

OSSERVAZIONI ALLA PROPOSTA DI PTRS AD INIZIATIVA DELLA GIUNTA REGIONALE

Al Presidente e ai componenti della Giunta e del Consiglio regionale Confindustria Marche ribadisce viva preoccupazione per il futuro del TPL della Regione Marche e delle aziende che in essa operano, con professionalità, efficacia ed efficienza da un lunghissimo ordine di anni.

L'approvazione del PTRS è un passaggio determinante per inquadrare il futuro del TPL in Regione e conseguentemente delle aziende che lo erogano. E' pregiudiziale ad ogni considerazione in merito il riconoscimento che il servizio nelle Marche viene attualmente svolto ad un costo che è il più basso d'Italia (vede tabella di ripartizione per il Fondo Nazionale per il TPL), con una vetustà degli autobus tra le più basse d'Italia, nonché con tariffe dei titoli di viaggio inferiori a quelle praticate in altre regioni. Il sistema marchigiano ha già subito un pesante taglio di servizi di circa il 9% nell'ultimo anno. Ciò ha creato notevoli disservizi ai cittadini e notevoli problematiche ai bilanci aziendali, quindi è incomprensibile che si pensi ancora d'intervenire con tagli sui servizi minimi, già peraltro carenti, e che rappresentano l'insopprimibile necessità del diritto di mobilità dei cittadini.

Confindustria Marche ritiene che il modello marchigiano del TPL sia motivo di vanto per la Regione Marche e che vada speso in tutte le sedi istituzionali per ottenere un giusto ed equo adeguamento della quota di trasferimento del FNT da parte dello Stato. In sede di approvazione della Legge Regionale 6 del 2013, la Scrivente ribadiva la validità, l'efficacia e l'efficienza degli ambiti territoriali ottimali dei servizi, coincidenti con gli attuali 5 bacini di traffico provinciali e, quindi, il ruolo di Ente appaltante-affidante in capo alle singole Province. Peraltro tale riserva è sancita dalla legge statale (spending review)

che conferma in capo alle Province le competenze in materia di scuola, strade e trasporti. Nel programma in oggetto si stabilisce che la parte regolatoria del bando di gara non è modificabile dalle Province. Questa prescrizione è contraria al principio che le Amministrazioni che bandiscono le gare provvedano a definire anche il contenuto della lex specialis. Tale disposizione, ricordando anche l'immutata validità del TUEL e della L. 95/2012, amplifica ulteriormente la già dubbia legittimità delle prescrizioni della L.R. 6/2013 circa l'obbligo delle Amministrazioni di adeguarsi allo schema di bando elaborato dalla Regione Marche, vietando addirittura ogni modifica alla parte regolatoria del bando ed andando ad interferire definitivamente con gli autonomi ed insopprimibili poteri discrezionali per l'affidamento dei servizi.

Al punto 7.1 del PTRS si legge che "il servizio che sarà contrattualizzato sarà costituito come somma del Modulo Base ed uno o più Moduli Incrementali " e che questi ultimi saranno individuati in base alle risorse disponibili.

A nostro parere l'individuazione dei servizi minimi dovrebbe nascere da un'analisi oggettiva dalle esigenze del territorio e poi correlata alle risorse disponibili e non il contrario come potrebbe apparire.

Pertanto, in sede di offerta, i concorrenti dovrebbero presentare una proposta economica in grado di tenere conto delle eventuali variazioni della produzione chilometrica. E' evidente, quindi, che la produzione chilometrica posta a gara non è esattamente quantificabile, derivandone la possibile indeterminatezza dell'oggetto del bando e, pertanto, la sua illegittimità, così come è vero che i concorrenti potrebbero essere costretti a presentare una offerta condizionata al verificarsi dell'aumento o della diminuzione annuale delle risorse destinate al TPL, configurandosi, in questo caso, la inammissibilità dell'offerta stessa in quanto l'offerta condizionata non è ammessa, anche se essa non deriverebbe dalla volontà dei concorrenti. La possibile indeterminatezza della produzione chilometrica messa a gara potrebbe produrre altresì un effetto distorsivo

