



CITTA di MAGENTA

Relazione sulla sussistenza dei requisiti previsti per l'affidamento in gestione, con il modello “*IN HOUSE PROVIDING*”, alla società A.T.S. Azienda Trasporti Scolastici s.r.l, del servizio di trasporto pubblico locale prevalentemente finalizzato allo scolastico per la durata di 5 anni.

(Relazione redatta ai sensi dell'art. 34, comma 20 del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito in Legge 17 dicembre 2012, n. 221 e s.m.i.)

Allegato a delibera C.C. n. 46 del 29 novembre 2018.

1. PREMESSA

La disciplina generale dei servizi pubblici locali è oggi contenuta nelle norme ancora vigenti, dell'art. 113 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e nell'art. 34, commi 20, 21, 22, 23, 24, 25 e 26 del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, conv. con modificazioni in l. 17 dicembre 2012, n. 221. In particolare, i commi 20 e 21 dell'art. 34 da ultimo citato prevedono quanto segue “ Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste” (comma 20). “Gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20. Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013” (comma 21).

La presente relazione è finalizzata ad illustrare i contenuti citati dalla predetta norma in riferimento al previsto affidamento ad A.T.S. srl (Azienda Trasporti Scolastici s.r.l.) secondo il criterio dell'*in house*, del servizio di trasporto pubblico locale prevalentemente finalizzato allo scolastico nel Comune di Magenta.

Si deve, anzitutto, osservare che la nozione di servizio pubblico locale corrisponde a quella comunitaria di servizio di interesse generale che ricomprende tutte le attività immediatamente rivolte agli utenti ma anche quelle che rispondono finalisticamente ai bisogni collettivi della società (cfr. art. 106, par. 2 TFUE, art. 14 TFUE).

La giurisprudenza ha precisato che sono da considerare servizi pubblici tutti quelli di cui i cittadini usufruiscono uti singuli e come componenti della collettività, purché rivolti alla produzione di beni e utilità per obiettive esigenze sociali (Cons. St., sez. V, 22 Dicembre 2005, n. 7345). Il “servizio pubblico” può essere definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), il quale la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un

soggetto privato, mentre il “servizio universale” può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile; in particolare, la nozione comunitaria di cd. servizio universale ricomprende “l’insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli utenti finali hanno accesso a prezzo abbordabile tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni di concorrenza”.

La nozione interna di “servizio pubblico locale” a rilevanza economica, in base alle interpretazioni elaborate al riguardo dalla giurisprudenza comunitaria (ex multis, Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, C35/96, Commissione c. Italia) e dalla Commissione europea (in specie, nelle Comunicazioni in tema di servizi di interesse generale in Europa del 26 settembre 1996 e del 19 gennaio 2001, nonché nel Libro verde su tali servizi del 21 maggio 2003), deve essere considerata corrispondente a quella comunitaria di “servizio di interesse generale”, ove limitata all’ambito locale, come riconosciuto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 272 del 2004 (e ribadito con sent. Corte cost. n. 325/2010)

Per quanto attiene alla rilevanza economica, si rammenta anche quanto espresso con la sentenza Consiglio di Stato, Sez. V, 23 ottobre 2012, n° 5409, secondo la quale: *“La distinzione tra [servizi ed] attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non è possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura economica (secondo la costante giurisprudenza comunitaria spetta infatti al giudice nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto, in particolare, dell’assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche dell’eventuale finanziamento pubblico dell’attività in questione). In sostanza, per qualificare un servizio pubblico come avente rilevanza economica o meno si deve prendere in considerazione non solo la tipologia o caratteristica merceologica del servizio (vi sono attività meramente erogative come l’assistenza agli indigenti), ma anche la soluzione organizzativa che l’ente locale, quando può scegliere, sente più appropriata per rispondere alle esigenze dei cittadini (ad esempio servizi della cultura e del tempo libero da erogare, a seconda della scelta dell’ente pubblico, con o senza copertura dei costi). Dunque, la distinzione può anzitutto derivare da due presupposti, in quanto non solo vi può essere un servizio che ha rilevanza economica o meno in astratto ma anche uno specifico servizio che, per il modo in cui è organizzato, presenta o non presenta tale rilevanza economica. Saranno, quindi, privi di rilevanza economica i servizi che sono resi agli utenti in chiave meramente erogativa e che, inoltre, non richiedono una organizzazione di impresa in senso obiettivo (invero, la dicotomia tra servizi a rilevanza economica e quelli privi di rilevanza economica può anche essere desunta dalle norme privatistiche, coincidendo*

sostanzialmente con i criteri che contraddistinguono l'attività di impresa nella previsione dell'articolo 2082 c.c. e, per quanto di ragione, dell'articolo 2195 o, per differenza, con ciò che non vi può essere ricompreso). Per gli altri servizi, astrattamente di rilevanza economica, andrà valutato in concreto se le modalità di erogazione, ne consentano l'assimilazione a servizi pubblici privi di rilevanza economica. [...] La qualificazione di un servizio pubblico a rilevanza economica è correlata alla astratta potenzialità di produrre un utile di gestione e, quindi, di riflettersi sull'assetto concorrenziale del mercato di settore [...].”

