

Allegato A) - G.C. n. 276 del 30.12.2013



**CITTÀ DI
CASALE MONFERRATO**

SETTORE PIANIFICAZIONE URBANA E TERRITORIALE

**RELAZIONE SULL’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI TRASPORTO PUBBLICO
LOCALE PER LA CONURBAZIONE DI CASALE MONFERRATO AI SENSI DEL COMMA
20 DELL’ART. 34 DEL D.L.179/2012 “ULTERIORI MISURE URGENTI PER LA
CRESCITA DEL PAESE” CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA L. 221/2012**

SOMMARIO

PREMESSA	3
1 QUADRO NORMATIVO	3
1.1 Riferimenti normativi generali sulla disciplina dei servizi pubblici locali	3
1.2 Definizione degli obblighi di servizio pubblico e universale	4
1.3 Riferimenti normativi per l'affidamento in-house	5
1.4 Riferimenti normativi di settore	5
1.5 Riferimenti normativi regionali	6
2 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO	7
2.1 Contratto di Servizio	7
2.2 Programma di esercizio	7
2.3 Parco autobus	8
2.4 Personale TPL	9
2.5 Contribuzioni	9
3 L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI TPL COMUNALE	11
3.1 Rispetto delle caratteristiche di servizio pubblico e servizio universale	11
3.2 Requisiti previsti dalla giurisprudenza comunitaria per le aziende in-house	12
3.2.1 <i>Presenza di capitale interamente pubblico</i>	12
3.2.2 <i>Svolgimento dell'attività prevalentemente con i soci pubblici affidanti</i>	13
3.2.3 <i>Esercizio di un controllo analogo nei confronti del Gestore</i>	14
3.3 Individuazione della forma di affidamento	15
3.4 Criteri di economicità	16
3.5 Criteri di regolazione	17
3.5.1 <i>Contenuto del contratto di servizio</i>	17
3.5.2 <i>Corrispettivi</i>	17

PREMESSA

La presente relazione intende ottemperare a quanto previsto dal comma 20 dell'art. 34 del D.L. 179/2012 "*Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*" convertito con modificazioni dalla L. 221/2012, che prevede 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*".

Per i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale e per le compensazioni economiche si rinvia alla proposta di deliberazione, a cura del Settore P.U.T., che affida la gestione del servizio di trasporto pubblico locale sul territorio comunale alla società Azienda Multiservizi Casalese S.p.A., a totale partecipazione pubblica, approvandone i conseguenti atti.

1 QUADRO NORMATIVO

1.1 Riferimenti normativi generali sulla disciplina dei servizi pubblici locali

La disciplina del settore dei servizi pubblici locali negli ultimi anni ha subito una profonda, evoluzione, fino alla recente sentenza della Corte Costituzionale numero 199 del 20 luglio 2012 che ha abrogato le norme in materia contenute nel decreto legge 138/2011 convertito nella legge 148/2011.

In via generale, la Consulta con la dichiarazione di illegittimità costituzionale ha cancellato l'architettura legislativa in materia, in quanto riproduttiva delle disposizioni abrogate con il referendum, confermando che lo stesso riguardava non soltanto i servizi idrici, ma tutto il settore dei servizi pubblici locali, ad eccezione di quelli espressamente esclusi e già oggetto di disciplina speciale. In particolare con tale sentenza sono rimasti in essere gli affidamenti in house fino alla scadenza naturale.

Come noto, la Direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, lascia liberi gli Stati membri di decidere le modalità organizzative della prestazione dei servizi di interesse economico generale. E' perciò consentito che, in conformità ai principi generali del diritto comunitario, gli enti pubblici scelgano se espletare tali servizi direttamente o tramite terzi e che, in quest'ultimo caso, individuino diverse forme di esternalizzazione, ivi compreso l'affidamento a società partecipate dall'ente pubblico medesimo. In tale ambito, peraltro, si possono dare ipotesi distinte:

- il ricorso al mercato;
- il partenariato pubblico – privato istituzionalizzato;
- l'affidamento in house.

A livello nazionale, dopo la citata sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012, i principali riferimenti in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica sono riconducibili all'art. 34 comma 20 e segg. D.L. 179/2012, convertito in L. 221/2012, già citato in premessa, nonché all'art. 113 del D. Lgs. 267/2000 e s.m.i. ed all'art. 3 bis del D.L. 138/2011, convertito nella L. 148/2011 e s.m.i., il quale prevede quanto segue:

"1. A tutela della concorrenza e dell'ambiente, le regioni (...) 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 (...). La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale.

1-bis. Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo".

1.2 Definizione degli obblighi di servizio pubblico e universale

Considerato che l'art. 34, comma 20 del D.L. 179/2012, fa riferimento agli *"obblighi di servizio pubblico e universale"*, nel presente paragrafo si esamina brevemente il significato di tali termini ed i connessi obblighi, tenuto presente che il servizio di Trasporto Pubblico Locale è inquadrabile tra i servizi pubblici locali a rilevanza economica.

Il servizio pubblico può essere individuato come attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato.

