



PARERE
sui Contratti di servizio
tra il Comune di Roma, Atac, Met.Ro. e Trambus
per la gestione dei servizi di trasporto pubblico locale
(Periodo 2005 –2011)

Settembre 2005

SOMMARIO

1	Premessa.....	3
2	I contenuti dei nuovi Contratti di servizio.....	3
2.1	Affidamento del servizio.....	3
2.2	Periodo di validità	4
2.3	Programmi di esercizio e dimensione di offerta dei servizi	5
2.4	Corrispettivi diretti e indiretti previsti dai nuovi contratti di servizio.....	5
2.5	Definizione della struttura della tariffa a carico dell'utenza	11
2.6	Livelli qualitativi del servizio ed obiettivi annuali di miglioramento	11
2.7	Strumenti di controllo operativo	12
2.8	Obblighi informativi verso organi di controllo e monitoraggio.....	13
2.9	Modalità di modificazione del contratto	13
2.10	Garanzie prestate dall'erogatore.....	13
2.11	Previsione di revoca. Risoluzione e recesso.....	13
2.12	Sanzioni e penalità	13
2.13	Modalità di risoluzione delle controversie.....	14
2.14	Garanzie a tutela degli utenti. Carta dei servizi	14
2.15	Obblighi informativi nei confronti degli utenti.....	14
2.16	Ulteriori punti di attenzione	18

1 Premessa

In aderenza ai compiti istituzionali che il Consiglio Comunale di Roma ha attribuito a questa Agenzia con la deliberazione C.C. n. 39 del 14 marzo 2002, sono stati esaminati gli schemi di deliberazione sottoposti alla Giunta Comunale aventi per oggetto:

- “Approvazione del Contratto di Servizio tra il Comune di Roma ed Atac s.p.a. per la gestione dei servizi di trasporto pubblico locale per il periodo 2005-2011
- “Approvazione del Contratto di Servizio tra il Comune di Roma, Met.Ro. ed Atac s.p.a. per la gestione dei servizi di trasporto pubblico locale di metropolitana per il periodo 2005-2011”
- “Approvazione del Contratto di Servizio tra il Comune di Roma, Trambus. ed Atac s.p.a. per la gestione dei servizi di trasporto pubblico locale di superficie per il periodo 2005-2011”

Il Parere è stato richiesto dal Dipartimento VII su incarico del Segretariato Generale ai sensi della procedura stabilita nella deliberazione del Consiglio Comunale n. 159 del 14 ottobre 1999 e viene reso alle Commissioni Consiliari Permanenti I e II.

L’Agenzia ha condotto un esame generale della nuova proposta di Contratto valutandone la congruenza rispetto agli indirizzi programmatici contenuti nella citata deliberazione C.C. n. 159/1999.

L’analisi del Contratto ha successivamente posto in evidenza le difformità riscontrate fra i contenuti dello stesso 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*)¹, nonché con le indicazioni già fornite dall’Agenzia in occasione delle modifiche intervenute sulle precedenti pattuizioni contrattuali.

2 I contenuti dei nuovi Contratti di servizio

Per semplicità espositiva, tutti i riferimenti e le annotazioni che seguono si riferiscono al Contratto Atac o comunque alle parti generali e comuni dei tre contratti; eventuali commenti specifici riferiti ad un determinato Contratto sono stati evidenziati esplicitamente.

2.1 Affidamento del servizio

Il modello di riforma del settore del Tpl, introdotto dal D.lgs. 19 novembre 1997, n. 422, è contraddistinto dalla presenza di forme di concorrenza per il mercato volte a favorire il processo di liberalizzazione del settore.

Uno degli elementi che qualificano il suddetto processo di riforma è l’affidamento del servizio e, in particolare, il ricorso alle procedure concorsuali (gare per il mercato).

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

Il contesto normativo relativo agli affidamenti dei servizi ha subito diverse mutazioni nel corso degli anni. Prima con l'approvazione di leggi che hanno rinviato il termine per l'espletamento delle gare (fissato originariamente dal D.lgs n. 422/97 al 31 dicembre 2003), poi con l'approvazione della normativa generale in materia di servizi pubblici locali, di cui all'art. 14 del Dl n. 326/2003, che ha modificato il testo unico degli enti locali e introdotto forme di affidamento diretto dei servizi (affidamenti in house), in ultimo con l'approvazione della Legge 15 dicembre 2004, n. 308 (meglio nota come "delega ambientale") che ha escluso definitivamente la possibilità di ricorrere a forme di affidamento diretto dei servizi nel settore del trasporto pubblico locale.

Per gli Enti Locali l'entrata in vigore della delega ambientale (avvenuta con la sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale il 27 dicembre 2004) comporta il venir meno della possibilità di scelta tra tre diverse modalità di affidamento dei servizi (gara per il servizio, gara per il socio privato, affidamento *in-house*) e l'obbligo, a partire dal 1° gennaio 2006, di ricorrere alle sole procedure concorrenziali di affidamento dei servizi di trasporto.

Nonostante questo ultimo passaggio legislativo, che ha chiaramente escluso l'affidamento diretto dei servizi di trasporto e la possibilità di ricorrere ad affidamenti *in-house*, si deve prendere atto che la scelta adottata da parte del Comune di Roma di ricorrere a forme di affidamento *in-house* è stata presa durante il periodo di validità delle norme contenute nell'art. 14 del DL 30 settembre 2003, n. 269 (tra il 30 settembre 2003 il 27 dicembre 2004) in particolare, con l'approvazione delle delibere n. 126 e 127 del 15 luglio 2004, relative rispettivamente all'affidamento dei servizi di Tpl per gli anni 2005 e 2011 e al riassetto del comparto della mobilità e del settore del Trasporto pubblico cittadino, nonché con la delibera n. 1009 del 22 dicembre 2004 che prevede l'approvazione dello Schema di Convenzione-quadro tra il Comune di Roma, ATAC S.p.A., Trambus S.p.A. e Met.Ro S.p.A. per la gestione dei servizi di trasporto pubblico locale per il periodo 1 gennaio 2005 - 31 dicembre 2011.

