

## TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

*Relazione ai sensi dell'art. 34, comma 20, del D.L. 18.10.2012 n. 179.*

L'art. 34 comma 20 del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modifiche in legge 17 dicembre 2012, n. 221 recita:

*“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.”*

### PREMESSA

In esecuzione della Deliberazione di Consiglio Comunale n.196 del 17/12/2000, con contratto di servizio “per l'affidamento della gestione del Trasporto Pubblico Urbano e del Trasporto Scolastico nel territorio comunale”, stipulato in data 28/02/2003 e registrato al nr.24202/17 di rep., più volte modificato ed integrato, il Comune di Viterbo affidava alla Società “Francigena” a r.l., società a totale partecipazione comunale, la gestione del Servizio di Trasporto Pubblico Locale, con affidamento diretto cd. “in house providing”. Il contratto di servizio in questione, all'art.3, ne prevedeva la vigenza a partire dal 1° marzo 2003 e “fino a quando l'Amministrazione Comunale in esecuzione della legge regionale non avrà individuato il nuovo gestore con procedure ad evidenza pubblica”.

Successivamente con Deliberazione di Consiglio Comunale n.97 del 28/07/2008, concernente “Punto 2 – Analisi della situazione delle società Partecipate – Determinazioni”, ed in particolare gli allegati “G” ed “H” approvati con la stessa, venne approvato un nuovo atto di indirizzo programmatico generale per gli affidamenti dei servizi pubblici locali da parte dell'Ente.

Con Deliberazione di Consiglio Comunale n.28 del 29/01/2010 recante “Approvazione di un nuovo “Grafo di Rete” delle linee del servizio Pubblico Locale proposto da Soc.Francigena a r.l., affidataria del servizio”, veniva approvata l'adozione di un nuovo “grafo di rete” delle linee del Servizio di Trasporto Pubblico Locale predisposto dalla Soc. Francigena a r.l., e demandata alla Giunta Comunale ed al Dirigente responsabile l'adozione dei successivi atti di competenza per l'adozione del relativo programma d'esercizio e delle relative percorrenze chilometriche in conformità con le previsioni di programmazione regionale; venivano adottate al riguardo Deliberazione di G.C. n.460 del 28/09/2010 di approvazione del suddetto programma d'esercizio di rete, ed in esecuzione di questa Determinazione dirigenziale n. 3564 dell'11/10/2010 id IRIDE 8312. Con Deliberazione di Giunta Comunale n.169 del 04/05/2012 e relativa Determinazione dirigenziale n. 2196 dell'14/05/2012 id IRIDE 36531 veniva autorizzata una variazione del programma d'esercizio di rete delle linee del Servizio di Trasporto Pubblico Locale, direttamente formulata dalla Soc. Francigena S.r.l., senza variazioni contrattuali tra le parti né oneri aggiuntivi per l'Ente, in quanto rientrante nei limiti di flessibilità previsti.

Allo stato il programma d'esercizio di rete approvato, pertanto, prevede una percorrenza



annua complessiva di 944.711,90 km/autobus quale servizio di T.P.L., in conformità alle previsioni di programmazione regionale di percorrenza annua di 944.691,00 km/autobus quale servizio minimo di T.P.L. per questo Comune; vi è la previsione, ai sensi dell'art.7 del vigente contratto di servizio della flessibilità del programma stesso nei limiti dell'1% della percorrenza annua di cui sopra, senza necessità di variazioni contrattuali né oneri per le parti.

La Regione Lazio ha determinato di procedere alla "riprogrammazione" dei servizi di T.P.L., ivi compresa la riprogrammazione qualitativa e quantitativa dei "servizi minimi" del TPL urbano, con i relativi riflessi economici circa i trasferimenti finanziari in favore dei Comuni; il processo è stato già avviato; al riguardo la Soc. Francigena provvedeva a realizzare alcuni interventi e relazionare quelli in corso di realizzazione, al fine dell'ottimizzazione del servizio di T.P.L. svolto nel Comune di Viterbo, con riduzione dei costi di esercizio, miglioramento del servizio, aumento dell'utenza ed incremento del rapporto percentuale tra ricavi e costi.

### LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Per i servizi pubblici locali a rilevanza economica, 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, ci si deve riferire:

- **all'art. 3 bis del D.L. 138/2011**, che 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;
- **all'art. 34 c. 20 e segg. D.L. 18.10.2012 n. 179, convertito in L. 17.12.2012 n. 221**, che 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; per i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica le funzioni di organizzazione sono esercitate dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei. 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; allo stato i servizi pubblici locali a rilevanza economica risultano regolati, oltre che dalle discipline di settore, dalla normativa e dai principi generali dell'ordinamento europeo, nonché dai principi giurisprudenziali della Corte di Giustizia. Tra le modalità di scelta del soggetto gestore continua quindi a permanere l'affidamento *in house providing*, cioè l'affidamento diretto, senza gara preventiva, ad un soggetto solo formalmente e non sostanzialmente diverso dall'ente affidante; questa modalità è consentita dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea in presenza delle seguenti 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;



## DISCIPLINA DI SETTORE

La disciplina di settore è costituita da:

- il **D.L.vo n.422/97**, recante "*Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59*" e s.m.i.;
- la conseguente **Legge regionale del Lazio n.30/1998**, recante "*Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale*", e s.m.i.;
- la **Legge regionale del Lazio n.35/2001**, recante "*Disposizioni per il trasporto pubblico locale. Attuazione dell'articolo 18, comma 3-bis del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 come modificato dal decreto legislativo 20 settembre 1999, n. 400 e ulteriori disposizioni*";
- la **Legge regionale del Lazio n.16/2003**, recante "*Modifiche alla legge regionale 16 luglio 1998 n. 30, recante disposizioni in materia di trasporto pubblico locale e successive modifiche, alla legge regionale 3 dicembre 1982, n. 52, recante disposizioni sulle tariffe dei pubblici servizi di trasporto, alla legge regionale 12 gennaio 1991, n. 1, recante disposizioni sui sistemi tariffari e alla legge regionale 26 ottobre 1993, n. 58, recante disposizioni sull'esercizio di trasporto pubblico non di linea*";
- la **Deliberazione di G.R. del Lazio n.7743 del 22/12/1998 e s.m.i.**;
- la **Deliberazione di G.R. del Lazio n.210 del 29/03/2007** recante "*Approvazione dello Studio per la definizione del costo di servizio economicamente sufficiente di produzione dei servizi per l'esercizio del trasporto pubblico locale*".

L'A.N.A.V. Lazio (associazione di imprese di trasporto passeggeri con autobus) con nota del dicembre 2012, a fronte dell'intervento in materia di gestione dei servizi pubblici locali della Corte Costituzionale con la citata sentenza n.199 del 20 luglio 2012, dichiarativa dell'illegittimità dell'art.4 del D.L. n.138/2011, aveva a rilevare come allo stato le modalità di affidamento dei contratti di servizio di T.P.L. risultassero disciplinate dall'art.5 e dall'art.8, par.2 del Regolamento CE n. 1370/2007, disposizioni in materia di T.P.L., tra l'altro recepite nella normativa nazionale con l'art.61 della L.n.99/2009 recante "*Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia*".

Il citato art.61 della L.n.99/2009 testualmente stabilisce che "*Al fine di armonizzare il processo di liberalizzazione e di concorrenza nel settore del trasporto pubblico regionale e locale con le norme comunitarie, le autorità competenti all'aggiudicazione di contratti di servizio, anche in deroga alla disciplina di settore, possono avvalersi delle previsioni di cui all'articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 e 6, e all'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007. Alle società che, in Italia o all'estero, risultino aggiudicatari di contratti di servizio ai sensi delle previsioni del predetto regolamento (CE) n. 1370/2007 non si applica l'esclusione di cui all'articolo 18, comma 2, lettera a), del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422*".

Le modalità di affidamento dei contratti dei servizi di T.P.L. risultano pertanto:

- l'affidamento *in house providing* con le limitazioni e le condizioni di cui all'art.5, par. 2) del Regolamento CE n. 1370/2007;
- la gara ad evidenza pubblica, con le prescrizioni di cui all'art.5, par. 3) del Regolamento CE n. 1370/2007;
- l'affidamento sottosoglia ( fino al valore medio annuo di 1.000.000 di euro o 300.000 km, e nel ripetto della legislazione nazionale) con i limiti di cui all'art.5, par. 4) del Regolamento CE n. 1370/2007;



- l'affidamento di emergenza (in caso di interruzione o pericolo imminente di interruzione del servizio, forma di aggiudicazione diretta del contratto di servizio o di sua proroga consensuale o imposizione dell'obbligo di rendere tali servizi fino a 2 anni) di cui all'art.5, par.5) del Regolamento CE n. 1370/2007;
- mantenimento degli attuali affidamenti entro i limiti temporali di cui all'art.8, par. 2) del Regolamento CE n. 1370/2007.

Al riguardo la Regione Lazio, aveva a rappresentare come, in relazione alle previsioni di cui all'art.3-bis ed ex art.4 del D.L. n.138/2011, si rendesse necessario attendere che la Regione provvedesse a fronte di quanto previsto dai due articoli di legge in parola; come dall'assetto normativo derivante a fronte della dichiarata incostituzionalità dell'art.4 del D.L. n.138/2011, delle previsioni di cui all'art.3-bis dello stesso Decreto, della modifica introdotta allo stesso art.3-bis con il D.L.n.179/2012, dell'intervento normativo già effettuato dalla Regione con l'art.38, c.4° della L.R. n.31/2008 in materia di "bacino unico regionale" dei servizi extraurbani di T.P.L. e singoli bacini urbani di dimensione non inferiore ai 10.000 abitanti, la Direzione Regionale Trasporti ritenesse doversi fare salva la disciplina di settore e quella regionale compatibile, risultanti "*...prevalenti sia le disposizioni di cui al D.Lgs. n.422/1997, sia per quanto concerne la Regione lazio, quelle di cui alla L.R.n.30/1998...*"; come "*...in questo contesto, risulta particolarmente difficile per gli Enti locali in indirizzo poter procedere ad affidamenti del servizio di T.P.L. Urbano per un'ampia durata e con certezza di risorse...*", invitando i Comuni gestori del servizio, ad "assumere un comportamento prudentiale" ed a procedere "*...per il momento con affidamenti limitati in ordine temporale, necessari ad evitare l'interruzione del pubblico servizio, con ogni possibile clausola di salvaguardia per quanto concerne l'aspetto economico...*", indicando come a tali affidamenti si dovrà procedere comunque "*...nel rispetto del Regolamento CE n.1370/2007, e di ogni altra vigente normativa nazionale di settore...*".

Sul fronte delle risorse la Direzione Regionale Trasporti significava come ad oggi non vi fosse ancora contezza circa l'esatto ammontare delle risorse che lo Stato avrà a trasferire alla Regione, e conseguentemente, del riparto interno alla Regione tra le varie modalità di trasporto; al riguardo si rinvia, da ultimo a quanto determinato con Deliberazione della Giunta Regionale del Lazio 27 maggio 2014, n.298, con Deliberazione della Giunta Regionale n. 551 del 5/08/2014, ed alle correlate Determinazioni Direttoriali della Direzione Regionale Territorio, Urbanistica, Mobilità e Rifiuti della Regione Lazio, n.G10040 dell'11/07/2014 e n.G14150 del 6/10/2014.

Tra le modalità di scelta del soggetto gestore in materia di trasporto pubblico locale, continua quindi ad essere previsto l'affidamento *in house providing*, cioè l'affidamento diretto, ai sensi, e con le limitazioni e le condizioni, del citato art.5, par. 2) del Regolamento CE n. 1370/2007, anche in deroga alla disciplina di settore, come stabilito dal citato art.61 della L.n.99/2009 e pertanto, come più sopra pure ricordato: in presenza delle seguenti condizioni:

- a) totale partecipazione pubblica della società affidataria;
- 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.

#### **FRANCIGENA S.r.l.**

In relazione a quanto da ultimo rammentato, l'affidamento del servizio di Trasporto Pubblico Locale con le modalità del cd. *in house providing* alla Società "Francigena" a r.l., risulta conforme alle previsioni normative di cui sopra, in quanto:



- la stessa è interamente partecipata da parte del Comune di Viterbo;
- sulla stessa viene esercitato un controllo analogo a quello che l'ente o gli enti affidanti esercitano sui propri servizi; al riguardo si rimanda a quanto indicato nelle pagg.5 e 6 dell'allegato "A" della nota prot.n.0009223 del 24/11/2014 a firma del Responsabile del Servizio Finanziario dell'Ente, nella quale si dettaglia l'attività di controllo analogo e amministrativo contabile esercitato sulle società partecipate, ed in particolare su quelle affidatarie di servizi in forma diretta, ai sensi del "Regolamento sul governo delle società Partecipate", adottato con Deliberazione di Consiglio Comunale n.98 del 28/07/2008, per mezzo dell'"Ufficio Partecipazioni Societarie" previsto dall'art. 6 del Regolamento e definito in ordine a struttura, funzioni e competenze con Deliberazione di Giunta Comunale n.257 del 10/10/2008, e per mezzo della "V^ Commissione Consiliare Permanente per il controllo analogo sulle Società Comunali Partecipate", prevista dall'art. 9 del suddetto Regolamento;
- la stessa allo stato realizza tutta la propria attività a favore del Comune di Viterbo.

In relazione ai limiti temporali di vigenza dei contratti di servizio, di cui al combinato disposto dell'art.8, par. 2) e 3) e dell'art.4 par. 3 del Regolamento CE n. 1370/2007, in riferimento all'affidamento diretto tra questo Ente e la Soc. Francigena a r.l. ed al relativo contratto di servizio, lo stesso risulterebbe poter rimanere in vigore fino alla scadenza, purché con durata limitata "comparabile" a dieci anni; il contratto in questione, successivamente più volte modificato ed integrato, veniva stipulato originariamente in data 28/02/2003 e registrato al nr.24202/17 di rep.; lo stesso, all'art.3 ne prevedeva la vigenza a partire dal 1° marzo 2003 e "fino a quando l'Amministrazione Comunale in esecuzione della legge regionale non avrà individuato il nuovo gestore con procedure ad evidenza pubblica".

Le disposizioni di cui al c.20 dell'art.34 del D.L. n.179/2012 surrichiamato, richiedono di definire gli *obblighi di servizio pubblico e servizio universale* che il gestore è tenuto a rispettare nonché di indicare le compensazioni economiche se previste per garantire il principio di universalità.

Per quanto riguarda il servizio pubblico universale, lo stesso è definito nel *Libro Verde della Commissione Europea del 21 maggio 2003* sui servizi di interesse generale:

### "3.1.1 Servizio universale

50. Il concetto di servizio universale fa riferimento ad una serie di requisiti di interesse generale che assicurano che taluni servizi siano messi a disposizione di tutti gli utenti e consumatori finali al livello qualitativo stabilito, a prescindere dall'ubicazione geografica dei medesimi e, tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, ad un prezzo accessibile. Tale concetto è stato sviluppato in particolare per alcune industrie di rete (ad esempio, le telecomunicazioni, l'elettricità e i servizi postali). Il concetto stabilisce il diritto di ogni cittadino di accedere a taluni servizi considerati essenziali e impone l'obbligo alle industrie di fornire un servizio definito a condizioni specificate, che includono fra l'altro una copertura territoriale totale. In un ambiente di mercato liberalizzato, un obbligo di servizio universale garantisce ad ognuno l'accesso al servizio ad un prezzo abbordabile e il mantenimento ed eventualmente il miglioramento della qualità dello stesso.

51. Il concetto di "servizio universale" è dinamico. Garantisce che i requisiti di interesse generale tengano conto degli sviluppi politici, sociali, economici e tecnologici e consente, ove necessario, di adeguare periodicamente tali requisiti all'evoluzione delle esigenze collettive dei cittadini.

52. Il concetto di "servizio universale" è anche flessibile e pienamente compatibile con il principio di sussidiarietà. Se i principi di base di un servizio universale sono definiti a livello comunitario, l'attuazione di tali principi può essere lasciata agli Stati membri, consentendo quindi di tener conto delle differenti tradizioni e delle specifiche circostanze nazionali o regionali. Inoltre, il concetto di



*servizio universale si può applicare a diverse strutture di mercato e può quindi essere utilizzato per regolamentare i servizi nelle diverse fasi di liberalizzazione e di apertura del mercato.*

*53. Negli ultimi vent'anni, il concetto di servizio universale è divenuto un pilastro portante della politica comunitaria sui servizi di interesse economico generale. Ha permesso di soddisfare le esigenze di interesse pubblico in molti ambiti, quali quelli dell'efficienza economica, del progresso tecnologico, della protezione ambientale, della trasparenza e della responsabilità, dei diritti dei consumatori e delle misure specifiche sulla disabilità, l'età o l'istruzione. Il concetto di servizio universale ha anche contribuito a ridurre i livelli di disparità nelle condizioni e nelle opportunità di vita negli Stati membri."*

Il servizio di Trasporto Pubblico Locale su gomma, servizio a domanda indifferenziata, concorre all'attuazione del diritto alla mobilità dei cittadini, ivi comprese le cd. *utenze deboli*. I servizi svolti comprendono tutti i principali collegamenti tra il centro cittadino e le zone periferiche e i principali poli attrattori e coprono l'intera superficie di estensione territoriale. Allo stato, ai fini della riprogrammazione dei servizi più sopra ricordata, la Soc. Francigena ha già realizzato alcuni interventi ed ha relazionato in merito a quelli in corso di realizzazione, al fine dell'ottimizzazione del servizio svolto, con riduzione dei costi di esercizio, miglioramento del servizio, aumento dell'utenza ed incremento del rapporto percentuale tra ricavi e costi.

Il programma d'esercizio di rete vigente prevede una percorrenza annua complessiva di 944.711,90 km/autobus quale servizio di T.P.L., in conformità alle previsioni di programmazione regionale di percorrenza annua di 944.691,00 km/autobus quale servizio minimo di T.P.L. per questo Comune.

Con la *Carta dei Servizi* (ultima revisione 31/01/2013), resa nota al pubblico, Francigena S.r.l. in relazione al servizio di T.P.L. svolto per l'Ente informava l'utenza e disciplinava:

- il parco automezzi;
- le norme di sicurezza applicate;
- le informazioni all'utenza;
- le modalità per presentare reclami ed ottenere indennizzi;
- le regole di comportamento del personale;
- il regolamento per l'utenza;
- l'ambito di copertura territoriale con indicazione delle linee ed orari dei servizi;
- i prezzi dei biglietti e degli abbonamenti;
- i punti vendita attivi dei titoli di viaggio;
- gli indicatori prestazionali del servizio.

#### COSTI E COMPENSAZIONI ECONOMICHE

Il corrispettivo spettante al gestore è determinato sulla base degli obblighi di servizio pubblico che lo stesso deve assolvere.

I costi e le compensazioni economiche previste per garantire il principio di universalità, risultano, per l'anno 2013, stante l'attuale contrazione per l'anno 2014 della contribuzione regionale, ancora in corso di definizione, come da provvedimenti più sopra indicati ed a cui si rimanda, attesa la riprogrammazione in atto dei servizi da parte della Regione Lazio:

- spesa storica riconosciuta e finanziata dalla R.L. per la percorrenza minima annua relativa ai 944.691,00 km/autobus per l'utenza per euro **1.235.560,11** con IVA a carico del Comune;
- adeguamento del contributo riconosciuto annualmente dalla R.L., a partire dal 2008, euro



**552.320,40** con IVA a carico del Comune;

- contributo complessivo del Comune di Viterbo, comprensivo anche dell'IVA sui contributi della R.L. Euro **1.320.488,00** più una integrazione tariffaria comprensiva di IVA pari a euro **271.000** per le utenze deboli;

per un totale, comprensivo di IVA (attualmente al 10%), pari a euro **3.379.328,53**.

Quanto sopra, ai fini delle previsioni di cui all'art. 34 comma 20 del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modifiche in legge 17 dicembre 2012, n. 221, in relazione all'affidamento diretto con le modalità del cd. "in house providing" della gestione del Servizio di Trasporto Pubblico Locale da parte del Comune di Viterbo alla Società "Francigena" a r.l., società a totale partecipazione comunale.

IL DIRIGENTE - COMANDANTE LA PL.

(*Col. Franco Fainelli*)

