



## **PARERE**

### **SUL CONTRATTO DI SERVIZIO**

**TRA COMUNE DI ROMA E TRAMBUS PER LA PROGETTAZIONE, REALIZZAZIONE E VERIFICA DEL SERVIZIO DI TRASPORTO RISERVATO SCOLASTICO, IN FAVORE DEGLI ALUNNI DELLA SCUOLA MATERNA E DELL'OBBLIGO, ANCHE APPARTENENTI A COMUNITÀ NOMADI (ANNI SCOLASTICI 2004/2005 – 2005/2006 E 2006/2007), NONCHÉ IN FAVORE DEGLI ALUNNI DIVERSAMENTE ABILI DELLA SCUOLA MATERNA E DELL'OBBLIGO E DEGLI STUDENTI DELLA SCUOLA SUPERIORE (ANNO SCOLASTICO 2004 – 2005).**

Luglio 2004

1	Premessa.....	3
2	I contenuti del nuovo Contratto di servizio.....	4
2.1	Periodo di validità .....	4
2.2	Programmi di esercizio e dimensione di offerta dei servizi.....	4
2.3	Oneri finanziari a carico dell'amministrazione e obiettivi quantitativi.....	5
2.4	Definizione della struttura della tariffa a carico dell'utenza.....	6
2.5	Livelli qualitativi del servizio ed obiettivi annuali di miglioramento. Carta dei servizi .....	6
2.6	Strumenti di controllo operativo. ....	7
2.7	Garanzie prestate dall'erogatore.....	8
2.8	Sanzioni, penalità e previsione di revoca .....	8
2.9	Risoluzione e recesso .....	8
2.10	Modalità di risoluzione delle controversie .....	8
2.11	Modalità di modificazione del contratto nel corso della sua esecuzione .....	8
2.12	Obblighi informativi nei confronti degli utenti .....	8
3	Conclusioni e Raccomandazioni .....	9

# 1 Premessa

In aderenza ai compiti istituzionali che il Consiglio Comunale di Roma ha attribuito a questa Agenzia con la deliberazione n. 39 del 14 marzo 2002, l'Agenzia ha esaminato lo schema di deliberazione da sottoporre all'approvazione della Giunta Comunale prot. Q. M. 24943 del 5 luglio 2004 avente per oggetto: Approvazione dei Contratti di servizio tra Comune di Roma e Società Trambus S.p.a. per la progettazione, realizzazione e verifica del servizio di trasporto riservato scolastico, in favore degli alunni della scuola materna e dell'obbligo, anche appartenenti a Comunità nomadi (anni scolastici 2004/2005 – 2005/2006 e 2006/2007), nonché in favore degli alunni Diversamente Abili della scuola materna e dell'obbligo e degli studenti della scuola superiore (Anno scolastico 2004 – 2005).

Il Parere preventivo è stato richiesto dal Dipartimento XI su incarico del Segretariato Generale ai sensi della procedura stabilita nella deliberazione del Consiglio Comunale n. 159 del 14 ottobre 1999. Con riguardo a tale procedura occorre osservare che i tempi accordati a questa Agenzia per l'espressione del Parere in oggetto pari a n. 4 giorni lavorativi appaiono inferiori a quanto previsto dalla deliberazione n. 159/99 e materialmente poco congrui rispetto sia ai tempi necessari per condurre un'istruttoria approfondita, sia per rispettare il processo decisionale di un organismo collegiale come l'Agenzia.

Per tale motivo, i commenti espressi nel prosieguo sono in taluni casi espressi in forma dubitativa, mentre non sono proposte formulazioni alternative dell'articolato in quanto avrebbero richiesto un maggior tempo di elaborazione.

