

Documento di avvio della conferenza dei servizi

Premessa

Il contesto nazionale è caratterizzato da

- trasformazioni istituzionali rilevanti (vedi dibattito su province e piccoli comuni)
- minori risorse per gli enti locali (per tutti i settori, dal sociale ai trasporti)
- riduzioni rilevanti dei trasferimenti dallo Stato per il TPL
- crescente difficoltà per il ricorso al Turn Over. da parte delle aziende

Nell'attuale situazione di incertezza economica e istituzionale la Regione non si sottrae alla responsabilità di individuare programmaticamente (vedi comunicazione della giunta) scenari economici che permettano di governare un processo di trasformazioni che abbiamo definito (vedi oltre) non di semplice evoluzione ma di effettiva necessaria "rivoluzione":

La Regione è altrettanto consapevole che, per gestire questo processo, occorre pensare ad un sistema di governance che coinvolga contemporaneamente i profili:

- Istituzionali
 - La solidarietà e la collaborazione tra gli enti di ogni livello è indispensabile
 - le strutture di governance previste dalla legge 65 (conferenza permanente, ufficio unico) acquistano un significato di sperimentazione e anticipazione di nuovi assetti e nuovi rapporti tra gli enti locali
- Sociali
 - La riduzione di risorse e la necessità di salvaguardare le fasce più deboli fanno intravedere un ricorso sistematico a procedure che permettano di controllare l'equità del servizio offerto dal punto di vista funzionale (servizi per domanda debole) e tariffario (prezzi scontati in base all'ISEE)

- Imprenditoriali
 - Ad un bisogno di mobilità ed accessibilità differenziato occorrerà rispondere ricercando tutte le forme di efficientamento possibile utilizzando sia gli ambiti di concorrenza per il mercato (gara unica) e nel mercato (servizi autorizzati) sia tutte le forme di risposta ai bisogni deboli e finalizzati come quelli attualmente a carico dei servizi sociali scolastici sanitari
- Professionali
 - L'impatto immediato del taglio sul settore del TPL è gravosissimo, per evitare il degrado generalizzato risulta necessario pensare ad un settore industriale caratterizzato anche dalla riorganizzazione di tutto quello che non è TPL (taxi, NCC, trasporto sociale, controllo della sosta, controllo della mobilità privata e della sicurezza stradale) oppure che comunque incide sull'efficienza e sull'economicità del Tpl (pianificazione urbanistica, infrastrutture, tecnologie)

Le incertezze delle risorse impediscono di definire compiutamente i contenuti del documento preliminare così come prefigurati dall'art. 2 della Convenzione per la Gestione Associata, in particolare per quanto riguarda la ripartizione delle risorse. Si ritiene altresì estremamente necessario ed urgente procedere all'avvio della conferenza dei servizi minimi considerato anche che, in presenza dell'entità dei tagli di risorse prefigurati, in ogni caso tutte le fasi del percorso previsto dalla legge 42 (conferenze provinciali, proposte, conferenza regionale) dovranno configurarsi come un unico processo di progettazione condivisa e concertata.

Le parole chiave

Oggi più che mai, per non compromettere totalmente le possibilità di crescita di un territorio, è fondamentale assicurare la sua connettività a tutti i livelli, ossia facilitare gli spostamenti delle persone, dei beni e dei prodotti, garantendo una rete di percorsi, modalità, servizi che insieme possano, in modo flessibile, rispondere da un lato ai crescenti bisogni e dall'altro mantenere la necessaria sostenibilità finanziaria del sistema.

E' quindi fondamentale che la Regione possa mantenere e potenziare la propria **CONNETTIVITA'**, intesa come possibilità di collegare e mettere in rete tutto il sistema regionale.

A tale fine, le parole chiave in questa sfida possono essere così sintetizzate:

Flessibilità e mobilità, intese come capacità di adattamento alla variabilità e specificità della domanda nel tempo e sul territorio per facilitare gli spostamenti;

Qualità del servizio, declinata in termini di puntualità del servizio, pulizia dei mezzi di trasporto, cortesia del personale e complessivamente intesa come capacità di soddisfare gli utenti ;

Sostenibilità ambientale, intesa come capacità di minimizzare il trade off tra impatto ambientale globale, determinato anche dal trasporto privato e dalla struttura del territorio e dalla conseguente gestione della mobilità, e il livello di servizio erogato dal soggetto pubblico in termini di velocità e distanze percorse,

Sostenibilità finanziaria ed efficienza, intesa sia come capacità di contenimento dei costi e di aumento della produttività dei mezzi e del personale, sia come incremento dei ricavi da biglietti. In particolare l'aumento dei ricavi, pur rispondendo a logiche di equità sostanziale, mediante una differenziazione delle tariffe in base al livello socio economico dell'utente, dovrà considerare logiche di costo / beneficio in tutti gli ambiti in cui il servizio pubblico vorrà porsi in sostituzione del trasporto privato.

Trasparenza e accountability, in quanto, quale servizio di pubblica utilità, fortemente finanziato dalla Regione, dovrà render conto alla collettività dei risultati conseguiti e delle determinanti della variabilità registrata sul territorio regionale. In questa ottica fondamentale è la prospettiva di benchmarking sistematico dei risultati al fine di garantire un sistema di competizione locale governata che garantisca la massima capacità di presidio degli obiettivi di qualità del servizio, la valorizzazione delle best practice e i processi di miglioramento continuo.

Un patto per evitare un degrado generalizzato

Per ottenere dal sistema TPL una risposta adeguata in questi termini, tanto più nello scenario che la crisi economica ci consegna, occorre un “**patto**” tra i diversi soggetti (Regione, Enti locali, sindacati, aziende...) che superi la logica corporativa e trasformi un pesante momento di crisi in un’opportunità capace di attivare processi di cambiamento e crei valore aggiunto per il cittadino.

Data la situazione di crisi complessiva è necessario assicurarsi che ogni euro speso di risorse pubbliche dia il massimo risultato per la collettività.

In questa prospettiva deve essere superata e gestita:

- La grande **variabilità infraregionale** esistente sui livelli di servizio erogati
- La grande **variabilità di produttività** delle risorse
- La grande **variabilità di costo** dei fattori produttivi impiegati soprattutto per quanto concerne il personale

Governare la variabilità permette di operare per una maggiore **equità sostanziale** sia in termini sociali che geografici. Su questo obiettivo tutti possono convergere e la Regione può svolgere un ruolo di catalizzatore e di garante, richiedendo a tutte le componenti uno sforzo.

