

Allegato A) alla deliberazione di Consiglio Provinciale

Verifica periodica sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali di trasporto pubblico locale (TPL) della provincia di Verona di cui all'articolo 30 del Decreto Legislativo (D.Lgs.) 201/2022

INTRODUZIONE

La Provincia di Verona è Ente di Governo TPL del bacino territoriale omogeneo di Verona dal 2015 ai sensi della DGR Veneto 1360/2015 e della convenzione sottoscritta in data 5 maggio 2015 con i Comuni di Verona e Legnago.

Il servizio è attualmente prestato in regime di concessione dalla società Azienda Trasporti Verona (ATV) srl, partecipata in modo paritario dal Comune di Verona (tramite AMT3) e da FNM spa e comprende il trasporto di linea su gomma extraurbano e urbano dei due comuni suddetti.

Per ognuno di questi ambiti il servizio è regolato da un apposito contratto di servizio stipulato da Provincia e ATV.

ATV opera prevalentemente per il TPL del bacino di Verona, ma effettua anche servizi di altra natura, tra cui il noleggio e i servizi di trasporto commerciale e atipico.

Per le modalità di affidamento del servizio si richiama l'apposita relazione prevista dall'articolo 34 comma 20 del DL 179/2012 disponibile al seguente indirizzo:

https://servizionline.provincia.vr.it/openweb/pratiche/dett_registri.php?sezione=altriDati&id=7304&codEstr=P_OP&CSRF=0c26b6d2a617a9c3b7c3c66defd452df

I tre contratti di servizio sono in scadenza a fine anno.

Sono in corso le trattative con ATV per prorogarli fino al 2026 ai sensi del decreto legge n. 4/2022, articolo 24, comma 5 bis, previa realizzazione di significativi investimenti.

È inoltre in fase di avvio una nuova procedura di gara per individuare ai sensi della normativa europea i gestori dei servizi, comprendenti la nuova filovia urbana in corso di realizzazione, a partire dal 2027.

CONCRETO ANDAMENTO DAL PUNTO DI VISTA ECONOMICO

Da anni ATV srl chiude il bilancio in utile.

L'ultimo bilancio disponibile, relativo all'esercizio 2022 (pubblicato al seguente indirizzo: <https://www.atv.verona.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/276>), evidenzia un risultato economico positivo pari a € 473.892 (a fronte dell'utile di € 2.792.940 ottenuto 2021).

Tuttavia dalla relazione del consiglio di amministrazione di ATV srl sulla gestione emerge che questo risultato positivo è frutto della contabilizzazione nel conto economico di poste di natura straordinaria, la più importante costituita dai 2,7 milioni di euro relativi al saldo per gli indennizzi da mancati ricavi tariffari degli esercizi 2020-2021. Senza tale posta la gestione ordinaria sarebbe in perdita per oltre 2,2 milioni di euro.

Per quanto attiene al finanziamento del TPL occorre premettere che i costi degli autoservizi pubblici sono solo in parte coperti dagli introiti tariffari. A Verona i costi della gestione extraurbana sono stati coperti, fino al 2019, per quasi il 49% dagli introiti tariffari, mentre il resto è a carico della finanza pubblica, cioè della fiscalità generale. A causa della pandemia la percentuale di costi coperta dagli introiti tariffari si è, però, ridotta nel 2020 e 2021 a circa il 30%. Questi finanziamenti transitano dal bilancio regionale, ma derivano interamente dai trasferimenti statali del Fondo Nazionale Trasporti. Fino a questo momento la Regione Veneto, diversamente da altre Regioni, non ha integrato questi fondi con risorse proprie. Province e Comuni possono, per legge, finanziare solo limitati servizi aggiuntivi.

La Regione al momento finanzia i servizi minimi TPL con i seguenti corrispettivi chilometrici (dati del 2022):

- servizio extraurbano: € 1,621;
- servizio urbano di Verona: € 2,392;
- servizio urbano di Legnago: € 1,784;

Tali corrispettivi hanno natura di compensazione degli oneri di servizio pubblico imposti ad ATV ai sensi dell'articolo 1 e seguenti del RCE 1370/2007 e successive modifiche.

Essi sono stati fissati dalla Regione nel 2013 (DGR 794/2013), incrementati per due volte nel corso del 2022 e, insieme agli introiti tariffari, alimentano i ricavi della gestione economica TPL di ATV.

Lo stanziamento complessivo regionale per tutto il Veneto nel periodo 2010-2021 è diminuito di 28 milioni di euro (287 milioni di euro nel 2010, 259 nel 2021 -10,89%).