2. RAGIONI DELLA SCELTA EFFETTUATA, RISPETTO DEI REQUISITI COMUNITARI CIRCA LA FORMA SELEZIONATA, DEFINIZIONE DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO

Il Comune di Magenta, nell'esercizio della propria autonomia costituzionalmente garantita e delle prerogative che ne derivano, ritiene che l'affidamento *in house providing* del servizio di trasporto pubblico urbano prevalentemente finalizzato al trasporto scolastico rappresenti la scelta più idonea e conveniente per la collettività, sotto il profilo dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità della stessa, per le ragioni specifiche che nel seguito si illustrano.

2.1 II SERVIZIO DI TRASPORTO PUBBLICO NEL COMUNE DI MAGENTA

Il Comune di Magenta faceva parte del Consorzio per il servizio trasporti pubblici a Nord-Ovest di Milano, per il quale Atinom S.p.A gestiva il servizio di pubblico trasporto intercomunale nell'area di competenza: il Consorzio fu soppresso il 31 Maggio 1995 ed ai comuni consortili furono assegnate le quote azionarie di ATINOM S.p.A..

Il Comune di Magenta, utilizzatore del servizio, dal 1995 è stato socio di ATINOM S.p.A che ha continuato ininterrottamente (dall'1/06/1995) a svolgere il servizio dopo la soppressione del Consorzio: dal 1996 al 2003 l'Amministrazione comunale ha stipulato apposite convenzioni con la Società ATINOM S.p.A quale utente del servizio Trasporto persone e, in qualità di socio e utente del servizio, ha versato ad ATINOM un contributo annuo determinato complessivamente in ragione dei chilometri in concessione, tenendo conto della popolazione residente e delle fermate annue effettuate sul territorio comunale.

Il Comune di Magenta con deliberazione del Consiglio Comunale n. 20 del 31.03.2004 ha approvato la “Istituzione del Servizio di Trasporto Pubblico Urbano della Città di Magenta, secondo le prescrizioni della Legge Regionale n. 22/1998 “ (allora vigente) da affidare, previa stipula di apposito contratto di servizio, per la durata di anni 7: il servizio, previo esperimento di gara pubblica, è stato affidato ad ATINOM S.p.A. dall’anno 2004 fino al 30 giugno 2011.

Con delibera di C.C. n. 37 del 30.11.2010 è stata approvata la prosecuzione del *servizio di trasporto pubblico urbano su itinerari predeterminati con offerta pubblica indifferenziata* demandando alla Giunta ogni atto specifico in merito all’articolazione del servizio secondo le disponibilità economiche appostate nei bilanci di riferimento, nel rispetto delle norme finanziarie vigenti, e demandando al Dirigente la procedura amministrativa inerente l’affidamento del servizio secondo la procedura prevista dall’art. 43 delle L.R. 11/2009 e la stipula di apposito contratto di servizio ex art. 42 della stessa legge.

Nell’anno 2011 la società STAV ha acquistato un ramo d’azienda da ATINOM S.p.a con effetto della cessione a partire dall’1 marzo 2011, subentrando pertanto alla stessa (determinazione n. 10/2011). Nello stesso anno il Comune ha stabilito di procedere ad una nuova gara ad evidenza pubblica per l’affidamento del servizio , approvando il capitolato di gara e la bozza del contratto di servizio per 7 anni a partire da 1/1/2012: il 24.11.2011 è stata esperita una prima gara, andata deserta, ed in data 03.10.2012 una seconda, anch’essa andata deserta, e per non interrompere il servizio questo è stato prorogato alla Soc. STAV, sino all’8 giugno 2013.

Con delibera C.C. n. 41 del 26 luglio 2013 è stato approvato l’affidamento diretto *in house providing* del servizio di trasporto pubblico locale prevalentemente finalizzato allo scolastico per anni cinque, a far data da settembre 2013, alla società A.T.S. Azienda Trasporti Scolastici s.r.l.

L’Amministrazione comunale intendendo garantire la prosecuzione del servizio di collegamento in essere tra i quartieri cittadini e le frazioni, con delibera G.C. n. 138 del 25 luglio 2018, ha dato mandato al Dirigente del Settore Polizia Locale, viabilità e trasporti di chiedere alla società A.T.S. Azienda Trasporti Scolastici s.r.l. di formulare una proposta tecnico-economica per il servizio in argomento, da qualificarsi come servizio pubblico locale a rilevanza economica, da svolgersi pertanto secondo la modalità organizzativa c.d. *in house providing* in conformità alla normativa nazionale e ai principi dell’ordinamento europeo, che soddisfacesse le seguenti condizioni:

- realizzazione di tre linee di cui due (linea 1 e linea 2) con prevalente destinazione ad uso scolastico, che tenga conto delle fasce orarie maggiormente interessate dal pendolarismo

scolastico ed una linea integrativa che completi l'offerta del servizio con corse mattutine il lunedì e giovedì nella fascia non di pendolarismo scolastico (9.00 -12.00).

- utilizzo di mezzi su percorsi predeterminati, con fermate individuate sui tragitti e corse ad orari fissi.
- funzionamento del servizio da garantirsi per le linee 1 e 2 da settembre a giugno secondo il calendario scolastico regionale approvato, da lunedì a venerdì, per circa n. 172 gg annui per cinque corse giornaliere, mentre per la linea integrativa da settembre al 30 giugno di ogni anno di esercizio per circa n. 84 gg annui, nei giorni di lunedì e giovedì per cinque corse giornaliere.
- Indicazione della durata del servizio.
- Piano economico-finanziario di sostenibilità del servizio unitamente al programma di esercizio dettagliato;
- Indicazione della variazione percentuale del servizio (in aumento o diminuzione) senza oneri aggiuntivi per il comune.
- Sistema di bigliettazione tramite utilizzo della Carta regionale dei servizi quale sistema di accreditamento riconoscitivo dell'utenza sia al momento dell'utilizzo degli autobus che nel pagamento della tariffa.
- Adozione di software ed ambiente di lavoro accessibili e monitorabili via web anche dal Comune, tramite portale di accesso che consenta di inserire i dati dell'utente e di gestire contabilmente la tariffa pre o post pagata periodicamente con pagamento multicanale (contanti e/o carte di credito), nei punti POS che verranno individuati dal Comune nonché presso la sede operativa del soggetto affidatario.

2.2 LA SOCIETÀ ATS AZIENDA TRASPORTI SCOLASTICI S.R.L

La società A.T.S. Azienda Trasporti Scolastici s.r.l. è una società partecipata esclusivamente da Comuni e precisamente: Abbiategrasso, Albairate, Bareggio, Boffalora, Busto Garolfo, Canegrate, Cassinetta di Lugagnano, Corbetta, Cuggiono, Inveruno, Magenta, Parabiago, Sedriano, con quota paritaria del 7,69% e si è costituita davanti al notaio Vincenzo Pessina di Rho in data 22.12.2005 con atto repertoriato al n. 37505 raccolta n. 10949.

La società A.T.S. Azienda Trasporti Scolastici s.r.l. è stata censita con revisione straordinaria delle partecipazioni ai sensi dell'art. 24 del D.Lgs 19 agosto 2016 n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), approvata con delibera C.C. n. 35 del 28/9/2017, dalla quale si evince che la partecipazione attualmente detenuta dal Comune di Magenta è conforme ai requisiti normativamente previsti.

La società A.T.S. Azienda Trasporti Scolastici s.r.l. effettua servizi di trasporto, nel rispetto delle normative in *house providing*, ai soli comuni soci per oltre l'80% e l'eventuale produzione extra soci è consentita solo nel caso di produzioni economie di scala e recuperi di efficienza.

Per consentire l'ottimale sviluppo del processo costitutivo della Società è stato approvato lo statuto e definiti per essa patti parasociali con riferimento a quanto stabilito dal codice civile come innovato dai Decreti Legislativi n. 5 e n. 6 del 2003 (riforma del diritto societario);

lo statuto indica quale oggetto sociale l'attività consistente "*nel trasporto scolastico e servizi diversi a favore dei comuni soci, quali ad esempio: noleggi scolastici, trasporto anziani, trasporti urbani e/o mercatali e servizi analoghi o connessi*".

Per consentire alla società di realizzare efficacemente le sue attività istituzionali sono state ricondotte al patrimonio della stessa adeguate risorse e specifici beni, sia mediante il conferimento in sede di costituzione sia mediante messa a disposizione di risorse per la dotazione di funzionamento. Inoltre in relazione alla gestione delle attività della società, come indicate nello statuto, la società è stata dotata di un capitale sociale idoneo.