La sfida è complessa e può essere vinta solo se la Regione è in grado di:

- **Rendere pubblici e diffondere tutti i dati di performance disponibili** che evidenzino i differenziali oggi esistenti sul territorio regionale. Questa azione deve essere realizzata quanto prima anche se determinerà polemiche: rappresenta la base su cui si può determinare la situazione di forza a favore della Regione;
- Stringere **un' alleanza** in primo luogo direttamente con i cittadini, per sottolineare che la Regione non vuole tagliare i servizi ma assicurarsi del miglior utilizzo possibile delle risorse con modalità eque. Proprio in un momento di crisi è necessario essere rigorosi e vigili per evitare che vi siano sprechi di risorse o utilizzi non in linea con i bisogni dei cittadini ma determinati dall'organizzazione dell'offerta;
- Attivare processi di **responsabilizzazione dei diversi attori** promuovendo un tavolo di concertazione con i sindacati per evitare comportamenti corporativi e prevedere nuovi patti che garantiscano maggiore flessibilità ed equità tra i dipendenti senza corse al rialzo (in situazione di crisi si deve puntare a salvaguardare l'occupazione);
- Imporre un cammino sistematico di **programmazione** con obiettivi quantitativi e **misurazione dei risultati** al fine di valorizzare le best practice e segnalare pubblicamente le sacche di inefficienza presenti sul territorio. Gara unica e soggetto unico non devono azzerare la **competizione "governata"** ma anzi devono dettarne le regole del gioco, esplicitando gli obiettivi di qualità

del servizio e di efficienza e i relativi indicatori di misurazione, con cui i risultati saranno monitorati per garantire nel tempo un processo virtuoso che determini maggior valore aggiunto per il cittadino per ogni euro speso.

Le contraddizioni del sistema del tpl attuale

Quando osserviamo il funzionamento del tpl sul territorio regionale vediamo gli effetti di una distribuzione storica assai variegata sia nelle condizioni di economicità, redditività e produttività delle aziende (vedi allegato 2) sia nei livelli di connettività ed accessibilità offerti al territorio dalla rete dei servizi (vedi allegato 1).

Il tutto dovuto a varie concause, tra cui preminenti quelle relative:

- alla forza /debolezza del rapporto tra enti regolatori ed aziende gestrici (spesso di proprietà degli stessi enti regolatori);
- alla distribuzione ineguale della regolamentazione degli assetti della mobilità privata nei centri urbani;
- alla presenza di numerosi ed articolati stakeholder e decisori (10 province 50 aziende 287 comuni3.500.000 cittadini);
- ad un sistema di governance basato storicamente sulla delega alle province ed ai comuni e quindi talvolta distante da un punto di vista generale ed omogeneo.

Si osserva quindi:

- la compresenza di linee “ricchissime” ad alto contenuto economico, che non avrebbero bisogno di contributi pubblici per funzionare, e di linee “poverissime ” ad alto contenuto sociale, dove il contributo pubblico ad utente trasportato supera le decine di migliaia di euro/anno;
- un sistema di cui non conosciamo al momento l’impatto effettivo sulla contribuzione pubblica: agli stanziamenti di bilancio occorrerebbe aggiungere gli importi richiesti dalle aziende con i ricorsi legali in atto per l’asserita mancanza di equilibrio economico dei contratti e degli affidamenti 2011 ;
- un sistema che, diversamente dagli altri servizi pubblici, non raggiunge la condizione di monopolio per la presenza di concorrenti permanenti come gli altri modi individuali di trasporto, tra cui pervasivo quello automobilistico.

La riforma: da evoluzione coraggiosa a “rivoluzione” necessaria per lo sviluppo della società toscana

Se con la manovra Tremonti di un anno fa il processo di riforma avviato con la legge 65 era un passaggio doveroso per superare le difficoltà e le contraddizioni accumulate, a fronte dell'ulteriore ed aggravata carenza di risorse a tutti i livelli istituzionali e settoriali trasformare radicalmente il settore diventa una necessità inderogabile.

E' comunque necessario il massimo coordinamento con le politiche che la Regione è chiamata a declinare in tutti i settori che incidono sulle possibilità di sviluppo della società toscana in questo momento di crisi. Le policy regionali riguardanti la Formazione, il Lavoro, la Protezione sociale, il Territorio, l'Economia, la Ricerca e l'Innovazione, la Sicurezza e la Cittadinanza, così' come descritte ed ipotizzate nel recente "Rapporto sulla Toscana" curato dal Censis, si intrecciano con molte delle tematiche che la riforma del Tpl deve affrontare.

Si evidenzia in particolare, come momenti di possibile interrelazione, l'enfasi posta dal Rapporto:

- sulla responsabilizzazione di tutti i soggetti, dai singoli cittadini alle associazioni alle istituzioni locali, sul controllo dell'efficacia , dell'efficienza e dell'equità della spesa pubblica;
- sulla necessità del rilancio dell'economia sociale e dell'inclusione sistematica dell'associazionismo e del volontariato, pur in presenza del progressivo inserimento di meccanismi di competitività e concorrenzialità per l'aggiudicazione dei servizi;
- sui meccanismi di sostegno ai processi di trasformazione delle imprese ed alla definizione di percorsi di innovazione e di crescita di nuove professionalità e nuove imprenditorialità;
- sul sostegno alle politiche di integrazione dei territori urbani (la regione come città di città) intesa quale fattore primario di crescita della competitività del sistema Toscana e di attrazione degli investimenti.

Il TPL tra welfare e settore economico industriale

Il fattore più rilevante di integrazione con le policy regionali complessive è sicuramente rappresentato dall'individuazione del Tpl anche come componente del Welfare, complementare agli altri settori di intervento dei servizi sociali gestiti dagli enti locali. Non si tratta soltanto di risalire alle cause a scarsa o nulla frequentazione (i cosiddetti rami secchi) oppure di individuare, da parte delle aziende, forme diverse di svolgimento del servizio come il servizio a domanda per limitare i costi delle linee ad orari fissi. In realtà c'è un intero paradigma da ribaltare, in quanto si passa dall'offerta indifferenziata al pubblico alla necessità di stabilire regole per l'accesso compatibili con le risorse disponibili.

Si tratta di meccanismi ben noti agli enti locali nell'erogazione dei servizi a domanda individuale come la mensa ed il trasporto scolastico: le procedure devono garantire che non si generino ingiustizie nella fornitura di risorse pubbliche scarse e che in ogni caso ci si rapporti all'effettivo disagio. Molte sono le conseguenze del cambio del paradigma, la principale delle quali riguarda la necessità che il controllo e la regolamentazione sia completamente in mano pubblica: è l'ente locale che deve rispondere dell'equità della fruizione di risorse scarse.

Si tratta di stabilire percorsi trasparenti e rendicontabili:

- di individuazione delle priorità da servire (utenza di riferimento dei vari servizi, con tutte le sue articolazioni di bisogno);
- di monitoraggio del rispetto, nello svolgimento del servizio, delle priorità individuate;
- di garanzia dell'aggiornamento a fronte di nuove esigenze e di nuovi disagi (certificazione pubblica del diritto di accesso);
- di coordinamento con altre risorse impiegate per gli stessi segmenti di utenza (es. anziani non autosufficienti, disabili, trasporto scolastico, inserimenti scolastici e lavorativi di soggetti deboli) sia economiche che tecniche (si pensi alla possibilità di integrazione dei contact center, degli uffici e dei front-office di accoglienza, delle indagini di monitoraggio della qualità erogata).