Pur nelle limitazioni di tempo, l'Agenzia ha comunque condotto un esame generale delle nuove proposte di Contratto, oltre che dei Contratti precedentemente vigenti, valutandone la congruenza rispetto alla Deliberazione C.C. n. 159 del 14 ottobre 1999. L'analisi dei Contratti ha successivamente posto in evidenza le carenze riscontrate fra i contenuti degli stessi e quanto previsto dal documento rilasciato dall'Agenzia circa i contenuti minimi che un contratto deve prevedere (di seguito, *Proposta sul contenuto minimo dei contratti di servizio*)<sup>1</sup>.

I due contratti tra Comune di Roma e Trambus SpA, contenuti nell'unico schema di deliberazione, sono relativi al servizio di trasporto scolastico per alunni normodotati (Allegato A); e al servizio di trasporto scolastico per alunni disabili (Allegato B). Nel prosieguo si farà riferimento ai due contratti distintamente richiamandoli rispettivamente con le notazioni sintetiche Contratto A e Contratto B.

I commenti illustrati nel seguito si riferiscono a entrambi i contratti, salvo diversa indicazione.

---

<sup>1</sup> I contratti di servizio del Comune di Roma: proposta sui contenuti minimi e sulle procedure di approvazione, febbraio 2003.

## **2 I contenuti dei nuovi Contratti di servizio**

### **2.1 Periodo di validità**

L'argomento è trattato all'art. 2 dello schema in esame (*Durata*) per entrambi i Contratti. Il contratto A ha validità dall'avvio dell'anno scolastico 2004/2005 fino al giugno 2007 e il Contratto B ha validità per il solo anno scolastico 2004/2005. Si osserva che i tempi procedurali e tecnici di svolgimento delle procedure di gara ad evidenza europea ivi previsti e di coordinamento con i Municipi non consentono l'organizzazione del servizio di trasporto in tempo utile per l'inizio dell'anno scolastico 2004-2005.

### **2.2 Programmi di esercizio e dimensione di offerta dei servizi**

L'argomento è trattato all'art. 1 (*Oggetto del Contratto*) e all'art. 5 (*Progetto del servizio e piano del trasporto*) per il Contratto A e all'art. 1 (*Oggetto del Contratto*) e 6 (*Progetto del servizio e piano del trasporto*) per il contratto B.

A Trambus è affidato un doppio ruolo di erogatore diretto del servizio e di pianificatore nel Contratto A, di solo pianificatore nel Contratto B. Il ruolo di pianificazione in entrambi i contratti consiste nelle attività di pianificazione del servizio per ciascun Municipio interessato; progettazione della rete, effettuazione della gara d'appalto ad evidenza europea, coordinamento, verifica e vigilanza delle imprese affidatarie del servizio e controllo del servizio reso, monitoraggio del servizio (tramite un sistema telematico di controllo AVM nel caso del Contratto A).

Nel caso del contratto A, Trambus eroga pertanto un servizio che si può definire di agenzia o di pianificazione e coordinamento del servizio. L'attribuzione di un ruolo di agenzia a Trambus, analogo a quello che l'Atac esercitava nei confronti delle società di produzione Trambus e Metro prima dell'annunciata riorganizzazione del settore da parte dell'Amministrazione Comunale, suscita alcune perplessità in merito alla sua coerenza con il riassetto generale del settore trasporto e mobilità. Il dispositivo non fornisce le motivazioni di tale scelta, ovvero non è possibile desumere da alcuna sezione dello schema di deliberazione le ragioni economiche, giuridiche o tecniche a fondamento di tale scelta.

Nell'art. 3 (*Modalità di espletamento della gara*) in entrambi i contratti e con le stesse modalità vengono fornite le specifiche delle gare che Trambus si accinge ad organizzare.

I Contratti non forniscono una quantificazione del servizio offerto che invece l'Agenzia ha operato attingendo ad altra documentazione pubblica<sup>2</sup>. Giornalmente vengono trasportati, in oltre 300 scuole, circa 14.800 alunni, di cui circa 490 appartenenti a comunità nomadi, e 653 disabili (453 deambulanti e 200 carrozzati).

