



Condizioni sociali nelle aziende operanti nel settore del trasporto pubblico urbano in Europa

Sintesi di risultati e conclusioni



Con il sostegno finanziario dell'Unione europea



Sintesi di risultati e conclusioni

Il presente documento fornisce una sintesi dei risultati e delle conclusioni principali di uno studio condotto sulle condizioni sociali nelle aziende operanti nel settore del trasporto pubblico urbano in Europa.

1. Contesto, scopi e obiettivi dello studio

La fornitura e la qualità dei servizi di trasporto pubblico urbano giocano un ruolo significativo sia nel sostenere lo sviluppo economico locale e regionale, l'ambiente e le opportunità di impiego, sia nell'assicurare l'inclusione e la possibilità di piena partecipazione alla vita familiare e sociale nel suo più ampio significato a ogni singola persona. Inoltre, in molte città europee di piccole e grandi dimensioni gli operatori del trasporto pubblico urbano contribuiscono significativamente alla creazione di posti di lavoro a livello locale. I regolamenti riguardanti la fornitura e l'assegnazione di tali servizi possono pertanto potenzialmente influire su tutti i suddetti fattori.

Per quanto concerne l'impiego e le condizioni sociali, è opportuno notare che gli articoli 4(5) e 4(6) del regolamento OSP offrono alle autorità competenti la possibilità (ma non l'obbligo) di richiedere agli operatori del settore del trasporto pubblico di assicurare una determinata soglia minima per i criteri relativi a condizioni sociali e servizio, oppure di richiedere un trasferimento di personale al nuovo operatore ai sensi della direttiva 2001/23/CE, anche nel caso in cui le condizioni della direttiva non siano soddisfatte.

Le parti sociali europee nel settore del trasporto pubblico urbano (UITP dalla parte dei dipendenti ed ETF dalla parte dei sindacati) hanno commissionato il presente studio, con l'obiettivo primario di raccogliere informazioni sull'organizzazione del mercato del settore e sul quadro giuridico su cui poggia, nonché sul processo di definizione delle condizioni di impiego e di lavoro e il ruolo della contrattazione collettiva in tutto questo. Lo studio ha cercato di tracciare uno schema dell'evoluzione delle condizioni sociali negli ultimi 10 anni. Più specificamente, le parti sociali desideravano comprendere la portata del ruolo giocato dal regolamento 1370/2007 nella richiesta indirizzata agli offerenti e riguardante il rispetto di determinate condizioni sociali e/o il trasferimento di personale in caso di cambiamento dell'operatore, nonché l'impatto che ciò può avere avuto sulla sicurezza dell'impiego e sulle condizioni di lavoro nel settore.

Il presente studio, condotto per conto di ETF e UITP, si proponeva essenzialmente quattro obiettivi. Esso puntava a:

- descrivere il modo in cui il trasporto pubblico è organizzato nei differenti stati membri e il metodo di definizione delle condizioni lavorative;
- descrivere le condizioni sociali nel trasporto pubblico urbano per un campione di personale delle aziende e lo sviluppo registrato negli ultimi 10 anni;
- descrivere l'impatto dell'assegnazione diretta e/o tramite gara d'appalto per i contratti nel settore del servizio pubblico nel trasporto pubblico urbano sugli aspetti sociali e la tutela del personale, e
- descrivere l'impatto del cambiamento dell'operatore nel settore del trasporto pubblico urbano sugli aspetti sociali e sulla tutela del personale.

Sulla base dell'esame della (limitata) letteratura scientifica e di altri documenti a livello nazionale e transnazionale, di un sondaggio e di interviste sia a membri di ETF e UITP sia a singoli dipendenti, rappresentanti dei lavoratori e autorità competenti in dodici stati membri dell'Unione europea (AT, BG, BE, CZ, DE, FI, FR, NL, IE, IT, SE, UK) è stato possibile presentare i seguenti risultati principali.

2. Organizzazione del mercato dei servizi di trasporto pubblico urbano

2.1 Tendenze nel processo di assegnazione

Nonostante in quasi tutte le capitali e le grandi città della maggior parte degli stati membri l'assegnazione diretta dei contratti di servizio pubblico continui a essere la procedura prevalente,

anche il ricorso alle gare d'appalto ha fatto registrare una crescente diffusione nel settore dei servizi di trasporto pubblico urbano (sia per linee singole sia per intere reti) nel corso dell'ultimo decennio. La decisione di servirsi di questa forma di assegnazione (in luogo dell'assegnazione diretta) da parte delle autorità competenti è stata dettata da una serie di fattori differenti. Essi includono non solo il quadro giuridico nazionale, che talvolta richiede il ricorso alla gara d'appalto, ma anche motivazioni economiche e politiche, che risultano spesso interconnesse. Nel contesto di un crescente impoverimento delle finanze pubbliche, provocato non solo ma sempre più spesso dalla crisi economica, alcune delle autorità competenti hanno rivolto l'attenzione a processi di assegnazione basati su principi di concorrenza, al fine di ottimizzare i costi e garantire l'efficienza della fornitura dei servizi in ambito di trasporto pubblico urbano. È opportuno notare come le autorità pubbliche che non hanno scelto la strada della competizione, assegnando i contratti direttamente agli operatori interni¹, abbiano comunque puntato su un risparmio all'insegna dell'efficienza.

In maniera affine, anche la convinzione di alcune delle parti interessate verso la fine degli anni Novanta, che prevedevano una spinta verso il sistema delle gare d'appalto a livello europeo (nel contesto della preparazione del regolamento OSP), accompagnata dallo slancio in ambito politico e normativo in alcuni degli stati membri verso l'apertura del mercato, ha contribuito non solo all'aumento dell'impiego del processo di assegnazione mediante gara d'appalto, ma anche all'avvio di altri processi di ristrutturazione nel settore.