Oggi questa tipologia di servizi di trasporto, caratterizzata da aspetti come la variabilità della domanda e l'estrema individualità delle esigenze, è molto presente nella rete di TPL finanziata dalla Regione e/o dalle risorse aggiuntive degli Enti Locali e costituisce di fatto un'integrazione del sistema di servizi sociali presenti sul territorio dei comuni: si tratterà di individuare forme di finanziamento ad hoc per assicurarne un più efficace coordinamento e sinergia. L'unità di misura non può non essere data dall'utenza trasportata.

Ai fornitori di servizi di welfare si richiede flessibilità organizzativa, personalizzazione delle prestazioni, contenuti di umanità e relazionalità,

All'opposto, il Tpl come settore industriale è caratterizzato da fattori come la persistenza ed il carattere collettivo della domanda e si richiede ai provider un'organizzazione stabile, efficienza, produttività, elevata professionalità tecnica, standard prefissati di qualità. In questo caso l'unità di misura può essere anche il km oppure l'ora di servizio prodotta.

Le leve su cui intervenire

Le risorse finanziarie necessarie derivano dal prodotto di due fattori, e cioè:

- dal quantitativo di prodotto, misurato in ore e/o km, derivante dal livello di servizio e di accessibilità fornito/desiderato;
- dalla valorizzazione economica del prodotto, tramite corrispettivi unitari (euro/km o euro/ora) che per Regolamento UE devono essere correlati ai costi ed ai ricavi di produzione di un'azienda normalmente efficiente.

Metodologicamente, le leve su cui intervenire devono riguardare ambedue le componenti, e richiedono:

- criteri omogenei per l'individuazione delle dotazioni di servizio nei diversi territori in funzione delle diverse tipologie di servizio (urbano, suburbano, interurbano, etc);
- criteri omogenei per "standardizzare" le condizioni che incidono sul corrispettivo, come:
 - le condizioni operative (qualità e tipologia dei mezzi, velocità commerciale)
 - le condizioni contrattuali (costo e produttività unitaria del personale)
 - le condizioni di redditività (struttura tariffaria)

La diversità profondissima della dotazione e dell'economicità dei servizi (vedi allegati 1 e 2) rivela contraddizioni che possono essere risolte solo tramite progettazione condivisa , compartecipata e corresponsabile da parte dagli enti locali (si correrebbe per assurdo il rischio di riconoscere incrementi dei servizi dove non sono richiesti o considerati necessari).

I progetti da sviluppare riguarderanno i seguenti ambiti prioritari di intervento:

- le reti urbane dei capoluoghi e dei centri urbani maggiori, da potenziare in termini quantitativi e qualitativi
 - Rafforzamento della dotazione dei servizi di carattere urbano strutturale
 - Definizione di uno standard di dotazione per i capoluoghi provinciali e per i centri urbani minori
 - Definizione di condizioni operative ottimali negli ambiti urbani (velocità commerciali, controllo accessi, protezione del servizio)
 - Coordinamento delle risorse economiche della mobilità (es. tariffazione della sosta) all'interno di Piani di assetto della mobilità valutati anche in termini di impatto economico sull'equilibrio della gestione contrattuale
- le reti dei servizi scolastici delle scuole superiori, da incrementare per ridurre il sovraffollamento ed il disagio quotidiano oggi esistenti
- le reti di trasporto sociale a servizio dei territori e dell'utenza "deboli", da innovare fortemente nelle modalità di concezione, finanziamento e svolgimento del servizio
- un sistema tariffario integrato che raggiunga in progressione: la comunità tariffaria tra i servizi su gomma, l'integrazione con il ferro e la nave di livello regionale, l'integrazione con la tariffazione degli altri servizi di mobilità (es. sosta)
- un percorso su base poliennale di omogeneizzazione delle condizioni di economicità e di produttività della forza lavoro delle aziende per raggiungere i livelli di un'azienda di normale efficienza che riesca ad autofinanziare gli investimenti necessari al rinnovo del parco.

Tabella 1 : sintesi delle leve di intervento

Componenti	Ambiti	Criteri
------------	--------	---------

Rete dei servizi	Dotazione dei servizi urbani	<p>Rafforzamento della dotazione dei servizi di carattere urbano strutturale</p> <p>Definizione di uno standard di dotazione</p> <ul style="list-style-type: none"> • per i capoluoghi provinciali • per i centri urbani minori <p>Definizione di condizioni operative ottimali negli ambiti urbani (velocità commerciali, controllo accessi, protezione del servizio)</p> <p>Coordinamento delle risorse economiche della mobilità (tariffazione della sosta)</p>
	Servizi per il diritto allo studio	<p>Potenziamento dei servizi scolastici scuole medie superiori (progetto speciale Scuola e Mobilità sostenibile)</p> <p>Enucleazione dei servizi dedicati alla scuola dell'obbligo e riattribuzione alla competenza dei comuni</p>
	Servizi per le aree e per l'utenza debole	<p>Enucleazione dei servizi di carattere specificatamente sociale (Tpl come parte del Welfare)</p>
Costi e Ricavi standard	Costo del personale	Definizione di uno standard e di un percorso triennale di omogeneizzazione

Produttività del personale	Definizione di un tasso triennale di incremento finalizzato all'omogeneizzazione delle condizioni di produzione
Struttura tariffaria e ricavi standard	Adeguamento delle tariffe per l'obiettivo del mantenimento dei livelli attuali di ricavo e per il sostegno alla politica di rinnovo dei mezzi
Rinnovo parco mezzi	definizione delle risorse economiche necessarie al rinnovo del parco mezzi , da inserire eventualmente nel corrispettivo per il servizio

Tabella 2- criteri di intervento per tipologia di servizio

Tipologie di rete	Criticità presenti	Criteri di intervento
Reti urbane	Notevoli differenze tra le diverse situazioni rispetto a	Omogeneizzare le condizioni operative di esercizio (velocità commerciale) nel rispetto del contesto sia oggettivo (es. forma urbana) sia soggettivo (attuazione PUT/PUM)
<ul style="list-style-type: none"> ○ Area fiorentina ○ Capoluoghi provinciali ○ Centri subprovinciali 	<ul style="list-style-type: none"> ○ livelli di protezione del TPL (velocità commerciale) ○ livelli di organizzazione della mobilità privata ○ costi di produzione ed equilibrio economico delle aziende (in maggioranza pubbliche) ○ divisione delle competenze ai confini comunali ○ dotazione del servizio (per abitante e per area) ○ attuazione effettiva della pianificazione del settore (i PUT sono spessissimo approvati ma non attuati) 	
		Definire le dotazioni di servizio minime di diffusione nell'area urbana partendo dal servizio offerto nei nodi intermodali (stazioni ferroviarie)