Il servizio universale è invece definito in considerazione degli effetti perseguiti, tesi a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

In particolare, la Direttiva 2002/22/CE, seppur afferente al servizio universale ed ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale), definisce come servizio universale *"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"*. Ciò può comportare *"la prestazione di determinati servizi a determinati utenti finali a prezzi che si discostano da quelli risultanti dalle normali condizioni di mercato"*.

Le due definizioni rappresentano, in definitiva, i due lati di una stessa medaglia, in quanto laddove si parla di "servizio pubblico" l'attenzione è rivolta al soggetto pubblico che deve esplicitare (direttamente ovvero indirettamente mediante la concessione ad imprese pubbliche, miste o private) l'attività di interesse generale, mentre laddove si parla di "servizio universale" l'attenzione si focalizza sugli utenti finali di tale servizio pubblico e, più precisamente, verso le condizioni di accessibilità, di fruibilità e di qualità del servizio medesimo.

Il Consiglio di Stato (sentenza 1 aprile 2011, n. 2012) ha chiarito che si è in presenza di un servizio di interesse economico generale a condizione che *"il servizio sia volto a soddisfare direttamente bisogni della collettività e sia direttamente fruibile da parte dei cittadini: che il rischio per la gestione del servizio sia assunto dal gestore e non sia a carico dell'amministrazione; che la remunerazione avvenga tramite tariffazione e gravi sugli utenti; che il rapporto sia trilaterale tra amministrazione-appaltatore o concessionario e utenti"*.

La Corte Costituzionale (sentenza n. 325 del 2010) ha stabilito che vi è una sostanziale coincidenza tra servizi di interesse economico generale e servizi pubblici a rilevanza economica.

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico, essi vanno ricercati nella necessità di garantire l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e l'interesse generale, garantendo che i servizi di interesse economico generale siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a tariffe uniformi e a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità).

1.3 Riferimenti normativi per l'affidamento in-house

L'affidamento in-house è consentito dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia UE (sentenza Teckal 18.11.1999) in presenza di tre condizioni:

1. totale partecipazione pubblica;
2. controllo sulla società affidataria analogo a quello che l'ente o gli enti affidanti esercitano sui propri servizi;
3. realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti che la controllano.

1.4 Riferimenti normativi di settore

Per il settore dei trasporti la norma comunitaria di riferimento è il Regolamento 1370/CE/2007 che, tra le modalità di affidamento previste all'art. 5, ammette al par. 4 l'affidamento diretto sotto la soglia di percorrenza annua pari a 300.000 km oppure di valore inferiore a euro 1.000.000,00 senza indicare la necessità di procedimenti particolari.

Tra le modalità di scelta del soggetto gestore continua a permanere l'affidamento in-house providing, senza previa gara, ad un soggetto solo formalmente e non sostanzialmente diverso dall'ente affidante.

1.5 Riferimenti normativi regionali

Relativamente al trasporto pubblico locale in Piemonte il riferimento è alla L.R. n. 1/2000 "*Norme in materia di trasporto pubblico locale, in attuazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422.*"

Al quadro normativo che governa le modalità di affidamento dei servizi di interesse economico generale si sovrappone la necessità di costituire i bacini territoriali ottimali, ai sensi del comma 1) dell'art. 3-bis "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo" del D.L. 13 agosto 2011, n. 138 convertito con modificazioni dalla legge 148/2011 e s.m.i..

La Regione Piemonte con D.G.R. n. 17-4134 del 12/07/2012 ha definito i Bacini territoriali ottimali ed omogenei individuando, quale bacino di appartenenza del Comune di Casale Monferrato, quello delimitato territorialmente dalle province di Alessandria e di Asti.

A tutt'oggi l'Ente di governo per il bacino a cui il Comune di Casale appartiene, deputato ad esercitare le funzioni di tutti gli enti soggetto di delega che vi appartengono, non è stato ancora istituito.

Poiché l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico, rientra tra le funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. p) della Costituzione, nelle more della costituzione dell'Ente di governo del bacino, è stato richiesto alla Regione Piemonte un provvedimento che autorizzi il Comune di Casale ad affidare direttamente il servizio di TPL comunale per una durata contrattuale inferiore ai sei anni in modo da allinearsi alle scadenze (previste intorno al 2016) dei contratti di servizio degli altri enti che costituiscono il bacino.

Per quanto riguarda la durata del contratto di servizio, l'art. 23 comma 2 della L.R. 8/2013 "Legge finanziaria per l'anno 2013" ha modificato l'art. 10 della L.R. 1/2000 come segue:

2. Dopo il comma 2 dell'articolo 10 della l.r. 1/2000 è inserito il seguente:

"2.1 Fatto salvo quanto previsto dal comma 2 in ordine alla validità dei contratti di servizio, in fase di prima attuazione dell'articolo 3 bis del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo) convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, gli enti possono stipulare contratti di durata inferiore ai sei anni al fine di favorire, all'interno dei bacini ottimali individuati con provvedimento della Giunta regionale, l'allineamento ad un'unica data delle scadenze dei nuovi contratti di servizio con quelli in essere già affidati con procedure di gara".