Il servizio per gli alunni della scuola materna e dell'obbligo garantisce 315 collegamenti, 28 dei quali gestiti in forma diretta da Trambus. Al fine di assicurare ai piccoli passeggeri comfort e sicurezza, il trasporto viene effettuato con autobus di tipo interurbano da 53, 51, 35 e 30 posti a sedere. Vengono effettuate circa 1.100 corse/giorno dal lunedì al venerdì e circa 250 corse/giorno il sabato.

---

<sup>2</sup> Dati Trambus resi disponibili sul proprio sito web.

Il servizio per gli alunni disabili comprende 96 collegamenti ed è svolto con vetture appositamente equipaggiate di categoria M1 (abilitate al trasporto fino a 9 persone compreso il conducente).

Anche per quanto riguarda il parco vetture impiegato per il trasporto scolastico, in assenza di una specifica indicazione all'interno dei dispositivi contrattuali, sulla base di dati Trambus resi disponibili sul proprio sito web, l'Agenzia stima 102 autobus di proprietà del Comune, affidati a Trambus e 12 vetture di proprietà Trambus. Parte del trasporto scolastico è affidata a operatori esterni, che Trambus controlla costantemente e sui quali effettua un monitoraggio continuo per verificare la qualità dei mezzi e la regolarità di esercizio. Trambus mette inoltre a disposizione un nucleo di operatori specifici per assicurare il coordinamento tra gli operatori esterni, la Centrale Operativa, i Municipi e il personale a bordo (Roma Multiservizi). I servizi sono programmati in collaborazione con il Dipartimento XI del Comune di Roma e con i Municipi.

### **2.3 Oneri finanziari a carico dell'amministrazione e obiettivi quantitativi**

Il costo del servizio di trasporto è disciplinato all'art. 8 di entrambi i contratti. Tali articoli fissano i compensi a base d'asta per i servizi affidati a terzi e i compensi riconosciuti a Trambus per l'erogazione diretta del servizio con autobus propri. Al successivo art 15, per il Contratto A e art. 14 per il Contratto B vengono definiti gli importi dei corrispettivi riconosciuti a Trambus per il servizio di pianificazione e per il trasporto erogato dalle ditte appaltatrici o dalla stessa Trambus (nel solo caso del Contratto A) commisurato al numero di corse effettive. Il costo giornaliero del servizio erogato direttamente da Trambus con propri autobus per il trasporto degli alunni della scuola materna e dell'obbligo anche appartenenti a comunità nomadi (art. 8, Contratto A) viene quantificato in Euro 190,00 oltre IVA al 10% per il turno antimeridiano e in Euro 240,00 oltre IVA al 10% per il servizio antimeridiano e pomeridiano. Per i servizi erogati da terzi in turno antimeridiano il compenso a base d'asta è pari a Euro 194,00 oltre IVA al 10% e a Euro 146,00 oltre IVA al 10% per il servizio antimeridiano e pomeridiano.

I costi sono inferiori nel caso del trasporto degli alunni diversamente abili e degli alunni della scuola superiore (art. 8 Contratto B). In questo caso, per i servizi erogati da terzi in turno antimeridiano il compenso a base d'asta è pari a Euro 115,00 oltre IVA al 10% e a Euro 150,00 oltre IVA al 10% per il servizio antimeridiano e pomeridiano.

I due Contratti disciplinano l'introduzione di un meccanismo incentivante nei confronti di Trambus che prevede l'erogazione di un premio nel caso di superamento di alcuni valori soglia relativi ad indicatori di qualità erogata e percepita. In particolare i due Contratti prevedono:

Contratto A - Premio di risultato pari a 80.000 € su un valore di contratto di 959.051 € (pari all'8,3%), di cui:

- 50.000 € per la qualità erogata (corse effettuate/corse programmate >98% - corse in ritardo/corse totali <4%)
- 30.000 € per la qualità percepita (questionario sottoposto alla clientela e valutazione da parte della Commissione di Vigilanza).