Nonostante questa tendenza, osservata principalmente nel settore degli autobus, differenze significative permangono tra e all'interno degli stati membri anche per la tipologia di trasporto. In Belgio, Grecia, Irlanda e Lussemburgo tutti i servizi di trasporto pubblico urbano a mezzo bus sono assegnati direttamente a un operatore interno. In tutti gli altri paesi si ricorre a entrambi i tipi di assegnazione (gara d'appalto e/o assegnazione diretta) per i servizi effettuati con gli autobus. In pratica in oltre 10 stati membri il ricorso alla gara d'appalto è piuttosto marginale e riscontrabile principalmente in piccole e medie aree urbane. Nel Regno Unito, in Svezia, Francia (al di fuori di Parigi), Finlandia (solo nell'area metropolitana di Helsinki), nei Paesi Bassi, in Danimarca e Norvegia il ricorso alle gare d'appalto è precedente all'adozione del regolamento 1370/2007. Il ricorso alle gare d'appalto è aumentato particolarmente nei Paesi Bassi e in Finlandia negli ultimi 10 anni e oggi riguarda oltre l'80% delle linee di autobus. Mentre in Germania la maggior parte dei contratti assegnati in base al principio della concorrenza è stata stipulata a partire dal 2008 o in data precedente e riguarda quasi esclusivamente i servizi regionali di autobus, quasi tutte le città assegnano contratti direttamente a un operatore interno (e in molti casi si stanno preparando per il primo processo di assegnazione diretta in applicazione al regolamento 1370/2007). In Italia il ricorso alle gare d'appalto è aumentato in anni recenti, senza tuttavia raggiungere i livelli di Francia o Paesi Bassi.

Una situazione eccezionale si riscontra nel Regno Unito, dove la maggior parte dei servizi urbani di autobus in Inghilterra (al di fuori di Londra), Galles e Scozia è fornita su base commerciale (senza contratti di servizio pubblico, senza diritti di esclusiva o di compensazione, ma con l'applicazione di regole generali in ambito di compensazione finanziaria per tariffe massime per determinate categorie di passeggeri) con l'assegnazione in via eccezionale a mezzo gara d'appalto di tratte di autobus socialmente auspicabili. Anche i servizi di autobus commerciali sono molto comuni in Germania nel trasporto regionale e nelle città più piccole (infatti la legislazione include disposizioni sul primato delle forniture di un servizio di trasporto pubblico urbano commercialmente attuabile, che rappresentano una situazione specifica del contesto tedesco, nota come "Eigenwirtschaftliche Verkehre"). D'altro canto i servizi di autobus a Londra sono assegnati con gara d'appalto, mentre nell'Irlanda del Nord sono gestiti da un operatore interno.

Ovunque (e con l'eccezione di rilievo della Francia) le reti integrate (autobus, tram, trasporto leggero su rotaia o servizi di metropolitana) hanno una maggiore probabilità di essere assegnate direttamente a operatori interni nelle città più grandi e nei centri urbani di dimensioni inferiori, mentre è più probabile che i servizi di autobus (in particolare nelle cittadine più piccole) vengano aggiudicati

¹ Lo stesso dicasi per i fornitori in carica a monte di una prima tornata di assegnazione che ha avuto luogo, ad esempio, in Germania.

mediante gara d'appalto. Molti servizi di tram o metropolitana tendono a essere assegnati direttamente a un operatore interno (come parte di una rete). Esistono solo alcuni esempi di servizi tranviari assegnati mediante gara di appalto, principalmente dove i servizi tranviari sono di nuova costituzione - come gli esempi del caso studio di Dublino, la rete LUAS, o parte di una rete data in appalto, come nel caso di Francia e Utrecht.

I servizi della metropolitana sono raramente assegnati con gara d'appalto, con alcune eccezioni, tra cui la metropolitana di Stoccolma o in Francia i servizi della metropolitana nelle città di Lione, Lille, Rennes o Rouen.

Una differenza specifica tra contratti per servizi di autobus assegnati con gara d'appalto e per servizi di tram/metropolitana aggiudicati con lo stesso metodo è rappresentata dal fatto che il materiale rotabile e l'infrastruttura rimangono di proprietà dell'autorità aggiudicatrice nel caso dei servizi di tram/metropolitana.

2.2 Tendenze nell'organizzazione del mercato: aziende chiave attive nel trasporto pubblico urbano

Il settore del trasporto pubblico urbano è caratterizzato da operatori interni nelle capitali e nelle grandi città (con la notevole eccezione dei paesi nordici e di alcune città di maggiori dimensioni in Francia). Questi operatori sono rappresentati da aziende integrate che forniscono servizi di trasporto intermodale, di infrastruttura, di rimessaggio e per il materiale rotabile. Il settore dei servizi di autobus è caratterizzato da una serie di aziende internazionali e da un'ampia quota di piccole e medie imprese. È opportuno inoltre notare come molte grandi aziende abbiano creato società controllate (spesso mediante l'acquisto di PMI) o numerosi operatori di medie dimensioni abbiano fatto ricorso alla fusione per trasformarsi in una grande impresa.

Il trasporto pubblico urbano è ancora caratterizzato da un numero elevato di operatori interni, ma il crescente ricorso alle gare d'appalto ha contribuito all'ingresso sul mercato di varie aziende internazionali. Questo è il caso di numerose aziende francesi, quali Keolis, Transdev e RAPT Dev. Altri importanti operatori europei sono Arriva DB, National Express, Nobina e Abellio (controllata dell'impresa ferroviaria danese NS).

Le aziende internazionali possiedono tuttavia una quota significativa solo in 8 stati membri (nei 28 stati membri presi in esame); principalmente quelli che hanno introdotto in maggior misura le gare di appalto come principale forma di assegnazione. Nella maggioranza degli stati membri giocano solo un ruolo limitato sul mercato del trasporto pubblico urbano.

Per il mercato dei servizi tranviari, Keolis e Transdev sono gli attori internazionali più importanti qualora venga indetta una gara d'appalto. In ogni caso la grande maggioranza dei servizi urbani su rotaia (metropolitana, trasporto leggero e tram) è gestita da operatori interni e aziende di proprietà pubblica (come RAPT a Parigi) in tutti gli stati membri dell'Unione europea.

Ovunque la tendenza indicata dagli intervistati e i risultati dei sondaggi mostrano un calo nel numero (o nel ruolo) degli operatori interni negli ultimi 10 anni.