		Quantificare le conseguenze della pianificazione urbana a medio termine da inserire nella gara (9 anni)
		Definire e quantificare il contesto urbano/suburbano dell'area Fiorentina
		Rendere obbligatorio e prescrittivo <ul style="list-style-type: none"> ○ L'inserimento del PUM/PUT nella pianificazione urbanistica comunale ○ L'adozione e l'attuazione del PUM/PUT
Reti Interurbane strutturali	Servizio ferroviario con presenza di tratte forti e deboli (es. Porrettana, Cecina, Grosseto/Siena/Arezzo) su cui aree e nelle tratte deboli	Progettare l'integrazione ferro gomma nelle
○ di livello regionale		
○ di area metropolitana	ridefinire il rapporto con il servizio su gomma	
PO PT		Gerarchizzate la dotazione di servizi di
○ di area vasta e sovra	Il coordinamento con la rete su ferro non è progettato in modo omogeneo sul territorio	adduzione e distribuzione alle stazioni ferroviarie
provinciale		
○ area provinciale	Notevoli differenze rispetto alla dotazione di connettività tra i comuni tra i diversi ambiti territoriali	Gerarchizzare le interazione tra i comuni in funzione del rango demografico e funzionale
Reti servizi dedicati	Livello generalmente basso del livello di servizio offerto al servizio scolastico (sovraffollamento).	Rendere obbligatorio e prescrittivo il Piano Provinciale del TPL rispetto a
○ Scuole Superiori		○ Rete Servizi Dedicati
○ fabbriche/imprese	Estrema casualità nel grado di copertura delle esigenze (es. trasporto disabili nel TPI)	○ inventario servizi svolti con modalità non TPL
○ università		○ Piano Qualità del servizio Scolastico superiore (le province già organizzano sedi , diritto allo studio, palestre etc)
○ disabili	Difficoltà nell' individuazione nell'attuale rete dei servizi, spesso le corse sono inserite nelle linee urbane strutturali e forti	Organizzare la gestione della domanda (es. piano degli orari delle scuole, generalizzare

		l'utilizzo del mobility manager per le imprese)
		Integrazione con servizio di trasporto sociale comunque organizzati
Reti deboli		
○ sovra comunale	Difficoltà nell'individuazione, nell'attuale rete dei servizi, delle corse di puro interesse comunale che possono inquadarsi come servizi aggiuntivi (spesso rispetto a corse sono inserite nelle linee urbane strutturali e forti)	Rendere obbligatorio e prescrittivo il Piano Provinciale/Piano Comunale del TPL
○ comunale	finanziate dalle risorse regionali)	○ Rete Servizi Deboli
	Diversità di finanziamento sul territorio regionale dei servizi scolastici della <u>scuola dell'obbligo</u> : in molti casi sono inseriti nel servizio di TPL a carico delle risorse regionali mentre altri comuni provvedono a finanziarli in proprio su capitoli separati (servizi a domanda individuale con regolamentazione degli accessi)	○ inventario servizi svolti con modalità non TPL
		○ previsione di servizi innovativi (es. car sharing in aree deboli)
		○ previsione di finanziamento alternativo (es. buoni taxi)
		Obbligo di Centrale di prenotazione in mano al Regolatore pubblico per rendere trasparenti i risultati tecnici economici (compresi i livelli di integrazione con servizi sociali locali)

Gli esiti delle Conferenze provinciali definiranno:

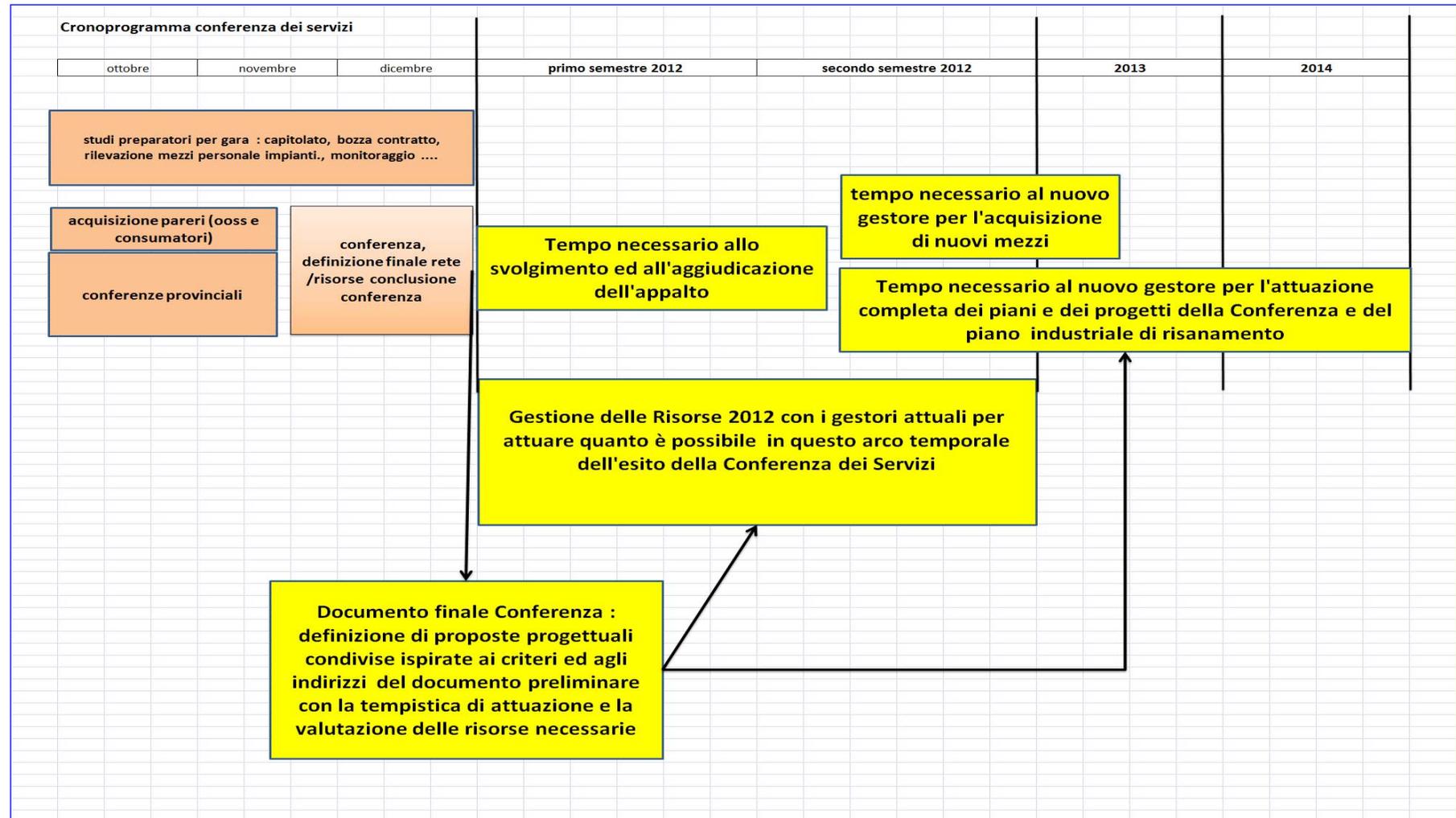
- un pacchetto di idee e di progetti di massima riguardanti i servizi da approfondire e quantificare in sede di conferenza;
- un insieme di criteri e di metodologie di funzionamento dell'ufficio unico e dell'osservatorio regionale per garantire la governance trasparente e condivisa così come definita dalla Convenzione.