sull'esito finale della gara in quanto le offerte dipenderebbero solo dall'alea che ciascun concorrente fosse disposto a sopportare: "I bandi di gara si palesano lesivi dei principi generali in materia di appalti quando c'è la concreta impossibilità per le imprese di formulare offerte consapevoli a cagione dell'eccessiva difficoltà, dell'assoluta eterogeneità delle prestazioni, dell'oggettiva indeterminatezza dell'oggetto del contratto, della carenza, della illogicità e conseguente inapplicabilità dei criteri selettivi previsti dal bando" (ex multis TAR Toscana n. 700/2012).

Tale modalità di determinazione della produzione chilometrica messa a gara (e del derivante corrispettivo) impedisce anche l'osservanza dell'art. 6 del Regolamento CE 1370 e del relativo allegato, "compensazioni di servizio pubblico" il quale prevede espressamente che l'assolvimento dell'obbligo di servizio pubblico remunererà all'operatore un importo non maggiore (per evitare un eccessivo lucro) dell'effetto finanziario netto. Valore che è costituito, in sintesi, dai ricavi meno i costi sostenuti a cui va aggiunto "un ragionevole utile".

La previsione di lasciare ai concorrenti il 10% (circa 80 mln/Euro complessivi per i 5 bacini) del valore della somma posta a base della gara rende l'oggetto del contratto variabile a discrezione dei concorrenti e, dunque, appare violare il principio secondo cui l'oggetto, e il valore, del contratto devono essere predeterminati dalla stazione appaltante, dovendosi esplicitare il confronto competitivo esclusivamente sulle modalità di esecuzione del servizio (ad un determinato prezzo, oggetto dell'offerta economica, e secondo un determinato progetto, oggetto dell'offerta tecnica).

Inoltre la previsione appare confliggere con il Regolamento CE 1370 che invita le stazioni appaltanti a non sfavorire le PMI.

Inoltre, le modalità di calcolo del corrispettivo, stante la sua aleatorietà, sembrano confliggere con l'art. 4.1, lett.b), (i) del Regolamento CE 1370 che stabilisce: "i contratti di servizio pubblico e le norme generali stabiliscono in

anticipo, in modo obiettivo e trasparente, i parametri in base ai quali deve essere calcolata l'eventuale compensazione".

Il PTRS sembra confliggere altresì con il regolamento nella parte in cui i criteri previsti dall'Allegato non consentono che l'operatore effettui il servizio in perdita in presenza di "obblighi di servizio pubblico".

Inoltre, esaminando la seconda parte della prescrizione, emerge che il PTRS attribuisce ai concorrenti l'onere di sostenere i servizi a "domanda debole" scaricando su di loro i costi sociali del trasporto pubblico locale, ribaltando il principio costituzionale del diritto alla mobilità in quanto verrebbe garantito solo dove la domanda di mobilità consentisse il pareggio tra i costi, da una parte, e il contributo regionale più i ricavi da titoli di viaggio dall'altra, mentre nelle aree con minor domanda il servizio verrebbe ridotto o sostenuto con costi a totale carico degli operatori.

Il PTRS esprime, quindi, la progettualità con la elaborazione del principio del Modulo Base e dei Moduli Incrementali (cfr. pag. 52). Così facendo a ns. avviso manca la determinazione dei servizi minimi attraverso la suddivisione degli stessi nei moduli sopra indicati.

Quindi, non sembra esistere una quantificazione precisa delle produzioni chilometriche richieste dal bando, non solo per tutta la durata dell'affidamento, ma nemmeno anno per anno, potendo esse variare, da un anno all'altro, in modo assolutamente imprevedibile.

La possibile indeterminatezza sopra evidenziata renderebbe impossibile presentare un piano finanziario di sostenibilità economica come invece risulta richiesto in maniera esplicita dalla documentazione di gara.

