

COMUNE DI BOLOGNA

AFFIDAMENTO DEI SERVIZI AFFERENTI IL PIANO SOSTA E DI SERVIZI/ATTIVITÀ COMPLEMENTARI ALLA MOBILITÀ, RELAZIONE DI CUI ALL'ART. 34, COMMA 20, DEL DECRETO LEGGE 179/12.

Relazione rivista in esito alla nota del Comune di Bologna del 21 giugno 2013.

L'art. 34, comma 20, del DL 179/12 (convertito in Legge 221/12) prevede 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."

La SRM – Reti e Mobilità Srl, società del Comune e della Provincia di Bologna, si appresta a bandire la selezione per l'affidamento di cui all'oggetto, in virtù di specifica convenzione sottoscritta col Comune di Bologna.

Nei paragrafi che seguono sono puntualmente trattati i temi previsti. La presente relazione è stata redatta dal Comune di Bologna, Settori Partecipazioni Societarie e Mobilità Sostenibile, con la collaborazione della SRM Srl medesima.

1. Ragioni per la forma di affidamento prescelta.

Con deliberazione n. 54/10, PG. 17905/10, del 29 gennaio 2010 avente per oggetto "INDIRIZZI PER L'AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE DI LINEA DEL BACINO BOLOGNESE E DI QUELLI AFFERENTI AL PIANO SOSTA E DEI SERVIZI A ESSO COMPLEMENTARI", il Consiglio Comunale ha dato mandato all'Agenzia SRM di riprendere la procedura di gara per l'affidamento dei servizi di Tpl, da concludersi entro il 2010, tenendo conto del "Nuovo atto di indirizzo in ordine all'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale di linea regolari del bacino bolognese", e di ogni altra disposizione normativa emananda o di prossima emanazione incidente sulla materia in argomento, nonché di eventuali nuovi indirizzi del Consiglio o della Giunta in merito, decidendo al contempo di non avviare la separata procedura a evidenza pubblica relativa all'affidamento del Piano sosta e di servizi/attività a esso complementari, per le ragioni esposte con la delibera medesima.

Con atto progressivo n. 321 del Commissario straordinario, con i poteri del Consiglio, del 16 dicembre 2010, PG 294925/10 recante: "INDIRIZZI PER L'AFFIDAMENTO DEI SERVIZI AFFERENTI IL PIANO SOSTA ED I SERVIZI COMPLEMENTARI ALLA MOBILITÀ", sono stati approvati gli indirizzi in ordine all'affidamento dei servizi afferenti al Piano sosta e di servizi/attività a esso complementari, preliminari all'indizione di una procedura ad evidenza pubblica.

Con deliberazione Consiliare odg n. 154 del 20 dicembre 2011, PG 272229/11 recante: "AFFIDAMENTO DEI SERVIZI AFFERENTI IL PIANO SOSTA ED I SERVIZI COMPLEMENTARI ALLA MOBILITÀ: INDIRIZZI IN ORDINE ALL'AVVIO DELLA PROCEDURA DI GARA E ALL'ATTRIBUZIONE ALLA SOCIETÀ SRM SRL DELLE FUNZIONI DI STAZIONE APPALTANTE. PROSECUZIONE DELL'ATTUALE AFFIDAMENTO AD ATC SPA FINO ALLA CONCLUSIONE DELLE PROCEDURE DI GARA", in base agli approfondimenti ulteriormente compiuti si integravano gli indirizzi di cui al punto precedente e si attribuiva il compito di stazione appaltante alla SRM SpA (oggi Srl), in quanto società strumentale del Comune di Bologna che agisce anche quale Agenzia locale per la mobilità e il trasporto pubblico locale – ai sensi della Legge Regionale Emilia-Romagna n. 30/98, come successivamente modificata – e che quindi può provvedere, in base a disposizioni regionali e al proprio statuto, alla progettazione, all'organizzazione e all'affidamento dei servizi complementari per la mobilità, con particolare riguardo alla sosta, ai parcheggi, all'accesso ai centri urbani, ai relativi sistemi e tecnologie di informazioni e controllo.

Con delibera di Giunta n. 50 del 17 aprile 2012, PG 81983/12 recante "PROVVEDIMENTI RELATIVI AI SERVIZI AFFERENTI IL PIANO SOSTA E I SERVIZI COMPLEMENTARI ALLA MOBILITÀ: APPROVAZIONE

DELLA CONVENZIONE CON SRM E ATTIVAZIONE DI FUNZIONI DI ACCERTAMENTO DA PARTE DEGLI AUSILIARI DEL TRAFFICO DA PARTE DELL'AFFIDATARIO DEI SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE DI LINEA" è stata approvata la convenzione con la SRM Srl – stipulata in data 11 maggio 2012 con Rep. 210464 – per l'effettuazione della gara e per la gestione successiva del relativo contratto di servizio .