Si raccomanda pertanto (anche alla luce dei ricorsi alla Corte di giustizia europea e all'Antitrust annunciati dall'associazione che comprende le aziende di trasporto pubblico locale a capitale prevalentemente privato (Anav)) di integrare le premesse degli schemi di deliberazione in esame con tale ultimo passaggio legislativo (Legge 15 dicembre 2004, n. 308 (delega ambientale)) e con le conseguenti motivazioni che confermano il ricorso ad una procedura *in-house*.

2.2 Periodo di validità

L'argomento è trattato all'art. 2 (Durata). Lo stesso decorre dal 1/1/05 al 31/12/2011. La durata settennale prevista appare essere congruente sia rispetto ai dettami del D.lgs. n.422/1997 (massimo 9 anni) sia rispetto alla duplice esigenza di garantire da un lato un orizzonte di programmazione sufficientemente ampio e, dall'altro, di individuare un momento congruo nel tempo di verifica ed eventuale revisione contrattuale in cui considerare anche nuove occorrenze non prevedibili al momento della stipula.

E' inevitabile rimarcare che l'atto in oggetto viene posto all'approvazione ben otto mesi dopo l'inizio del periodo di riferimento, anziché alla fine di quello precedente l'attività che viene normata, come prassi corretta avrebbe richiesto. Peraltro, anche in base al D.lgs. 422/97 (art. 19, comma 1), i contratti di servizio devono essere stipulati prima dell'inizio

del loro periodo di validità. Ciò comporta una serie di conseguenze di non poco conto: si altera il significato di alcune prescrizioni che avevano natura incentivante per l'azienda e che invece si traducono semplicemente in riconoscimenti ex post (es: art.10 c.6); e viene meno il vincolo contrattuale di alcuni impegni che vengono fatti decorrere dal momento o dopo l'approvazione del contratto (es: art.16 c.3).

2.3 Programmi di esercizio e dimensione di offerta dei servizi

L'argomento è trattato all'art. 3 (Oggetto).

Le attività affidate in esclusiva ad ATAC sono:

1. La predisposizione di un'unica Carta dei Servizi (art.9)
2. La rilevazione della Customer Satisfaction (artt.4 e 7)
3. La predisposizione dei bandi di gara per l'acquisto del materiale rotabile (escluse le nuove linee metropolitane) (art.24)
4. La titolarità e la gestione operativa dei servizi di superficie aggiuntivi (art.10)
5. La pianificazione, programmazione e regolazione del servizio (art.11)
6. La commercializzazione dei servizi di TPL (art.12)
7. La responsabilità delle attività di informazione e assistenza alla clientela (art.15, 16 e 17)

Il Comune affida inoltre ad ATAC il monitoraggio ed il controllo dell'operato delle società Trambus e Met.Ro., nonché dei servizi di TPL aggiuntivi affidati mediante gara.

Il controllo consisterà nei seguenti aspetti:

1. rendicontazione e regolarità del servizio (artt.5 e 6)
2. qualità attesa e percepita (art.7);
3. qualità erogata (artt.8 e 21);
4. stato di conservazione e manutenzione del patrimonio (artt.19 e 26).

Per quanto attiene Met.Ro. (art.6), le prestazioni principali richieste riguardano appunto il servizio di trasporto pubblico di metropolitana, da effettuarsi secondo il "programma di esercizio" allegato al contratto e nel rispetto degli obiettivi e degli standard qualitativi. Come prestazioni accessorie (art.14) si segnalano le attività finalizzate alla massimizzazione dei passeggeri trasportati paganti ed alla limitazione del fenomeno dell'evasione tariffaria (per le quali è previsto un ulteriore corrispettivo in misura proporzionale ai risultati raggiunti).

Analoga formulazione per le prestazioni principali è prevista per Trambus (art.6), mentre in questo contratto le prestazioni accessorie (art.15) riguardano l'attività di sorveglianza delle corsie protette e riservate, la manutenzione ordinaria² delle stesse e relative pertinenze, nonché la realizzazione di nuove corsie riservate.

2.4 Corrispettivi diretti e indiretti previsti dai nuovi contratti di servizio

La natura bilaterale del Contratto di servizio tra Comune di Roma e Atac e trilaterale tra Comune di Roma, Atac e, rispettivamente, le società di produzione di trasporto

² Nel 2004 tale attività era stata affidata ad Atac.

metropolitano e su superficie, Metro e Trambus, comporta una complessa struttura dei trasferimenti tra questi tre soggetti e di sistemi incentivanti, con alcune partite di giro.

Per l'anno 2005, il Comune di Roma riconoscerà ad Atac 40 milioni di euro, oltre IVA per le attività previste nel Contratto di servizio (vedi par.2.3).

Per i contratti con gli attuali affidatari dei servizi di superficie aggiuntivi Atac riceverà dal Comune di Roma un corrispettivo chilometrico unitario di euro 2,0861 ed un corrispettivo di euro 5.760.000 oltre IVA per le prestazioni accessorie, fatto salvo quanto concerne l'attività degli ausiliari del traffico. L'ammontare complessivo pattuito risulta pari a 61 milioni di euro, oltre IVA (art. 10).