Il Comune di Magenta con delibera del Consiglio comunale n. 16 del 14.03.2008 ha approvato la partecipazione alla Società A.T.S. Azienda Trasporti Scolastici s.r.l, approvandone contestualmente lo Statuto e i patti parasociali;

con delibera di Consiglio comunale n. 38 del 11.09.2015 ha affidato all'Azienda Trasporti Scolastici Srl il servizio di trasporto scolastico per il periodo settembre 2015/Agosto 2020, approvandone il relativo contratto di Servizio.

2.3 LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Le modalità di affidamento del servizio di trasporto pubblico locale sono state definite a livello europeo dal regolamento (CE) n. 1370/2007, come modificato dal regolamento 2016/2338, entrato in vigore dal 24 dicembre 2017, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia, che stabilisce anche le condizioni alle quali le autorità competenti, se impongono o stipulano obblighi di servizio pubblico, compensano gli operatori di servizio pubblico per i costi sostenuti e/o conferiscono loro diritti di esclusiva in cambio dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico.

Il Regolamento prevede all'art. 5 l'applicazione, a decorrere dal 3 dicembre 2019, di tre possibili modalità di affidamento del servizio: la prima è la procedura di affidamento mediante gara, modalità che deve comunque essere ammessa dagli ordinamenti degli Stati membri; le altre due modalità, facoltative e che possono pertanto anche essere vietate dalle singole legislazioni nazionali, sono quella della gestione diretta (cioè la fornitura del servizio da parte delle stesse autorità locali competenti) e quella dell'aggiudicazione mediante affidamento diretto ad un soggetto distinto.

Il legislatore italiano, con l'articolo 61 della legge n. 99/2009 "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia", già consente l'utilizzo di tutte e tre le modalità di affidamento previste dalla disciplina europea, concedendo espressamente alle autorità competenti, la facoltà di aggiudicare direttamente i contratti di servizio, anche in deroga alla disciplina di settore, avvalendosi delle previsioni dell'articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 e 6, e dell'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007.

In particolare l'articolo 5, paragrafo 4, del regolamento prevede che, a meno che sia vietato dalla legislazione nazionale, le autorità competenti hanno la "facoltà di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico il cui valore annuo medio stimato è inferiore a 1.000.000 EUR o, nel caso di contratto di servizio pubblico che include servizi di trasporto pubblico ferroviario di passeggeri, inferiore a 7.500.000 EUR, oppure che riguardano la fornitura di servizi di trasporto pubblico di passeggeri inferiore a 300.000 chilometri l'anno".

Per i servizi pubblici locali a rilevanza economica, allo stato attuale, dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 199 del 20.7.2012 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del D.L. 13.8.2011 n. 138 convertito con modificazioni dalla L. 14.9.2011 n. 148, per violazione dell'art. 75 Costituzione:

-l'art. 3 bis del già citato D.L. 138/2011 prevede, tra l'altro, che le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio, che la dimensione di tali ambiti di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale, che le funzioni di organizzazione di tali servizi, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo di tali ambiti;

-l'art. 34 c. 20 e segg. D.L. 18.10.2012 n. 179, convertito in L. n.17.12.2012 n. 221, nei commi da 20 a 27 detta previsioni per i servizi pubblici di rilevanza economica al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione, l'adeguata informazione alla collettività di riferimento.

In materia di pubblici servizi il ruolo degli enti locali rimane centrale dato che l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi *i servizi di trasporto pubblico comunale*, rientra tra le funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. p) della Costituzione. Gli enti affidanti sceglieranno le modalità di affidamento e gestione nel rispetto dei principi europei di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, dell'obbligo di motivazione, dei principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

Dopo l'azzeramento della normativa sui servizi pubblici locali ad opera della citata sentenza della Corte Costituzionale, i servizi pubblici locali a rilevanza economica risultano regolati, oltre che dalla disciplina di settore non toccata da tale sentenza, dalla normativa e dai principi generali dell'ordinamento europeo, nonché dai principi giurisprudenziali della Corte di Giustizia e da quella nazionale. Tra le modalità di scelta del soggetto gestore continua quindi a permanere l'affidamento *in house providing*, cioè l'affidamento diretto, senza previa gara, ad un soggetto solo formalmente e non sostanzialmente diverso dall'ente affidante. Questa modalità è consentita dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia UE (sentenza Teckal 18.11.1999) in presenza di 3 condizioni: a) totale partecipazione pubblica, b) controllo sulla società affidataria analogo a quello che l'ente o gli enti

affidanti esercitano sui propri servizi, c) realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti che la controllano.

Il principale intervento riformatore nel settore è ancora rappresentato dal decreto legislativo n. 422 del 1997 “Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell’art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997 n. 59”, che ha attuato il trasferimento alle regioni della competenza in materia (la Corte costituzionale, successivamente all’entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, ha poi riconosciuto la materia come di competenza residuale delle regioni con la sentenza n. 222 del 2005) e ha disciplinato il ricorso ai meccanismi concorrenziali ai fini della scelta dell’operatore chiamato a svolgere il servizio pubblico di linea in condizioni di esclusiva.

Successivamente si sono avuti dal punto di vista normativo due ordini di interventi:

- da un lato, il settore è stato in una prima fase ricondotto alla disciplina generale in materia di liberalizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, di cui all’articolo 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 (successivamente abrogata con il *referendum* del giugno 2011), che contempla il normale affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica generale, tra cui espressamente i trasporti, attraverso gara, ma con possibilità di eccezioni, sia pur solo fino alla fine del 2010;
- dall’altro lato, con l’articolo 61 della legge n. 99 del 2009, come sopra già precisato.

Gli interventi normativi che si sono succeduti a partire da quello di riforma organica della disciplina del trasporto collettivo regionale e locale, di cui al decreto legislativo n. 422 del 1997, si sono limitati a modifiche parziali che si sono sovrapposte le une alle altre, in risposta ad esigenze di ordinato sviluppo del mercato, che, peraltro, non hanno potuto evitare di produrre un quadro normativo assai mutevole e intricato.

In Lombardia relativamente al settore dei trasporti il riferimento alla specifica disciplina di settore è rappresentata dalla Legge regionale 4.4.2012 n. 6 “Disciplina del settore dei trasporti”, volta a sviluppare un sistema di trasporto integrato e rispondente alle esigenze di mobilità delle persone e di sostenibilità ambientale promuovendo il miglioramento della qualità dei servizi e la sostenibilità economica del sistema.

In tale ambito il territorio della Regione è stato suddiviso in sei bacini territoriali ottimali ed omogenei, uno dei quali corrisponde a “Città metropolitana di Milano – Monza Brianza – Pavia – Lodi” di cui il comune di Magenta fa parte, e per ciascuno dei bacini territoriali è istituita una agenzia per il trasporto pubblico locale quale strumento per l'esercizio associato delle funzioni degli enti locali in materia di programmazione, organizzazione, monitoraggio, controllo e promozione dei servizi di trasporto pubblico locale. Le agenzie per il trasporto pubblico locale sono enti pubblici non economici, dotati di personalità giuridica e di autonomia organizzativa e contabile, costituiti per l'esercizio in forma obbligatoriamente associata delle funzioni degli enti locali in materia di trasporto pubblico locale.

La L.R. 6/2012 all'art. 6, comma 3 individua i compiti e le funzioni che i comuni esercitano singolarmente al fine di migliorare la quantità, fruibilità e qualità del trasporto pubblico locale e alla lettera f) del medesimo articolo dispone che, limitatamente ai comuni non capoluogo di provincia e previo parere favorevole dell'agenzia per il trasporto pubblico locale, i Comuni possono istituire, affidare, stipulare dei contratti ed erogare i relativi corrispettivi, con oneri finanziari integralmente a proprio carico e nel rispetto del sistema tariffario integrato regionale di cui all'articolo 44, eventuali servizi aggiuntivi ai servizi programmati dall'agenzia per il trasporto pubblico locale.

Il servizio di trasporto pubblico prevalentemente finalizzato al trasporto scolastico del Comune di Magenta viene svolto all'interno del territorio comunale ed i relativi costi sono integralmente a carico dell'Ente, pertanto la relativa istituzione e organizzazione rientra a pieno titolo nella fattispecie di cui all'art. 6, comma 3 lett f) della L.R. 6/2012.

3. IL MERCATO DI RIFERIMENTO E LE CARATTERISTICHE ECONOMICHE

Il principio del costo standard per i servizi pubblici è entrato da tempo nel nostro ordinamento: la legge 42/2009 e s.m.i sul federalismo fiscale, nel precisare le regole di finanziamento delle autonomie per i compiti esercitati, parla di «costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale in piena collaborazione con le Regioni e gli enti locali». Viene affermata una inscindibile correlazione tra l'esigenza di una efficiente allocazione delle risorse pubbliche disponibili e la necessità di individuare il costo efficiente di gestione del servizio in base al quale determinare le compensazioni ed i corrispettivi a base d'asta.

Con il D.L. 50/2017 “Disposizioni urgenti in materia finanziaria” e con la legge di conversione n. 96/2017 vengono differenziate le modalità di utilizzo dei costi standard:

- utilizzazione diretta e integrale per le finalità di riparto tra le regioni delle risorse statali destinate al settore;
- utilizzazione indiretta e mediata, quale elemento di riferimento, per la determinazione delle compensazioni da riconoscere ai gestori e quantificazione dei corrispettivi di servizio.