Con deliberazione Consiliare odg n. 305 del 15 ottobre 2012, PG 228702/12 recante "INDIRIZZI PER L'AFFIDAMENTO DEI SERVIZI AFFERENTI AL PIANO SOSTA E AI SERVIZI COMPLEMENTARI ALLA MOBILITÀ DEFINITI CON ATTO COMMISSARIALE PG. N 294925/10 E CON DELIBERA DI CONSIGLIO COMUNALE PG 272229/2011 – CONFERMA E ULTERIORI PRECISAZIONI – CONSEGUENTE MESSA IN LIQUIDAZIONE ATC SPA", a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 199 del 20 luglio 2012 e del mutato quadro normativo venivano confermati formalmente gli indirizzi già espressi negli atti deliberativi sopra richiamati, precisando, in particolare, che la scelta per una procedura di evidenza pubblica per la ricerca dell'affidatario del servizio si conferma in ragione del fatto che solo un confronto concorrenziale consente al Comune di verificare le migliori condizioni che il mercato è in grado di offrire.

Intesi qui integralmente riportati tutti gli atti sopra richiamati, il presente paragrafo esaurisce l'esame e l'esposizione delle ragioni che hanno portato ad adottare la forma di affidamento prescelta.

2. Sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta.

La forma di affidamento prescelta, specie con riferimento all'estratto riportato come ultimo punto al paragrafo precedente, risulta assolutamente in linea con le previsioni più stringenti e virtuose allo stato indicate dalla normativa europea e dalla normativa italiana.

3. Contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale.

I servizi/attività che vengono unitariamente posti in gara, in ragione della loro complementarietà, sono i seguenti:

1. gestione della sosta regolamentata su strada e del relativo incasso; acquisto, installazione e manutenzione della relativa segnaletica stradale, dei dispositivi tecnologici e delle apparecchiature di pagamento a servizio della sosta regolamentata stessa;
2. attività di accertamento svolta dagli ausiliari del traffico ai sensi della legge 127/97;
3. gestione della sosta a pagamento in strutture adibite all'uso di parcheggio;
4. gestione completa del servizio di rilascio dei contrassegni/permessi per l'accesso e la sosta nella ZTL e nelle aree regolamentate dal Piano sosta, nonché dei contrassegni/permessi "H – handicap";
5. gestione del servizio di car-sharing;
6. servizi di mobilità ciclabile (servizio "C'entro in bici" ed eventuali altre operazioni, anche di promozione).

È inoltre previsto che l'affidatario acquisisca dall'attuale gestore il ramo d'azienda al momento impiegato per l'erogazione del servizio. Questa previsione è dettata, principalmente, dall'evoluzione che le operazioni hanno avuto a tutt'oggi, tale da determinare pratiche e specializzazioni tecniche e professionali che sono in capo a operatori esperti, cui sono accompagnati beni e contratti altrettanto essenziali per l'erogazione del servizio, in piena continuità di regolarità e livello qualitativo.

I servizi di cui ai punti 1 e 3 concernono l'organizzazione e la gestione della sosta su demanio stradale e in parcheggi pubblici in struttura. Si tratta quindi della gestione di infrastrutture definibili come "monopoli naturali" per i quali non è possibile la gestione concorrenziale da parte di una pluralità di soggetti.

Al servizio di cui al punto 1 è connessa l'attività di controllo e sanzionamento di cui al punto 2, prevista e regolata dall'art. 17, commi 132 e 133, della Legge 127/97, da esercitarsi da parte del soggetto affidatario per garantire il buon funzionamento del piano complessivo della mobilità e della sosta.

Relativamente al punto 3 è opportuno specificare che, oltre ai parcheggi oggetto del presente provvedimento, vi sono nel territorio comunale altri parcheggi pubblici, realizzati e quindi gestiti dai concessionari mediante il sistema del project financing e della concessione di costruzione e gestione. Vi sono inoltre sul territorio numerosi parcheggi privati, anche di elevate dimensioni, che forniscono prestazioni analoghe a quelle da affidare (parcheggio a ore e contratti di abbonamento), in regime di libera concorrenza, senza contingentamento e a prezzi liberi di mercato, secondo le disposizioni di cui al DPR 480/01.

Il servizio di cui al punto 4, relativo al rilascio ai cittadini dei titoli abilitativi all'accesso e alla sosta nelle zone regolamentate costituisce esercizio di funzioni amministrative pubbliche, il che rende indispensabile l'individuazione da parte del Comune del soggetto cui vengono affidate tali funzioni.

Il servizio di car-sharing di cui al punto 5 non prevede la concessione di esclusiva, restando alla libera iniziativa imprenditoriale la possibilità di istituire servizi simili, pur se non del tutto analoghi. Nel mercato locale esistono già servizi simili (quali ad esempio il noleggio di auto senza conducente – regolamentato dal DPR 481/01 – che in città è esercitato da numerose aziende in regime di libera concorrenza). Nel caso in questione si tratta esclusivamente della gestione, a uso car-sharing, del parco macchine acquisito nel tempo con contributi ministeriali nell'ambito del circuito nazionale ICS – Iniziativa Car Sharing.