La Regione Piemonte ha autorizzato il Comune di Casale ad affidare direttamente il servizio di TPL con D.G.R. 16 – 6728 del 25/11/2013 "Autorizzazione al Comune di Casale, ai sensi della DGR n. 17-4134 del 12 luglio 2012, per l'affidamento dei relativi servizi di trasporto pubblico urbani, quale lotto omogeneo appartenente al bacino del sud-est."

In tale quadro giuridico il comune di Casale Monferrato può procedere all'affidamento diretto di servizi di interesse economico generale, previa relazione ai sensi del comma 20 dell'art. 34 del D.L. 179/2012 "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese" convertito con modificazioni dalla L. 221/2012, come meglio esplicitato in premessa.

2 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

2.1 Contratto di Servizio

Il servizio di TPL comunale è già stato affidato alla A.M.C. S.p.A. come società in-house con Contratto di Servizio rep. 2229 del 20/06/2005, di durata pari ad anni 6 dal 01/01/2004 al 31/12/2009, come previsto dalla L.R. 1/2000.

Il Contratto di Servizio è stato rinegoziato con atto rep. 2603 del 29/12/2009.

Allo scadere del Contratto, a motivo dell'obbligo di pubblico servizio, con deliberazione G.C. n. 317 del 22/12/2009 è stato deciso di far proseguire al A.M.C. S.p.a. il servizio pubblico di TPL in attesa che questo venisse affidato nuovamente mediante le procedure di legge.

Per le annualità 2010, 2011, 2012 e 2013 si è preso atto della prosecuzione del servizio di TPL da parte di A.M.C. S.p.a. nelle more dell'assegnazione del servizio stesso secondo la normativa che regola l'affidamento dei Servizi Pubblici Locali. Attualmente il Servizio di Trasporto Pubblico Locale viene svolto da A.M.C. S.p.a. quale prosecuzione di pubblico servizio, come stabilito dalla deliberazione G.C. n. 331 del 28/12/2012

2.2 Programma di esercizio

Il servizio di Trasporto Pubblico Locale nella Conurbazione di Casale Monferrato, è svolto interamente dall'azienda A.M.C. S.p.a. secondo una rete composta da linee urbane e suburbane.

A seguito delle riduzioni dei corrispettivi regionali nell'arco degli ultimi tre anni, il programma di esercizio è stato più volte rimodulato, riducendo la percorrenza chilometrica annua.

Attualmente la percorrenza chilometrica annua è pari a km 243.373, rispetto alla percorrenza chilometrica annua di km 293.373 prevista dal contratto di servizio scaduto nel 2009.

L'ultima rimodulazione del programma di esercizio è entrata in vigore il 02/09/2013, con lievi aggiustamenti degli orari delle corse scolastiche.

La rete delle linee urbane presenta una configurazione planimetrica del tipo "a raggiera", con gli attestamenti delle linee situati sul perimetro del Centro abitato e itinerari che si sviluppano prevalentemente secondo direttrici di attraversamento del centro cittadino.

Allo stato attuale (2013) la rete TPL é così strutturata:

- Linee urbane (n. 3 linee), articolate secondo le seguenti direttrici:

Linea Verde: Quartiere Ronzone – Quartiere Porta Milano

Linea Rossa: Casale Popolo - Ospedale

Linea Blu: Casale Popolo – San Germano

- La rete delle linee suburbane:

Linee Frazionali: (n. 4 linee)

Cascine Rossi

Vialarda-Rolasco-Coniolo

Terranova

Roncaglia

Linee Speciali: (n. 5 linee)

Speciale (ore 12.45) da STAZIONE FF.SS. a SAN GERMANO capolinea

Speciale (mat. a/r) da SAN GERMANO capolinea a POPOLO CAVALLINO/IBL

Speciale (sera) da SAN GERMANO BIVIO a Porta Milano a Ronzone

Speciale (sabato) da Strada Valenza capolinea a Ronzone e ritorno

BIS feriale da POPOLO Grassi a Zona PIP ospedale

Dal punto di vista della copertura annua del servizio, sono previsti attualmente tre periodi caratterizzati da orari di esercizio differenti, ovvero:

- periodo estivo: si determina individuando n. 4 settimane a partire dal primo lunedì di agosto;
- periodo semiestivo: n. 7 settimane prima del periodo estivo e n. 2 settimane dopo il periodo estivo;
- periodo invernale: dal 01/01 fino all'inizio del periodo semiestivo e dalla fine del periodo semiestivo al 31/12.

Dal punto di vista della copertura settimanale si distinguono invece i servizi effettuati:

- i giorni feriali (dal lunedì al venerdì);
- il sabato;
- i giorni festivi (domeniche e festività).

2.3 Parco autobus

I mezzi in servizio sono dodici, molti dei quali necessitano di frequenti interventi manutentivi a causa della vetustà.

Di questi, tre autobus sono dotati della sola pedana per favorire l'accesso ai disabili, altri tre sono alimentati a metano, con pianale ribassato munito di pedana accesso disabili, climatizzazione estiva e segnali luminosi.

Rispetto al parco circolante circa la metà dei veicoli è di categoria pre-euro o euro 0.