Il crono programma di attuazione degli esiti della Conferenza

La collocazione delle azioni di riforma deve rendere compatibili scenari temporali diversi:

- quello relativo ai 9 anni di durata del contratto di servizio che scaturirà dalla gara, periodo in cui si dovranno realizzare le condizioni dell'equilibrio economico del contratto con il gestore unico;
- quello relativo al periodo temporale necessario per l'implementazione dei cambiamenti di rete definiti nella conferenza dei servizi e di incremento di produttività/redditività ipotizzati dal Piano Economico Finanziario della gara (periodo ipotizzabile in tre anni dall'affidamento);
- quello relativo al periodo di svolgimento e di aggiudicazione della gara, ragionevolmente completabile entro il 2012, periodo in cui le province e gli enti locali avranno ancora come referenti gli stessi interlocutori aziendali sia per gestire la rete compatibile con le risorse regionali 2012 sia per cominciare ad attuare le trasformazioni di rete definite nella Conferenza.

La figura illustra il concatenamento delle attività previste



Reti e risorse

Il lavoro da svolgere nei mesi prossimi, all'interno delle conferenze provinciali e della conferenza provinciale, è duplice :

- a. da un lato si devono applicare i criteri esposti per definire la rete dello scenario di gara , quindi 2012-2020 (maggior servizio agli urbani ed agli scolastici, trasformazione del servizio sociale etc);
- b. dall'altro si deve contrattare con le aziende attuali il servizio corrispondente alle risorse disponibili per il 2012.

Le risorse necessarie per le reti di progetto 2012-2020 dipendono dall'applicazione di valori di costi di produzione e di ricavi considerati "standard", cioè ragionevolmente raggiungibili dal gestore unico in tempi altrettanto ragionevoli a partire dalla situazione attuale per come descritta nell'allegato 2 . Sembra ragionevole ipotizzare un triennio di durata perché il gestore attui il piano di risanamento e di riorganizzazione delle gestioni attuali, triennio che sarà quindi caratterizzato da risultati di gestione negativi oppure di basso profilo che dovranno essere compensati da andamenti più che positivi nei rimanenti 6 anni di durata del contratto.

Per queste motivazioni con la gara dovrà essere cercato un soggetto organizzativamente e finanziariamente talmente forte da reggere sia gli investimenti necessari al rinnovo del parco nello stesso periodo di "scarsi" risultati gestionali sia risolvere positivamente le possibili tensioni indotte dalle trasformazioni produttive.

La Regione, anche per supportare questo processo di trasformazione, che dovrà tradursi nel capitolato di gara, ritiene possibile raggiungere l'obiettivo ambizioso di mantenere per i cittadini toscani lo stesso livello di prodotto/servizio complessivo attuale regionale, ancorché differenziato tra le diverse tipologie in base ai progetti di intervento.

La problematica dei costi e dei ricavi standard è diversa nei due scenari temporali possibili :

scenario 2012 :

- è necessario riferirsi agli atti d'obbligo in atto in base alle risorse che saranno disponibili nel 2012, e quindi fissando quasi automaticamente i livelli di servizio conseguenti.

scenario gara (9 anni) :

- occorre determinare un insieme di fattori (costo unitario personale, produttività annua autisti ed addetti, velocità commerciale , tipologia di mezzi, frequentazione, tariffe) che permettano di definire un importo da mettere a gara per i 9 anni tale essere sostenibile economicamente nonché competitivo sul mercato;
- per scegliere le grandezze iniziali ed il loro andamento nel corso di validità del contratto è necessario riferirsi ai valori attuali dei parametri (vedi allegato 2).

Nel quadro della riforma e quindi del lotto unico, i costi ed i ricavi standard non sono più utilizzati per la distribuzione delle risorse tra gli enti locali ma servono per definire l'importo della gara unica che dovrà essere complessivamente sufficiente a garantire l'equilibrio economico della gestione dei servizi richiesti: in buona sostanza è la definizione delle dotazioni di servizio per tipologie e per territorio che si sostituisce alla precedente contrattazione delle ripartizione delle risorse economiche regionali tra i territori.

Pertanto nell'allegato 3 sono riportati i

Per partire.....

Si ricordano in conclusione gli ambiti progettuali prioritari che dovranno essere oggetto delle Conferenze Provinciali e che si dovranno esplicitare e dettagliare nella Conferenza Regionale, ribadendo che per quanto detto in premessa si tratta di concepire un unico processo di approfondimento e progettazione condivisa e concordata:

- Urbano dei capoluoghi e dei centri maggiori
 - Si tratta di definire lo scenario tecnico economico funzionale della mobilità e dell'accessibilità urbana con gli enti locali comunali a partire dallo stato di pianificazione esistente
- Reti dei servizi deboli
 - Si tratta di procedere prioritariamente , in raccordo con gli enti locali, alla individuazione dei servizi di trasporto per la scuola dell'obbligo che sono attualmente inseriti nella rete dei servizi di TPL e di responsabilizzare i comuni sulla loro gestione integrata
 - Si tratta di risalire alla frequentazione effettiva dei servizi nelle aree montane e collinari ed alle possibilità di integrazione con la rete dei servizi di carattere sociale
- Rete dei servizi scolastici superiori
 - Si tratta di individuare la domanda e l'offerta di servizio scolastico , le condizioni attuali della frequentazione, gli spazi di intervento per migliorare o mantenere il servizio
- Rete dei servizi di carattere provinciale e di livello sovra comunale
 - Si tratta di definire i progetti di integrazione delle reti esistenti sia con la rete ferroviaria che con gli interscambi di livello urbano

Allegato 1 – distribuzione della quantità dei servizi

Allegato 2 – distribuzione delle condizioni di produttività ed economicità

Allegato 3 – Considerazioni sui costi e ricavi standard

Allegato 1 – LA DOTAZIONE DEI SERVIZI

Nb . le analisi delle tabelle seguenti sono riferite alle corse del giorno feriale invernale (25.10.2010) comunicate all'Osservatorio Regionale.

gli ambiti urbani

Si è cercato di individuare la struttura dei servizi urbani nei capoluoghi e di misurarne la distribuzione attuale considerando anche la rete suburbana che coinvolge i comuni di cintura. Risulta una gamma notevolmente ampia di dotazione se misurata attraverso il semplice parametro km/abit. Lo svolgimento del servizio dipende anche dalla velocità commerciale , anch'essa molto differenziata. E' evidente che ogni ipotesi di applicazione di valori standard di dotazione e di velocità commerciale evidenzerebbe la necessità inderogabile di una progettazione condivisa con gli enti locali per giustificare gli incrementi e/o le riduzioni rispetto alla situazione attuale nonché per confermare e/o adeguare le classificazioni proposte per urbano/suburbano e debole/forte .