Il D.M. 157 del 28/03/2018 “Definizione dei costi standard dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale e dei criteri di aggiornamento e applicazione”, entrato in vigore il 16 giugno 2018, definisce i criteri per il calcolo dei costi standard e per il loro utilizzo sia ad un livello macro per la ripartizione del Fondo nazionale tra le Regioni a statuto ordinario, sia ad un livello micro per la definizione dei corrispettivi da porre a base d'asta nelle procedure pubbliche di affidamento dei servizi .

L'art. 1, comma 5 del D. M 157 del 28/3/2018 ribadisce che i costi standard sono utilizzati dagli enti che affidano i servizi di TPL , come elemento di riferimento per la quantificazione delle compensazioni economiche e dei corrispettivi da porre a base d'asta. Il successivo comma 6 precisa il campo di applicazione dei costi standard è limitato ai contratti di servizio stipulati dopo l'entrata in vigore del decreto.

Il decreto precisa che il costo standard relativo ai servizi con autolinea è calcolato considerando le variabili della velocità commerciale, dell'offerta di servizi in termini di bus-km e dell'ammodernamento del materiale rotabile.

Ai sensi dell'art.2, comma 1 lett. d) del D.M. 157 del 28/3/2018, la velocità commerciale da programma di esercizio è condizione operativa che caratterizza lo svolgimento del servizio, ed è calcolata quale lunghezza in chilometri delle corse in servizio al pubblico effettivamente realizzate rapportata alla somma puntuale dei tempi di percorrenza, dalla partenza della corsa in servizio al pubblico all'arrivo della medesima, previsti dal programma di esercizio delle medesime corse e dei relativi tempi di sosta al capolinea (o alla fermata) di fine corsa.

Nella segnalazione congiunta del 25 ottobre 2017, ANAC, AGCM e ART hanno evidenziato come nel caso di affidamenti diretti o *in house* dei servizi di TPLR, gli enti affidanti hanno l'obbligo di effettuare un confronto competitivo delle offerte ricevute o comunque utilizzando benchmark appropriati. **Il costo standard può costituire un utile strumento di benchmark per la verifica della congruità del corrispettivo riconosciuto ai gestori e dell'assenza di sovracompenzazioni vietate dal Regolamento 1370/ 2007 in tutti i casi di affidamento diretto o *in house*.**

Da un'analisi condotta sui dati trasmessi dalle aziende associate ad Anav, che svolgono servizio pubblico per 100 milioni di chilometri l'anno e relativi ai costi amministrativi e del personale, chilometri percorsi, spese per ricambi, manutenzione e carburante, tasse di circolazione, polizze, costo ammortamenti, e dall'applicazione del modello di determinazione del costo è stato calcolato un costo standard pari a:

3,29 €/KM per il servizio TPL extraurbano

4,25 €/Km per il servizio TPL urbano

L'affidamento del servizio urbano ad A.T.S. srl prevede un costo pari a 3,15 €/Km.

4. LE CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE PREVALENTEMENTE FINALIZZATO ALLO SCOLASTICO NEL COMUNE DI MAGENTA

Ai sensi dell'art. 2 della legge regionale n. 6/2012 viene definito servizio di trasporto pubblico regionale e locale il servizio automobilistico di linea che si svolge nell'ambito del territorio regionale, qualora sia organizzato in modo continuativo o periodico con itinerari, orari, frequenze, tariffe e condizioni prestabiliti, ad offerta indifferenziata, finalizzato, inteso come servizio effettuato con programma di esercizio esposto al pubblico, con vincolo di percorso autorizzato e ad offerta indifferenziata al pubblico, anche se costituito da una particolare categoria di persone.

Il servizio di *trasporto pubblico urbano prevalentemente finalizzato al trasporto scolastico* da attuare sul territorio di Magenta e che si intende affidare alla Società A.T.S. Azienda Trasporti Scolastici s.r.l, è caratterizzato dall'utilizzo di mezzi su percorsi predeterminati, fermate individuate sui tragitti e corse ad orari fissi, tenendo conto con particolare attenzione delle fasce orarie maggiormente interessate al pendolarismo scolastico. Il funzionamento di tale servizio è programmato per tutto l'anno, con sospensione dei soli mesi di luglio e agosto e secondo il programma di esercizio che è descritto nel relativo contratto di servizio.

Il servizio, relativamente ad orari, linee, frequenze e percorsi, si svolge secondo il programma d'esercizio proposto dall'Amministrazione comunale per complessivi **Km 40.515,60 /anno**.