L'interesse degli Enti affidanti non è costituito solo dal conseguimento della minor spesa ma anche dall'aver consentito a tutti i concorrenti di formulare un'offerta fondata su dati certi e, quindi, elaborabili secondo regole economiche e matematiche, per evitare che l'aggiudicatario non sia in grado,

in futuro, per via dei dati indeterminati o aleatori comunicati dalla stazione appaltante, di adempiere le obbligazioni assunte.

Inoltre l'aver posto tra i criteri di valutazione (cfr. punto 7 "minore importanza è attribuita alla componente qualitativa dell'offerta.....e pertanto lo spazio di offerta incrementale lasciato ai concorrenti sarà di dimensioni limitata)" appare in contrasto con quanto previsto dalle leggi e dalle sentenze del consiglio di stato in materia, infatti se è vero che spetta all'amministrazione dare il peso alla pluralità di elementi quali il prezzo e la qualità la stazione appaltante deve tenere in debita considerazione, in special modo in questo servizio, la natura e l'oggetto dell'appalto.

La prescrizione prevista nel PTRS stabilisce che nei contratti di servizio deve essere inserita la clausola della novazione e della modifica del contratto unilateralmente decisa dagli Enti affidanti qualora applicata nel corso dell'affidamento, potrebbe far sorgere il diritto del gestore alla risoluzione del contratto per eccessiva onerosità sopravvenuta o, quantomeno, all'esecuzione del contratto secondo la normativa vigente, ossia a pretendere che le prestazioni a carico delle parti siano individuate secondo il principio dell'equilibrio sinallagmatico che necessariamente deve sussistere e permanere nel tempo tra le stesse, come prescritto dal Regolamento CEE n. 1370 del 2007, tanto da stabilire l'obbligatoria previsione della clausola di revisione dei corrispettivi.

Il PTRS, così come impostato, sembra evidenziare un mancato riconoscimento delle autonomie delle Province e Comuni (Artt. 19 e 13 del D. Lgs. 267/2000) e delle funzioni ad essi assegnate dalla legislazione corrente. In particolare si sottolinea che la trasformazione della natura da urbano ad extraurbano dei servizi minimi URBANI esclusivamente a carico del BILANCIO REGIONALE- ne riduce pesantemente la quantità e le relative risorse incidendo negativamente sulle stesse esigenze di trasporto, in termini di corse, capillarità delle fermate e orari;

E' infatti opportuno segnalare che al di là della diversa denominazione del servizio (da Urbano a Extraurbano), non cambi nulla rispetto all'organizzazione ed alla copertura dei costi di produzione del servizio, avendo nel tempo, molte amministrazioni, razionalizzato i propri servizi tenendo conto anche dei servizi di TPL presenti sul territorio.

Servizi di trasporto pubblico URBANI aggiuntivi rispetto ai minimi a carico del BILANCIO COMUNALE (servizi EX-URBANI che ora verranno aggiunti agli extraurbani) –

Il comune, sia al di sotto che al di sopra dei 30.000 abitanti, potrà integrare a proprie spese ulteriori servizi, come già accade oggi, essendo ogni comune titolare del proprio servizio nell'ambito del proprio territorio?

Appare possibile e necessario che la programmazione dei servizi sia fatta da Provincia e Regione di concerto con il Comune in termini di località da servire, corse ed orari nell'ambito del territorio comunale, pur non avendo più il comune formalmente la funzione programmatica, in quanto come è riportato al punto 7.1 del PTRS, esiste una previsione di servizi da mettere a gara indicata come "Servizi aggiuntivi eventualmente finanziati dagli enti locali".

Peraltro appare inutile segnalare che senza i suddetti servizi aggiuntivi il trasporto pubblico sul territorio comunale sarebbe gravemente insufficiente.

Se le amministrazioni comunali non potranno far fronte alle sopra evidenziate primarie esigenze della cittadinanza finanziando i servizi di trasporto aggiuntivi nella stessa misura attualmente in essere, i servizi minimi risulteranno insostenibili per le motivazioni sopra esposte creando inevitabilmente serie preoccupazioni in ordine alla continuità del servizio.