Con DGR 1012/2022 il corrispettivo per l'anno 2022, inizialmente assegnato con DGR 638/2022, è stato integrato di poco più di 900.000 euro (pari al 2,5%) per il bacino veronese (e complessivamente di 6,5 mil di euro a livello regionale) per tener conto del maggior costo dei carburanti sostenuto dalle aziende nel 2022. Tale maggiore assegnazione comporta un aumento dei corrispettivi chilometrici di ciascun contratto e non si traduce in maggiori percorrenze finanziate. Anche con successiva DGR 1657/2022 la Regione ha nuovamente incrementato il corrispettivo chilometrico.

Di seguito il dettaglio degli importi assegnati per l'anno 2022.

DGR	Finanziamento in euro			€/km Provincia	€/km C. Verona	€/km C. Legnago
	€ Provincia	€ Verona	€ Legnago			
				€ 1,53	€ 2,25	€ 1,68
638/2022	€ 17.799.400,73	€ 18.203.860,98	€ 259.222,90	€ 1,565	€ 2,309	€ 1,723
1012/2022	€ 445.581,07	€ 455.706,12	€ 6.489,25	€ 1,583	€ 2,335	€ 1,742
1657/2022	€ 648.810,24	€ 663.553,32	€ 9.449,00	€ 1,621	€ 2,392	€ 1,784
Totale 2022	€ 18.893.792,04	€ 19.323.120,42	€ 275.161,15	€ 1,621	€ 2,392	€ 1,784

Nel primo quadrimestre 2023 la Regione Veneto ha erogato anticipi mensili del corrispettivo rapportati al corrispettivo annuo finale del 2022, salvo poi assegnare, con DGR 642/2023, il finanziamento "storico" (in misura analoga a quello della DGR 638/2022) e rinviando a future assegnazioni i maggiori finanziamenti del Fondo nazionale trasporti 2023.

A causa dei provvedimenti adottati durante l'emergenza da Covid-19 sono stati assegnati, anche per i primi mesi del 2022, il contributo specifico per i servizi integrativi realizzati in attuazione del piano prefettizio per garantire il regolare svolgimento dell'anno scolastico e il contributo per i minori ricavi tariffari sempre dovuti al Covid.

Dal punto di vista finanziario, la criticità per la liberalizzazione del servizio a mezzo gara sta nel fatto che la Regione Veneto non fornisce alcuna assicurazione sul mantenimento degli attuali livelli di finanziamento, mentre le gare hanno un orizzonte pluriennale.

Al momento, di norma, si ha notizia dei finanziamenti assegnati per l'anno in corso solo a metà anno, cioè quando la programmazione dei servizi è ormai completata. Con DGR 642 del 30 maggio 2023 è stato assegnato un finanziamento provvisorio in misura pari a quello storico dell'ultimo triennio (al netto dei maggiori finanziamenti assegnati con le citate DGR 1012/2022 e 1657/2022).

Il Fondo Nazionale Trasporti 2023 prevede maggiori risorse rispetto al 2022 e quindi è prevedibile l'assegnazione di maggiori finanziamenti prima della fine dell'anno. Come già detto non è possibile prevedere l'entità dei finanziamenti dei prossimi anni.

CONTRATTI DI SERVIZIO

La Provincia ha affidato i servizi di TPL veronesi con i seguenti contratti:

Servizio urbano di Legnago:

Atto aggiuntivo repertorio n. 41647/2023 al contratto di servizio repertorio comunale n. 14882, stipulato in data 22 giugno 2001, prorogato fino al 31 dicembre 2023 con deliberazione del Presidente della Provincia n. 138 del 24 novembre 2022;

- valore complessivo del contratto su base annua: corrispettivo provvisorio di cui alla DGR 642/2023 di euro 259.222,90 oltre al corrispettivo comunale di 45.000,00 euro ;
- percorrenze per servizi minimi finanziate: 154.208 km;
- numero delle linee: 3 linee urbane (A, B e C);
- numero mezzi: 3.

Servizio Urbano di Verona

Atto aggiuntivo repertorio n. 41646/2023 al contratto di servizio stipulato dal Comune di Verona in data 21 giugno 2001 prorogato fino al 31 dicembre 2023 con deliberazione del Presidente della Provincia n. 138 del 24 novembre 2022;

- valore complessivo del contratto su base annua: corrispettivo provvisorio di cui alla DGR 642/2023 di euro 18.203.860,98;
- percorrenze per servizi minimi finanziate: 8.079.832 km;
- numero delle linee e sommaria descrizione: 39 linee comprensive di servizi scolastici e caratterizzate da linee forti che attraversano da nord a sud e da est a ovest il Comune di Verona e alcuni Comuni di prima cintura;
- numero mezzi: 183.