A fronte dell'affidamento ad Atac della funzione di "commercializzazione dei servizi di TPL" (art. 12), con l'obiettivo di incrementare il "volume degli spostamenti effettuati su mezzo pubblico, nonché l'incremento dei flussi di risorse derivanti dalle entrate tariffarie" (art. 12, c. 3) non viene applicato alcuno schema di incentivazione da parte del Comune, come invece avviene per le società di produzione Trambus e Metro che sono sottoposte a meccanismi di incentivazione dell'efficienza produttiva da parte del Comune e a incentivi sull'incremento dei ricavi da parte di Atac (art. 26 Metro e art. 29 Trambus). Tale asimmetria non appare del tutto comprensibile, pur riconoscendo che Atac è comunque sottoposta a forme di incentivazione basate però sulla qualità del servizio (art. 21).

La società Met.Ro. riceve dal Comune di Roma 50 milioni di Euro (+Iva) per l'offerta di 5,45 milioni di treni*km di servizio, con esclusione dei collegamenti da/ai depositi ed i fuori servizio, e da Atac 49 milioni di Euro (+Iva), che si impegna ad acquistare in via preventiva gli stessi chilometri di servizio.

La società Trambus riceve dal Comune di Roma 200 milioni di Euro, oltre IVA al 10% a fronte dell'erogazione del servizio base pari a 112,5 milioni di vetture-km, nel rispetto degli standard minimi di qualità definiti nel presente contratto. A sua volta, la società Atac riconosce a Trambus un corrispettivo di 173 milioni di Euro (+Iva), per l'acquisto in via preventiva degli stessi chilometri di servizio oggetto del contratto con il Comune di Roma.

I trasferimenti tra le varie società sono sintetizzati nella Tav. 1.

Tav. 1 – Sintesi dei corrispettivi diretti e indiretti previsti dai nuovi contratti di servizio

Società destinatarie del corrispettivo	Risorse (in milioni di euro al netto dell'Iva)		Impegni
	dal Comune	da Atac	
Trambus	200		Fornitura 112,5 milioni di vett-km annue (aggiornamento in base al tasso di inflazione programmata e al recupero di produttività)
		173	Fornitura posti-km (aggiornamento in base al tasso di inflazione programmata)
	Max 10		Grado raggiungimento standard di qualità
	15		Fornitura di prestazioni accessorie
	2		corrispettivo aggiuntivo per crescita ricavi superiore a quella attesa
Met.Ro	50		Fornitura 5,45 milioni di treni*km (aggiornamento in base al tasso di inflazione programmata)
		49	Fornitura posti-km (aggiornamento in base al tasso di inflazione programmata)
	Max 3		Grado raggiungimento standard di qualità
	2		Garantire la piena efficienza ed efficacia del sistema di controllo e di accesso dell'utenza alle banchine e limitare il fenomeno dell'evasione tariffaria
		1	Effettuare tramite proprio personale insieme a quello Atac le attività di controllo sul possesso dei titoli di viaggio
	2,725		Rimborso degli extracosti relativi al servizio di contingentamento degli accessi alle banchine per garantire l'ordine e la sicurezza
	2		corrispettivo aggiuntivo per crescita ricavi superiore a quella attesa
Atac	40		Attività istituzionali
	titolarità della vendita dei biglietti		Acquisto dei posti-km di Trambus e Met.Ro per un ammontare calcolato sull'offerta prevista nel 2005 pari a 223 milioni di euro (Iva)
	da definire		Agevolazioni tariffarie
	Max (-2)		Penalità mancato raggiungimento standard qualità
	63 (per il 2005, da rivedere per il futuro)		Gestione del procedimento concorsuale e dei contratti di servizio relativi ai servizi esternalizzati e per l'attività di controllo delle corsie riservate e/o protette

Il corrispettivo erogato dal Comune di Roma a Met.Ro. in funzione dei treni-chilometro di servizio offerti all'utenza, pari come si è detto a 5,45 milioni di treni*km nel 2005, è descritto nei dettagli nella Tav. 2, ripresa dal Contratto di servizio.

Tav. 2 -Treni-km e corrispettivo 2005 per la società Metro

	Linea A	Linea B	Totale
Treni-km di servizio	3.136.165	2.313.835	5.450.000
Corrispet./km medio (Euro/km)	9,174	9,174	9,174
Corrispettivo chilometrico totale	28.772.156	21.227.844	50.000.000

Per tutta la durata del contratto vengono prefissati gli obiettivi annuali di servizio in termini di treni-km. Tali obiettivi prevedono incrementi annuali molto variabili per i primi quattro anni (Tav. 3) e costanti negli ultimi anni (evidentemente legati all'entrata in funzione di nuovi treni a parità di frequenza). I corrispettivi annuali sono aggiornati a partire dall'anno 2006, entro il 30 settembre di ciascun anno in base ad un meccanismo di tipo *price cap*, o più propriamente di *subsidy cap* – posto che l'oggetto del “cap” o “tetto” non sono i prezzi, ma i corrispettivi (trasferimenti o *subsidy*) alle imprese –, introdotto nell'ordinamento giuridico italiano dall'articolo 2 della legge 14 Novembre 1995, n. 481 (legge istitutiva delle Autorità amministrative indipendenti). I chilometri aggiuntivi a quelli previsti non danno luogo ad alcun pagamento.

Tav. 3 – Corrispettivi medi, km annui e obiettivi di incremento per gli anni di durata del Contratto di servizio tra Comune di Roma – Metro - Atac

Anno	Obiettivo incremento rispetto 2004 Treni-km annui di servizio	Totale Treni km (base+incremento)	Corrispet./km medio (Euro/km)*	valore del recupero di efficienza (= X)
2005	0	5.450.000	9,174	-
2006	200.000	5.650.000	8,850	0,0354
2007	250.000	5.700.000	8,772	0,0088
2008	500.000	5.950.000	8,403	0,0420
2009	500.000	5.950.000	8,403	0,0000
2010	500.000	5.950.000	8,403	0,0000
2011	500.000	5.950.000	8,403	0,0000

(*) al netto dell'indicizzazione.