Al fine di assicurare alla popolazione un adeguato trasporto pubblico i servizi da prevedere (minimi e aggiuntivi) dovranno uniformarsi a quelli attualmente svolti, mantenendo le stesse modalità di servizio tenuto conto di: orografia del territorio, socialità, capillarità delle fermate con alta frequenza (sistema di

carico “door to door”, cosa che comporta una velocità commerciale ridotta) in particolare per i servizi fruiti dagli studenti.

Un tema di assoluto interesse e relativo alla visibilità dei singoli territori provinciali è quello degli scuolabus o dei servizi che possono definirsi accessori e complementari ad un sistema della mobilità più articolato e che non si identifichi solamente con il TPL in senso stretto. Fino ad oggi i Comuni che hanno scelto di esternalizzare i servizi di scuolabus o di altri comunque inerenti la mobilità, hanno potuto scegliere, ai fini della qualità e dell'economicità del servizio, integrandoli nei capitolati delle gare fatte a suo tempo per la scelta del gestore del trasporto pubblico o affidandoli al gestore presente, in un secondo momento. Un'eventuale preclusione di questa modalità potrebbe generare delle diseconomie importanti, sia per la Regione che per gli enti locali titolari del servizio.

Inoltre, gare disgiunte per l'affidamento di prestazioni a servizio della mobilità, oltre alle diseconomie sopra menzionate, potrebbero evidenziare anche sovrapposizioni di servizi, connaturandosi così oltremodo evidenti situazioni di spreco delle risorse pubbliche. Si ritiene, quindi, che debba essere assolutamente inserita la possibilità di aggiungere altre tipologie di servizio (scuolabus, parcheggi, impianti di risalita connessi alla mobilità pubblica) alla gara per l'aggiudicazione del servizio di TPL.

Il DPCM 11 marzo 2013 prevede una premialità, per le Regioni che attuano programmi di servizio che raggiungano un più alto livello di efficacia. Tale disposizione va letta, nelle Marche, alla luce delle caratteristiche orografiche ed abitative il che comporta il raggiungimento di un equilibrio tra il principio dell'efficacia e la socialità del servizio.

Tale caratteristica dovrà essere necessariamente presa in considerazione sul tavolo della Conferenza Stato – Regioni per superare in accrescimento il trasferimento storico.

Su questa materia appare che al contrario il PTRS intervenga sia riducendo i servizi a domanda elevata che quelli di natura più sociale, mettendo potenzialmente quindi a rischio sia gli obiettivi indicati dal DPCM che la socialità del servizio pubblico, diritto insopprimibile di tutti i cittadini.

Il PTRS cita quale fonte per la determinazione delle risorse l'adozione del principio del costo standard.

E' da anni che da più parti viene posta in evidenza l'esigenza d'introdurre il concetto di costo standard per valutare l'efficienza e l'economicità dei vari servizi pubblici (sanità, trasporti, ecc.)

La domanda più naturale da porsi è pertanto se alle aziende che attualmente esercitano il servizio la Regione Marche sta trasferendo:

- poche risorse?
- troppe risorse?
- giuste?
- il corrispettivo come determinato è tale da rendere il contratto stesso in equilibrio?
- l'istruttoria per la determinazione del costo di produzione del servizio dov'è?

Né in questo piano né in altro documento regionale appare un minimo studio. In base all'art. 17 del DLG 422/97 (Burlando), da poco modificato, la regione deve determinare i costi standard. Il comma 1 dell'art.17 dice: "... le corrispondenti compensazioni economiche alle aziende esercenti i servizi stessi, determinate secondo il criterio dei costi standard che dovrà essere osservato dagli enti affidanti nella quantificazione dei corrispettivi da porre a base d'asta previsti nel bando di gara o nella lettera di invito delle procedure concorsuali di cui al successivo articolo 18".

Come ha determinato il costo standard la Regione ?