Il sistema di tariffazione viene stabilito dall'Amministrazione comunale.

La definizione degli elementi regolanti il rapporto tra l'amministrazione e la società è demandata ad un apposito contratto di servizio, nell'ambito del quale vengono precisati gli obiettivi operativi ed i livelli qualitativi della gestione del servizio: la durata del contratto è fissata in **5 anni**.

Il servizio in oggetto è quindi da considerarsi servizio pubblico locale, peraltro a rilevanza economica, in quanto erogato non gratuitamente bensì dietro corrispettivo di una tariffa stabilita dall'amministrazione e in quanto viene riconosciuto un canone alla società erogatrice del servizio quale corrispettivo per il servizio reso.

Siffatta ipotesi sussiste ogni qualvolta il servizio presenti i caratteri propri dell'attività economica che viene offerta sul mercato e che può essere svolta anche da un privato con finalità di lucro. Per l'effetto, il servizio potrà definirsi a rilevanza economica quando viene offerto nel mercato dietro il pagamento di un corrispettivo oppure quando la prestazione svolta dall'operatore privato sia, comunque, redditizia, essendo remunerata direttamente dalla P.A. che si fa carico dei relativi costi.

La Giunta Comunale con propria deliberazione G.C. n. 138 del 25 luglio 2018, ha approvato l'atto di indirizzo con il quale ha dato mandato per richiedere alla società A.T.S srl una proposta tecnico/economica per lo svolgimento del servizio di cui trattasi sulla base del Capitolato d'oneri predisposto dal Servizio Trasporti del Comune.

Per lo svolgimento del servizio indicato, la società A.T.S srl ha presentato in data 18.09.2018 prot.n. 37569 una proposta tecnico/economica ed uno specifico piano finanziario, rettificato con nota Prot. 50200 del 15/11/2018, da cui risulta **un costo annuo di € 140.800,00** IVA inclusa ed un **costo al Km pari a € 3,15**.

La proposta tecnico/economica di cui sopra prevede, rispetto al programma di esercizio del precedente affidamento, un incremento delle corse sulla Linea 1 e Linea 2 come di seguito indicato:

A) LINEA 1 – PONTEVECCHIO

Il programma di esercizio passa da 4 a 5 corse al giorno con aggiunta di una corsa alle ore 14,40 per consentire agli studenti in arrivo alla Stazione FS di ritornare a Pontevecchio. Maggiore percorrenza Km/anno 1.840.

B) LINEA 2 – PONTENUOVO

Il programma di esercizio passa da 4 a 5 corse al giorno con aggiunta di una corsa alle ore 14,50 da e per la stazione FS. Maggiore percorrenza Km/anno 1.754.

FUNZIONAMENTO DEL SERVIZIO

❖ **Linea 1**

- Tipologia Autobus con capienza 50/60 posti
- Periodo di servizio da settembre a giugno secondo il calendario scolastico regionale approvato, per circa n. 172 gg annui nei giorni da lunedì a venerdì.
- n. 5 corse giornaliere per un totale di 57,80 Km al giorno e un totale di **Km/anno 13.175,20** di cui Km 9.941,60 di percorrenza e Km 3.233,60 di percorrenza di servizio.

Corsa	Percorso	Orario inizio corsa da Via S. Luigi fronte n. 32
1° corsa	intero	7.05
2° corsa	intero	7.35
3° corsa	intero	13.05
4° corsa	intero	14.05
5° corsa	intero	14.40

❖ **Linea 2**

- Tipologia Autobus con capienza 50/60 posti
- Periodo di servizio da settembre a giugno secondo il calendario scolastico regionale approvato, per circa n. 172 gg annui nei giorni da lunedì a venerdì
- n. 5 corse giornaliere per un totale di 87,80 Km al giorno e un totale di **Km/anno 15.101,60** di cui Km 10.973,60 di percorrenza e Km 4128,00 di percorrenza di servizio.

Corsa	Percorso	Orario inizio corsa da Via Foscolo
1° corsa	intero	7.00
2° corsa	intero	7.22
3° corsa	intero	13.05
4° corsa	intero	14.00
5° corsa	intero	14.50

❖ **Linea Integrativa**

- Tipologia Autobus con capienza 50/60 posti
- Periodo di servizio da inizio 1 settembre al 30 giugno per circa n. 84 gg annui nei giorni di lunedì e giovedì

Totale percorrenza Km/anno 12.238,80.

Corsa	Percorso	Orario inizio corsa da Via S. Luigi fronte n. 32
1° corsa	intero	8.15
2° corsa	intero	8.55
3° corsa	intero	9.42
4° corsa	intero	10.30
5° corsa	intero	11.15

Corsa	Percorso	Orario inizio corsa da Via Foscolo
1° corsa	intero	8.30
2° corsa	intero	9.30
3° corsa	intero	10.30

Linea 1: **Km 5.762,4** di cui Km 4.972,80 di percorrenza e Km 789,60 di percorrenza di servizio.