La formula di aggiornamento dei corrispettivi unitari di Met.Ro. (erogati dal Comune) contenuta nel Contratto è la seguente:

$$C_t = (C_{t-1} + (C_{t-1} * 0,45 * 2 * I_t)) * (KM_{t-1} / KM_t)$$

Dove:

C_t = Corrispettivo chilometrico dell'anno

C_{t-1} = Corrispettivo chilometrico dell'anno precedente

0,45 = Quota dei costi diversi dal costo del lavoro

2 = Parametro di conversione costo convenzionali/corrispettivo

I_t = Tasso programmato d'inflazione per l'anno (previsto dal DPEF)

KM_t = Treni*chilometro annui totali (tabella comma 6) dell'anno

KM_{t-1} = Treni*chilometro annui totali (tabella comma 6) dell'anno precedente

KM_{t-1}/KM_t = Fattore di riduzione per aumento di produttività

Una descrizione più dettagliata del meccanismo, peraltro lo stesso applicato ai corrispettivi unitari di Trambus, è più avanti sviluppata.

Il corrispettivo erogato dal Comune di Roma a Trambus in funzione delle vetture-chilometro di servizio offerti all'utenza, pari come si è detto a poco meno di 113 milioni di vetture*km nel 2005, è descritto nei dettagli nella Tav. 4, ripresa in parte dal Contratto di servizio. Per tutta la durata del contratto vengono prefissati gli obiettivi annuali di servizio in termini di vetture-km. Tali obiettivi prevedono incrementi annuali mediamente dell'1% per tutta la durata del contratto (Tav. 4).

Tav. 4 – Corrispettivi medi, km annui di servizio e obiettivi di incremento per gli anni di durata del Contratto di servizio tra Comune di Roma – Trambus - Atac

Anno	Obiettivo incremento su 2004 (Vett.-Km annue di servizio)	Vetture-km totali annue	Corrispettivo/km medio (Euro/km)* Medio	valore del recupero di efficienza (= X)
2005	450.000	112.950.000	1,771	-
2006	1.450.000	113.950.000	1,755	0,009
2007	2.550.000	115.050.000	1,738	0,010
2008	3.650.000	116.150.000	1,722	0,009
2009	4.750.000	117.250.000	1,706	0,009
2010	5.850.000	118.350.000	1,690	0,009
2011	7.000.000	119.500.000	1,673	0,010

(*) al netto dell'indicizzazione.

Anche nel caso di Trambus è previsto un aggiornamento del corrispettivo annuale sulla base di un meccanismo di tipo *subsidy cap* descritto dalla seguente formula:

$$C_t = (C_{t-1} + (C_{t-1} * 0,3 * 1,865 * I_t)) * (KM_{t-1} / KM_t)$$

Dove:

C_t = Corrispettivo chilometrico dell'anno

C_{t-1} = Corrispettivo chilometrico dell'anno precedente

$0,3$ = Quota dei costi diversi dal costo del lavoro

$1,865$ = Parametro di conversione costo convenzionali/corrispettivo

I_t = Tasso programmato d'inflazione per l'anno (previsto dal DPEF)

KM_t = Vetture*chilometro annui totali (tabella comma 7) dell'anno

KM_{t-1} = Vetture*chilometro annui totali (tabella comma 7) dell'anno precedente

KM_{t-1}/KM_t = Fattore di riduzione per aumento di produttività

Il sistema di aggiornamento e di incentivazione applicato alle società di produzione merita una descrizione più approfondita, anche al fine di poterne apprezzare l'efficacia. Si tratta di un meccanismo del tipo *subsidy cap* che prevede un aggiustamento del corrispettivo unitario (per km) in funzione del tasso di inflazione³ applicato solo alla quota parte che va a copertura dei costi soggetti al controllo dell'impresa. Viene invece esclusa dall'indicizzazione al costo della vita la quota del corrispettivo a copertura dei costi del lavoro per ciascuna società, che rimane costante per il periodo di applicazione del contratto collettivo di lavoro e la cui variazione è peraltro indipendente dalle scelte gestionali dell'impresa. La quota dei costi diversi dal lavoro è pari al 45% per Met.Ro. e al 30% per Trambus. Inoltre, poiché il corrispettivo riconosciuto dal Comune oggetto del meccanismo incentivante costituisce solo una parte dei contributi totali che ricevono le due società di produzione, ovvero essi coprono solo una parte dei loro costi totali, la formula prevede un fattore di correzione pari rispettivamente a 2 e 1,865, corrispondente al rapporto tra il corrispettivo del Comune e quello di Atac per ciascuna società.

Alla stessa quota dei costi che può essere controllata dalle politiche gestionali dell'impresa viene applicato nella formula un fattore di riduzione per aumento di produttività calcolato per ogni anno come rapporto tra la produzione di servizio prevista nell'anno precedente su quella corrente. Tale rapporto, come si evince dalle Tav. 3 e 4 riferite rispettivamente a Met.Ro. e Trambus, è sempre inferiore all'unità posto che il Contratto prevede obiettivi di incremento annuale della produzione di servizio. Pertanto moltiplicare il corrispettivo unitario (indicizzato) per tale fattore significa ridurne l'importo. Il valore evidenziato nell'ultima colonna delle tavv. 3 e 4⁴ può pertanto considerarsi il valore del recupero di efficienza imposto alle società, ovvero il valore della X nella più nota formulazione del meccanismo *subsidy cap*:

$$C = C_{t-1} + I_t - X$$

Dove

³ In base alla normativa di settore (d.lgs 422/97), i corrispettivi possono essere incrementati in misura non maggiore del tasso programmato di inflazione, salvo l'eventuale recupero delle differenze in caso di rilevante scostamento dal tasso effettivo di inflazione, a parità di offerta di trasporto.

⁴ Complemento a 1 di KM_{t-1}/KM_t .