Contratto B – Premio di risultato pari a 75.000 € su un valore di contratto di 438.000 € (pari al 17,1%), di cui:

- 45.000 € per la qualità erogata (corse effettuate/corse programmate >98% - corse in ritardo/corse totali <4%)
- 30.000 € per la qualità percepita (questionario sottoposto alla clientela e valutazione da parte della Commissione di Vigilanza).

A fronte della palese differenza di valorizzazione dei premi, i Contratti non forniscono alcuna motivazione economica.

Contestualmente all'erogazione dei premi è prevista l'applicazione di una serie di detrazioni di corrispettivo nei confronti di Trambus (ribaltate, ove previsto, sui soggetti gestori) da parte dei Municipi per possibili inadempienze legate sia alla erogazione del servizio sia per "mancanze" contrattuali (servizio non effettuato totalmente o parzialmente, corse in ritardo, trasmissione dei report in ritardo, inidoneità del personale di guida, pulizia degli autobus, ecc.).

A parere dell'Agenzia l'introduzione di valori soglia equivale alla fissazione di un livello minimo complessivo di accettabilità del servizio, sotto il quale il gestore dovrebbe essere penalizzato per non aver soddisfatto i requisiti contrattuali richiesti per l'erogazione dello stesso, e non premiato se li raggiunge. L'erogazione di un eventuale premio di risultato dovrebbe invece corrispondere al raggiungimento di livelli di servizio particolarmente performanti.

La metodologia per la rilevazione della qualità percepita non appare definita: manca la definizione dei fattori di qualità, i livelli obiettivo, il disegno della rilevazione e l'identificazione dei destinatari (gli alunni, gli accompagnatori o i genitori?). In assenza di tali elementi, l'applicazione di un sistema di incentivi appare quantomeno avventurosa.

#### ***2.4 Definizione della struttura della tariffa a carico dell'utenza***

In base alla legge n. 29/92, i fruitori del servizio di trasporto scolastico sono tenuti a prestare una quota contributiva da versare al Comune e/o alle sue articolazioni territoriali che non ha la natura di tariffa. I Contratti in esame non disciplinano pertanto tale elemento.

#### ***2.5 Livelli qualitativi del servizio ed obiettivi annuali di miglioramento. Carta dei servizi***

La Carta dei servizi 2003 di Trambus relativa a tutto il trasporto pubblico locale individua in via generale e complessiva i fattori che determinano qualitativamente il servizio e che l'azienda si impegna a rispettare specificandone, nel caso del trasporto pubblico, i relativi indicatori e connessi standard obiettivo. Tra i fattori di qualità presenti nella Carta dei servizi Trambus si possono enumerare i seguenti:

1. Sicurezza del viaggio
2. Regolarità e puntualità del servizio

3. Pulizia e condizioni igieniche delle vetture
4. Comfort del viaggio e servizi aggiuntivi a bordo
5. Servizi aggiuntivi (disabili, scolastico, turistico e noleggio)
6. Attenzione al cliente (contratto di servizio Atac-Trambus, gestione dei dati relativi ai reclami)
7. Aspetti relazionali/comunicazionali del personale a contatto con l'utenza
8. Attenzione all'ambiente.

Nello specifico, il servizio di trasporto scolastico non è soggetto direttamente ad alcuno degli standard previsti per il trasporto pubblico locale, demandandone di fatto la definizione ed il grado di raggiungimento nell'ambito del Contratto di servizio. Nel testo in esame in realtà vengono solo enunciati in via qualitativa e generica una serie di indicatori riconducibili ad alcune delle categorie dei fattori di qualità sopra riportati (sicurezza: identificabilità del conducente, efficienza del mezzo; regolarità: orari, itinerari, numero di corse; comfort: pulizia interna ed esterna), sviluppando successivamente all'articolo "Inadempienze e penalità" per entrambi i contratti un lungo elenco di possibili "mancanze" e relative detrazioni applicabili dai Municipi, come se non fosse ammessa alcuna tolleranza sullo svolgimento del servizio.

