



## COMUNE DI CALCI Provincia di Pisa

### Affidamento ad Amicobus srl del servizio di trasporto degli alunni per il periodo 2020-2025.

**Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per l'affidamento in house dei servizi qui di seguito specificati (ex art. 34, comma 20, del D.L. 18/10/2012 n. 179 convertito, con modificazioni, dalla L. 17/12/2012 n. 221) e delle ragioni del mancato ricorso al mercato (ex art. 192, comma 2, del D. Lgs. n. 50/2016 e s.m.i.)**

#### INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Gestione del servizio di trasporto scolastico
Ente affidante	Comune di Calci
Tipo di affidamento	Contratto di servizio
Modalità di affidamento	Affidamento diretto a società in house
Durata del contratto	Anni 5
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	Adeguamento di servizio già attivato
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Comune di Calci

#### SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Dott.ssa Ilaria Orsucci
Ente di riferimento	Comune di Calci
Area/servizio	Responsabile Settore 3 – Amm.vo e Servizi al Cittadino
Telefono	050939522
Email	ilaria.orsucci@comune.calci.pi.it
Data di redazione	09/07/2020

#### 1. PREMESSA

La finalità della presente Relazione è quella di assolvere agli obblighi informativi prescritti dall'art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/12, convertito in Legge 221/2012, con riferimento all'affidamento della gestione del servizio di trasporto scolastico

Oltre alle finalità di legge, il presente elaborato individua i principali obiettivi e le motivazioni dell'affidamento, utili per tracciare un percorso operativo che permetta di indirizzare e di addivenire ad una gestione del predetto servizio.

L'elaborato ha la finalità di rendere trasparente il processo di affidamento del Servizio in oggetto, ferma restando la discrezionalità amministrativa dell'Ente e la disciplina comunitaria applicabile.

Vengono illustrati i presupposti amministrativi, suddivisi in presupposti normativi, gestionali e presupposti economico-finanziari, posti a base della preferenza dell'Ente per la modalità di affidamento prescelta in confronto alle altre possibili, nel rispetto della normativa applicabile e del principio dell'economicità dell'azione amministrativa ai sensi dell'art. 97 della Costituzione.

L'art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/12 sopra citato, dispone che *“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”*.

Il D.lgs. 18.04.2016 n. 50 e s.m.i agli artt. 5 e 192 e le Linee Guida ANAC n. 7 (Delibera n. 235 del 15.02.2017, aggiornate con Delibera n. 951 del 20 settembre 2017) hanno codificato l'istituto dell'*in house providing* per *“precisare in quali casi i contratti conclusi nell'ambito del settore pubblico non sono soggetti all'applicazione delle norme in materia di appalti pubblici”*.

Nel dettaglio, la presente Relazione individua:

- la sussistenza dei requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario e nazionale per la forma di affidamento prescelta;
- la disamina degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale;
- le ragioni, sia gestionali che economico-finanziarie, sulla base delle quali l'Amministrazione ha optato per l'affidamento *“in house”*.

## **A. NORMATIVA DI RIFERIMENTO**

### **A.1 Concetto di servizio pubblico locale a rilevanza economica.**

Per quanto concerne il settore effettivo di applicazione dell'art. 34, commi 20 e 21, del D.L. n. 179/12, necessita prima di tutto spiegare la nozione di *“servizio pubblico locale a rilevanza economica”*.

L'art. 112, del D. Lgs. n. 267/00 (Tuel), denominato *“Servizi pubblici locali”*, si limita a statuire che i *“servizi pubblici locali”* debbano avere *“per oggetto produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali”*.

La giurisprudenza ha affermato che il *“servizio pubblico”* è quello che permette al Comune di conseguire fini sociali e di promuovere lo sviluppo economico civile della comunità locale ai sensi dell'art. 112, del Tuel, in quanto preordinato a soddisfare i bisogni della cittadinanza indifferenziata.

In merito al concetto di *“servizio pubblico locale”*, la giurisprudenza ha precisato quanto segue:

- il *“servizio pubblico locale”* risulta fondato su alcuni elementi quali l'organizzazione dell'attività volta a soddisfare in modo diretto esigenze proprie di una platea indifferenziata di fruitori, l'imposizione a carico del gestore ad una serie di obblighi, tra i quali quelli di esercizio e tariffari, volti a uniformare l'espletamento dell'attività a regole di regolarità, capacità tecnico-professionale e qualità;
- il *“servizio pubblico locale”*, poiché persegue scopi sociali e di sviluppo economico della comunità, è rivolto al soddisfacimento diretto di necessità collettive della stessa con effetto generalizzato sul suo assetto socio-economico;
- riguarda di conseguenza un'utenza indifferenziata, anche se sia fruibile individualmente, ed è sottoposto a obblighi di esercizio imposti dall'ente pubblico affinché gli scopi suddetti siano garantiti (in questo senso, Sentenza Consiglio di Stato, Sezione VI, 22 novembre 2013, n. 5532).