Servizio Extraurbano

Atto aggiuntivo repertorio n. 41645/2023 al contratto di servizio n. 38267/05 prorogato fino al 31 dicembre 2023 con deliberazione del Presidente della Provincia n. 138 del 24 novembre 2022,

- valore complessivo del contratto su base annua: corrispettivo provvisorio di cui alla DGR 642/2023 di euro 17.799.400,73;
- percorrenze per servizi minimi finanziate: 11.656.451 km;
- numero delle linee e sommaria descrizione: 82 linee che coprono l'intera Provincia e comprensive dei servizi scolastici;
- numero mezzi: 341.

L'intera rete del TPL veronese comprende oltre 4.600 fermate.

Occorre evidenziare che lo studio effettuato dalla Regione nel 2013 evidenziava per Verona una domanda di trasporto significativamente superiore a quella soddisfatta con i livelli di servizio sopra descritti. Il maggiore fabbisogno era stato certificato pari al 12,62% dell'offerta di trasporto garantita nel 2010, ma in esito all'istruttoria regionale era stato finanziato solo un incremento pari al 6,69% (fonte DGR 686/2013).

Tale analisi non ha quindi trovato un completo riconoscimento negli atti regionali di assegnazione delle percorrenze programmate e dei relativi finanziamenti.

EFFICIENZA E QUALITÀ DEL SERVIZIO

Il monitoraggio sulla qualità del servizio è effettuato prevalentemente su base documentale fornita dal gestore ai sensi della l.r. 25/1998.

La domanda TPL realizzata è espressa in primis dal numero degli utenti trasportati:

Passeggeri trasportati servizio urbano 37.783.100;

Passeggeri trasportati servizio extraurbano 17.643.583;

In termini di viaggiatori la situazione negli ultimi dieci anni è stata la seguente (fonte bilanci di ATV):

	Viaggiatori urbano			Viaggiatori extraurbano			totale generale	Var. %
	biglietti	abbonamenti	totale	biglietti	abbonamenti	totale		
2013	8.828.605	29.721.628	38.550.233	2.246.809	16.115.901	18.362.710	56.912.943	--
2014	8.908.153	30.570.238	39.478.391	2.360.539	16.499.981	18.860.520	58.338.911	2,51%
2015	9.152.508	33.462.909	42.615.416	2.408.577	16.956.770	19.365.346	61.980.762	6,24%
2016	9.642.033	37.712.846	47.354.879	2.694.072	17.472.198	20.166.270	67.521.149	8,94%
2017	9.920.906	38.628.542	48.549.447	2.865.910	17.782.971	20.648.881	69.198.328	2,48%
2018	10.189.403	40.199.740	50.389.142	3.041.556	18.171.623	21.213.178	71.602.320	3,47%
2019	10.301.135	41.327.630	51.628.766	3.183.624	18.612.627	21.796.250	73.425.016	2,55%
2020	4.466.639	26.249.804	30.716.444	1.280.655	12.103.534	13.384.189	44.100.633	-39,9%
2021	5.920.009	25.360.041	31.280.050	2.097.268	12.846.270	14.943.538	46.223.589	4,8%
2022	7.279.305	30.503.795	37.783.100	2.772.673	14.870.910	17.643.583	55.426.683	19,9%

Come emerge dalla tabella, se fino al 2019 si è avuto un continuo aumento dei viaggiatori, con la pandemia, tale tendenza si è bruscamente arrestata: nonostante la tiepida ripresa del 2021 e quella più evidente del 2022 non sono comunque stati ancora raggiunti i livelli pre Covid.

Hanno ovviamente pesato le misure adottate per il contenimento della malattia, e la maggiore propensione dell'utenza verso modalità di trasporto privato percepite come più sicure.

A partire dal 24.2.2020 la Provincia-Ente di Governo TPL ha disposto progressive riduzioni dei servizi finalizzate ad adeguare l'offerta alla riduzione della domanda, in particolare quella degli studenti (didattica a distanza). Ha poi progressivamente adeguato l'offerta dei servizi, in concomitanza con la ripresa delle attività scolastiche da settembre 2020 e fino a giugno 2022, anche per garantire il distanziamento a bordo. Si è reso, pertanto, necessario inserire corse integrative, anche con il ricorso a bus immatricolati per il servizio di noleggio con conducente (NCC) di ditte di trasporto persone private.