C_t = Corrispettivo chilometrico dell'anno

C_{t-1} = Corrispettivo chilometrico dell'anno precedente

I_t = Tasso programmato d'inflazione per l'anno

X = recupero di efficienza da calcolare come percentuale sui costi

La formulazione del valore del recupero di efficienza in funzione delle variazioni produttive è tipica dei settori contrassegnati da economie di scala. La sua adozione nel Contratto in esame appare pertanto assai opportuna ed anche innovativa nel panorama dei Contratti di servizio vigenti in Italia (almeno a quanto risulta da alcune indagini sui contratti di servizio condotte dall'Agenzia nel 2004), considerato che anche in base a nostre evidenze il settore del trasporto pubblico, ed in particolare di superficie, risulta caratterizzato da costi decrescenti all'aumentare della produzione. Non si dispone invece di elementi di costo per entrambe le società tali da poter desumere (ad esempio, dall'andamento storico) quale sia l'elasticità dei costi alla produzione e pertanto l'adeguatezza del valore assegnato al fattore di recupero della produttività.

Nel complesso, comunque i valori delle X evidenziati nella tavole 3 e 4 appaiono modesti e suscettibili di ulteriori incrementi.

2.5 Definizione della struttura della tariffa a carico dell'utenza

La struttura tariffaria a carico dell'utenza non è oggetto del Contratto in esame, in quanto sottratta alla competenza esclusiva del Comune e dell'azienda.

Per quanto attiene la commercializzazione dei servizi di TPL (art.12), l'incremento dei titoli di viaggio venduti potrebbe essere ottenuto anche attraverso la vendita di "pacchetti" di titoli di viaggio a prezzi scontati a società, enti ed istituzioni operanti nel Comune di Roma.

Lo stesso obiettivo potrà essere perseguito anche attraverso l'aumento delle opzioni tariffarie da offrire alla clientela indifferenziata (integrando opportunamente l'art.13, c.2, lett.b).

2.6 Livelli qualitativi del servizio ed obiettivi annuali di miglioramento

L'argomento è trattato agli artt.4 (Verifica e gestione operativa dei contratti di servizio), 5 (Monitoraggio per la rendicontazione dei servizi di superficie), 6 (Monitoraggio per la rendicontazione dei servizi di metropolitana), 7 (Qualità attesa e percepita) e 8 (Qualità erogata), con relativo allegato 1.

Per quanto riguarda la verifica sulla quantità di servizio in termini di volume e di regolarità delle corse, questa viene affidata ad Atac.

La precedente formulazione contrattuale prevedeva che qualora non venisse raggiunto almeno l'80% dell'obiettivo di miglioramento per la **regolarità di esercizio** (il cui indicatore e le modalità di misura erano state definite in sede contrattuale) ci sarebbe stata l'applicazione di una penale nella misura stabilita dall'Amministrazione, sentito il Comitato tecnico; l'attuale schema rimanda invece la definizione di tale indicatore (come anche degli altri) in fase di elaborazione di un Disciplinare tecnico da approvare

successivamente in sede di Comitato Paritetico (vd. artt.17 Met.Ro. e 18 Trambus). Ciò in parte contraddice i contenuti dell'allegato 2 dei contratti con Met.Ro. e Trambus, dove viene invece dettagliatamente illustrata la metodologia per il suo calcolo.

Con riguardo al monitoraggio della **qualità percepita** (art.7), la precedente formulazione contrattuale prevedeva un indice sintetico utilizzato per l'eventuale riconoscimento di incentivi calcolato come valore medio ponderato tra l'Indice di *Customer Satisfaction* (ICS) Atac linee metropolitane (peso 1/3) e l'ICS Atac servizi di superficie (peso 2/3); l'attuale schema rimanda invece la definizione di tale indicatore in fase di elaborazione di un Disciplinare tecnico da approvare successivamente in sede di Comitato Paritetico (vd. artt.17 Met.Ro. e 18 Trambus).

Infine anche per tutti gli altri indicatori relativi alla **qualità erogata** (art.8), si continua a rimandare la definizione degli indicatori e la metodologia per loro misurazione in sede di Comitato Paritetico, così come i livelli standard (obiettivi di qualità) di ciascun indicatore (vd. artt.21 Atac, 17 Met.Ro. e 18 Trambus).

Come già osservato nei precedenti pareri dell'Agenzia, risulterebbe incompleto un contratto privo della specificazione dei fattori di qualità, dei relativi indicatori (basterebbe far riferimento ai contenuti della norma UNI EN 13816/2002 e comunque alla vasta gamma di indicatori ricavabili dall'analisi delle principali Carte dei servizi della mobilità a livello nazionale) e degli standard da raggiungere, con grave nocumento della trasparenza, nonché della funzione di indirizzo propria dell'Amministrazione.

Si rammenta, infine, che il Consiglio Comunale, con deliberazione n. 39/2002, ha affidato all'Agenzia il compito di verificare le modalità di erogazione dei servizi nei confronti dei soggetti gestori definiti dai rispettivi contratti di servizio, definendo gli standard di qualità e il loro monitoraggio, attività già ampiamente svolta per ciò che riguarda il servizio di trasporto metropolitano, i cui indici di qualità erogata possono essere facilmente mutuati nei contratti in oggetto.

2.7 Strumenti di controllo operativo

Oltre agli obblighi informativi derivanti dal nuovo assetto di *governance* del Comune di Roma recepito nelle modifiche statutarie delle tre società, l'argomento è trattato agli artt. 22 (Documentazione) e 27 (Comitato paritetico di vigilanza e Commissione per la sicurezza).