Le linee servite dagli autobus dotati di facilitazioni per i disabili sono:

- Linea Rossa (Popolo-San Germano) + Linea Rossa festiva
- Linea Verde (Via Magnaghi-via Negri) con orario standard fino alle 13 e linea BIS (Popolo – Zona Industriale – San Germano)
- Linea Cascine Rossi (Cascine Rossi-Corso Manacorda) al mattino e a ora di pranzo + Linea Blu (Popolo - San Germano bivio Roncaglia) dopo le 16:30.

2.4 Personale TPL

L'Azienda si avvale di n. 10 autisti con Contratto Nazionale Lavoratori Autoferrotranvieri, due dei quali svolgono anche il servizio di scuolabus, che è stato assegnato all'Azienda con contratto di servizio diverso da quello del TPL.

Sono presenti anche n. 2 addetti all'officina, e n. 2 addetti in condivisione con gli altri settori dell'Azienda.

2.5 Contribuzioni

Con il contratto originario per l'erogazione dei servizi minimi di TPL rep. 2229 del 20/06/2005 era stata stabilita una contribuzione annua da erogare all'azienda così composta:

- una quota costituita dal corrispondente corrispettivo annuo assegnato dalla Regione attraverso gli accordi di programma ex art. 9 L.R. 1/2000.
- una quota a titolo di corrispettivo in conto esercizio pari a euro 164.750,00 per l'anno 2004 e ad euro 150.000,00 annui per il biennio 2005-2006. A partire dal quarto anno di vigenza del contratto il corrispettivo doveva subire un adeguamento annuale in base al tasso di inflazione programmatica, base 31.12.2006.
- una quota a titolo di integrazione tariffaria, pari a 79.000,00 euro annui, per il triennio 2004-2006. **AA** partire dal quarto anno di vigenza del contratto, la quota sarebbe stata adeguata annualmente in base al tasso di inflazione programmatica, base 31.12.2006.

Nel 2008, in seguito all'esame dei prospetti di contabilità del Servizio Trasporti (all. Q del Contratto di Servizio) rilevati dal 2004 al 2007, è stata approvata, con deliberazione della G.C. n. 43 del 24/02/2009, la appendice sottoscritta con atto rep. 2603 del 29/12/2009, con la quale il corrispettivo in conto esercizio è stato ridotto di euro 50.000,00 per le annualità 2008 e 2009, diventando pari a euro 105.600,00, da rivalutarsi con base anno 2008. Il contributo a titolo di integrazione tariffaria non è stato modificato.

Nel 2011 la Regione Piemonte ha rivisto le modalità di erogazione del contributo per i trasporti, prevedendo come compenso per i servizi minimi (annualità dal 2011 al 2013) la somma totale erogata nel 2010, che per il Comune di Casale ammontava a euro 710.040,32, e così ridotta in percentuale per gli anni successivi al 2010:

anno 2011: con D.G.R. 15-1761 del 28.03.2011 riduzione al 97%;

anno 2012: con D.G.R. 15-2942 del 28.11.2011 riduzione al 85%;

anno 2013: con D.G.R. 15-2942 del 28.11.2011 riduzione al 83%.

Pertanto con deliberazione G.C. n. 7 del 19/01/2012 avente ad oggetto "Modifica del Programma di Esercizio TPL per le annualità 2012-2013 a seguito delle D.G.R. 15-1761 del 28.03.2011 e D.G.R. n. 15-2942 del 28.11.2011" si è approvata una rimodulazione del programma di esercizio di TPL che tenesse conto delle riduzioni di contribuzione e contemporaneamente si è dato mandato alla società A.M.C. s.p.a. di proseguire il servizio di TPL, come previsto dal programma di esercizio rimodulato, a fronte dell'erogazione dei soli importi stabiliti dalla Regione Piemonte.

Successivamente, con D.G.R. 11-4590 del 24/12/2012 la Regione Piemonte ha modificato la percentuale di riduzione dei contributi annuali rispetto alla contribuzione complessiva anno 2010 sopra indicata, portando la contribuzione per servizi minimi anno 2013 a euro 603.534,27.

Il nuovo programma di esercizio, approvato con deliberazione G.C. n. 331 del 28/12/2012 e leggermente modificato a fine luglio del 2013, prevede una percorrenza chilometrica annua di km 243.373, è entrato in funzione all'inizio del 2013 ed è ancora in vigore; tiene inoltre conto della necessità di non far transitare i bus nell'ambito di via Saffi, Piazza Mazzini e via Roma in seguito al progetto di nuovo arredo urbano di tali spazi pubblici.

Ad oggi, la Regione Piemonte non ha ancora liquidato completamente la contribuzione anno 2012, e di conseguenza ha dovuto approvare un piano di rientro dei debiti pregressi con D.G.R. 11-6177 del 29/07/2013.

Da tale atto risulta che, a fronte di un fabbisogno stimato per i servizi minimi di TPL pari a euro 592.155,00 la contribuzione anno 2013 per il Comune di Casale Monferrato è pari a euro 591.391,00, senza erogazione delle agevolazioni tariffarie per disabili e forze dell'ordine.