L'anno scolastico 2022/2023 è iniziato regolarmente con le lezioni interamente in presenza e senza differenziazione di orario di ingresso per gli istituti cittadini.

Diversamente dall'anno scolastico precedente, inoltre, non sono state previste riduzioni alla capienza massima degli autobus, né sono state previste corse integrative con i ricorso a ditte di NCC.

A partire da fine ottobre 2022, però, ATV ha iniziato a sospendere corse, principalmente urbane, a causa di una lamentata carenza generalizzata di autisti. Ha chiesto inoltre di riprogrammare i servizi urbani veronesi invernali per tamponare tale difficoltà. Tra dicembre 2019 e maggio 2023 l'organico dei conducenti di ATV si è ridotto, infatti, di 50 unità su 600.

Tra le misure più volte sollecitate dalla Provincia, ATV ha indicato, tra l'altro, di avere:

- attivato appositi corsi di formazione finanziati per formare nuovi autisti;
- attivato assunzioni di personale, anche senza patente, ma da formare con contratto di apprendistato professionalizzante;
- ampliato il ricorso ai subaffidamenti;

- avviato le trattative per una contrattazione di secondo livello più favorevole per i neoassunti al fine di limitare il turnover;
- previsto un incentivo economico per la permanenza in azienda da parte del personale che ha già raggiunto i requisiti per la quiescenza.

Questo problema della mancanza di autisti rappresenta una grandissima criticità e affligge l'intera nazione, se non l'intera Europa. Tra le principali cause vi è il forte differenziale economico rispetto al trasporto merci, che sta facendo migrare verso questo settore molti conducenti.

Altra importante criticità attiene alla congestione del traffico che, soprattutto nell'area metropolitana, in determinate fasce orarie compromette radicalmente la puntualità del servizio TPL. La velocità commerciale al momento si attesta sui 14,57 km/h per il servizio urbano e 33,45 km/h per il servizio extraurbano, ma è in progressiva riduzione a causa del grande aumento del traffico privato successivo alla pandemia e dei molti cantieri aperti (in particolare quello per il completamento del sottopasso vicino alla stazione FS di Verona Porta Nuova che ha ridotto sensibilmente la funzionalità della circonvallazione urbana del capoluogo).

Per quanto attiene alla qualità del servizio i tre contratti vigenti prevedono i seguenti indicatori di qualità:

Extraurbano:	incidentalità passiva condotta di guida (indagine customer) n° di corse controllate a bordo linee con almeno due controlli annui percezione sicurezza (indagine customer) percezione pulizia mezzi (indagine customer) pulizia radicale mezzi diffusione orari alle fermate riscontro reclami mezzi con motore euro 3 o superiore
Urbano Verona:	incidentalità passiva condotta di guida numero di corse controllate percezione sicurezza percezione pulizia mezzi percezione affollamento mezzi riscontro reclami mezzi euro 3 o superiore
Urbano Legnago:	sicurezza percepita (indagine customer) condotta di guida autisti (indagine customer) cortesia, educazione e aspetto del personale (indagine customer) rispetto delle corse e delle fermate (indagine customer) diffusione e chiarezza delle informazioni (indagine customer) possibilità di reperimento di biglietti e abbonamenti (indagine customer) comodità di interscambio e coincidenze (indagine customer) pulizia dei mezzi (indagine customer) comfort sul mezzo (indagine customer) puntualità (indagine customer) affollamento dei mezzi (indagine customer)

In sede di rendicontazione annuale viene verificato il livello di raggiungimento dei suddetti obiettivi. Non si dispone ancora della rendicontazione relativa all'esercizio 2022.

Per quanto attiene all'esercizio 2021, emerge che per il servizio extraurbano gli obiettivi sono stati integralmente raggiunti, mentre per il servizio urbano di Verona vi è uno scostamento sul numero dei controlli a bordo e per quello di Legnago gli scostamenti riguardano la diffusione e chiarezza delle informazioni, il reperimento dei biglietti e degli abbonamenti e la comodità di interscambio e coincidenze.

Entrambi gli scostamenti sono da ricondurre prevalentemente alla eccezionale situazione pandemica.

Relativamente alla pulizia dei mezzi si evidenzia che ATV nel 2021 ha privilegiato la tecnica della ionizzazione rispetto alla pulizia profonda (considerando cioè 3 interventi di ionizzazione come un intervento di intervento di pulizia approfondita e raggiungendo così l'obiettivo prefissato).