(NB le analisi delle tabelle seguenti sono riferite alle corse del giorno feriale invernale (25.10.2010) comunicate all'Osservatorio Regionale rapportate ai valori annui tramite parametro standard di equivalenza - 300 gg feriali).

Tab. 1 – Ambiti urbani – Capoluoghi - Dotazione in km/abit

	Popolazione	km anno	km anno	km /abit	km/abit
		urbano/sub debo	urbano/sub forte	urbano/sub debole	urbano/sub forte
AREA FIORENTINA	628.133	1.675.590	17.030.949	3	27
AREZZO	100.212	1.296.177	1.135.335	13	11
GROSSETO	81.928	988.731	489.372	12	6
LIVORNO	161.131	677.403	3.722.226	4	23
LUCCA	84.939	992.748	1.380.657	12	16
MASSA CARRARA	136.546	1.090.584	1.041.246	8	8
PISA	88.217	1.344.342	2.806.902	15	32
PISTOIA	90.288	574.032	2.161.905	6	24
PRATO	188.011	188.877	2.974.794	1	16
SIENA	54.543	1.627.533	2.505.129	30	46
Totale complessivo	1.613.948,00	10.456.017,00	35.248.515,00	6	22

Tab. 2 – Ambiti urbani – Capoluoghi - Velocità commerciali

URBANI	Vc				Vc
	Comunale Debole	Comunale Forte	Suburbano Debole	Suburbano Forte	Totale complessivo
AREA FIORENTINA	24,58	15,54	23,65	19,55	16,93
AREZZO	26,74	20,64	27,49		23,66
GROSSETO	31,43	26,25	39,79		31,51
LIVORNO	25,84	17,72	33,18	35,43	19,47
LUCCA	24,85	17,59	27,26		20,26
MASSA CARRARA	19,75	21,13	25,06	25,84	21,26
PISA	24,87	17,80	30,87	25,34	21,45
PISTOIA	22,81	19,69	28,93	25,45	22,66
PRATO	22,05	18,42		21,12	18,98
SIENA	25,17	22,34	29,32	30,62	24,25
Totale complessivo	24,43	17,32	29,04	21,65	19,45

Per quanto riguarda gli altri ambiti comunali (al di fuori del capoluogo provinciale) dove si svolge un servizio urbano, se si confrontano le situazioni reali con quelle che potrebbero giustificare la presenza di un servizio urbano (taglia del comune con popolazione > 30.000 abit. e/o presenza di una località Istat > 15.000 abit.) si rileva una frammentazione davvero forte e difficilmente spiegabile con criteri e parametri omogenei applicabili dall'alto senza valutare aspetti contestuali (es. presenza di linee extraurbane) (Tab. 4). Anche in questo caso la situazione richiede lo sviluppo di un processo di progettazione trasparente e condivisa con le realtà locali.

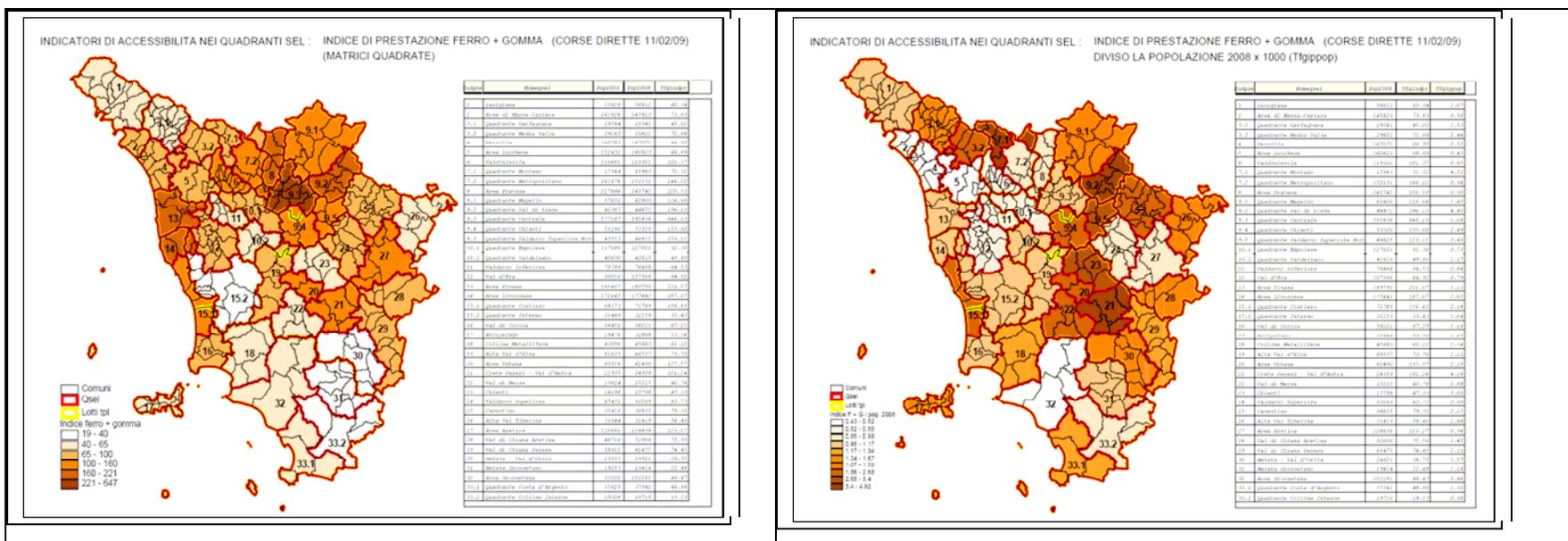
Tab. 4- Ambiti urbani – Dotazione di Servizi di carattere urbano nei comuni pop>30.000 e/o con località Istat >15.000 abit