Linea 2: **Km 6.476,4** di cui Km 5.468,40 di percorrenza e Km 1.008,00 di percorrenza di servizio.

Il costo chilometrico del servizio proposto da ATS è sostanzialmente al di sotto dei costo medio standard se si considera che le voci di spesa che assorbono quasi totalmente il costo del servizio (il costo del personale è stabilito da CCNL, il costo carburante è relativamente uniforme tra i diversi operatori di dimensioni analoghe, le manutenzioni e i pezzi di ricambio hanno un costo uniforme) sono sostanzialmente analoghe per i vari operatori del settore, si desume che le economie risultanti sono da attribuirsi al ridotto utile d'impresa/profitto che caratterizza la gestione di una società pubblica.

L'esame del Piano finanziario ha evidenziato che i costi proposti sono comunque sostenibili per la società e quindi la proposta tecnico-economica presentata da ATS srl può essere considerata congrua e conveniente/vantaggiosa per l'Amministrazione.

5. CONCLUSIONI

Allo stato attuale in tema di affidamento *in house*, e alla luce di quanto in precedenza esposto, vale la regola che l'affidamento diretto può avvenire a favore di società a capitale interamente pubblico nel rispetto della normativa comunitaria vigente per la gestione "*in house*", a condizione che:

- a) la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano,
- b) gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.

Nel caso di specie i requisiti di cui al punto a) sono soddisfatti come evidenziato nei paragrafi precedenti, e per quanto riguarda il punto b) si ribadisce che nel caso in analisi il Comune di Magenta esercita un **controllo analogo** sulla società e sui servizi in particolare, in quanto è il Comune che stabilisce con propri atti o provvedimenti organizzativi ogni aspetto della gestione ed erogazione del servizio: tariffe, condizioni e requisiti per accedere al servizio, fermate e loro ubicazione, orari, etc....

Il controllo analogo in base a quanto indicato nel Regolamento CEE 1370/2007 sussiste anche in presenza di un significativo livello di rappresentanza in seno agli organi di amministrazione (C.D.A.) , di direzione o di vigilanza, oltre che di controllo reale sulle decisioni strategiche e sulle singole decisioni di gestione.

Tutti requisiti sussistono nel caso in analisi posto che:

- nel CDA della società il Comune di Magenta, in qualità di socio membro dell'Assemblea, nomina un proprio rappresentante;
- è il servizio Trasporti del Comune a definire il programma d'esercizio del servizio sotto l'aspetto organizzativo e gestionale.

Nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria sull'affidamento dei servizi pubblici locali, si ritiene opportuno e conveniente, procedere all'affidamento *in house* alla società A.T.S srl del servizio di trasporto pubblico locale prevalentemente finalizzato allo scolastico.

Le motivazioni di tale scelta gestionale sono le seguenti:

il servizio di trasporto pubblico locale prevalentemente finalizzato allo scolastico ha tutte le caratteristiche per essere considerato un servizio pubblico locale, in quanto è un servizio che sicuramente presenta le seguenti caratteristiche: a) è un servizio imputabile all'Ente locale; b) il servizio consiste nella produzione di attività destinate alla comunità locale; c) lo scopo del servizio consiste nella realizzazione di fini sociali e nella promozione dello sviluppo della comunità locale;

Il servizio di cui sopra non rientra, ai sensi della normativa regionale in materia di trasporti, nell'esercizio associato delle funzioni degli enti locali in materia di programmazione, organizzazione, monitoraggio, controllo e promozione dei servizi di trasporto pubblico locale demandate all'agenzia del T.P.L., in quanto è servizio aggiuntivo ai servizi programmati dall'agenzia per il T.P.L avendo le caratteristiche di cui all'art. 6, comma 3 lett f) della L.R. 6/2012;

il Comune di Magenta, alla luce delle precedenti considerazioni, deve pertanto, in quanto Ente affidante, preoccuparsi di affidare il servizio, per il suo svolgimento, ad un soggetto gestore, tenendo presente che si tratta di un servizio destinato potenzialmente ad una universalità di soggetti e tenendo presente altresì che gli utenti destinatari delle prestazioni non rivestono la qualifica di parti contraenti, ma sono tutelati in quanto collettività e portatori di un interesse comune;

il contratto di servizio definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico relativi al prospettato affidamento in house alla società A.T.S. srl del servizio di trasporto pubblico locale prevalentemente finalizzato allo scolastico.