Gli obiettivi quantitativi di qualità erogata vengono invece fissati come valori soglia nell'articolo "Premio di risultato", ma solamente per gli aspetti connessi alla regolarità ed alla puntualità delle corse, senza prendere in considerazione altri fattori di qualità che caratterizzano il servizio.

## **2.6 Strumenti di controllo operativo.**

I Contratti prevedono entrambi all'art. 18 l'istituzione di una Commissione di vigilanza composta, in conformità con la circolare del Segretario Generale n. 8448 del 10 aprile 2002, da cinque membri, di cui due rappresentanti del Comune, due membri di Trambus e 1 presidente nominato dall'amministrazione comunale. La Commissione svolge compiti di controllo relativamente alla corretta esecuzione del programma di attività da parte dei soggetti terzi, valuta eventuali proposte di modifica del contratto, dirime eventuali controversie, valuta i questionari di gradimento all'utenza, e valuta l'erogazione del premio annuo in funzione della qualità del servizio. L'Agenzia ha già avuto modo di osservare nella citata *Proposta sul contenuto minimo dei contratti di servizio* che la presenza di rappresentanti delle aziende è opportuna nel caso in cui le competenze di tale organo si limitino al controllo e al monitoraggio del contratto, per i vantaggi dell'esame in contraddittorio dei risultati dell'attività, mentre non lo è quando la stessa sia investita di funzioni di irrogazione di sanzioni o di soluzione di controversie. Nel caso in esame la Commissione avrebbe funzioni di risoluzione delle controversie solo in prima istanza (cfr. § 2.10).

Considerando l'onerosità, sia pure limitata, dell'istituzione delle Commissioni di vigilanza, l'Agenzia raccomanda l'istituzione di una unica Commissione per il Contratto A e per il Contratto B.

## ***2.7 Garanzie prestate dall'erogatore***

I due Contratti non prevedono la prestazione di una garanzia da parte di Trambus sotto forma di deposito cauzionale, al contrario di quanto contenuto nei precedenti contratti. La circostanza che l'art. 17 (p. 19) del Contratto A menzioni un deposito cauzionale disciplinato ad un successivo articolo fa ritenere la sua mancata previsione dovuta piuttosto ad una svista che ad una effettiva volontà di esclusione. L'Agenzia raccomanda pertanto l'inserimento di un nuovo articolo relativo al deposito cauzionale in entrambi i contratti, analogo a quello previsto nei Contratti precedentemente vigente.

## ***2.8 Sanzioni, penalità e previsione di revoca***

I due Contratti prevedono un articolato di sanzioni riferite a prestazioni precisamente individuate che il Comune applicherà a Trambus, la quale a sua volta si rivarrà sui corrispettivi riconosciuti alle imprese affidatarie del servizio (art. 17 nel Contratto A e B). Il sistema sanzionatorio è nel suo complesso efficace e dettagliato, salvo rimarcare la sua incongruenza con il sistema di riconoscimento del premio annuale come argomentato al precedente § 2.3.

## ***2.9 Risoluzione e recesso***

Opportunamente il Contratto prevede all'art. 19 la possibilità di recesso, oltre che per i motivi indicati all'art. 17, anche in caso di reiterate inadempienze degli obblighi contrattuali. La procedura non prevede un atto di messa in mora, con il quale l'ente locale contesta all'Azienda, sulla base delle valutazioni espresse dalla Commissione di Vigilanza, l'inadempienza riscontrata intimandole di rimuovere le cause dell'inadempimento entro un termine proporzionato alla gravità del medesimo.