	Popolazione	km anno		km /abit TOT km	km/abit		
		urbano/sub debole	urbano/sub forte		km abit forte	km abit debole	km abit totale
CAMAIORE	32.600	80.682	-	80.682	-	2	2
CAPANNORI	46.207	169.371	-	169.371	4	-	4
CASCINA	44.201	-	2.163	2.163	-	0	0
CECINA	28.573	179.700	-	179.700	6	-	6
COLLE DI VAL D'ELSA	21.629	266.601	-	266.601	12	-	12
EMPOLI	47.955	486.660	410.010	896.670	10	9	19
FOLLONICA	22.113	88.068	91.467	179.535	4	4	8
MONTECATINI TERME	21.374	30.027	-	30.027	1	-	1
MONTEMURLO	18.438	7.266	-	7.266	0	-	0
MONTEVARCHI	24.166	11.304	-	11.304	0	-	0
PIETRASANTA	24.931	56.970	-	56.970	2	-	2
PIOMBINO	35.075	1.220.604	-	1.220.604	35	-	35
POGGIBONSI	29.634	153.660	107.787	261.447	5	4	9
PONTEREDA	28.350	58.950	308.808	367.758	2	11	13
ROSIGNANO MARITTIM	32.488	385.962	-	385.962	12	-	12
SAN GIULIANO TERME	31.822	5.223	-	5.223	0	-	0
SAN MINIATO	28.257	94.425	182.451	276.876	3	6	10
VIAREGGIO	64.503	160.083	832.308	992.391	2	13	15
totale complessivo	582.316,00	3.455.556,00	1.934.994,00	5.390.550	6	3	9



Gli ambiti territoriali complessivi

La valutazione delle dotazione di servizio per gli ambiti territoriali fuori dai centri abitati compatti è più complessa e difficilmente misurabile con un semplice parametro come i km / abit. La distribuzione di un indice rapportato alla connettività fornita dalla rete esistente (numero di connessioni medie per località di SEL) individua un livello di servizio più intenso nelle aree più densamente abitate della Toscana ed una relativa carenza nella parte meridionale intorno a Grosseto (vedi fig.1). Rapportando il tutto alla popolazione, peraltro si confermerebbe la carenza per la Provincia di Grosseto mentre risalta e si individuerebbe un'area di relativa penuria tra Massa e Lucca (vedi fig. 2) .



La Tab. 5 riporta la suddivisione dei percorsi del giorno feriale tipo in base ai criteri "automatici" esposti nel documento inviato dall'Osservatorio alle Province (basato sulla taglia dei comuni e sulla frequenza dei collegamenti) gli ambiti di riorganizzazione prioritaria sarebbero individuabili essenzialmente nelle reti deboli (comunali e suburbane) e nei servizi di carattere interurbano

classificati come Area Provinciale 3 (collegamenti tra centri con popolazione inferiore ai 3000 abitanti), cioè su circa il 40% del totale delle percorrenze regionali. Valgono le considerazioni svolte in precedenza sulla indispensabilità della condivisione delle classificazioni e delle proposte progettuali con le realtà locali.

Tab. 5- Suddivisione funzionale dei percorsi in base a criteri “automatici” (vedi doc. Osservatorio Regionale)

	Lotto	Interurbani (km giorno)					Comunali (km giorno)				Totale complessivo	Km anno (*300)
		Area Provinciale 1	Area Provinciale 2	Area vasta Debole	Area vasta Forte	Area Provinciale 3	Comunale Debol	Comunale Forte	Suburbano Debol	Suburbano Forte		
Massa Carrara	10		952,16			3.139,26	5.450,31	2.920,55	2.257,00	663,36	15.382,64	4.614.792,00
Pisa	11	632,17	3.028,14	3.689,89		7.875,34	2.951,55	9.053,98	4.628,82	2.627,32	34.487,21	10.346.163,00
Pistoia	12	1.319,26	689,35	1.946,01	7.855,89	4.373,79	2.437,21	3.436,27	623,02	4.160,55	26.841,35	8.052.405,00
Siena	13		6.241,97	1.199,44	8.321,06	12.016,06	7.669,14	7.673,58	2.803,64	1.042,43	46.967,32	14.090.196,00
Prato	14	4.085,97			3.068,94	3.443,40	2.644,11	8.317,15	383,68	2.948,49	24.891,74	7.467.522,00
Empoli	15	470,78	1.499,11	1.508,68		2.012,43	1.372,31	386,01	789,37	1.174,33	9.213,02	2.763.906,00
Livorno Elba	16					2.090,42	383,06	296,06			2.769,54	830.862,00
Arezzo	2	5.196,37	4.463,89	3.340,24		5.163,06	6.867,14	3.784,45	5.811,35		34.626,50	10.387.950,00
Mugello	3	8.343,30	796,26	2.676,64		4.648,78	2.392,30		417,52		19.274,80	5.782.440,00
Chianti	4	1.936,52	3.937,32	5.659,87		3.444,50	292,84		2.203,61		17.474,66	5.242.398,00
Firenze AM	5						3.905,16	41.595,43	5.434,56	24.118,78	75.053,93	22.516.179,00
Grosseto	6		8.251,40	2.208,42	4.043,86	3.308,84	4.560,63	1.936,13	5.991,81	1.028,69	31.329,78	9.398.934,00
Livorno continente	7	2.851,26	129,06	1.252,95	613,43	997,17	3.725,76	11.318,38	1.341,73	1.104,17	23.333,91	7.000.173,00
Val di cornia	8		963,38	1.080,33	767,39	1.547,82	2.986,96		854,84		8.200,72	2.460.216,00
Lucca	9	1.820,01	617,24	5.190,92	4.344,01	10.674,89	8.166,97	6.418,51	3.753,69	1.320,85	42.307,09	12.692.127,00
	Totale complessivo	26.655,64	31.569,28	29.753,39	29.014,58	64.735,76	55.805,45	97.136,50	37.294,64	40.188,97	412.154,21	123.646.263,00

Si riportano infine nella Tab 6 alcuni esempi della quantificazione delle corse di reale interesse degli ambiti comunali per lotti calcolato in base alla collocazione delle corse nel territorio comunale come da legge 42/98 in vigore. Il confronto è fatto con la competenza amministrativa fornita. Ne risulta la presenza di un interesse comunale ben più forte e diffuso di quanto risulti dalla verità "burocratica"

e da ricondurre ad una responsabilizzazione cogente in termini finanziari e funzionali: ad es. sarà necessario enucleare tutte le corse finalizzate al trasporto scolastico della scuola dell'obbligo per raggiungere un trattamento omogeneo su tutto il territorio regionale (molti comuni finanziano con fondi propri i servizi scolastici e quindi non è corretto che in alcuni casi questi servizi siano a carico delle risorse minime del TPL) .

Tab. 6- Analisi servizi di effettivo interesse comunale vs competenza dichiarata (Esempi per i lotti 2, 3, 4, 11)

Allegato 2 – LA PRODUTTIVITA' E L'ECONOMICITA'

La distribuzione dei valori economici e di produttività

La Tab. 1 riporta la ricostruzione delle principali grandezze tecnico economiche delle gestioni utilizzando come fonte sia dati risultanti dai bilanci aziendali, con tutti i limiti conoscitivi che l'utilizzo di questo strumento comporta data la grande varietà di criteri di "trasparenza" con i quali vengono redatti, sia utilizzando altre fonti informative non ufficiali (le aziende oppongono una grande resistenza all'acquisizione di dati di questa natura). In ogni caso è possibile descrivere una situazione di grande variabilità per quanto riguarda alcuni fattori chiave della valorizzazione della base d'asta, e cioè il costo unitario del personale, la produttività degli addetti ed i ricavi.