3. Impiego nel settore

I dati sull'impiego per il solo settore del trasporto pubblico urbano sono difficili da reperire perché le statistiche nazionali, nella maggior parte dei casi, coprono tutti i tipi di trasporto passeggeri, includendo il trasporto ferroviario, con pullman (lunga distanza) e interurbano.

In Svezia e Francia è stato registrato un aumento generale del personale, che riguarda in particolare il numero dei conducenti. In Finlandia e nei Paesi Bassi, dove il settore dell'impiego si è mantenuto generalmente stabile, si è avuto un lieve aumento del numero dei conducenti. Nel Regno Unito e in Belgio il numero dei dipendenti è rimasto generalmente stabile, con variazioni nel corso degli anni passati. In Germania, Italia e Irlanda il numero dei dipendenti nel trasporto pubblico urbano ha subito una lieve diminuzione.

Il settore è ampiamente dominato dalla presenza maschile e la quota dei lavoratori di sesso femminile si attesta tra l'8 e il 18% tra gli operatori presi in esame per il presente progetto.

La maggior parte dei lavoratori è impiegata con contratti a tempo indeterminato e a tempo pieno. Nei Paesi Bassi e in Svezia la quota dei lavoratori tramite agenzia interinale è aumentata negli ultimi anni.

Nella maggior parte dei paesi è stato possibile riscontrare una tendenza all'intensificazione del lavoro, dovuta al mancato adeguamento della quantità del personale operativo all'aumento del numero dei passeggeri nonché all'aumento della congestione del traffico e all'assetto generale dell'orario di lavoro, fattori che hanno portato all'aumento delle ore di guida, anche in situazioni in cui le ore lavorative sono rimaste invariate nel complesso.

4. Ricorso al subappalto e all'outsourcing

Il ricorso al subappalto è un'opzione indicata da varie autorità competenti nei documenti delle gare d'appalto, come stabilito nell'articolo 4.7 del regolamento OSP. Il ricorso al subappalto può essere legato alla cooperazione storica con aziende private di trasporto di piccole e medie dimensioni, avviata nella regione della rete. La situazione relativa al ricorso al subappalto è stata oggetto di ulteriore ricerca, al fine di comprendere se i subappaltatori seguano condizioni sociali identiche o simili, il perché del ricorso al subappalto e l'evoluzione della modalità di ricorso al subappalto.

Nella maggior parte dei casi il subappalto è permesso in una misura che va dal 15 al 30%. Un'eccezione è rappresentata dal Belgio, dove i contratti stabiliscono che gli operatori interni devono subappaltare non meno del 30% e non più del 50% dei servizi (solo nella regione della Vallonia e delle Fiandre). In Italia, Germania, Paesi Bassi e Austria gli intervistati ritengono che il subappalto sia aumentato negli ultimi 10 anni.

Nella maggior parte dei paesi le condizioni di impiego tra i subappaltatori non sono alla pari con quelle riscontrabili tra i principali operatori, a causa delle differenze presenti negli accordi a livello aziendale. Diversamente, nei seguenti paesi i subappaltatori rientrano nell'accordo a livello di settore (lo stesso degli operatori principali): Finlandia, Austria, Francia, Paesi Bassi (con l'esclusione dei servizi di taxi o delle aziende di autobus da turismo) e Svezia (previa firma dell'accordo di contrattazione di settore). Nel caso del Belgio, le condizioni di impiego del subappaltatore sono alla pari con quelle dell'operatore principale, in virtù dei documenti della gara d'appalto che lo richiedono all'operatore interno. In generale il subappalto sembra essere applicato sulla base della collaborazione di lunga data degli operatori interni con le PMI locali. I subappaltatori sarebbero principalmente attivi nelle zone periferiche e nelle aree meno popolate, o impiegati per fornire flessibilità al trasporto degli scolari o altri servizi di trasporto specifici. Il subappalto è visto inoltre come un sistema per fornire servizi in modo più efficiente in termini di costi. Lo stesso dicasi per le situazioni di assegnazione diretta e gare di appalto.

Anche lo sviluppo dell'outsourcing è stato analizzato, assieme alla portata della tendenza al suo impiego nel settore del trasporto pubblico urbano. Nell'ambito dello studio è stato possibile osservare come l'outsourcing abbia principalmente luogo per i servizi di manutenzione (tecnica), sicurezza e pulizia dei veicoli. Questa tendenza si riscontra profondamente in tutti i paesi, in maniera simile tra operatori interni e privati, sebbene non nella stessa misura. Gli operatori interni mostrano ancora la tendenza a effettuare direttamente una parte significativa dei servizi di manutenzione o di pulizia dei veicoli. I servizi di sicurezza sono quelli più comunemente esternalizzati. L'outsourcing dei servizi di manutenzione (tecnica) può rappresentare una scelta strategica nei casi di gara d'appalto, come menzionato in Finlandia, Svezia e Paesi Bassi.

Non è stato possibile determinare in che misura le condizioni sociali differiscano per i lavoratori delle imprese esterne, poiché questo fattore dipende fortemente dalla professione e dal quadro di contrattazione collettiva. Nei paesi dove la natura del quadro di contrattazione collettiva indica che tutti i lavoratori di questo tipo rientrano nello stesso accordo, si assicura che tali lavoratori in subappalto beneficino degli stessi termini e condizioni. Questo non può essere garantito negli altri paesi.