Il Contratto prevede l'istituzione di un Comitato composto, in conformità con la circolare del Segretario Generale del Comune di Roma prot. n. 8448 del 10 aprile 2002, da cinque membri, di cui due rappresentanti del Comune (VII e XV Dip.), due rappresentanti della società ed un Presidente nominato di comune accordo tra le parti; si avvarrà inoltre di un organo tecnico per la gestione operativa. Il Comitato ha il compito di svolgere tutte le funzioni previste nel contratto e fornire valutazioni in ordine alla sua esecuzione.

Sono numerosi ed importanti gli aspetti contrattuali che vengono rimandati ad una successiva e puntuale definizione nell'ambito del Comitato: in particolare l'attribuzione a tale organo dell'onere della determinazione degli standard di qualità erogata e il conseguente ammontare delle penali da applicare ad Atac, sottrae al Contratto la natura di

documento di regolazione in sé completo ed esaustivo di tutti gli oneri finanziari a carico delle parti, introducendo nel rapporto tra Comune e impresa elementi di incertezza e incompletezza.

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.

Si raccomanda, pertanto, di ridefinire in tal senso le funzioni del Comitato paritetico.

2.8 Obblighi informativi verso organi di controllo e monitoraggio

Oltre al reporting economico/finanziario previsto nell'ambito della *governance* del gruppo Comune di Roma, sono numerosi gli articoli che impongono ad Atac la trasmissione periodica al Comune di Roma di relazioni e report sui vari aspetti contrattuali.

Lo stesso Comitato paritetico è chiamato a predisporre annualmente una relazione dettagliata dell'attività svolta da inviare agli organi competenti (il precedente contratto individuava esplicitamente il Consiglio Comunale).

Manca, in tal senso, la previsione di una contestuale e specifica trasmissione di atti e documenti all'Agenzia.

2.9 Modalità di modificazione del contratto

Non è prevista alcuna modalità di modificazione del contratto.

2.10 Garanzie prestate dall'erogatore

Non è prevista alcuna forma di garanzia, se non quella indirettamente derivante dall'assetto proprietario.

2.11 Previsione di revoca. Risoluzione e recesso

Non è prevista alcuna forma di risoluzione e recesso contrattuale.

2.12 Sanzioni e penalità

L'argomento è trattato in via specifica all'art. 21 (Penalità per il mancato raggiungimento degli standard di qualità), anche se sono numerosi gli articoli contrattuali che prevedono l'applicazione di sanzioni pecuniarie in caso di ritardata presentazione di documentazione o inizio attività.

Per il contratto con Met.Ro. (art.13) e Trambus (art.14) viene invece definito un sistema Bonus/Malus di premi, dove per ogni indicatore e relativo standard viene associata, in caso di raggiungimento o meno, una percentuale dell'integrazione, fino ad un importo massimo prestabilito.

Oltre a quanto già osservato nel par.2.6, la previsione di un limite massimo per l'importo delle penali relativamente ai livelli di qualità del servizio non rappresenta un forte ed

efficace deterrente nei confronti delle società. Più opportuna sembrerebbe una formulazione che fissi l'applicazione di penalità in misura proporzionale al grado di scostamento negativo rispetto allo standard fissato.

2.13 Modalità di risoluzione delle controversie

L'argomento è trattato all'art. 30 (Controversie tra le parti). Per la definizione delle controversie che dovessero insorgere nella interpretazione o nella esecuzione del contratto, si afferma che le parti riconoscono come criterio preferenziale la via amichevole.

Nel caso in cui il tentativo fallisse, è previsto il ricorso all'arbitrato irritale; tale previsione è in linea con le raccomandazioni generali fornite dall'Agenzia in ordine al contenuto minimo dei Contratti di servizio.

2.14 Garanzie a tutela degli utenti. Carta dei servizi

L'argomento è trattato all'art. 9 (Carta dei servizi), dove ne viene affidata la redazione in esclusiva ad ATAC. Nel comma 2 si demanda al Comitato paritetico la definizione dei contenuti che dovranno essere "coerenti con gli obiettivi di qualità erogata e percepita definiti nei contratti di servizio e negli eventuali relativi disciplinari".

L'Agenzia ha più volte segnalato nei suoi precedenti pareri la mancata adozione della Carta dei Servizi in corrispondenza della stipula del relativo contratto. Tale assenza appare ancora più ingiustificata alla luce del richiamo (art. 21 – Penalità per il mancato raggiungimento degli standard di qualità) che il raggiungimento del livello standard di ogni indicatore rappresenta l'obiettivo di qualità, obiettivo a sua volta recepito nella Carta dei servizi.

Si evidenzia, inoltre, che l'esperienza maturata nel settore del trasporto pubblico locale da parte di ATAC avrebbe consentito agevolmente la redazione della Carta contestualmente al Contratto.

Il comma 3 del citato art. 9 prevede l'indicazione nella Carta dei servizi, per ciascun indicatore, degli obiettivi per l'anno corrente. Al fine di garantire la trasparenza nonché una informazione alla clientela quanto più completa, l'Agenzia raccomanda l'inserimento contestuale per ciascun indicatore anche degli obiettivi dichiarati e raggiunti dell'anno precedente.

2.15 Obblighi informativi nei confronti degli utenti

I Rapporti con l'utenza sono attribuiti dal contratto all'ATAC (art. 15) e disciplinati dall'art. 16 per quanto riguarda l'informazione sui servizi presso i capolinea, fermate e stazioni della metropolitana e dall'art. 17 per quanto riguarda più in generale l'assistenza.

L'Agenzia ha più volte ribadito l'importanza che l'aspetto informativo riveste nell'accrescere la fiducia e la collaborazione dei cittadini nei confronti delle istituzioni.