Tab. 1 – Ricostruzione dei valori max min medi di produttività ed economicità aziendali (stime da varie fonti)

	Fonte Osservatorio Regionale	Fonti aziendali varie			
Produttività					
Ore Servizio per AUTISTA MIN		927			
KM Servizio per AUTISTA MIN		20.890			
Ore Servizio per ADDETTO MIN	701	612			
KM Servizio per ADDETTO MIN	13.640	16.908			
Ore Servizio per AUTISTA MAX		1.270			
KM Servizio per AUTISTA MAX		47.447			
Ore Servizio per ADDETTO MAX	988	973			
KM Servizio per ADDETTO MAX	28.738	32.620			
Ore Servizio per AUTISTA MEDIO		1.167			
KM Servizio per AUTISTA MEDIO		29.501			
Ore Servizio per ADDETTO MEDIO	846	877			
KM Servizio per ADDETTO MEDIO	22.709	22.171			
Costo del Personale					
Costo Personale per Addetto Netto CCNL MINIMO	31.316	31.507			
Costo Personale per Addetto Netto CCNL MASSIMO	41.292	41.291			
Costo Personale per Addetto Netto CCNL MEDIO	36.847	36.551			
RICAVI					
Ricavo da traffico a km MINIMO	0,47	0,48			
Ricavo da traffico a km MASSIMO	0,99	0,78	Escluso Firenze con 1,22		
Ricavo da traffico a km MEDIO	0,73	0,62	Escluso Firenze con 1,23		
Ricavo da traffico a ORA MINIMO	11,4	11,8			
Ricavo da traffico a ORA MASSIMO	30,46	22,91	Escluso Firenze con 26		
Ricavo da traffico a ORA MEDIO	19,78	17,3			

E' bene evidenziare che anche i dati della Tab. 1, pur contemplando le informazioni alla produttività degli autisti, non coprono completamente il fabbisogno conoscitivo che dovrebbe estendersi a parametri come il numero di giorni lavorati/anno ed alle ore di lavoro al pubblico/giorno. La reticenza delle aziende a fornire questi dati con il richiamo al segreto industriale ed alla concorrenza in atto nel settore appare tanto piu' singolare quanto più forte è la richiesta delle stesse aziende agli Enti locali a definire le risorse economiche necessarie all'equilibrio delle gestioni aziendali.

Allegato 3 - Considerazioni dall' applicazione di semplice modello di calcolo dei costi e dei ricavi standard*Un semplice modello di calcolo dei costi*

Riportiamo un semplice modello di calcolo dei costi standard di produzione del servizio che utilizza appunto i parametri di cui allegato 2 e che , essendo proposto da una associazione di categoria delle aziende come l'Anav ancora di più enfatizza le contraddizioni accennate nella posizione delle aziende toscane.

Il meccanismo è semplice :

- 1- Si calcola la produzione di ore anno di servizio per autista data dal prodotto dei valori di
 - a. Giorni di presenza annui
 - b. Ore di guida/giorno
- 2- Si calcola il numero di km annui in base alla velocità commerciale della tipologia di servizio
- 3- Si calcola il numero di autisti in base alla produzione annua di servizio
- 4- Si calcola il personale totale in base alla percentuale di autisti sul totale
- 5- Si calcola il costo totale del personale in base al costo medio unitario
- 6- Si calcola il costo totale aziendale in base alla percentuale di costo del personale sul totale

La tabella seguente esemplifica l'applicazione del metodo evidenziando in giallo i parametri strettamente dipendenti dall'organizzazione e dalle condizioni contrattuali delle aziende.

Tab. 2 - Esempificazione del metodo Anav di calcolo dei costi standard di produzione del servizio

A	B	C= A*B	D	E= D*C	F	G=F/E	H	I=G/H	L	M=L*I	N	O=M/N
Giorni di presenza /anno	Ore guida /giorno	Ore di servizio/ anno	Velocita Commerciale	KM/ anno	Prodotto anno km	Totale autisti	Rapporto Autisti/Totale personale	Totale personale	Costo Medio Unitario personale	Costo Totale Personale	Rapporto Costo Personale/Costi totali	Costo Totale Aziendale
250	5	1250	20	25000	1.000.000	40	0,75	53	40.000,00	2.133.333,33	0,5	4.266.666,67

E' evidente che la scelta di valori medi oppure massimi oppure minimi per i parametri critici comporta, a parità di prodotto e di velocità commerciale, una notevole variazione del costo, come è possibile vedere dalla Tab. 3 che esemplifica alcune simulazioni applicando i valori presenti nel panorama toscano.

Tab. 3 – Simulazione dei costi derivanti da varie ipotesi di produttività annua degli autisti

A	B	C= A*B	D	E= D*C	F	G=F/E	H	I=G/H	L	M=L*I	N	O=M/N
Giorni di presenza /anno	Ore guida /giorno	Ore di servizio/ anno	Velocita Commerciale	KM/ anno	Prodotto anno km	Totale autisti	Rapporto Autisti/Totale personale	Totale personale	Costo Medio Unitario personale	Costo Totale Personale	Rapporto Costo Personale/Costi totali	Costo Totale Aziendale
massimo esistente		1270	20	25400	1.000.000	39,37	0,75	52	40.000,00	2.099.737,53	0,5	4.199.475,07
minimo esistente		927	20	18540	1.000.000	53,94	0,75	72	40.000,00	2.876.663,07	0,5	5.753.326,14
medio esistente		1167	20	23340	1.000.000	42,84	0,75	57	40.000,00	2.285.061,41	0,5	4.570.122,82

I parametri di riferimento dei costi e dei ricavi standard

Il problema che abbiamo di fronte è quello definire le modalità e i tempi con cui rendere effettivamente praticabile lo scenario di incremento di produttività e di economicità che può portare davvero a risparmi notevoli delle risorse necessarie senza intaccare peraltro il servizio offerto ai cittadini. Nel processo di riforma si è previsto un percorso triennale di applicazione del piano industriale con cui il gestore unico potrà realizzare le trasformazioni delle situazioni attuali e raggiungere condizioni operative ottimali di gestione del contratto di servizio.

I parametri di riferimento per rapportarsi alle diverse tipologie di rete sono dati :

- dalle ore di guida/giorno (che varia con la tipologia di servizio)
- dalla velocità commerciale (tipica di ogni rete)
- dalle dimensioni e tipologia degli autobus(che incide sui consumi e sugli ammortamenti)
- dal livello di frequentazione atteso (che incide percentuale attesa di ricavo: Anav propone un 35% indifferenziato)

I parametri fissi invece sono dati da

- Costo medio unitario del personale
- Giorni di presenza annua