetto, al punto 4.11.

Nelle casistiche riassunte (che andrebbero poi ulteriormente meglio articolate per tenere conto dei casi di acquisizione della disponibilità dei beni attraverso leasing di locazione finanziaria, o noleggio a lungo termine), rispetto alla traccia fornita dal punto 4.11 del documento di consultazione si è focalizzata la attenzione sui criteri di copertura dei costi di ammortamento dei beni essenziali.

Osserviamo infatti che i corrispettivi contrattuali riconosciuti per lo svolgimento ed erogazione dei servizi pubblici, nelle quote destinate alle coperture di costi in conto capitale possano (debbano ?) essere idealmente assimilati ad interventi pubblici per gli investimenti. In tale fattispecie, si costituirebbe quindi, di fatto, un vincolo funzionale ed amministrativo sui beni utilizzati per lo svolgimento dei servizi, dal quale non è possibile prescindere nella gestione dei contratti in generale, e dei subentri di proprietà in particolare.

4.14 Clausole di trasferimento del personale

Per i partecipanti diversi dall'incumbent, è particolarmente utile conoscere il livello di produttività (vincoli rispetto agli accordi nazionali, in particolare sui turni di lavoro del personale viaggiante) esistenti. Tale informazione è essenziale per definire l'organico che –

salvo modifiche dei contratti di secondo livello – è necessario per lo svolgimento dei servizi messi a gara.

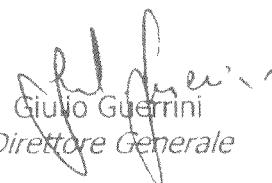
Conseguentemente è desumibile il livello di produttività raggiungibile, sia in relazione alla esistenza della clausola sociale, sia alla politica industriale dell'offerente.

Relativamente alla puntuale individuazione dei dipendenti "in base alla funzione assegnata, alla linea... omissis" osserviamo inoltre che, nel caso la Stazione Appaltante, nella definizione della base d'asta, abbia preso a riferimento la produttività derivante dalla applicazione del contratto nazionale di lavoro, si crea una problematica relativamente al numero di unità da trasferire al subentrante rispetto alle unità effettivamente in forza (dato che nella maggior parte delle aziende italiane il livello di produttività è inferiore a quello che discenderebbe dalla applicazione delle regole del c.c.n.l.). Tale personale differenziale, in base alle clausole sociali, ha diritto al mantenimento del posto di lavoro, mentre il costo afferente non sarebbe tenuto in considerazione nel calcolo di base d'asta, a meno che i margini di rischio e di utile ipotizzati non siamo particolarmente favorevoli al concorrente / affidatario.

Condividendo appieno l'obiettivo di favorire la contendibilità dei servizi messi a gara da Voi propugnato, e già previsto dal D.lgs 422/97, osserviamo che, a nostro modesto avviso, la definizione di stringenti clausole sociali, l'indirizzo politico di favorire la aggregazione delle aziende pubbliche, la contemporanea estensione geografica dei bacini di gara nei c.d. "ambiti ottimali", abbinati a vincoli per gare net cost in lotto unico, e la individuazione di requisiti tecnici specifici, sono elementi che ci pare non favoriscano la partecipazione, la concorrenza ed in sostanza un migliore servizio ad un minore costo per i cittadini.

Sicuramente la proprietà pubblica delle Aziende Tpl ed il contemporaneo ruolo di Stazione appaltante (diretta o meno) degli Enti Locali, non agevola gli obiettivi che il legislatore si era posto ormai 18 anni fa.

Cogliamo l'occasione per porgere i nostri più cordiali saluti


Giulio Guerrini
Direttore Generale