5. Definizione delle condizioni sociali e di impiego nel settore del trasporto pubblico urbano

Come in tutti i settori, la legislazione gioca un ruolo significativo nella definizione di un livello di base minimo per le condizioni sociali e di impiego nel settore del trasporto pubblico urbano. L'attuazione della legislazione dell'UE e i regolamenti locali hanno un particolare compito da svolgere nella definizione della struttura quadro relativa a ore lavorative, disposizioni in materia di assistenza sanitaria e sicurezza e standard per la formazione di base. In ogni caso nel settore del trasporto pubblico urbano la legislazione in questione viene comunemente migliorata mediante contratti collettivi negoziati a livello settoriale nazionale, regionale, aziendale e di filiale. Il livello e il contenuto della contrattazione collettiva sono di particolare importanza nel contesto delle gare d'appalto, poiché hanno il potenziale per definire un nucleo di diritti che devono essere rispettati da tutte le aziende del settore. È questo il caso quando la contrattazione collettiva ha luogo a livello settoriale nazionale e i contratti collettivi sono universalmente vincolanti o applicabili alla maggioranza degli operatori, in virtù dell'elevata densità organizzativa delle organizzazioni delle parti sociali al fianco dei datori di lavoro. Tuttavia anche in presenza di tali contratti collettivi di settore, è importante notare che gli standard da essi stabiliti spesso superano in alcune imprese quelli dei contratti collettivi di livello o le pratiche aziendali, in particolare quando il contratto collettivo di settore definisce gli standard minimi. Questo può avere conseguenze nei casi di gare d'appalto tra aziende, che dovrebbero competere sulla base di accordi aziendali di livello differenti, con l'eventualità di avvantaggiare l'azienda che applica gli standard salariali più bassi. I livelli salariali giocano un ruolo importante soprattutto nelle gare d'appalto per servizi di autobus, poiché essi rappresentano un tipo di servizio ad alta intensità di lavoro, in cui salario e costi rivestono una grande importanza. In caso di cambiamento dell'operatore, il personale impiegato da quello precedente può perdere i termini e le condizioni acquisiti, qualora il nuovo operatore ne offra altri di livello inferiore. Un tale effetto può essere mitigato dalla possibilità di richiedere il trasferimento del personale operativo (e pertanto un trasferimento di termini e condizioni) per legge o dietro richiesta dell'autorità competente; può essere negoziato dalle parti sociali o richiesto tramite gara d'appalto per creare obbligatoriamente una riserva di lavoratori da cui il nuovo operatore deve reclutare i collaboratori, garantendo termini e condizioni specifici, oppure l'autorità competente può imporre nei documenti della gara d'appalto una base per i calcoli salariali (ricavata dall'operatore precedente o dagli accordi a livello di settore).

Tra i 12 paesi osservati più approfonditamente, i seguenti sette presentano accordi a livello di settore: Austria, Finlandia, Francia, Germania (solo a livello regionale), Svezia, Italia e Paesi Bassi. Detti accordi sono universalmente applicabili (in Austria, Finlandia, Francia (al di fuori di Parigi) e Paesi Bassi) o vincolanti per la maggior parte degli operatori in virtù della copertura delle organizzazioni di settore delle parti sociali (Svezia). In alcuni casi essi vengono negoziati a livello nazionale, laddove in altri sono specifici per una regione. Questo è, ad esempio, il caso della Germania, dove i differenti contratti collettivi esistono anche per gli operatori del settore privato e pubblico nella stessa regione. Occorre inoltre notare che in Francia, Paesi Bassi e Germania gli accordi o le pratiche aziendali possono superare ulteriormente gli standard sociali negli accordi di settore. Per la Germania è inoltre opportuno considerare che gli accordi a livello di filiale possono presentare forti differenze, ovvero le controllate possono offrire termini e condizioni di impiego meno favorevoli. In Austria gli operatori interni o le aziende pubbliche impiegano ancora una quota importante di dipendenti del "tipo funzionario pubblico", seguendo un contratto collettivo differente e specifico per il settore rispetto ad altri lavoratori nel settore del trasporto pubblico urbano.

In Belgio i contratti collettivi di settore esistono, ma al momento sono a tutti gli effetti accordi di livello aziendale per ciascuno degli operatori interni (nelle tre regioni).

Nella Repubblica Ceca e in Bulgaria sono presenti accordi a livello di settore, che però stabiliscono solamente un quadro generale per la contrattazione a livello aziendale. Pertanto in Bulgaria, Repubblica Ceca, Irlanda e Regno Unito il livello aziendale rappresenta il più importante livello di definizione delle condizioni sociali.

6. Tendenze nello sviluppo delle condizioni sociali nel settore del trasporto pubblico urbano.

A un primo sguardo non è stato possibile riconoscere un collegamento diretto tra lo sviluppo delle condizioni sociali e il tipo di assegnazione. Paesi come la Finlandia e i Paesi Bassi, con

un'esperienza più lunga in ambito di gare d'appalto, hanno tuttavia assistito ad aumenti salariali più favorevoli rispetto a paesi come Belgio o Italia, per fare un esempio. Tuttavia è opportuno notare che i paesi che ricorrono alle gare d'appalto hanno sia contratti collettivi settoriali vincolanti sia disposizioni vincolanti sul trasferimento del personale (Paesi Bassi, Francia, Finlandia mediante disposizioni dei contratti collettivi). D'altro canto occorre inoltre osservare che nella maggior parte dei casi aziendali presi in esame, indipendentemente dal tipo di assegnazione, l'intensificazione del lavoro e la precarietà dell'impiego hanno influenzato negativamente in maniera crescente l'attrattività del settore.

Tuttavia l'impossibilità di trovare un collegamento diretto deve forse essere vista in prospettiva, considerando che lo sviluppo dei salari in altri paesi possa essere stato influenzato da lavori di ristrutturazione nel settore, eventualmente eseguiti prima o durante il periodo di esame. Anche l'impatto delle restrizioni sulle finanze pubbliche può aver giocato un ruolo più considerevole in alcuni paesi, con ripercussioni sullo sviluppo dei salari.

D'altra parte i lavoratori dei paesi che si affidano più spesso al metodo della gara d'appalto hanno assistito a uno spostamento assai più marcato dell'organizzazione della loro routine quotidiana e dell'orario di lavoro, volto all'adattamento delle ore lavorative al fine di aumentare l'efficienza della rete, ad esempio nel caso dei servizi di autobus, accorciando i tempi di sosta ai terminal, riducendo le pause, prolungando i tempi di guida e smettendo di considerare i tempi di preparazione all'inizio e alla fine dei turni come parte dell'effettivo orario di lavoro.