Inoltre si prevede una riduzione del contributo 2013 nella misura del 35% per l'anno 2014 e del 55% per l'anno 2015.

Per quanto riguarda l'effettiva assegnazione delle risorse per le annualità 2013, 2014 e 2015, con D.G.R. 18-6536 in data 22/10/2013 la Regione Piemonte ha approvato il Piano Triennale Regionale del TPL, confermando gli importi delle contribuzioni come segue:

- anno 2013: € 591.391,00

- anno 2014: € 384.341,00
- anno 2015: € 268.580,00

L'entità degli importi previsti dalla contribuzione regionale è sicuramente insufficiente a consentire un livello di servizio adeguato, per cui l'Ente dovrà ridurre la percorrenza chilometrica minima e integrare con proprie risorse i corrispettivi da erogare.

3 L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI TPL COMUNALE

In considerazione della piena titolarità e ricorrendo i presupposti legislativi, il Comune può procedere ad un affidamento diretto del servizio di TPL alla propria società in-house A.M.C. S.p.A. in via transitoria fino a quando sarà costituito il Consorzio di Bacino del sud-est.

3.1 Rispetto delle caratteristiche di servizio pubblico e servizio universale

L'art. 3 del Regolamento comunitario 1370/2007 al par. 1 stabilisce che:

"l'autorità competente che decide di concedere all'operatore che ha scelto un diritto di esclusiva e/o una compensazione di qualsivoglia natura a fronte dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico deve farlo nell'ambito di un contratto di servizio pubblico".

Dove, come definito dal medesimo Regolamento, all'art 2, si intende per:

"e) «obbligo di servizio pubblico»: l'obbligo definito o individuato da un'autorità competente al fine di garantire la prestazione di servizi di trasporto pubblico di passeggeri di interesse generale che un operatore, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o non si assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni senza compenso";

L'art. 10 della L.R. 1/2000, richiama in dettaglio gli obblighi di servizio che dovranno essere regolati nel contratto di servizio:

"4. I contratti di servizio specificano i seguenti contenuti minimi:

- a) il periodo di validità del contratto;*
- b) le caratteristiche dei servizi offerti ed i programmi di esercizio;*
- c) l'importo eventualmente dovuto dall'ente affidante all'azienda di trasporto per le prestazioni oggetto del contratto, le compensazioni economiche dovute a fronte degli obblighi di servizio e di eventuali agevolazioni tariffarie, nonché le relative modalità di pagamento;*
- d) le modalità di modifica della specifica dei servizi nei termini consentiti dal contratto;*
- e) le modalità di revisione e di risoluzione del contratto;*
- f) le garanzie che l'impresa affidataria deve prestare;*
- g) le tariffe del servizio;*
- h) le modalità del servizio con l'eventuale utilizzazione di veicoli della categoria M1 di cui all'articolo 47 del d.lgs. 285/1992;*

- i) la disciplina da applicare in caso di subaffidamento di servizi complementari al trasporto pubblico, previa autorizzazione dell'ente;*
- j) i fattori di qualità e comfort e gli standard qualitativi minimi del servizio, in termini di regolarità e puntualità, velocità commerciale, affidabilità del servizio, informazione ai clienti, rispetto dell'ambiente, età dei veicoli, manutenzione, comfort e pulizia dei veicoli e delle fermate, sicurezza, comportamento del personale;*
- k) gli obiettivi di efficienza ed efficacia nella produzione del servizio conformemente alle indicazioni dei programmi triennali;*
- l) le sanzioni in caso di mancato rispetto degli impegni assunti;*
- m) l'obbligo dell'applicazione per le singole tipologie del comparto dei trasporti dei rispettivi contratti collettivi di lavoro così come sottoscritti dalle organizzazioni sindacali nazionali maggiormente rappresentative e dalle associazioni datoriali di categoria;*
- n) l'obbligo di conseguire la sicurezza negli ambienti di lavoro;*
- o) l'obbligo di tenere la contabilità separata ai sensi dell'articolo 1, comma 5, del regolamento CEE n. 1191/69 come modificato dall'articolo 1 del regolamento CEE n. 1893/91 del 20 giugno 1991 e la contabilità analitica di costi e ricavi per ciascun contratto di servizio;*
- p) l'obbligo di fornire i dati necessari per il monitoraggio del servizio;*
- q) la definizione dei piani di investimento per lo sviluppo ed il potenziamento delle reti e degli impianti. "*

Gli obblighi di servizio universale riguardano, in particolare, la necessità di assicurare la continuità e la qualità del servizio, la tutela degli utenti e dei consumatori, l'accessibilità delle tariffe, tutti dati obbligatori da contratto di servizio secondo la legge regionale.

Pertanto tutti i criteri necessari per definire gli obblighi di servizio pubblico e universale saranno specificati nel contratto di servizio, attraverso le clausole previste dall'art. 10 della L.R. 1/2000 e attraverso la Carta dei Servizi.

3.2 Requisiti previsti dalla giurisprudenza comunitaria per le aziende in-house

3.2.1. Presenza di capitale interamente pubblico

Lo statuto della società A.M.C. S.p.A. all'art. 1 "Costituzione" riporta: "1. Ai sensi degli articoli 112 e seguenti del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 è costituita una Società per azioni a totale capitale pubblico. 2. Possono divenire soci della predetta Società i comuni interessati alla gestione del servizio idrico integrato, del servizio trasporti, del servizio distribuzione gas e di tutti gli altri servizi previsti dall'oggetto sociale. 3. Gli enti pubblici territoriali non potranno mai avere una partecipazione complessivamente inferiore al 100 per cento ed il comune di Casale Monferrato una partecipazione inferiore al 51 per cento del capitale sociale".

Allo stato attuale, il requisito in esame sussiste in quanto il capitale di A.M.C. S.p.A. è totalmente pubblico, ed è ripartito come indicato in Tabella 1.

SOCIO	% QUOTE
A.M.C. S.p.A.	0,06
COMUNE DI CASALE MONFERRATO	76,487
COMUNE DI BALZOLA	1,5144
COMUNE DI BORGO SAN MARTINO	1,4299
COMUNE DI BOZZOLE	0,848
COMUNE DI CARESANA	0,7107
COMUNE DI CELLA MONTE	0,005
COMUNE DI CONIOLO	0,005
COMUNE DI COSTANZANA	1,0225
COMUNE DI FRASSINETO PO	3,2526
COMUNE DI GIAROLE	0,6662
COMUNE DI MORANO SUL PO	3,4152
COMUNE DI MOTTA DEI CONTI	0,7184
COMUNE DI OZZANO	0,005
COMUNE DI PERTENGO	0,6258
COMUNE DI PEZZANA	1,2186
COMUNE DI PONTSTURA	0,005
COMUNE DI ROSIGNANO	0,4082
COMUNE DI SALA MONFERRATO	0,005
COMUNE DI SAN GIORGIO MONFERRATO	0,005
COMUNE DI STROPPIANA	1,6256
COMUNE DI TICINETO	1,5737
COMUNE DI TERRUGGIA	0,005
COMUNE DI TREVILLE	0,005
COMUNE DI VALMACCA	2,7202
COMUNE DI VILLANOVA MONFERRATO	1,663
Totale	100

Tabella 1: Quote di partecipazione in A.M.C. S.p.A. al 12.07.2013

3.2.2. *Svolgimento dell'attività prevalentemente con i soci pubblici affidanti*

La giurisprudenza prevalente ritiene che tale condizione sia soddisfatta quando l'affidatario diretto non fornisca i suoi servizi a soggetti diversi dall'ente o dagli enti controllante/i, anche se pubblici, ovvero li fornisca a questi ultimi in misura quantitativamente non significativa e qualitativamente irrilevante sulle strategie aziendali, ed in ogni caso non al di fuori della competenza territoriale dell'ente controllante.

Alla data attuale, l'Azienda gestisce:

- il Servizio Trasporti Urbani nel territorio di Casale Monferrato;
- il Servizio Acqua nel territorio di Casale Monferrato e in altri 15 Comuni;
- il Servizio Fognature e Depurazione nel territorio di Casale Monferrato e dei restanti Comuni soci;

- il Servizio Illuminazione Pubblica nel territorio di Casale ed il Servizio di Illuminazione Votiva nei Cimiteri di Casale Monferrato e Frazioni;
- Il Servizio cimiteri nel territorio di Casale Monferrato e Frazioni;
- Il Servizio parcheggi nel territorio di Casale Monferrato;
- Il Servizio scuolabus nel territorio di Casale Monferrato;
- Il Servizio di distribuzione gas naturale per il territorio di Casale Monferrato e altri 15 comuni soci;
- I Servizi Tecnico/Commerciali/Amministrativi per conto della società di vendita gas partecipata;
- Il Servizio di Teleriscaldamento.

Lo statuto della società A.M.C. S.p.A. all'art. 5 "Oggetto della Società", prevede che:

comma 1: *"...la società ha altresì come oggetto l'esercizio di trasporti pubblici urbani di linea".*

comma 5: *"le attività svolte per gli enti soci ed i servizi resi alle collettività da essi rappresentate devono in ogni caso costituire la parte più importante delle attività della società".*

Attraverso le procedure di controllo di cui si dirà infra viene inoltre monitorato il rispetto della prevalenza e/o dell'esclusività nello svolgimento dell'attività con i soci pubblici affidanti. Il requisito in oggetto pertanto sussiste.

3.2.3. Esercizio di un controllo analogo nei confronti del Gestore

Il controllo analogo è da intendersi, secondo la giurisprudenza nazionale e comunitaria, come controllo gestionale e finanziario stringente e penetrante dell'ente pubblico sulla società affidataria tale da realizzare un modello nel quale la società opera come una "longa manus" del socio pubblico totalitario.

Tale controllo si traduce in capo all'amministrazione controllante in un incisivo potere di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività del soggetto partecipato, che non possiede alcuna autonomia decisionale in relazione ai più importanti atti di gestione e che si configura come un'entità distinta solo formalmente dall'amministrazione, ma che in concreto continua a costituire parte della stessa; nel caso gli enti locali siano più d'uno, dovrà essere garantito un controllo coordinato da parte degli stessi, tale da garantire l'espressione di forme di indirizzo e controllo unitarie, ancorché provenienti da distinti soggetti.

Il Comune di Casale Monferrato, nell'ottica di attuare una politica di governance, ha recentemente approvato un Regolamento per il controllo analogo, al fine di disciplinare la tipologia e le modalità di circolazione delle informazioni ed individuare i comportamenti degli organi delle società partecipate.

Per quanto attiene allo specifico servizio di TPL, l'Azienda Multiservizi Casalese deve

fornire dati puntuali sulla gestione sia in ambito quali-quantitativo, che in ambito economico-finanziario che, a livello di coordinamento e monitoraggio confluiscono nell'apparato proprio del controllo di gestione predisposto dall'ente affidante e, a livello gestionale, consentono l'esercizio di funzioni di controllo dell'efficacia, efficienza ed economicità del servizio stesso.

3.3 Individuazione della forma di affidamento

Si valuta pertanto che il ricorso all'affidamento diretto, nei termini ed alle condizioni previste dall'art. 5, paragrafo 4 del Regolamento 1370/CE/2007, sia il migliore strumento in grado di soddisfare le esigenze sopra indicate.

Il requisito previsto dalla norma comunitaria di riferimento per l'affidamento diretto è rispettato poiché la percorrenza chilometrica annua del servizio di TPL è inferiore ai 300.000 km annui.

Si ritiene che il ricorso all'affidamento diretto del servizio all'azienda municipalizzata può essere lo strumento in grado di soddisfare le esigenze sopra indicate, dando una adeguata risposta:

1) alla criticità della situazione attuale in cui versa il settore dei servizi di trasporto pubblico locale causata:

- dalla indeterminatezza e inadeguatezza delle compensazioni economiche, con la conseguente necessità di interventi strutturali nelle modalità e condizioni di erogazione dei servizi da parte dei gestori;
- dalla continua modifica della normativa nazionale in materia di procedure di affidamento dei servizi pubblici;
- dalla crisi economica del Paese che condiziona la possibilità di sviluppo delle imprese e del mercato.

2) alla necessità di garantire alla cittadinanza e al territorio la certezza circa la prosecuzione dei servizi di TPL almeno fino al 2016, anno in cui decadranno i contratti di servizio degli altri Enti che costituiscono il bacino ottimale.

Si ritiene inoltre che le esigenze di natura sia economica che sociale non possano essere salvaguardate attraverso il ricorso al mercato, poiché il capitale privato richiede tempi di ammortamento degli investimenti non compatibili con quelli previsti nel nostro caso causati da:

- carico di tutto il personale dell'Azienda impegnato nel TPL;
- acquisto di tutti i mezzi in uso, estremamente obsoleti con necessità di frequenti interventi in officina; l'acquisto di mezzi nuovi comporta l'impegno immediato di capitali (al netto delle contribuzioni regionali) difficilmente ammortizzabile nei tre anni di servizio rimanenti fino al 2016.

3.4 Criteri di economicità

Per quanto riguarda l'economicità della gestione del servizio di TPL da parte della società in-house A.M.C. si riportano di seguito le contribuzioni erogate nell'ultimo triennio, considerando come contribuzione per l'anno 2013 quella stabilita dal recente piano regionale triennale del TPL approvato con D.G.R. 18-6536 del 22/10/2013.

	2011	2012	2013
contribuzione	€ 662.056,59	€ 639.036,28	€ 591.391,00
contribuzione (IVA 10% inclusa)	€ 728.262,25	€ 702.939,91	€ 650.530,10
km annui	293.373	279.612	243.373
€/km	€ 2,26	€ 2,29	€ 2,43
€/km(IVA 10% inclusa)	€ 2,48	€ 2,51	€ 2,67

Tabella 2: contribuzioni annue regionali e corrispondenti costi chilometrici

In giugno 2013 sul sito ANAV(Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori) è stato pubblicato uno studio sui costi standard del TPL effettuato dal Dipartimento di Ingegneria Informatica e Gestionale dell'Università La Sapienza di Roma con la collaborazione dell'ANAV, dal quale emerge che il contributo chilometrico standard per un servizio di TPL urbano, calcolato in base ai dati 2011, è pari a €/km 2,82.

Analogo studio è stato pubblicato in luglio 2013 sul sito ASSTRA (ASSociazione TRAsporti): il contributo chilometrico standard ivi riportato è pari a €/km 2,73.

Ambedue i documenti sono stati elaborati con riferimento ai criteri della Commissione Europea contenuti nell'allegato 1 al Regolamento 1370/CE/2007, che prevedono che la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire tutti i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei ricavi relativi agli stessi nonché di un margine di utile ritenuto ragionevole per l'adempimento di tali obblighi. Inoltre la compensazione è stata determinata in base ad un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente ed adeguatamente dotata di sufficienti mezzi al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, dovrebbe sostenere per adempiere a tali obblighi, tenendo conto degli introiti nonché di un ragionevole margine di utile.

Dal confronto della compensazione chilometrica annua finora erogata e dei valori delle compensazioni determinate secondo i criteri dei costi standard risulta che il servizio di TPL finora svolto dall'Azienda ha comportato valori complessivi delle contribuzioni chilometriche inferiori agli standard previsti.

Oltre al criterio strettamente contabile sopra illustrato si ritiene che, ai fini dell'economicità della gestione, sia di fondamentale importanza la natura dei rapporti economici con il gestore.

Infatti, come illustrato nel paragrafo 2.5 "Contribuzioni", nel corso dell'ultimo triennio l'entità dei corrispettivi regionali è stata spesso modificata, esponendo per esempio un

Ente piemontese, il Comune di Novara, alla rescissione del contratto di servizio da parte dell'azienda.

Si ritiene pertanto che le clausole di attuazione del controllo analogo previste nei contratti di servizio per le società in-house consentano maggiore flessibilità nell'adeguamento del programma di esercizio sulla base delle variazioni delle compensazioni economiche, non esponendo inoltre il Comune al pericolo di interruzioni di servizio come accaduto a Novara.

3.5 Criteri di regolazione

Sono attualmente in corso contatti e riunioni per definire gli aspetti del nuovo contratto di servizio con l'azienda A.M.C. al fine di:

- concordare una rimodulazione del servizio attuale, con riduzione della percorrenza chilometrica pari a circa il 20% per l'anno 2014 allo scopo di assorbire parzialmente la riduzione dei contributi regionali;
- definire le condizioni da inserire nel contratto di servizio per allinearne la scadenza a quella dei contratti di servizio degli altri enti che fanno parte del bacino ottimale;
- definire le condizioni attuative degli obblighi di servizio pubblico e di servizio universale.

Il servizio di trasporto pubblico locale da affidare all'azienda in-house risulterà regolato secondo i seguenti criteri:

3.5.1. Contenuto del contratto di servizio

Il contratto di servizio avrà i seguenti contenuti:

- durata condizionata alla costituzione del Consorzio di Bacino del sud-est.
- descrizione di percorsi, fermate, orari e modalità di esercizio;
- obblighi di servizio pubblico e di servizio universale, esplicitati attraverso le apposite clausole.
- il gestore si assume l'obbligo di erogare il servizio nel rispetto degli standard qualitativi stabiliti dal contratto di servizio e dalla carta dei servizi, con verifica mediante indagine periodica di Customer Satisfaction;

3.5.2. Corrispettivi

Come già precedentemente illustrato, la Regione Piemonte ha ridotto le contribuzioni 2014 e 2015 per il servizio di TPL, che comporterà l'obbligo di una conseguente riduzione del servizio finora erogato.

Le varie ipotesi di riduzione chilometrica per l'anno 2014 in studio portano comunque ad indicare nel 20% circa la percentuale ancora sostenibile quale alternativa alla soppressione del servizio.

Tale ipotesi comunque comporterà a carico del Comune un corrispettivo ad integrazione della contribuzione regionale.

Si ritiene di calcolare tale quota integrativa quale parte (al netto del contributo regionale) del corrispettivo complessivo determinato in base al valore del contributo chilometrico erogato nell'anno 2013, pari a euro 2,67/km (v. Tabella 2 del par. 3.4) opportunamente rivalutato secondo l'indice inflattivo IPCA (indice dei prezzi al consumo armonizzato per i Paesi membri dell'Unione europea).

Tale criterio risulta congruo in quanto il corrispettivo chilometrico complessivo sarebbe inferiore ai costi standard risultanti dagli studi ASSTRA e ANAV illustrati al par. 3.4 e conseguentemente la quota del contributo a carico del Comune non si configurerebbe come aiuto di Stato.

Infatti nei due studi sui costi standard presi in esame, i corrispettivi chilometrici per i servizi di TPL sono stati elaborati facendo riferimento ai criteri comunitari previsti dall'art. 4 del Regolamento 1370/CE/2007 *"Nel caso di contratti di servizio pubblico aggiudicati a norma dell'articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 e 6, tali parametri sono determinati in modo tale che la compensazione corrisposta non possa superare l'importo necessario per coprire l'effetto finanziario netto sui costi sostenuti e sui ricavi originati dall'assolvimento dell'obbligo di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi ricavi trattenuti dall'operatore del servizio pubblico, nonché di un profitto ragionevole;"*.

I criteri previsti dal regolamento europeo sono attuativi delle condizioni stabilite dalla sentenza Altmark affinché una compensazione non possa essere considerata aiuto di Stato.

A maggior ragione una eventuale quota a carico del Comune non potrà configurarsi come aiuto di Stato essendo il corrispettivo chilometrico complessivo di euro 2,67 addirittura inferiore al corrispettivo chilometrico standard individuato dagli studi sopra citati.

Per gli specifici contenuti dell'affidamento della gestione, così come per le specifiche compensazioni economiche, si rinvia ad apposita deliberazione a cura del Settore P.U.T..

Casale Monferrato, 18 dicembre 2013

IL DIRIGENTE P.U.T.

Ing. Roberto Martinotti