Anche il servizio di cui al punto 6 (mobilità ciclabile) non prevede la concessione di esclusiva, rimanendo nella disponibilità del mercato locale l'erogazione di servizi analoghi (che in parte sono già offerti, si rileva infatti l'esistenza di noleggi di biciclette presso autorimesse, la possibilità di deposito delle bici presso autorimesse/parcheggi, servizi di marchiatura o altri sistemi di protezione dai furti). Il servizio che si intende affidare attiene prevalentemente alla realizzazione delle politiche di promozione dell'uso della bicicletta e viene offerto al pubblico o gratuitamente o a tariffe amministrate, peraltro in buona parte con politiche di integrazione di tali servizi all'interno dei parcheggi pubblici affidati con la medesima procedura. Nel caso in questione si tratta esclusivamente della gestione e del rinnovo del parco biciclette acquisito nel tempo con contributi ministeriali e comunali.

Si ritiene che l'affidamento di una pluralità di servizi possa ritenersi giustificata dai seguenti elementi:

- le economie di scala (diminuzione del costo aziendale medio unitario di produzione) e di gamma (beneficio in termine di riduzione di costi totali che l'azienda può ottenere se produce due determinati beni/servizi insieme anziché separatamente), che ne rendono conveniente l'affidamento simultaneo;
- l'evidente complementarità tra i diversi servizi/attività e funzioni, che rende maggiormente gestibile la relazione, anche contrattuale, con il Comune di Bologna che realizza le sue politiche di mobilità attraverso scelte combinate di incentivo/vincolo connesse con le operazioni di cui trattasi. La complessità della gestione delle politiche di mobilità previste dal vigente Piano Generale del Traffico Urbano (PGTU 2006 approvato con Delibera di Consiglio PG 109827/07) e fra loro strettamente interrelate rende necessario concentrare in un unico soggetto attività complesse e decisive per il funzionamento di molti servizi, tutte strettamente correlate con l'attività principale tanto che in alcuni casi risultano praticamente inscindibili.

L'affidamento a un unico soggetto consente altresì al Comune una maggiore flessibilità nella gestione delle politiche tariffarie e delle aree di sosta anche in funzione delle turbolenze di sistema dovute, fra l'altro, alla cantierizzazione di opere pubbliche previste nei prossimi anni attraverso massima flessibilità nella definizione delle modifiche alle aree a pagamento con gli inevitabili impatti sulla generazione dei ricavi, a partire dalla fase di progettazione degli interventi, opportunità di garantire la certezza e la celerità negli interventi tecnici di modifica della segnaletica e delle infrastrutture di pagamento, contestuale modifica della progettazione e della programmazione delle attività di controllo della regolarità della sosta.

Sulla gestione delle operazioni affidate grava l'obbligo di servizio pubblico universale e di applicazione delle tariffe amministrate, che si propone la finalità strategica e generale di diminuzione della circolazione del mezzo privato. Affiancano il vincolo tariffario numerose, specifiche e articolate previsioni contrattuali, riconducibili agli standard di qualità attesa sinteticamente richiamati dal contratto medesimo, specie riferibili all'attività di accertamento svolta dall'affidatario ai sensi della legge 127/97 e al ramo d'azienda di cui è previsto l'obbligo di acquisizione.

4. Compensazioni economiche previste.

Nel pieno rispetto della normativa e degli indirizzi espressi dal Comune di Bologna in merito, essi sono affidati in regime di concessione e retribuiti al gestore come specificato:

- le operazioni di gestione della sosta regolamentata su strada, di accertamento svolto dagli ausiliari e di gestione della sosta a pagamento in struttura con la differenza fra il ricavato e un canone percentuale dovuto al Comune di Bologna (contenuto, soggetto a rialzo, per ricavi fino a una determinata soglia e invece elevato per i ricavi ulteriori);
- l'operazione di rilascio dei contrassegni per l'accesso e la sosta nella ZTL e nelle aree regolamentate dal Piano sosta è remunerata con la differenza fra i ricavi derivanti dai contrassegni/permessi rilasciati e un canone percentuale dovuto al Comune di Bologna, soggetto a rialzo, fino a un determinato livello di ricavi; con la differenza fra i ricavi dai contrassegni/permessi rilasciati e un canone percentuale dovuto al Comune di Bologna, non soggetto a rialzo, su ogni euro o sua porzione incassati eccedente il livello di ricavi di cui al punto precedente;
- le operazioni di gestione del servizio di car-sharing e di servizi di mobilità ciclabile sono remunerate con la titolarità dei ricavi del servizio e, poiché il servizio è gravato di obblighi tali da determinare perdita di gestione, da una compensazione per obbligo di servizio pubblico.

Le compensazioni sommariamente descritte sono state quantificate e verificate sulla base dei dati storici consolidati in capo all'operatore affidatario diretto del servizio, comprensivi di un ragionevole margine di utile. Esse saranno rese indipendenti dall'effetto di eventuali manovre tariffarie attuate dal Comune di Bologna in corso di vigenza contrattuale, nonché soggette a ribasso d'asta.

Il ribasso d'asta atteso non è particolarmente elevato per i motivi già descritti, prevedendo inoltre che l'assegnazione del punteggio avvenga sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa.