



COMUNE DI CASCINA
Provincia di Pisa

**AFFIDAMENTO AD AMICOBUS S.R.L. DEL SERVIZIO DI TRASPORTO
SCOLASTICO PER IL PERIODO 2021 – 2026 ED EVENTUALE PROROGA
FINO AL 2030**

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

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Gestione del servizio di trasporto scolastico
Ente affidante	Comune di Cascina
Tipo di affidamento	Contratto di servizio
Modalità di affidamento	Affidamento diretto a società <i>in house</i>
Durata del contratto	Anni 5 con possibilità di ripetizione fino al 2030
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	Adeguamento di servizio già attivo
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Comune di Cascina

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Dott.ssa Francesca Di Biase
Ente di riferimento	Comune di Cascina
Area/Servizio	Macrostruttura 3 Servizi alla Persona – Servizi Educativi e Scolastici e Diritto allo Studio
Telefono	050 719331
E-mail	fdibiase@comune.cascina.pi.it
Data di redazione	2 febbraio 2021

PREMESSA

La presente relazione assolve agli obblighi informativi prescritti dall'art.34, comma 20, del D.L. n. 179/2012, convertito in Legge n. 221/2012 in riferimento all'affidamento della gestione del servizio di trasporto scolastico.

Il presente documento, inoltre, definisce gli obiettivi principali e le motivazioni che stanno alla base dell'affidamento al fine di rendere trasparente il procedimento in oggetto, pur rimanendo la discrezionalità amministrativa dell'Ente e la disciplina comunitaria applicabile.

L'art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/2012 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 aprile 2016, n. 50 e ss.mm.ii. e le Linee Guida ANAC n. 7 (approvate con Delibera n. 235 del 15.02.2017 e aggiornate con Delibera n. 951 del 20.09.2017) hanno codificato l'istituto dell'*In House Providing* al fine di “*precisare in quali casi i contratti conclusi nell'ambito del settore pubblico non sono soggetti all'applicazione delle norme in materia di appalti pubblici*”.

La presente relazione, pertanto, andrà ad illustrare quali sono i presupposti alla base della scelta dell'Ente per la modalità di affidamento prescelta rispetto ad altre possibili, nel rispetto della normativa vigente e del principio dell'economicità dell'azione amministrativa ai sensi dell'art. 97 della Costituzione.

I presupposti amministrativi saranno suddivisi in presupposti normativi, gestionali ed economico-finanziari.

Saranno così individuati:

- la sussistenza dei requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario e nazionale per la modalità di affidamento prescelta;
- la disamina degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale;
- le motivazioni, sia gestionali che economico-finanziarie, che sono alla base della scelta di effettuare l'affidamento *in house*.

A. NORMATIVA DI RIFERIMENTO

A.1 Concetto di servizio pubblico locale a rilevanza economica

L'art. 34, commi 20 e 21, del D.L. n. 179/2012 (convertito con Legge n. 221/2012) stabilisce il campo di applicazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Occorre innanzitutto precisare quali sono i **servizi pubblici**. La giurisprudenza afferma che il *servizio pubblico* è quello che permette al Comune di conseguire fini sociali e di promuovere lo sviluppo economico e civile della comunità locale ai sensi dell'art. 112 del TUEL poiché preordinato a soddisfare i bisogni della cittadinanza indifferenziata.

Detto articolo definisce, a sua volta, il concetto di **servizio pubblico locale**, disponendo che i *servizi pubblici locali* devono avere “*per oggetto produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali*”.

In merito a quest'ultimo concetto, la giurisprudenza fornisce alcune precisazioni:

- 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* è rivolto al soddisfacimento diretto di necessità collettive della comunità con effetto generalizzato sul suo assetto socio-economico poiché persegue fini sociali e di sviluppo economico;
- il *servizio pubblico locale*, perciò, riguarda un'utenza indifferenziata, anche se è fruibile individualmente, ed è sottoposto agli obblighi di esercizio imposti dall'ente pubblico al fine di garantire gli scopi suddetti (in questo senso, Sentenza Consiglio di Stato, Sezione VI, 22 novembre 2013, n. 5532).

Per quanto riguarda la distinzione fra “servizi aventi rilevanza economica” e “servizi privi di tale rilevanza”, occorre precisare che non esiste una norma che ne individui espressamente la nozione precisa, per cui occorre ricorrere alle definizioni che ne danno la dottrina e la giurisprudenza.

A livello comunitario, è possibile riferirsi al *Libro Verde sui servizi di interesse generale* (presentato il 21 maggio 2003 dalla Commissione delle Comunità europee) in cui viene affermato che la distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo così da rendere impossibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura “non economica”.

Tale orientamento è stato condiviso sia dalla Corte di Giustizia Europea (sentenza 22 maggio 2003, Causa n. 18/01) sia dalla Corte Costituzionale (Sentenza n. 272/04), le quali affermano che è compito del Legislatore nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto in particolare dell'assenza di uno scopo principalmente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività e anche all'eventuale finanziamento pubblico della stessa.

Il Tar Puglia (Sentenza n. 12 aprile 2006, n. 1318, Bari) precisa che la differenza fra tipologie di “servizi pubblici” riguarda l'impatto che l'attività può avere sull'assetto della concorrenza e i suoi caratteri di redditività. Deve, dunque, ritenersi *di rilevanza economica* il servizio che si innesta in un settore per il quale esiste, almeno potenzialmente, una redditività e quindi una competizione sul mercato, anche se siano previste forme di finanziamento dell'attività in questione, più o meno ampie.

La distinzione tra la rilevanza economica o meno di *servizio pubblico* è quindi determinata dalla modalità di gestione che ne definisce l'indice della sua economicità e non dalla natura dell'attività né dal suo oggetto.

Occorre, dunque, per qualificare un *servizio pubblico locale* sotto il profilo della rilevanza economica, se l'attività da espletare presenti o meno il connotato della redditività, anche solo in via potenziale, indipendentemente dalla valutazione fornita dalla P.A. (Sentenza consiglio di Stato, Sezione V, 27 agosto 2009, n. 5097).

La fase di incertezza che ha caratterizzato a lungo l'assetto normativo in materia si è conclusa con l'approvazione del T.U. sui servizi pubblici locali di interesse economico generale (c.d. Riforma Madia) che ha stabilizzato in maniera organica le disposizioni in essere.

A.2 Contesto normativo

In base alla normativa comunitaria, gli Enti Locali possono procedere all'affidamento della gestione dei *servizi pubblici locali* secondo una delle seguenti modalità:

1. *esternalizzazione a terzi* tramite espletamento di procedure ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessione 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 c.d. in house*, purché sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario e vi sia l'assoggettamento ai vincoli disposti dalle vigenti normative.

I numerosi interventi normativi degli ultimi anni in materia di *servizi pubblici locali a rilevanza economica* si sono sostanzialmente stabilizzati con la Sentenza della Corte Costituzionale del 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. 138/2011, come convertito con Legge n. 144/2011. Il Consiglio di Stato, nella Sentenza del 22 gennaio 2015, n. 257, si è richiamato a tale sentenza della Corte Costituzionale e ad una propria (10 settembre 2014, n. 4599) 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 (tre) 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 e arbitrarietà ovvero non sia fondata su di un altrettanto macroscopico travisamento dei fatti”.

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, vale a dire:

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

La scelta del modello *in house*, trattandosi di scelta discrezionale, se effettuata secondo i principi stabiliti dalla norma comunitaria e nazionale, è sindacabile se la stessa appaia priva di istruttoria e motivazione, viziata da travisamento dei fatti, palesemente illogica irrazionale.

Con la nozione di “*in house providing*” si indica una forma di **delegazione interorganica** con cui una persona giuridica di diritto privato agisce “*come un vero e proprio organo dell'amministrazione dal punto di vista sostantivo (in ragione del controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi dall'amministrazione aggiudicatrice e della destinazione prevalente dell'attività dell'ente in house a favore dell'amministrazione stessa)*”, in presenza della quale è ammessa la deroga all'applicazione del principio del metodo competitivo per l'affidamento di lavori, servizi e forniture.

Le condizioni necessarie per poter parlare di “*delegazione interorganica*” sono:

- **partecipazione pubblica totalitaria**, dovendo escludersi la partecipazione, anche minoritaria, di un'impresa privata al capitale di una società *in house* (Sentenza Corte di Giustizia europea 11 gennaio 2005, Causa C-26/03, Stadt Halle c. TREA Leuna);
- **controllo analogo**;
- **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 del 23.12.2008).

Da ciò derivano i seguenti principi fondamentali, espressi dal Consiglio di Stato (Adunanza

Plenaria, n. 1/2008):

- *“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”;*
- *pertanto, “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’”.*

Relativamente al **“controllo analogo”**, la giurisprudenza ormai consolidata, rifacendosi alle disposizioni europee, ha stabilito gli indici identificativi della sua sussistenza, da utilizzare per verificare la legittimità degli affidamenti diretti a società interamente pubbliche che svolgono la parte prevalente della propria attività nei confronti delle P.A. controllanti (*cf.* Corte di Giustizia Europea sentenza n. C-324/2007; Consiglio di Stato, Sezione V – 28 dicembre 2007, n. 6736; Sezione VI-3 aprile 2007, n. 1514; Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria n. 1/2008; Corte Costituzionale, Sentenza n. 439/2008).

Ciò che occorre verificare sono 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 (esperimento di sopralluoghi e ispezioni, esame di report periodici sull'efficacia, l'efficienza e l'economicità del servizio);
- 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 rilevato, discende 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. 2014/24/UE e 2014/23/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio (rispettivamente *“sugli appalti”* e *“sull'aggiudicazione dei contratti di concessione”*, pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE il 28 marzo 2014 ed entrate in vigore il 17 aprile 2014) hanno fornito indicazioni in merito.

Va sottolineato come la Direttiva 2014/24/UE ricorda che nessuna disposizione d'essa *“obbliga gli Stati Membri ad affidare 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 2014/24/UE *“sugli appalti”*, sia dell'art. 17 della Direttiva 2014/23/UE *“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 siano soddisfatte le seguenti condizioni:

quest'ultima deve esercitare sulla persona giuridica di cui trattasi un *controllo analogo* a quello che

svolge sui propri servizi;

i compiti affidati senza gara alla persona giuridica devono coprire almeno l'80% delle sue attività; nella persona giuridica affidataria non vi deve essere *“alcuna partecipazione di capitali privati diretti, ad eccezione di forme di partecipazione 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”*.

Gli Stati membri erano tenuti a recepire tali Direttive entro il termine del 17 aprile 2016. Il nostro ordinamento le ha recepite con il nuovo *“Codice degli Appalti”* (D.Lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii).

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.

L'art. 192, comma 2, del nuovo codice degli appalti, sopra citato 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 D.Lgs. 50/2016 sopra citato 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 ANAC n. 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 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 *“Le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali*

privati, ad eccezione di quella prescritta 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. Fino al giugno 2006 il servizio veniva svolto direttamente dal Comune con proprio personale; da settembre 2006 è stato affidato *in house* alla Società Amicobus S.r.l. con scadenza 22 febbraio 2021, a seguito di proroga dovuta all'interruzione del servizio a causa della chiusura delle scuole, dovuta alla pandemia da Covid-19 (Determina Dirigenziale n. 1103 del 10.11.2020). 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 e maggiormente rispondente ai bisogni dell'utenza.

Dall'analisi effettuata dall'Ufficio competente, risulta che l'organizzazione di Amicobus S.r.l.:

- consente pulizia e controllo dei mezzi molto 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 equo, prevedendo la retribuzione parziale dei tempi di attesa tra un percorso e l'altro;
- permette di utilizzare 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 dei 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 Comunale 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 dello 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 Manciappi Rep. n. 1534, è stata costituita la società Amicobus Srl;
- in data 08.09.2006, con contratto Rep. n. 118, è stato affidato il servizio di trasporto scolastico per il Comune di Cascina alla Società a responsabilità limitata a totale capitale pubblico Amicobus S.r.l. con sede legale in Cascina;
- 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;
- 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;
- al fine di consentire l'ingresso di nuovi soci pubblici nella società, con deliberazione di C.C. n. 61 del 24.11.2014 il Comune di Cascina ha approvato la modifica dello Statuto della

società Amicobus Srl, per regolamentare tale fattispecie, con particolare riferimento al controllo analogo;

- con deliberazione del C.C. n. 77 del 27.11.2014 il Comune di Calci 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 deliberazione del C.C. n. 94 del 27.07.2017 il Comune di Cascina ha recepito il nuovo statuto della Società partecipata Amicobus srl, modificato per recepire le novità introdotte dal D.LGS n. 175/2006 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 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, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali* (in tal senso, Sentenza Consiglio di Stato, 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 Cascina 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 Cascina può affidare nuovamente "*in house*" alla società Amicobus S.r.l., partecipata dall'Ente e con soci interamente pubblici, il servizio di trasporto scolastico.

D. MOTIVAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DELLA SCELTA

Convenienza dell'affidamento

Con riferimento alla verifica di congruità richiesta dal 2° comma dell'art. 192 del D. Lgs. 50/2016 si ravvisa nell'affidamento *in house* in oggetto la sussistenza di ragioni di convenienza e economicità e di pubblico interesse, in particolare, in quanto:

- la partecipazione pubblica nella Società Amicobus S.r.l. è strategica ed essenziale, in quanto strettamente connessa al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente: il Comune, perseguendo l'interesse pubblico anche attraverso finalità di carattere sociale, fornisce il servizio di trasporto scolastico in favore del proprio territorio tramite il modello dell'*in house providing* in un'ottica di sinergia con i Comuni limitrofi, con l'obiettivo di garantirne la funzionalità, la qualità, l'efficienza e l'economicità a beneficio della comunità amministrata;
- la condivisione del servizio con Comuni limitrofi (attualmente con il Comune di Calci), consente inoltre di contenere i costi e massimizzarne la qualità attraverso una gestione integrata e congiunta;
- una società di capitali a totale partecipazione pubblica quale modello per la gestione di servizi pubblici locali offre adeguate garanzie sotto il profilo economico strutturale, nonché la possibilità di realizzare proficue interazioni operative con altri soggetti pubblici che ad essa partecipano, nella fattispecie enti locali del territorio; è stata garantita, anche in corso di contratto, la massima flessibilità per l'adeguamento continuo delle modalità di svolgimento del servizio alle esigenze sopravvenute dell'Ente ;
- il ricorso all'affidamento *in house* ad Amicobus S.r.l. per l'acquisizione del servizio di trasporto scolastico ha di fatto garantito:
 - un livello elevato di flessibilità, anche in corso di contratto, per l'adeguamento continuo delle modalità di svolgimento del servizio alle esigenze sopravvenute dell'Ente;
 - un controllo continuo di tipo propulsivo, preventivo e continuo su tutti gli atti di gestione dell'affidatario del servizio;
 - gli stessi poteri sostanziali di verifica anche sull'idoneità professionale psico-fisica del personale e sulla applicazione puntuale delle normative contrattuali e per la sicurezza propria e dei terzi trasportati;
- per la gestione del servizio pubblico di trasporto scolastico il modulo della società di capitali ad intera partecipazione pubblica è risultato quello più adeguato a rispondere alle esigenze dell'Amministrazione sotto il profilo operativo. In particolare il servizio di trasporto scolastico gestito da Amicobus S.r.l., a partire dal 2006 fino ad ora, è risultato conforme agli standard qualitativi previsti dal contratto di servizio; la qualità del servizio reso all'utenza ed il relativo grado di soddisfazione, sono stati positivamente accertati tramite il costante monitoraggio dell'ufficio comunale preposto. L'affidataria del servizio ha, inoltre, fornito supporto e collaborazione all'Amministrazione Comunale, dimostrando, nel corso del rapporto contrattuale, adeguata capacità organizzativa ed operativo/gestionale anche per la tempestiva risoluzione di situazioni contingenti e per soddisfare le richieste dell'Ente;
- la conferma delle condizioni economiche e normative del contratto per il corrente affidamento consente il mantenimento delle stesse condizioni economiche di affidamento definite negli anni passati. Questo fatto costituisce, sicuramente, condizione economica più che favorevole a fronte della tendenza al rialzo, in particolare, dei prezzi del carburante, della manutenzione dei mezzi e dei costi derivanti dai nuovi contratti nazionali di lavoro.

Pertanto la scelta adottata dall'Amministrazione Comunale, che ha optato per l'affidamento diretto del servizio di trasporto scolastico, è motivata dalle specifiche condizioni del mercato che, relativamente al grado di concorrenza e al numero dei potenziali competitori, vede il soggetto a totale partecipazione pubblica individuato quale affidatario consentire di ottenere le migliori sinergie operative, ridurre i costi del servizio e garantire una migliore qualità dello stesso. Inoltre il mantenimento del servizio consente di garantire da parte della società affidataria i livelli occupazionali in essere ed il personale assunto nel territorio per l'espletamento del servizio.

Le caratteristiche dell'affidamento e della natura servizio da erogare richiedono, inoltre, una profonda pervasività del rapporto tra affidante e affidatario, consolidata nel tempo a seguito dei pregressi rapporti contrattuali, indispensabile a garantire il corretto ed efficace soddisfacimento, che possono essere ottenute solo ricorrendo all'affidamento diretto con modalità *in house providing* nei confronti di un soggetto (Amicobus S.r.l.) rispetto al quale l'Amministrazione Comunale eserciti un potere di effettivo "controllo analogo" a quello esercitato sui servizi gestiti in proprio.

L'affidamento diretto di servizio ad Amicobus S.r.l., società assoggettata a condizioni di "controllo analogo" da parte dell'Amministrazione Comunale, consente alla stessa di disporre con continuità e tempestivamente di tutte le informazioni ritenute necessarie a valutare l'andamento del servizio ed il grado di soddisfacimento dei fabbisogni del servizio pubblico e dell'utenza servita. La natura ed il dettaglio delle informazioni che l'Amministrazione Comunale può ottenere dalla società affidataria non sono limitate da regole contrattuali ma, proprio per l'instaurarsi delle citate condizioni di "controllo analogo" sono illimitate, analogamente a quanto avviene per l'attività interna degli uffici e delle funzioni comunali. L'affidamento diretto del servizio di trasporto scolastico ad Amicobus S.r.l., società assoggettata a condizioni di "controllo analogo" da parte dell'Amministrazione Comunale, consente di approfondire il grado di specificazione delle clausole contrattuali ben oltre a quanto possibile in caso di affidamento a soggetto terzo non assoggettato a controllo analogo da parte dell'Ente, ciò anche in corso di esecuzione dell'affidamento. Le possibilità di monitoraggio e controllo offerte all'Amministrazione Comunale dalla condizione di "controllo analogo" esercitata sulla società affidataria sono evidentemente notevolmente superiori a quelle esercitabili nei confronti di un soggetto terzo, pur vincolato da clausole contrattuali rigide ma invariabili ed assoggettate a limiti di accettabilità da parte dello stesso soggetto terzo.

A conclusione della disamina dei vari aspetti considerati, si ritiene di poter procedere con l'affidamento del servizio di trasporto scolastico con procedura *in house providing* alla Società partecipata Amicobus S.r.l..

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 S.r.l. in data 28.05.20 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 Cascina, 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 CASCINA

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 Cascina.