Queste tendenze sono state tuttavia riscontrate anche in studi aziendali su operatori interni. In Germania, ad esempio, si è ritenuto che i preparativi in vista della probabile adozione del metodo delle gare d'appalto nel settore dei servizi di trasporto pubblico urbano nei primi anni del 2000 abbiano contribuito ad alimentare tali tendenze. Allo stesso tempo un ruolo importante a tal riguardo è stato giocato in tutti i paesi anche dalla maggior enfasi posta sull'efficienza e sui risparmi nel settore pubblico.

La tendenza indica come, nella maggior parte dei paesi, gli standard non abbiano subito variazioni per quanto concerne le ore lavorative settimanali in generale. In molti casi gli straordinari sono stati soggetti a restrizioni, non ultimo per considerazioni economiche. In alcuni casi gli intervistati hanno affermato che gli straordinari e i costi a essi legati sono stati ridotti facendo ricorso a lavoratori di agenzie interinali o, in altri casi, a subappaltatori o outsourcing (ad esempio fornitura o manutenzione di materiale rotabile).

Il Regno Unito sembra in qualche modo discostarsi. Grazie al fatto che la fornitura commerciale di servizi non preveda la richiesta da parte di una qualsiasi autorità competente di standard specifici o del pagamento di una compensazione, le aziende operano ai massimi livelli di efficienza economica. Il settore è caratterizzato da lunghi orari di lavoro e salari bassi (appena al di sopra del salario minimo). L'assenza di un accordo a livello di settore crea le situazioni più disparate e specifiche di ciascuna azienda (a livello di impianto) per quanto concerne le condizioni sociali.

Una valutazione del settore nei paesi CEE è resa difficile dalla mancanza di dati, ma è tuttavia possibile osservare che tra gli operatori interni, in particolare nelle capitali, le condizioni di impiego sembrano essere migliori rispetto a quelle degli operatori nel resto del paese.

Il forte aumento dei salari registrato nei paesi CEE sarebbe un effetto imputabile principalmente all'inflazione e all'aumento del costo della vita, tale da poter affermare che i livelli salariali si siano mantenuti piuttosto stabili. La presenza di un accordo a livello di settore, seppur non vincolante, fornisce un ulteriore standard a livello di settore, che influenza direttamente le negoziazioni specifiche delle aziende.

D'altro canto le tendenze mostrano come la formazione non si sia spinta molto oltre le prescrizioni giuridiche. Questa tendenza può aver subito di recente una lieve variazione per mano delle autorità competenti, che impongono più criteri per le prestazioni di qualità nei contratti con gli operatori tanto privati quanto interni. Questo porta al miglioramento dell'offerta formativa, in particolare per le relazioni con i clienti e il servizio.

Nel corso degli anni alcune aziende hanno mostrato la tendenza a sviluppare politiche a sostegno dell'equilibrio tra vita privata e professionale, in linea con le richieste e le esigenze del personale.

7. Uso attuale delle condizioni sociali nell'assegnazione mediante gara d'appalto

Fermo restando quanto previsto dalla legislazione europea, inclusi i contratti collettivi tra le parti sociali, e come sopra citato, gli articoli 4(5) e 4(6) del regolamento OSP offrono alle autorità competenti (ma senza obbligarle) la possibilità di richiedere agli operatori del servizio pubblico il rispetto di un determinato livello minimo di condizioni sociali o un trasferimento di personale al nuovo operatore, ai sensi della direttiva 2001/23/CE, anche nel caso in cui le condizioni della direttiva stessa non siano soddisfatte. La presente sezione prende in esame la portata del ricorso alla possibilità di formulare condizioni sociali nelle gare di appalto, mentre la sezione seguente valuta i risultati in relazione al trasferimento del personale.

Considerando il ricorso alle condizioni sociali, è importante tenere a mente anche il contesto della legislazione nazionale e della contrattazione collettiva. Mentre la legislazione nazionale deve essere rispettata da tutti gli offerenti, il livello di tali standard sociali di legge definisce i requisiti minimi, quali il salario minimo di legge, comunemente senza riferirsi al livello delle condizioni lavorative nel settore del trasporto pubblico urbano;

Anche la portata dei contratti collettivi e il livello degli standard in essi contenuti giocano un ruolo importante nel contesto delle gare d'appalto e negli eventuali cambiamenti di operatore. Nei paesi in cui i contratti collettivi sono definiti a livello di settore e vincolanti per l'intero settore, la stipula di condizioni sociali ha senza dubbio una rilevanza assai inferiore, qualora tali standard siano fissati a un livello relativamente alto, al fine di assicurare parità di trattamento a tutti gli offerenti.

Dove i contratti collettivi settoriali di questo tipo non esistono; dove essi sono vincolanti solo per le parti firmatarie (e la copertura a opera della parte sociale è relativamente bassa) e dove è presente un divario significativo tra gli standard stabiliti nei contratti collettivi di settore e negli accordi di livello aziendale, il riferimento a condizioni sociali nelle gare d'appalto avrebbe senza dubbio un significato assai maggiore (vedere anche la sezione 5.1.4 sopra) per garantire la parità di trattamento agli offerenti.

I risultati della ricerca in relazione all'impiego di condizioni sociali ai sensi del regolamento OSP nel processo di assegnazione (in particolare nelle procedure di appalto) possono essere riassunti come segue:

- La Germania è senza dubbio l'unico paese che fa ricorso esplicito al regolamento OSP, articoli 4(5) e 4(6) per definire chiare condizioni sociali nel tentativo di prevenire il dumping sociale. La legislazione specifica esistente in 14 dei 16 länder tedeschi - le cosiddette leggi sulla conformità ai contratti collettivi (Tariftreuegesetze, TTGs), si prefigge esplicitamente l'obiettivo della salvaguardia degli standard sociali. Detti standard sono quelli di un cosiddetto 'accordo collettivo rappresentativo' di un land specifico, a cui le aziende offerenti nell'ambito di una gara d'appalto devono attenersi. Queste leggi hanno lo scopo di garantire la parità di trattamento nell'ambito degli aspetti sociali tra tutti gli offerenti nelle procedure di appalto, in particolare in relazione agli standard salariali. Mentre la considerazione degli aspetti sociali nelle gare di appalto per i servizi di trasporto pubblico urbano tedeschi è precedente all'entrata in vigore del regolamento 1370/2007, per alcuni stati federali (e l'incorporazione delle sue disposizioni chiave nella legge sul trasporto dei passeggeri) gli articoli 4(5) e 4(6) e i considerando 16 e 17 del regolamento adesso vengono spesso citati nei processi di appalto con riferimento nei casi in cui si ricorre all'uso delle condizioni sociali per la selezione di un'offerta.
- In alcuni casi in cui le condizioni sociali hanno rappresentato uno dei criteri di selezione; i criteri più importanti sono il prezzo, i requisiti tecnici riguardanti la fornitura di materiale rotabile e della qualità del servizio (puntualità, materiale rotabile, pulizia, servizio clienti, formazioni dei conducenti);
- Nei paesi dove esistono contratti collettivi di settore universalmente vincolanti, le autorità competenti ritengono che il diritto del lavoro e i contratti collettivi a livello di settore già

garantiscono standard sociali adeguati e pertanto non li menzionano esplicitamente nelle procedure di appalto o richiedono termini e condizioni più favorevoli di quelli definiti nei contratti collettivi di settore. Questo fondamento logico può risultare discutibile, poiché in alcuni casi può essere presente un notevole divario tra le condizioni di impiego a livello aziendale e quelle stipulate nei contratti collettivi di settore. In Austria, ad esempio, è apparso chiaro come l'autorità competente, sulla base della legislazione nazionale, debba controllare vari fattori delle offerte, tra cui: l'offerta sui costi del personale (se il prezzo proposto è conforme al contratto collettivo) e l'esperienza dei conducenti di autobus; controllo dei pagamenti dei contributi della previdenza sociale e controlli sul corretto impiego di lavoratori stranieri;

- In alcuni casi può essere fatto riferimento ai requisiti di formazione, qualifica del personale, abilità linguistiche nonché dimostrazione generale di buoni standard e capacità di gestione delle risorse umane (comprendente creazione dell'organigramma, fidelizzazione e gestione dei conflitti), ad esempio in Francia e Austria, e a volte anche a requisiti specifici in ambito tecnico per il materiale rotabile, a tutela della salute e della sicurezza dei conducenti (ad esempio con sedili ergonomici nei Paesi Bassi). Anche altri requisiti sociali, come l'impegno degli apprendisti e dei lavoratori più anziani, possono essere richiesti, come affermato. Casi di questo tipo sembrano tuttavia rappresentare l'eccezione per le gare d'appalto;
- Riferimenti alle condizioni sociali (come menzionato sopra) e alla gestione delle risorse umane (ovvero prestazioni e ricompensa nonché requisiti di produttività) possono ritrovarsi anche nei contratti assegnati direttamente a un operatore interno, come negli esempi riscontrati in Belgio (Vallonia e Fiandre) o Francia.

Una delle principali questioni aperte in relazione alle condizioni sociali nelle procedure di appalto è quella dell'applicazione, qualora l'autorità competente abbia deciso di farvi riferimento. Questa è anche una delle questioni sottolineate nella valutazione delle TTGs effettuata in Germania.

8. Disposizioni riguardanti il trasferimento di personale nei casi di cambiamento dell'operatore e loro impatto sulla tutela del personale

Attualmente un trasferimento di personale nell'ambito del cambiamento di un operatore nel settore del trasporto pubblico urbano può avvenire in cinque situazioni base. Dal punto di vista legale tre situazioni possono essere qualificate come "trasferimento di personale", mentre altre due rappresentano di fatto un trasferimento di personale:

- Il trasferimento di personale è previsto dalla legislazione nazionale (leggi sui trasporti) - questo è il caso dei Paesi Bassi.
- Qualora la direttiva 2001/23/CE venga attuata specificamente nella legislazione nazionale, la situazione che si crea con il cambiamento dell'operatore alla conclusione di una gara d'appalto viene sempre considerata come cessione di impresa. Questa è un'applicazione specifica a livello nazionale, che estende la portata della direttiva UE sui trasferimenti di imprese, che generalmente non definisce il cambiamento dell'operatore successivo a una gara d'appalto come trasferimento di un'impresa. Questo è il caso, ad esempio, di Regno Unito e Francia;
- I documenti di gara richiedono il trasferimento del materiale rotabile e dei beni. Di conseguenza il cambiamento dell'operatore viene considerato come un trasferimento di impresa, come previsto dai regolamenti nazionali che attuano la direttiva UE 2001/23/CE, riguardante il trasferimento di personale in caso di trasferimento di imprese. Pertanto il personale viene trasferito al nuovo operatore.

Due situazioni di fatto di trasferimento di personale:

- Le autorità competenti possono applicare l'articolo 4(5) del regolamento OSP - esplicitamente o implicitamente - per richiedere il trasferimento di personale in caso di cambiamento dell'operatore (senza trasferimento dei beni). Questa situazione è stata riscontrata in casi tedeschi e a Stoccolma.

- Il trasferimento di personale non è prescritto obbligatoriamente dall'autorità competente, ma in pratica può essere negoziato tra il cedente, il cessionario e le organizzazioni sindacali interessate caso per caso o essere 'negoziato' nell'ambito di un contratto collettivo di settore. Situazioni di negoziazione "caso per caso" sono state riscontrate in Svezia (al di fuori di Stoccolma). Il contratto collettivo di settore in vigore in Finlandia, in caso di cambiamento dell'operatore, prevede la creazione di una specifica 'unità di trasferimento', sotto gli auspici del servizio pubblico per l'impiego e che limita l'assunzione di personale da parte del nuovo operatore. In questa fase pertanto la maggior parte dei lavoratori era stata trasferita al nuovo operatore o aveva scelto di abbandonare il settore e trovare un'altra occupazione.