Nel citato Parere sul contenuto minimo dei Contratti di servizio è sollecitata l'introduzione nei Contratti di servizio, di obblighi informativi a carico degli erogatori nei confronti degli utenti al fine di ottenere una partecipazione più informata e consapevole alla fruizione del

servizio da parte degli utenti. In un precedente documento, l’Agenzia⁵ aveva inoltre specificato le modalità con cui tali condizioni possono essere pubblicizzate, fornendo peraltro indicazioni operative ad alcune società del Gruppo Comune di Roma, tra le quali ATAC.

Il comma 2 del sopraccitato art. 17 prevede per ciascuna fermata di superficie la presenza di dati relativi al numero della linea, le fermate servite, l’orario di prima e ultima corsa e i giorni di esercizio. Il successivo comma 3 impegna l’ATAC a presentare al Comune di Roma entro il 31/03/05 (termine peraltro ampiamente scaduto) una proposta di integrazione delle informazioni riguardante, in prima istanza, le linee esatte e quelle notturne. In sostanza si tratta di aggiungere l’orario di passaggio atteso articolato in funzione dei giorni di servizio nonché le informazioni relative alle rivendite di titoli di viaggio più vicine. Al comma 4 viene demandato il piano temporale di realizzazione delle integrazioni limitatamente però alle rivendite (100% di fermate delle linee esatte e notturne entro il 2007).

Tale previsione, a parere dell’Agenzia, appare non congruente con gli obiettivi minimi di informazione alla clientela. In primo luogo la sperimentazione dovrebbe non già riguardare le linee esatte che, per la loro peculiare programmazione, dovrebbero di per sé stesse garantire puntualità e una corretta informazione dei passaggi alle paline. Inoltre l’indicazione delle rivendite in corrispondenza delle fermate delle linee notturne appare singolare in quanto gli esercizi commerciali sono chiusi e negli autobus è sempre presente un addetto per la vendita dei biglietti.

Sarebbe più opportuno, invece, programmare una sperimentazione su un cospicuo numero di linee urbane a medio tragitto, non particolarmente soggette a mutevoli condizioni di traffico, attraverso l’indicazione puntuale delle seguenti informazioni così come proposto nel parere dell’Agenzia del dicembre 2002 (vedi nota 3):

Informazione di fermata – frequenza BUS

In corrispondenza delle paline di fermata, mediante prisma porta orari o altro sistema equivalente, dovrà essere riportata la frequenza di partenza dai capolinea per fascia oraria, rispettivamente per i giorni feriali, semifestivi e festivi. Dovrà inoltre essere evidenziato il numero verde Atac.

Informazione di fermata – rivendite BUS

In corrispondenza delle fermate dovranno essere riportati gli indirizzi delle rivendite titoli di viaggio più vicine alla fermata stessa.

In via sperimentale, tale informazione dovrà essere resa disponibile, anche su mappa di zona, almeno in corrispondenza di tutte le fermate bus dotate di pensilina.

Informazione interni – calendario pulizia BUS

Le frequenze di pulizia - indicate nella Carta dei Servizi Atac - dei veicoli (interna ed esterna) dovranno essere adeguatamente pubblicizzate su tutti i cartelli indicatori delle norme e condizioni di trasporto presenti sull’intero parco.

⁵ “Pubblicizzazione degli obblighi delle aziende erogatrici di servizi pubblici nei confronti degli utenti”, dicembre 2002.

La tipologia di informazioni riguardante il trasporto metropolitano è disciplinato dal comma 6 dell'art. 17 che prevede, in ciascuna stazione, l'indicazione degli orari di servizio e delle frequenze per fascia oraria, una mappa schematica della rete di TPL. In coerenza con quanto appena suggerito per il trasporto di superficie si evidenzia la necessità di aggiungere informazioni relative a:

Informazione nelle stazioni – rivendite BUS/ METRO

In corrispondenza delle stazioni metro dovranno essere riportati gli indirizzi delle rivendite titoli di viaggio più vicine alla fermata stessa.

In via sperimentale, tale informazione dovrà essere resa disponibile, anche su mappa di zona, in tutte le stazioni metro.

Informazione interni – calendario pulizia METRO

Le frequenze di pulizia - indicate nella Carta dei Servizi Atac - dei veicoli (interna ed esterna) e delle stazioni dovranno essere adeguatamente pubblicizzate su tutti i cartelli indicatori delle norme e condizioni di trasporto presenti rispettivamente all'interno delle vetture e delle stazioni.

Il contenuto e le modalità con le quali sono gestite le attività di informazione ed assistenza sono regolate dal successivo art. 17. Il primo comma indica sommariamente quali saranno i canali utilizzati ovvero il sito internet, la radio digitale, il sistema video a bordo dei mezzi di superficie e delle metropolitane, il numero verde, lo sportello dedicato, il fax e altri non meglio specificati mezzi ritenuti “util[i] e opportun[i] per una corretta ed estesa comunicazione”.

A tal proposito si evidenzia che per nessuno di tali canali vengono previsti standard di qualità e un sistema di incentivi/penali. Poiché per due di questi, il numero verde e il sito internet, l'Agenzia ha prodotto specifici studi⁶ sottolineando la necessità di prevedere appositi indicatori per misurare le performance, appare utile almeno per i principali suggerirne l'adozione all'interno del contratto di servizio.

Più specificatamente per quanto riguarda il numero verde:

Indicatore	Standard tendenziale da raggiungere
Accessibilità da cellulare e fuori distretto di Roma	Piena accessibilità del numero verde sia da cellulare che da fuori distretto di Roma
Esito del tentativo di contatto telefonico	100% di contatto avvenuto (ovvero in nessun caso si deve trovare la linea occupata)
Tempi di risposta	95% entro i 20 secondi dalla chiamata
Tempi di attesa per la risposta dell'operatore	95% entro i 20 secondi dalla risposta del disco automatico

⁶ “Analisi dei servizi di contact center nel Comune di Roma”, Aprile 2004 e Agosto 2005; “Analisi e valutazione dei canali web delle aziende di servizio pubblico della città di Roma” Luglio 2005.