E' stato fatto un modello che da dati empirici arrivasse ad un modello teorico per una azienda mediamente efficiente per un servizio mediamente di qualità?

Con riferimento alla durata dell'affidamento che condiziona in maniera decisiva e strategica anche gli investimenti, la Legge Regionale 6/2013 prevede un periodo massimo d'affidamento pari a 9 anni, in coerenza con il Regolamento CEE 1370/2007 che individua nel decennio un arco di tempo congruo per ammortizzare eventuali investimenti richiesti o offerti in fase di gara.

Il PTRS fissa, incomprensibilmente, la durata del contratto in anni 6. Perché non allinearsi, avendolo già previsto con legge regionale, ad una durata maggiore?

Per quanto concerne il criterio di valutazione delle offerte lo stesso deve, pedissequamente, rispondere a quanto previsto dall'art. 20 della legge Regionale 45/98 tutt'ora vigente in materia, pena l'illegittimità.

Nel PTRS appare contraddittoria la modalità di adeguamento all'inflazione, che ha una franchigia del 3%, ma che non si capisce bene se su base annua o come somma di più anni. Se fosse a base annua, esaminando la serie statistica degli indici inflattivi (ultimi 20 anni), il corrispettivo e le tariffe non sarebbero mai rivalutati. Inoltre l'utilizzo dell'indice FOI non appare rappresentativo del settore trasporti, poiché sul paniere non pesano i costi tipici del settore. Pertanto, il margine di tolleranza del 3%, da calcolarsi sull'indice FOI, è stato introdotto probabilmente al solo fine di eludere la compensazione degli oneri dei servizi pubblici e, quindi, il Regolamento CEE 1370. Le norme impongono l'inserimento nei contratti di servizio di una clausola di revisione dei prezzi, la quale, ovviamente, deve essere adeguata e soddisfacente delle mutate condizioni economiche in cui viene svolto il servizio. Ci pare superfluo ricordare che nei contratti periodici e continuativi la clausola di revisione dev'essere inserita a pena di nullità.

Il PTRS sembra voler intendere che tutte le somme, provvidenze future, trasferimenti di risorse finanziarie anche per il rinnovo del CCNL 2001/2007, sono da considerarsi inserite nel corrispettivo e che anche eventuali rinnovi futuri siano a carico del gestore del servizio. Ciò sarebbe impossibile da sostenere economicamente in quanto trattasi di un settore in cui le aziende non hanno alcuna leva commerciale in grado di coprire tali aumenti di costi. Inoltre, il trasferimento di risorse agli operatori, che verrebbe ad essere gravato del costo ulteriore dell'iva, per compensare gli incrementi derivanti dalla contrattazione collettiva di lavoro non potrebbero essere soppressi perché essi costituiscono parte della compensazione degli oneri di servizio pubblico e, quindi, l'Ente affidante non potrebbe non tenere conto degli eventuali maggiori oneri, compresi quelli derivanti dall'incremento costo del lavoro, che dovessero essere sopportati dall'aggiudicatario per adempiere gli obblighi di servizio pubblico previsti nel contratto medesimo.

Il PTRS fa riferimento a beni infungibili a costi socialmente sostenibili. Probabilmente è stata riportata una frase del regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-bis, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, norma abrogata dal referendum. E' evidente e condiviso da tutta la dottrina in materia che l'abrogazione ha travolto anche il suddetto regolamento. Conseguentemente questo riferimento andrebbe eliminato.

D'altra parte costituiscono elementi giuridici di riferimento gli articoli contenuti nei contratti di servizio vigenti e di norma nominati Obblighi del gestore alla scadenza del servizio che rinviano all'art 21 comma 3 lettera c legge 45/98 tutt'ora vigente.

Le norme per il subentro, quindi, sono quelle già contenute negli atti compiuti e nei rapporti in corso con le province. Spetta dunque alle province

individuare i beni interessati dal subentro sulla base degli elenchi già prodotti dalle aziende in adempimento ai contratti di servizio vigenti.