Il D.L. n. 269/03, convertito nella Legge n. 350/03, ha modificato gli artt. 113 e 113-bis (di cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale con Sentenza Corte Costituzionale n. 272/04) del Tuel, distinguendo fra *“servizi aventi rilevanza economica”* e *“servizi privi di tale rilevanza”*.

Anche in questo caso, la mancanza di una norma che ne individui espressamente la nozione precisa, ci impone di ricorrere alle definizioni che ne hanno dato la dottrina e la giurisprudenza.

In primo luogo, è necessario riferirsi al “Libro Verde sui servizi di interesse generale” presentato il 21 maggio 2003 dalla Commissione delle Comunità Europee, in cui si afferma che la distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non sarebbe possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura “non economica”. Sia secondo la Corte di Giustizia europea (Sentenza 22 maggio 2003, Causa n. 18/01), sia secondo la Corte Costituzionale (Sentenza n. 272/04), è compito del Legislatore 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 all’eventuale finanziamento pubblico della stessa.

La differenza fra tipologie di “servizi pubblici” attiene all’impatto che l’attività può avere sull’assetto della concorrenza ed ai suoi caratteri di redditività (Sentenza Tar Puglia, Bari 12 aprile 2006, n. 1318). Dunque, deve ritenersi di rilevanza economica il servizio che si innesta in un settore per il quale esiste, quantomeno potenzialmente, una redditività e quindi una competizione sul mercato, ciò ancorché siano previste forme di finanziamento pubblico, più o meno ampie, dell’attività in questione.

La distinzione tra il carattere della rilevanza economica o meno del “servizio pubblico” non è dato né dalla natura dell’attività, né dal suo oggetto, ma piuttosto dalla modalità di gestione che ne determina l’indice della sua economicità.

Ai fini della qualificazione di un “servizio pubblico locale” sotto il profilo della rilevanza economica, non importa la valutazione fornita dalla P.A., ma occorre verificare in concreto se l’attività da espletare presenti o meno il connotato della redditività, anche solo in via potenziale (Sentenza Consiglio di Stato, Sezione V, 27 agosto 2009, n. 5097).

Con l’approvazione da parte del Consiglio dei Ministri del D.Lgs. recante il T.U. sui servizi pubblici locali di interesse economico generale (Riforma Madia), dopo i pareri favorevoli della Conferenza Unificata, del Consiglio di Stato e Commissioni Parlamentari competenti, si è pervenuti al termine di una lunga fase di incertezza e di instabilità che ha caratterizzato l’assetto normativo.

Questo testo si configura infatti come una stabilizzazione in forma organica delle disposizioni in essere, in particolare di quelle intervenute nell’ultimo quinquennio a seguito dell’emanazione delle Direttive Europee (n. 23 e 24 del 2014) sia del varo, del nuovo codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016 e s.m.i a tutt’oggi in atto) sia di una serie di disposizioni sul tema contenute nelle leggi di stabilità 2014 e 2015 (L. 147/2013 e L. 190/2014).

## **A2. Contesto normativo**

Sulla base della normativa comunitaria, gli Enti Locali possono procedere ad affidare la gestione dei “*servizi pubblici locali*” attraverso:

- 1) esternalizzazione a terzi con espletamento di procedure ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi;
- 2) società mista, la cui selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto, in applicazione delle disposizioni inerenti il “*partenariato pubblico-privato*”;
- 3) gestione cosiddetta “in house”, purché sussistano i requisiti previsti dall’ordinamento comunitario, e vi sia l’assoggettamento ai vincoli disposti dalle vigenti normative.

Negli ultimi anni numerosi interventi normativi hanno investito la disciplina dei “*servizi pubblici locali a rilevanza economica*”, che si sono sostanzialmente stabilizzati con la Sentenza Corte Costituzionale 20 luglio 2012, n. 199, alla quale si è conformata la giurisprudenza successiva, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 4, del D.L. n. 138/11, come convertito con Legge n. 144/11, affermando che i “*servizi pubblici locali di rilevanza economica*” possono essere gestiti indifferentemente mediante il mercato (ossia individuando all’esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario) ovvero attraverso il c.d. “*partenariato pubblico privato*” (ossia per mezzo di una Società mista e quindi con una “*gara a doppio oggetto*” per la scelta del socio o poi per la gestione del servizio), ovvero attraverso l’affidamento diretto “*in house*”, senza previa gara, ad un soggetto che solo formalmente è diverso dall’ente, ma che ne sostituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo,

ricorrendo in capo a quest'ultimo i requisiti della totale partecipazione pubblica, del controllo (sulla Società affidataria) analogo (a quello che l'Ente affidante esercita sui propri servizi) e della realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della sua attività con l'Ente o gli Enti che la controllano.

L'affidamento diretto, "in house" - lungi dal configurarsi pertanto come un'ipotesi eccezionale e residuale di gestione dei "servizi pubblici locali" - costituisce invece una delle normali forme organizzative delle stesse, con la conseguenza che la decisione di un Ente in ordine alla concreta gestione dei "servizi pubblici locali", ivi compresa quella di avvalersi dell'affidamento diretto "in house" (sempre che ne ricorrano tutti i requisiti così come sopra ricordati e delineatisi per effetto della normativa comunitaria e della relativa giurisprudenza), costituisce frutto di una scelta ampiamente discrezionale, che deve essere adeguatamente motivata circa le ragioni di fatto e di convenienza che la giustificano e che, come tale, sfugge al sindacato di legittimità del Giudice amministrativo, salvo che non sia manifestamente inficiata da illogicità, irragionevolezza, irrazionalità ed arbitrarietà ovvero non sia fondata su di un altrettanto macroscopico travisamento dei fatti (in questo senso, tra le tante, Sentenza Consiglio di Stato, Sezione V, 22 gennaio 2015, n. 257; Sentenza Consiglio di Stato, Sezione V, 10 settembre 2014, n. 4599).

La scelta dell'Ente Locale sulle modalità di organizzazione dei "servizi pubblici locali" e dei "servizi strumentali" ed in particolare l'opzione tra modello "in house" e ricorso al mercato deve basarsi sui consueti parametri di esercizio delle scelte discrezionali e, vale a dire:

- valutazione comparativa di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti;
- individuazione del modello più efficiente ed economico;
- adeguata istruttoria e motivazione.

Trattandosi di scelta discrezionale, la stessa è sindacabile se appaia priva di istruttoria e motivazione, viziata da travisamento dei fatti, palesemente illogica o irrazionale (Consiglio di Stato, Sezione VI, Sentenza n. 762/13)

Con la nozione di "in house providing" si indica una forma di delegazione interorganica, con cui una persona giuridica di diritto privato o pubblico agisce come un organo dell'Amministrazione comunale (Consiglio di Stato, Sentenza n. 5781/08), in presenza della quale è ammessa la deroga all'applicazione del principio del metodo competitivo per l'affidamento di lavori, forniture e servizi.

Le condizioni idonee a determinare la "delegazione interorganica" sono:

a) **partecipazione pubblica totalitaria** dovendo escludersi la partecipazione, anche minoritaria, di un'impresa privata al capitale di una società in house (Sentenza della Corte di Giustizia Europea 11 gennaio 2005, causa C- 26/03, Stadt Halle c. TREA Leuna);

b) **"controllo analogo"**;

c) **destinazione prevalente dell'attività a favore dell'Ente affidante** (requisiti previsti dall'ordinamento europeo necessari a legittimare gli affidamenti "in house", riepilogati con Sentenza Corte Costituzionale n. 439/08).

Rispetto a quanto sopra, conseguono i seguenti principi fondamentali:

- *"l'affidamento diretto di un "servizio pubblico" è consentito allorché l'Ente pubblico decide di affidare la gestione del servizio al di fuori del sistema della gara, avvalendosi di una società esterna (ossia, soggettivamente separata) che presenti caratteristiche tali da poterla qualificare come una "derivazione", o una "longa manus", dell'Ente stesso";*
- *in questa prospettiva, "l'espressione 'in house' indica una gestione in qualche modo riconducibile allo stesso Ente affidante o alle sue articolazioni; pertanto, si è in presenza di un modello di organizzazione interno, qualificabile in termini di delegazione "interorganica" (ex plurimis, Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, n. 1/2008).*

Relativamente al "controllo analogo", la giurisprudenza oramai consolidata, rifacendosi alle disposizioni europee, ha stabilito gli indici identificativi della sua sussistenza, da utilizzare per verificare, ai fini della legittimità degli affidamenti diretti a Società interamente pubbliche che

svolgono la parte prevalente della propria attività nei confronti delle P.A. controllanti (Cfr. Corte europea c. 324/07; Consiglio di Stato, Sezione V – 28 dicembre 2007, n. 6736; Sezione VI–3 aprile 2007, n. 1514; Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria n. 1/08; Corte Costituzionale, Sentenza n. 439/08).

L'indagine deve necessariamente investire le clausole e le prerogative che attribuiscono agli Enti Locali partecipanti effettive possibilità di ingerenza nella sfera decisionale del soggetto affidatario. In particolare, esse devono tradursi:

- in una penetrante azione propulsiva o propositiva sulle linee strategiche ed operative della Società (con la determinazione degli Ordini del giorno degli Organi sociali, l'indicazione dei Dirigenti da nominare e l'elaborazione di direttive sulla politica aziendale);
- nella previsione, a favore dell'Ente pubblico, di strumenti di controllo più intensi di quelli riconosciuti dal diritto societario alla maggioranza assembleare;
- in incisivi poteri di veto suscettibili di inibire iniziative o decisioni che si pongano in contrasto con i propri interessi;
- nell'esercizio, da parte del Consiglio di amministrazione, di poteri di controllo, indirizzo (a vantaggio di quelli in capo ai soci) e di gestione (sempre più in capo alle strutture interne anche per il crescente carico di regole pubblicistiche che devono essere seguite con particolari competenze) più ridotti di quelli previsti dal Codice civile, in quanto soggetto a direttive vincolanti da parte dell'Amministrazione.

Alla luce di quanto sopra, viene in rilievo che, nell'ambito dei modelli di gestione dei “servizi pubblici locali” e dei “servizi strumentali”, l'istituto dell'affidamento diretto è ammissibile solo nel rispetto rigoroso di alcune condizioni che sono state individuate, prima dalla giurisprudenza comunitaria ed elaborate poi anche da quella nazionale.

Le Direttive 26 febbraio 2014 nn. 24/2014/UE e 23/2014/UE (rispettivamente “sugli appalti” e “sull'aggiudicazione dei contratti di concessione”) sono state pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE il 28 marzo 2014 e sono entrate in vigore il 17 aprile 2014. Gli Stati membri erano tenuti a recepirle entro il termine del 17 aprile 2016.

Va sottolineato come la Direttiva 2014/24/UE ricorda che “nessuna disposizione d'essa obbliga gli Stati Membri ad attivare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici ai sensi della predetta direttiva.

Dalla lettura del Paragrafo 1, sia dell'art. 12 della Direttiva “sugli appalti”, sia dell'art. 17 della Direttiva “sull'aggiudicazione dei contratti di concessione”, si evince che affinché una persona giuridica (di diritto pubblico o di diritto privato) possa ricevere in affidamento diretto - cioè senza gara ad evidenza pubblica - la gestione di un servizio pubblico locale (o anche strumentale) da un'Amministrazione aggiudicatrice, occorre che quest'ultima eserciti sulla prima entità un controllo analogo a quello che svolge sui propri servizi. Inoltre, i compiti affidati senza gara alla persona giuridica devono coprire almeno l'80% delle sue attività. Altra condizione richiesta per evitare l'applicazione delle regole concorrenziali è quella per cui nella persona giuridica affidataria non vi deve essere “... alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazioni di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata”.

Il nostro ordinamento le ha recepite con il nuovo “Codice degli Appalti” (D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i ultima quella del cosiddetto decreto Crescita di cui alla legge 58/2019 ).

**L'art. 5 del D. Lgs. n. 50/2016 prevede che l'affidamento diretto sia possibile al ricorrere delle seguenti condizioni:**

- *l'Amministrazione aggiudicatrice o l'Ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;*

• oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi;

• nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto, previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata";

mentre l'articolo 192 detta il nuovo "regime" speciale per gli affidamenti *in house*.

L'esclusione dell'applicazione delle norme del nuovo Codice per le *in house*, pertanto, valgono entro certi limiti e, in ogni caso, vengono stabilite specifiche procedure per la legittimità degli affidamenti da parte della PA.

Detto art. 192, comma 2, del nuovo codice degli appalti, prevede che: "ai fini dell'affidamento *in house* di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti *in house*, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche".

Infine, con riferimento all'art. 192, comma 1, del predetto D.Lgs. 50/2016 sono state emanate, con delibera del Consiglio dell'ANAC n. 235 del 15.02.2017 e aggiornata ai sensi del TLGS 19/04/2017 con deliberazione del Consiglio NAC 951 del 20.09.2017, le linee guida per l'iscrizione nell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatari che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house*, prescrivendo tutti gli adempimenti per l'iscrizione nel predetto Elenco, con decorrenza per la presentazione della relativa domanda di iscrizione a partire dal 30.11.2017, termine successivamente prorogato al 15.02.2018.

Per quanto attiene la definizione di Società "*in house*", è rilevante, inoltre, quanto disposto dall'art. 16 del D.Lgs. 175/2017 "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*", in attuazione dell'art. 18 della Legge n. 124/15 (c.d. "*Legge Madia*") che ha tenuto conto per l'esatta definizione dei requisiti *in house* del citato parere del Consiglio di Stato del 16/03/2016, che ha tracciato alcune osservazioni.

Letteralmente, il comma 1 dell'art. 16, riprende le definizioni di cui alle Direttive comunitarie citate, stabilendo che "*nelle Società a controllo pubblico titolari di contratti pubblici ricevuti in affidamento diretto, sulle quali l'Amministrazione pubblica o le Amministrazioni pubbliche esercitano un 'controllo analogo' a quello esercitato sui propri servizi, non vi è partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prevista da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla Società controllata*".

## **B. CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO UNIVERSALE**

### **B1. CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO**

Il servizio di trasporto scolastico, per quanto individuato nella presente relazione, può essere qualificato come servizio pubblico locale in quanto si prospetta in ambito privatistico come distinta attività economica e, in ambito pubblico, non può essere considerato mera attività strumentale per l'amministrazione locale, poiché eroga servizi alla popolazione finanziati, anche se parzialmente, dalle tariffe di contribuzione degli utenti. Attualmente il servizio di trasporto scolastico è garantito su tutto il territorio comunale, per i tre ordini di scuola: infanzia, primaria e secondaria di primo grado. Il servizio fino al 2014 è stato affidato a soggetti terzi tramite procedure di appalto, visto che il Comune non dispone delle risorse umane e strumentali per gestire il servizio. Da gennaio 2015 il servizio di trasporto scolastico è stato affidato *in house providing* alla Società Amicobus srl con scadenza giugno

2020. Questa gestione del servizio è risultata più adeguata a rispondere alle esigenze della Amministrazione sotto il profilo operativo, garantendo un modello organizzativo flessibile, efficace ed economicamente conveniente. Infatti, dall'analisi effettuata dall'Ufficio competente, risulta che l'organizzazione di Amicobus srl, rispetto a quella svolta con i precedenti appalti:

- consente pulizia e controllo dei mezzi più approfonditi: pulizia e controlli ordinari giornalieri di mezz'ora, conteggiati nell'orario di lavoro del personale autista e pulizia straordinaria settimanale presso il magazzino del comune di Cascina;
- garantisce al personale che svolge il servizio sugli scuolabus un trattamento più equo, prevedendo la retribuzione parziale dei tempi di attesa tra un percorso e l'altro;
- permette di utilizzare dei sistemi elettronici di rilevazione dei percorsi che consentono una definizione più precisa ed il monitoraggio continuo dei percorsi degli scuolabus;
- il personale risulta facilmente riconoscibile e rintracciabile perché dotato di abbigliamento di servizio;
- sono previsti degli scuolabus e degli autisti di scorta da utilizzare nelle emergenze.

## **B2. OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE**

Il servizio pubblico può essere definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato, mentre il servizio universale può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire a tutti un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

Il servizio di trasporto scolastico in oggetto, da considerarsi di pubblico interesse, non potrà essere interrotto. L'affidatario dovrà svolgere il servizio del trasporto scolastico con un numero adeguato di scuolabus rispondenti alle vigenti norme in materia, organizzare il servizio sulla base di quanto stabilito dalla stazione appaltante in conformità allo svolgimento dell'orario scolastico in essere presso gli Istituti comprensivi, che può modificarsi nei vari anni scolastici, eseguire il servizio, in conformità a tutte le disposizioni legislative e regolamentari concernenti i veicoli in servizio pubblico e la circolazione sulle strade ed aree pubbliche, dovrà essere in regola con le disposizioni che disciplinano il trasporto scolastico in particolare con il Decreto Ministero dei Trasporti 31/01/1997, la circolare n. 23 dell'11/03/1997, il D.M. 20/12/1991 n. 448, la Circolare Ministero Infrastrutture e Trasporti N. 2 del 02/12/2011. I conducenti degli automezzi dovranno essere in possesso del tipo di patente prevista per la conduzione dei mezzi idonei all'uso indicato e del certificato di abilitazione professionale rilasciato dal competente ufficio della Motorizzazione Civile e dovranno essere debitamente formati per un corretto svolgimento del servizio. Il gestore del servizio dovrà collaborare con il Comune nell'individuazione dei percorsi degli scuolabus, in caso di modifiche al percorso funzionali alle iscrizioni al servizio nonché nella verifica periodica degli utenti, comunicando tempestivamente eventuali variazioni ed aggiornamenti circa la presenza di nuovi utenti sugli scuolabus; provvedere alla redazione di apposito piano annuale delle manutenzioni dei mezzi con consegna di apposita documentazione a comprova della realizzazione degli interventi previsti; rilevare la percorrenza giornaliera di ogni singolo mezzo; allestire i mezzi con pneumatici da neve nel periodo invernale. In caso di sciopero o di assemblea del personale della ditta aggiudicataria, la stessa dovrà fornire i servizi nel rispetto della vigente normativa di garanzia che disciplina i servizi pubblici essenziali. Le interruzioni del servizio dovute a forza maggiore sono ammesse solo dopo che l'appaltatore avrà esperito ogni tentativo per lo svolgimento del servizio.

In particolare, l'Unione Europea intende il servizio universale come "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 Direttiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002, seppur afferente al servizio universale ed ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione

elettronica (direttiva servizio universale), fornisce alcuni chiarimenti circa la nozione di "servizio universale". In primis, si precisa che il fatto di assicurare un servizio universale può comportare la prestazione di determinati servizi a determinati utenti finali a prezzi che si discostano da quelli risultanti dalle normali condizioni di mercato.

Tuttavia, il fatto di fornire un compenso alle imprese designate per fornire tali servizi in dette circostanze non deve tradursi in una distorsione di concorrenza, purché tali imprese ottengano un compenso per il costo netto specifico sostenuto e purché l'onere relativo a tale costo netto sia indennizzato in un modo che sia neutrale in termini di concorrenza.

Per "prezzo abbordabile" deve intendersi un prezzo definito a livello nazionale dagli Stati membri in base alle specifiche circostanze nazionali, che può comprendere la definizione di una tariffa comune indipendente dall'ubicazione geografica o formule tariffarie speciali destinate a rispondere alle esigenze degli utenti a basso reddito. Sostanzialmente gli obblighi di servizio pubblico e servizio universale scaturiscono dalla necessità che il servizio debba essere reso a tutti gli utenti, sull'intero territorio comunale, indipendentemente dalla ubicazione geografica degli stessi, e a tariffe accessibili. Per quanto riguarda il concetto di compensazione economica, esso deriva, nel diritto comunitario, dall'articolo 106 del Trattato in base al quale la gestione del servizio deve in via generale essere soggetta alle regole del mercato, ma è prevista una deroga all'applicazione delle regole della concorrenza laddove il rispetto dei principi che la governano rischi di compromettere la missione affidata al gestore.

Infatti, se l'operatore economico chiamato a gestire un servizio pubblico agisse in maniera del tutto scevra da condizionamenti derivanti dalla "mission" particolare che la natura del servizio pubblico impone esso potrebbe far dipendere la propria offerta esclusivamente dalle regole economiche che governano l'incontro tra la domanda e l'offerta.

Per questo il committente, in quanto soggetto cui compete la tutela dell'interesse pubblico, è tenuto a riequilibrare lo scompenso economico gravante sul gestore con delle compensazioni economiche a suo vantaggio qualora la prestazione universale non operi in un mercato remunerativo della medesima, al fine di consentirne la fornitura secondo le prescrizioni fondamentali che precedono.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia europea ha messo a punto, soprattutto con la sentenza Altmark, i principi relativi alle compensazioni economiche evidenziando, in particolare, che "la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenuto conto degli introiti relativi agli stessi, nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento".

In ogni caso, la compensazione deve essere effettivamente utilizzata per garantire il funzionamento del servizio di interesse economico generale e non deve essere utilizzata per operare su altri mercati, in quanto, in tale ultimo caso, costituirebbe un aiuto di Stato incompatibile con la normativa vigente in materia.

Come evidenziato in questa relazione, il servizio di trasporto scolastico risulta possedere le caratteristiche del servizio pubblico locale a rilevanza economica, poiché sussiste in ambito privatistico come distinta attività economica e, in ambito pubblico, non può essere considerata mera attività strumentale per l'amministrazione locale, poiché eroga servizi alla popolazione finanziati dalle tariffe di contribuzione degli utenti.

Non sono previste compensazioni economiche. Per la prestazione dei servizi oggetto di affidamento la Società riceverà dall'Ente affidante il compenso determinato dal contratto in funzione dei costi delle prestazioni fornite e frutto di un confronto tra le parti contraenti.

## **C. MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA**

La modalità di esercizio del Servizio prescelta è l'affidamento diretto "*in house providing*" ai sensi della normativa comunitaria e nazionale alla Società "*Amicobus S.r.l.*", controllata al 100% dai Comuni di Calci e Cascina, la quale rispetta i requisiti richiesti dalla normativa in materia, stante le percentuali di partecipazione al capitale sociale, l'espletamento dell'attività di gestione a favore dai



Comuni di Calci e Cascina e il “*controllo analogo*” esercitato dai Comuni di Calci e Cascina.

### **Indicazione degli assetti gestionali e tecnico-economici**

#### **Premesso che:**

- con deliberazione n. 54 del 26/07/2004 il Consiglio del Comune di Cascina ha approvato la costituzione di una società a responsabilità limitata ad integrale partecipazione pubblica, per la gestione del servizio di trasporto scolastico;
- contestualmente all’approvazione della bozza di statuto, è stato anche approvato il contratto di servizio regolante i rapporti intercorrenti tra l’Ente e la costituenda società;
- in data 07.08.2006, con atto ai rogiti del notaio Dr. Nicola Mancioppi rep. n. 1534, è stata costituita la società Amicobus Srl;
- il Comune di Cascina ha ritenuto opportuno favorire l’ampliamento della compagine sociale della società Amicobus Srl, attraverso l’ingresso di nuovi Comuni, al fine di raggiungere eventuali economie di scala e di operare sinergie con i territori degli Enti limitrofi, garantendo comunque un elevato livello qualitativo del servizio svolto;
- al fine di consentire l’ingresso di nuovi soci pubblici nella società, con deliberazione di C.C. n. 61 del 24.11.14 il Comune di Cascina ha approvato la modifica dello Statuto della società Amicobus Srl, per regolamentare tale fattispecie, con particolare riferimento al controllo analogo;

#### **Considerato che:**

- il Comune di Calci ha ritenuto opportuno entrare nella compagine sociale della società Amicobus Srl, al fine di affidare alla stessa il servizio di trasporto scolastico nonché ulteriori servizi sussidiari di trasporto aventi comunque finalità educative e ricollegabili all’ambito scolastico, per il proprio Ente;
- con deliberazione del C.C. n. 77 del 27.11.14, l’ente ha aderito alla compagine sociale della società Amicobus Srl, a far data dall’01.01.2015, secondo una quota percentuale pari al 10% del capitale sociale, con prezzo da calcolarsi sulla base del patrimonio netto relativo all’ultimo bilancio approvato;
- con determinazione n. 341 del 22.12.14 del Resp. del Settore 3, si è proceduto all’affidamento “in house providing” del servizio di trasporto scolastico per le scuole dell’infanzia, primaria e secondaria di primo grado del Comune di Calci, per il **periodo gennaio 2015 – giugno 2020**, alla ditta società Amicobus Srl con sede in Cascina (PI) C.so Matteotti n. 90, P.IVA 01800720508;
- con deliberazione del C.C. n. 47 del 28.09.17 il Comune di Calci ha recepito il nuovo statuto della società partecipata Amicobus srl, modificato per recepire le novità introdotte dal D.Lgs. n. 175/2016 e s.m.i. ad oggetto “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica” (in seguito T.U.S.P.) emanato in attuazione dell’art. 18, L. 7 agosto 2015 n. 124 in materia di composizione degli organi amministrativi e del controllo nelle società in house;

#### **Considerato altresì che:**

- la sentenza della Corte di Giustizia Europea, 13 novembre 2008, stabilisce tra l’altro che il Controllo Analogo su una società può essere esercitato anche congiuntamente da più soci pubblici, indipendentemente dall’entità della partecipazione al capitale sociale: infatti, non è indispensabile che ogni socio disponga di un potere di controllo pieno e individuale, risultando sufficiente un potere di controllo collettivo esercitato a maggioranza;

Il trasporto scolastico costituisce un servizio pubblico locale secondo la definizione contenuta nel T.U.E.L. che all’art. 112 prevede che “gli enti locali provvedono alla gestione dei servizi pubblici locali che abbiano per oggetto la produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali (in tal senso, C. St., VI, 22.11.2004 n. 7636 secondo cui: “... non pare che possano sussistere dubbi sul fatto che il trasporto scolastico degli alunni delle scuole dell’infanzia e dell’obbligo rappresenti una modalità

che agevola il perseguimento degli obiettivi educativi, propri della comunità scolastica, e che, per tale modalità, sia configurabile quale servizio pubblico locale”);

**Il servizio in oggetto erogato dal Comune di Calci è da considerare servizio pubblico locale a rilevanza economica**, in quanto erogato non gratuitamente bensì dietro corrispettivo di una tariffa stabilita nell'ambito della definizione delle tariffe dei servizi a domanda individuale e in quanto viene riconosciuto un canone alla società erogatrice del servizio quale corrispettivo per il servizio reso;

Considerato che la società Amicobus Srl risponde ai requisiti stabiliti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria in materia di gestioni “in house”, poiché, in base allo statuto:

- **il capitale sociale è a totale partecipazione pubblica** (comuni di Cascina e Calci);
- **l'attività dalla società affidataria è svolta esclusivamente a favore degli stessi comuni;**
- i due comuni soci esercitano sulla società **un controllo analogo** a quello svolto sui propri servizi.

**Pertanto nel caso di specie i requisiti richiesti dalla normativa per l'affidamento in house risultano soddisfatti e perciò il Comune di Calci può affidare nuovamente "in house" alla società Amicobus srl, partecipata dall'ente e con soci interamente pubblici, il servizio di trasporto alunni.**

#### **D. MOTIVAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DELLA SCELTA**

##### **Convenienza dell'affidamento**

L'affidamento del servizio in oggetto ad una società partecipata a totale partecipazione pubblica è stato più conveniente e vantaggioso per l'ente sia sotto il profilo della immediata riduzione dei costi, applicata a decorrere dal 01.01.05 con l'entrata in Amicobus, come evidenziato nella seguente tabella:

<b>Precedente Appalto Amitour</b>	<b>Tragitto e gite IVA esclusa</b>	<b>Tragitto e gite con IVA</b>
Costo fisso annuale Amitour	€ 84.500,00	€ 92.950,00
<b>Affidamento in house</b>	<b>Tragitto e gite IVA esclusa</b>	<b>Tragitto e gite con IVA</b>
Costo teorico annuale Amicobus	€ 80.100,00	€ 88.110,00

sia della conseguente riduzione dei costi nel medio-lungo periodo, grazie alle economie di scala, come indicato nella tabella seguente:

##### **Andamento costi Amicobus**

<b>A.S.</b>	<b>Costo totale</b>	<b>con IVA</b>
genn./giugno 2015	54.033,42	59.436,76
2015/2016	81.717,40	89.889,14
2016/2017	78.352,45	86.187,70
2017/2018	73.721,80	81.093,98
2018/2019	73.176,56	80.494,22

**Viste le linee guida dell'ANAC n. 7, di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50** recanti «Linee Guida per l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house* previsto dall'art. 192 del d.lgs. 50/2016», approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 235 del 15 febbraio 2017 e aggiornate al D.lgs. 19 aprile 2017, n. 56 con deliberazione del Consiglio n. 951 del 20 settembre 2017;

Considerato che:

le linee guida (punto 4.3) prevedono che nel caso in cui il controllo su un organismo in house sia esercitato congiuntamente da più amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori, ai sensi dell'art. 5, commi 4 e 5, del Codice dei contratti pubblici, deve essere presentata una sola domanda, che si riferisce a tutti i soggetti interessati all'iscrizione;

il Comune di Cascina, detentore del 90% delle quote di Amicobus srl in data 25.05.20 ha presentato domanda di iscrizione presso l'ANAC nell'elenco delle Amministrazioni che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società "in house";

il Comune di Calci, in attesa dell'esito della domanda, in virtù di quanto previsto dai punti 5.3 e 9.2 delle suddette linee guida, può comunque operare mediante affidamenti diretti di servizi strumentali da parte delle Amministrazioni Pubbliche che ne detengono le partecipazioni, così come previsto dall'art. 192 del nuovo Codice dei Contratti Pubblici (D. Lgs. n. 50/2016);

#### **PUBBLICAZIONE SUL SITO WEB DEL COMUNE DI CALCI**

Ai sensi dell'art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/2012, e per assicurare un'adeguata informazione alla cittadinanza tutta, la presente Relazione sarà pubblicata sul sito web del Comune di Calci

**Calci, 09.07.20**

**F.to Il Responsabile  
del Settore Amm.vo e Servizi al Cittadino  
Dott.ssa Orsucci Ilaria**