RISPETTO DEGLI OBBLIGHI INDICATI NEI CONTRATTI DI SERVIZIO

Come previsto agli articoli 18 e 19 del decreto legislativo 422/1997 i contratti di servizio pubblico devono rispettare gli articoli 2 e 3 del regolamento (CEE) n. 1191/69 ed il regolamento (CEE) n. 1893/91, avere caratteristiche di certezza finanziaria e copertura di bilancio e prevedere un progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi, rapporto che, al netto dei costi di infrastruttura, dovrà essere pari almeno allo 0,35 a partire dal 1° gennaio 2000.

L'articolo 31 della legge regionale di settore (LR 25/1998) prevede inoltre che i contratti di servizio contengano, tra l'altro, gli importi dovuti, dall'ente affidante all'impresa di trasporto affidataria, per le prestazioni oggetto del contratto, tenuto conto anche degli obblighi di servizio di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422.

La stipulazione dei contratti di servizio da parte delle aziende affidatarie comporta l'accettazione degli obblighi di servizio e la valutazione della congruità dei corrispettivi offerti rispetto agli obblighi di servizio e tariffari imposti.

ATV effettua il servizio e le corse indicate nel programma di esercizio. Come previsto all'articolo 3 del contratto rep. 38267/2005 eventuali variazioni, a parità di corrispettivo, devono essere preventivamente autorizzate dall'Ente di Governo-Provincia.

Occorre evidenziare in proposito che in conseguenza della citata criticità relativa alla mancanza di autisti ATV a partire dalla fine del 2022 ha apportato innumerevoli variazioni puntuali nel servizio offerto, modificando orari e, soprattutto, cancellando corse.

Alcune di queste non sono sempre state preventivamente autorizzate a causa della loro urgenza ed estemporaneità, determinata da situazioni gestionali legate alla disponibilità di personale a detta dell'azienda non prevedibili.

RICORSO ALL'AFFIDAMENTO A SOCIETÀ IN HOUSE

Come indicato in premessa il servizio è integralmente affidato alla società ATV srl, che non è società in house.

Per quanto attiene alla possibilità alternativa di un affidamento in house si ritiene di ricordare quanto segue.

La normativa europea (regolamenti CE n. 1370/2007 e UE n. 2338/2016) dava la possibilità di optare per una gara o un affidamento a società in house.

Come indicato nella deliberazione del Consiglio provinciale n. 27/2016, la Provincia propendeva per un affidamento in house, anche di tipo transitorio, allo scopo di rispettare pienamente i tempi previsti dalla legge per la cessazione degli affidamenti diretti e a causa di altre criticità che avrebbero gravato sulla gara, tra cui l'indeterminatezza del progetto della filovia urbana.

Il Comune di Verona ha, tuttavia, posto il veto sulla soluzione in house e, pertanto, dopo una serie di complesse trattative tra gli enti competenti a decidere la forma di affidamento (oltre alla Provincia e al Comune capoluogo, anche il Comune di Legnago), si è optato per una gara non comprendente la futura filovia urbana (deliberazioni di consiglio n. 31/2016, n. 62/2016 e n. 27/2016).

ONERI E RISULTATI IN CAPO AGLI ENTI AFFIDANTI

Come detto in premessa, con la deliberazione della Giunta regionale (DGR) 9 ottobre 2015, n. 1360 la Provincia di Verona è stata individuata Ente di Governo del TPL nel bacino di Verona ai sensi del D.L. n. 138/2011. Gestisce pertanto i contratti di servizio dei 3 enti affidanti (Comune di Verona e Legnago e Provincia di Verona) come da convenzione stipulata tra i 3 Enti il 5 maggio 2015

Il corrispettivo per i servizi minimi di TPL è stanziato ed erogato dalla Regione Veneto, ma resta a carico degli enti affidanti il costo dell'IVA pari al 10% del corrispettivo. Per il 2022 tale importo è stato di:

Urbano di Verona: € 1.932.312,04

Extraurbano: € 1.889.379,20

Urbano di Legnago: € 32.016,12

Per contro, gli enti affidanti non ritraggono alcun ricavo dai servizi TPL erogati, in quanto, i contratti di servizio sono di tipo net-cost e quindi riservano ad ATV gli introiti derivanti dalla vendita dei titoli di viaggio.

Gli enti affidanti sostengono, invece, annualmente per IVA TPL un costo medio di 4,17 euro per residente.