Pertanto in quattro dei 16 paesi dove le informazioni sono state raccolte (Francia, Finlandia, Paesi Bassi e Regno Unito), il trasferimento di personale avviene sulla base della legislazione nazionale o del contratto collettivo del settore (Finlandia) in caso di cambiamento di operatore successivamente a una gara d'appalto. In sette paesi (Austria, Danimarca, Repubblica Ceca, Ungheria, Slovenia, Svezia e Bulgaria) di solito non si ha alcun trasferimento di personale, poiché nella maggior parte dei casi il cambiamento di operatore non può essere considerato come un trasferimento di impresa nell'ambito della legislazione nazionale che attua la direttiva UE 2001/23/CE sul trasferimento di imprese (sebbene possa accadere, in base al contenuto preciso del processo di assegnazione – in particolare in presenza di un trasferimento di beni; questo è il caso della Danimarca, dove ciò accade con maggiore frequenza) e non esistono altri regolamenti nazionali per una situazione di questo genere. Nel caso dell'Italia la situazione non è chiara.

Gli esempi in cui le autorità competenti hanno fatto riferimento al regolamento 1370/2007 sono rari (ad esempio Germania, potenzialmente anche Svezia e Italia). Considerando lo scarso numero di esempi registrati a tutt'oggi in paesi in cui hanno luogo gare d'appalto e dove il trasferimento del personale non è obbligatorio, le interviste hanno illustrato come il ricorso a questa possibilità possa essere considerato legalmente complesso e tecnicamente difficile, rendendo le autorità pubbliche riluttanti ad applicarla.

In Germania varie autorità regionali stanno fornendo orientamenti a supporto di tali processi. La nuova legislazione riguardante esclusivamente il settore ferroviario ha recentemente introdotto un regolamento a carattere di raccomandazione, relativo alla richiesta di trasferimento di personale. L'opzione di renderlo vincolante per tutti i servizi di trasporto pubblico urbano (seppure originariamente proposta) non è stata adottata a livello federale, ma esso viene attuato a livello regionale nella Renania Palatinato.

In Belgio e Lettonia la situazione rimane confusa, ma l'attuale ricorso esclusivo all'assegnazione diretta rende il fatto irrilevante. Questo è anche il caso dei servizi di autobus in Irlanda. La situazione può cambiare in futuro e i dipendenti hanno preferito negoziare con il governo la possibilità di decidere autonomamente se essere trasferiti o rimanere presso il datore di lavoro originario. In questo modo i dipendenti possono dichiararsi favorevoli o contrari al trasferimento, senza considerare che il ricorso alle gare d'appalto rimarrebbe tuttavia marginale, se gli attuali progetti fossero attuati (intenzione di cedere in appalto il 10% dei servizi di autobus di Dublino). Sembra che il regolamento abbia fornito chiarezza e sicurezza nei paesi in cui un cambiamento di operatore non verrebbe necessariamente considerato come un trasferimento di impresa e pertanto non darebbe automaticamente il via a un trasferimento di personale. In Francia e nel Regno Unito un cambiamento di operatore viene visto come un trasferimento di impresa (trasferimento di servizio) in tutti i casi e pertanto il trasferimento di personale ha luogo secondo i regolamenti nazionali.

Nei Paesi Bassi il trasferimento di personale è obbligatorio in virtù di una disposizione della legislazione nazionale, che regola l'assegnazione delle concessioni nel trasporto pubblico urbano.

Mentre in Finlandia un cambiamento di operatore non sarebbe considerato come un trasferimento di impresa che richieda il trasferimento del personale, esiste tuttavia un accordo di livello settoriale universalmente applicabile che prevede il trasferimento del personale in caso di cambiamento dell'operatore dopo una gara d'appalto.

9. Conclusioni

La valutazione dell'organizzazione del mercato del trasporto pubblico urbano nell'Unione europea mostra un'immagine complessa, una relativa stabilità nella natura degli operatori in alcuni paesi e città di piccole e grandi dimensioni e cambiamenti significativi in altri, con il crescente accesso al mercato da parte di nuovi operatori, tra cui grandi aziende transnazionali, che generalmente affondano le proprie radici nell'ambito degli operatori nazionali (pubblici) o sono state acquisite da operatori nazionali.

Le spinte provenienti dai settori economico, politico e normativo hanno contribuito a rendere più frequente il ricorso alle gare d'appalto, con l'obiettivo di rendere possibile la fornitura di servizi economicamente vantaggiosi, efficienti e rispettosi dell'ambiente. Il presente studio non si prefiggeva di verificare se detti obiettivi fossero stati raggiunti. Alcuni casi di 'municipalizzazione' sono stati osservati in Francia.

Il regolamento OSP 1370/2007, pur non prescrivendo il ricorso a una gara d'appalto, ha fornito una spinta, contribuendo alla ristrutturazione del settore in molti paesi (assieme alle altre ragioni precisate sopra).

In aggiunta ai requisiti previsti dalla legislazione nazionale e dai contratti collettivi, il regolamento OSP include la possibilità di inserire le condizioni sociali nelle gare d'appalto, senza renderle obbligatorie.

Questo studio ha dimostrato che, di conseguenza, il ricorso da parte delle autorità competenti alle condizioni sociali e ai requisiti relativi al trasferimento del personale (esclusivamente sulla base del regolamento OSP) è attualmente limitato.

Questo significa che nei paesi che al momento non dispongono di contratti collettivi di settore applicabili universalmente (che definiscono i requisiti al di sopra degli standard minimi stabiliti per legge) o di accordi di settore vincolanti per la maggior parte delle aziende del settore, o un qualsiasi altro sistema vincolante in grado di assicurare i termini e le condizioni alla fine di un contratto di servizio pubblico (ad esempio il trasferimento obbligatorio del personale), non esistono né garanzia di impiego né tutela dei termini e delle condizioni in caso di cambiamento dell'operatore. La situazione interessa anche i paesi dove gli accordi a livello aziendale migliorano sensibilmente tali standard generali.

La soluzione adottata in Germania (in 14 di 16 länder), che prevede la definizione di contratti collettivi rappresentativi con funzione di riferimento per il calcolo dei salari nelle gare d'appalto, potrebbe portare a un risultato simile, ma occorre notare che in molti casi i contratti collettivi rappresentativi di detto tipo non sono quelli che forniscono i migliori standard possibili relativamente a salari e impiego. Recentemente uno solo dei 14 länder ha inoltre deciso di includere l'obbligo di trasferimento del personale nella legislazione regionale.

Lo studio ha evidenziato alcuni esempi di conseguenze negative che si verificano nei casi in cui il trasferimento del personale non è previsto, mentre gli operatori originari lottano per mantenere il personale fino al momento del trasferimento e i nuovi operatori spesso non sono in grado di reclutare a formare personale sufficiente per assicurare un'acquisizione efficace ed efficiente del servizio. In alcuni casi - e particolarmente nel contesto della carenza generalizzata di conducenti - ciò ha portato a un deterioramento della qualità e alla cancellazione dei servizi (per lo meno nel breve termine). D'altro canto i lavoratori sono sempre più esposti a situazioni di stress in detti casi di cambiamento o potenziale cambiamento dell'operatore, senza sapere se saranno reimpiegati dal nuovo operatore e sulla base di quali termini e condizioni.

Gli elementi raccolti con il presente studio non forniscono un quadro conclusivo riguardante l'impatto delle differenti forme di assegnazione sulle condizioni e la stabilità di impiego e neppure sulla qualità dei servizi forniti.

Questo perché i fattori che influenzano le tendenze, come la disponibilità di fondi pubblici da investire nelle infrastrutture e nei servizi di trasporto, il quadro normativo e di contrattazione collettiva o le decisioni politiche generali, prese dagli stati membri o dalle autorità competenti in questi settori, sono sfaccettati e interconnessi.

Inoltre le prove raccolte dal presente studio sono limitate, a causa delle differenti circostanze, venute alla luce solo durante il processo di raccolta delle informazioni e le fasi di analisi:

- In molti dei paesi presi in esame il momento dell'introduzione di un nuovo regime di assegnazione (essenzialmente mediante gara d'appalto) o l'annuncio del ricorso alle gare d'appalto, è anteriore al periodo analizzato 2004-2014 e pertanto l'impatto sulle condizioni lavorative è avvenuto precedentemente.
- Paesi come Francia (al di fuori di Parigi), Svezia, Paesi Bassi e Finlandia, con una maggiore esperienza / più lunga tradizione nell'ambito delle gare d'appalto, dispongono di entrambi gli elementi necessari a inquadrare la procedura delle gare d'appalto (accordo di contrattazione collettiva di settore applicabile universalmente e trasferimento obbligatorio del personale). Nel Regno Unito è presente solo uno degli elementi, ovvero il trasferimento del personale, che garantisce la continuità dell'impiego e una certa tutela dei termini e delle condizioni acquisiti, ma confrontando le condizioni sociali di livello tra il Regno Unito (Londra) e gli altri paesi, si può notare come gli accordi a livello di settore stabiliscono termini e condizioni specifici minimi, che limitano la competizione allo standard sociale specifico del settore. Tutti i paesi campione con una maggiore esperienza/tradizione in ambito di gare d'appalto hanno dimostrato di possedere almeno uno degli elementi sociali quadro rilevanti ai fini di questo tipo di assegnazione. Alcuni paesi campione non presentano tali elementi (BG, CZ, DE (per alcune regioni)), ma sono caratterizzati dalla presenza al loro interno di pochi esempi di gare d'appalto. Pertanto le conseguenze di una tale situazione non possono essere valutate pienamente.
- I campioni includono 6 casi aziendali specifici e due esperienze specifiche riguardanti due imprese di maggiori dimensioni nell'ambito delle gare d'appalto per i servizi di trasporto pubblico urbano e/o un cambiamento di operatore. L'assegnazione diretta di contratti di servizio pubblico a un operatore interno è predominante. La disponibilità degli elementi necessari per la ricerca degli effetti del ricorso alle gare d'appalto con cambiamento di operatore è pertanto limitata. Curiosamente, alcuni effetti sulle condizioni sociali potrebbero essere osservati anche tra operatori interni per la presenza della possibilità/scelta di ricorrere alla gara d'appalto e l'obbligo di firmare un contratto di servizio pubblico, conformemente al regolamento OSP con un operatore interno.

Lo studio ha mostrato che la ridotta disponibilità di fondi dal settore pubblico da investire nelle infrastrutture e nei servizi di trasporto e la scelta, determinata a livello politico e/o economico, di perseguire una maggiore economicità ed efficienza, hanno avuto un impatto negativo sulle condizioni di lavoro in entrambi i regimi di assegnazione, sia per aggiudicazione diretta sia mediante gara d'appalto, nonostante i differenti meccanismi all'interno dei due sistemi.

Occorre inoltre menzionare che i dati raccolti dai casi studio riguardanti i paesi e le aziende si prestano anche ad altra interpretazione, in base al punto su cui si concentra l'attenzione:

I sindacati si focalizzano sul meccanismo inerente alla procedura della gara d'appalto, dove le aziende competono sulla base dell'offerta del prezzo più basso e né il quadro normativo né le autorità competenti, nelle relative specifiche, definiscono la parità di trattamento per tutti gli offerenti in gara, non evitando così che la competizione si giochi sulla base delle condizioni lavorative in questo settore ad alta intensità di lavoro.

I datori di lavoro si concentrano sulla scarsità di fondi pubblici, sulla necessità di "fare di più per la stessa quantità di denaro", aumentando così l'efficienza, migliorando la qualità e stimolando l'innovazione. Le autorità competenti hanno la responsabilità di definire il livello e la qualità dei servizi che le aziende devono fornire, indipendentemente dalle procedure di assegnazione. L'operatore ha la responsabilità di fornire le soluzioni più adeguate e proporre innovazioni, al fine di soddisfare in maniera migliore le esigenze dei clienti.

Il presente studio ha pertanto la funzione di sottolineare tanto i vantaggi quanto le trappole dei differenti regimi, sulla base degli esempi rappresentati dai casi studio specifici, che dovrebbero contribuire a un apprendimento più ampio per quanto concerne le buone pratiche volte a garantire la sicurezza dell'impiego, gli standard sociali e la qualità del servizio.