## ***2.10 Modalità di risoluzione delle controversie***

Per la definizione delle controversie che dovessero insorgere nella interpretazione o nella esecuzione del contratto, lo schema ne affida la competenza in prima istanza alla citata Commissione di Vigilanza e in seconda istanza al Foro di Roma. L'Agenzia raccomanda invece il ricorso a meccanismi di conciliazione e arbitrato alternativi al ricorso al giudice.

## ***2.11 Modalità di modificazione del contratto nel corso della sua esecuzione***

I due Contratti non contengono una elencazione sufficientemente dettagliata delle ipotesi e dei presupposti in cui è possibile modificare e integrare il Contratto senza sottoporre nuovamente la bozza al vaglio degli organi competenti, Consiglio comunale o Giunta, a seconda dei casi.

## ***2.12 Obblighi informativi nei confronti degli utenti***

L'Agenzia ritiene opportuno che il ruolo di agenzia di Trambus possa estendersi a comprendere anche la verifica di obblighi di informazione in capo agli erogatori nei confronti dell'utenza.

### **3 Conclusioni e Raccomandazioni**

Alla luce dei rilievi mossi al contenuto dei due Contratti di servizio nelle pagine precedenti, l'Agenzia raccomanda che prima dell'approvazione degli stessi vengano definiti i seguenti elementi:

- a) premio annuale di qualità coerente con il sistema delle penalità;
- b) obiettivi di miglioramento collegati agli obiettivi quantitativi e qualitativi da indicare nella Carta dei Servizi;
- c) (re)introduzione dell'obbligo di deposito cauzionale;
- d) istituzione di una unica Commissione di vigilanza per i due Contratti;
- e) meccanismi di conciliazione e arbitrato per la risoluzione delle controversie;
- f) modalità di modificazione del contratto nel corso della sua esecuzione;
- g) obblighi d'informazione nei confronti degli utenti
- h) richiami relativi all'applicazione dei Contratti collettivi nazionali di lavoro delle ditte affidatarie del servizio al fine di assicurare una più efficace tutela degli utenti.

**Tav. 1 I contenuti minimi dei Contratti di servizio fra Comune di Roma e Trambus per il trasporto scolastico - Anni scolastici 2004-05, 2005-06 e 2006-07 e 2004-2005**

<b>Contenuti minimi previsti dall'Agenzia</b>	<b>Contratti di servizio Trambus</b>
1. Periodo di validità	Definito
2. Programma di esercizio e obiettivi quantitativi	Non definito nel contratto
3. Oneri finanziari a carico del Comune	Definiti
4. Definizione della struttura tariffaria	Non applicabile
5. Livelli qualitativi del servizio	Non definiti in forma specifica
6. Strumenti di controllo operativo	Definiti
7. Obblighi informativi verso organi di controllo e monitoraggio	Definiti
8. Modalità di modificazione del contratto nel corso della sua esecuzione	Non definite
9. Garanzie prestate dall'erogatore	Non definite
10. Previsione di revoca	Definita
11. Sanzioni e penalità	Definite, ma premio annuale di qualità da rendere coerente con il sistema delle penalità
12. Modalità di risoluzione delle controversie	Non previsto il ricorso a meccanismi di conciliazione e arbitrato
13. Garanzie a tutela degli utenti (Carta dei servizi)	Obiettivi di miglioramento collegati agli obiettivi quantitativi e qualitativi da indicare nella Carta dei Servizi
14. Obblighi informativi verso gli utenti	Non definiti

**Bernardo Pizzetti**

*Presidente*

**Federico Colosi**

*Vice Presidente*

**Sergio Migliorini**

*Consigliere*

 Via Cola di Rienzo 217 • 00192 Roma  
Telefono 06.367071 Fax 06.36707212  
[www.agenzia.roma.it](http://www.agenzia.roma.it)

*L'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali  
del Comune di Roma è stata istituita dal Consiglio Comunale  
con Deliberazione n. 39 del 14 marzo 2002*

Agenzia