Al fine di istituire un adeguato sistema di incentivi/penali occorre prevedere l'invio da parte dell'ATAC al Comune di Roma di un report trimestrale sull'andamento delle chiamate al numero verde con l'indicazione puntuale dei valori per ciascun indicatore.

Per quanto concerne il sito internet:

Indicatore	Standard tendenziale da raggiungere
Accesso alle informazioni	Presenza di indicazioni sull'ubicazione fisica degli uffici/sportelli e dei relativi orari di apertura
	Presenza di telefono e/o e-mail dei responsabili dei processi e/o dei servizi
Servizi interattivi	Possibilità di segnalare anomalie nel trasporto in tempo reale
	Segnalazioni delle variazioni dei percorsi e degli scioperi (informazioni fornite in tempo reale)
	Acquisto degli abbonamenti
	Informazioni sugli orari dei mezzi pubblici alle fermate (informazioni fornite in tempo reale)
	Calcolo del percorso - itinerario consigliato
Trasporto dei Disabili	Informazioni su autobus accessibili (percorsi, orari, ecc)
	Prenotazione on line del trasporto a prenotazione
	Iscrizione on line al servizio di trasporto scolastico
Assistenza alla clientela	Informazioni generali sulle condizioni contrattuali
	Informazioni sulla carta dei servizi
	Pagina/e informative relative al servizio clientela
Partecipazione dei cittadini	Possibilità di inviare suggerimenti, segnalazioni e reclami
	Presenza di questionari per la valutazione del servizio

Anche in questo caso è opportuno prevedere un apposito sistema di incentivi/penali per il raggiungimento e il mantenimento nel tempo degli obiettivi di qualità.

Per quanto concerne la gestione dei reclami, il comma 2 dell'art. 17 specifica che nella Carta dei servizi saranno indicati i tempi di risposta e le procedure anche per quanto riguarda i "tempi di risposta ad ATAC da parte delle società di gestione dei servizi di trasporto". Inoltre il comma 6 prevede l'impegno a trasmettere trimestralmente al Comune di Roma una relazione sull'andamento dell'attività di gestione dei reclami, demandandone al Comitato paritetico la definizione della struttura.

A giudizio dell'Agenzia tali previsioni non sono congruenti con quanto stabilito dal nuovo "Regolamento per la gestione ed il trattamento dei reclami, delle segnalazioni e dei suggerimenti nel Comune di Roma" approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 136 del 16 giugno 2005.

Il succitato Regolamento all'art. 1, comma 6 stabilisce che i contratti di servizio devono prevedere "specifiche clausole che impongono alle aziende l'adozione almeno degli stessi standard di qualità dei servizi previsti per il Comune di Roma". Pertanto si raccomanda di uniformare il contenuto dell'art. 17, comma 2, inserendo una specifica menzione riguardante:

1. le modalità con le quali è possibile inviare i reclami, nonché l'identificazione degli uffici all'uopo preposti;

2. l'obbligo di rilasciare al cittadino una ricevuta con l'indicazione della data entro la quale sarà data risposta e i rimedi esperibili in caso di inerzia;
3. il rispetto dei tempi di risposta, quantificati in giorni 30 (trenta) decorrenti dalla data di presentazione del reclamo;
4. l'obbligo, nel caso di prolungamenti nell'evasione della risposta che vadano oltre i 30 (trenta) giorni, di comunicare al cittadino proponente il reclamo un riscontro contenente: data e luogo, indicazioni dell'avvenuta ricezione del reclamo, previsione dei tempi per la risoluzione del reclamo con annesse motivazioni per giustificare il ritardo, identificazione della struttura competente;
5. la previsione di adeguate forme di ristoro nel caso di mancata risposta entro i tempi pattuiti.

Per quanto concerne il contenuto del comma 6 dell'art. 17, occorre specificare che la relazione trimestrale dovrà essere inviata oltre che al Comune di Roma anche all'Agenzia in quanto ad essa, a mente dell'art. 7 del Regolamento reclami, è stata attribuita la facoltà di effettuare propri monitoraggi sull'andamento dei reclami relativi alle aziende.

Inoltre, per quanto appena scritto, non appare giustificabile demandare la definizione della struttura del report al Comitato paritetico, ma prevedere già nel contratto di servizio i principali contenuti che dovranno riguardare almeno:

1. l'indicazione delle tipologie di comunicazioni ricevute (reclami, suggerimenti, segnalazioni);
2. gli argomenti oggetto delle comunicazioni;
3. le modalità con le quali il cittadino ha comunicato con l'azienda;
4. la quantità di reclami ricevuti ed evasi con l'indicazione dei tempi;
5. l'esito dei reclami.

2.16 Ulteriori punti di attenzione

Oltre ai rilievi formulati circa i contenuti minimi che un contratto deve prevedere, si ritiene di dover evidenziare anche i seguenti aspetti:

- A. Appare carente di motivazione la modifica della Convenzione-quadro e della deliberazione G.C. n.1009/2004 che trasferisce dal Comune ad Atac la titolarità della aggiudicazione della gara (e non solo della gestione del successivo contratto) relativa ai 26,5 milioni di vetture-chilometro.
- B. Vanno modificati, in relazione alla situazione attuale, i nominativi dei rappresentanti del Comune e delle società chiamati alla firma dei contratti.
- C. Si raccomanda di inserire uno specifico obiettivo circa l'incremento delle fermate di superficie dotate di pensilina.
- D. Ai punti 8 delle premesse dei Contratti con Met.Ro. e Trambus viene affermato che il corrispettivo del primo anno è stato calcolato sulla base dei costi industriali a preventivo nel 2004; considerato che si dispone già dei dati a consuntivo appare necessario, previa verifica di congruità, riferirsi a questi.

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

*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