

AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO URBANO, DI TRASPORTO ALUNNI E DI TRASPORTO DISABILI NONCHÉ DI GESTIONE DEI PARCHEGGI A PAGAMENTO DEL COMUNE DI NOVI LIGURE

1. Premessa

La presente relazione è redatta ai sensi dell'art. 34, comma 20, del d.l. 179/2012, convertito con modifiche in l. 221/2012, che dispone quanto segue:

“Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.”

Con essa si intende, quindi:

- individuare la forma di affidamento prescelta dei servizi di trasporto pubblico urbano, di trasporto alunni e di trasporto disabili nonché di gestione dei parcheggi a pagamento del Comune di Novi Ligure, nel rispetto della disciplina nazionale ed europea, della parità tra gli operatori e dell'economicità della gestione;
- dar conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;
- definire i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e indicare le compensazioni economiche ove previste;

La presente relazione verrà pubblicata per la durata di 60 giorni all'albo pretorio informatico del Comune, al fine di garantire adeguata informazione.

2. L'attuale organizzazione dei servizi considerati

I servizi di trasporto pubblico urbano, di trasporto alunni e di trasporto disabili nonché di gestione dei parcheggi a pagamento del Comune di Novi Ligure sono attualmente gestiti dal C.I.T. s.p.a., sulla base di affidamenti diretti effettuati sulla base della normativa tempo per tempo vigente.

In proposito, merita ricordare che il CIT s.p.a. è società a capitale interamente pubblico locale, derivante dalla trasformazione del preesistente Consorzio Intercomunale Trasporti, attualmente partecipata dai seguenti Comuni: Novi Ligure (35,732%), Gavi (16,194%), Serravalle Scrivia (12,638%), Arquata Scrivia (9,446%), Parodi Ligure (3,157%), Stazzano (3,057%), Voltaggio (3,039%), Bosio (2,986%), Francavilla Bisio (2,041%), Pasturana (1,982%), Borghetto di Borbera (1,826%), Grondona (1,370%), Mornese (1,330%), Carrosio (1,329%), Tassarolo (1,302%), Fracconalto (1,291%), San Cristoforo (1,280%).

La società gestisce, altresì, la porzione novese del servizio di trasporto pubblico extra-urbano affidato, per il periodo 2010 – 2016, a seguito di procedura di gara ad evidenza pubblica, dalla Provincia di Alessandria alla SCAT s.c.a.r.l., cui il CIT partecipa.

Nell'ambito della propria autonomia imprenditoriale, la società svolge, ulteriormente, sia attività di noleggio di pullman granturismo con conducente, sia attività di trasporti e onoranze funebri.

3. Il quadro normativo applicabile

Giova premettere come negli ultimi anni la materia dei servizi pubblici locali, in specie quelli di rilevanza economica, ivi compreso il settore del trasporto pubblico locale e della gestione dei

parcheggi a pagamento, si è caratterizzata per un'evoluzione piuttosto intensa e non sempre del tutto lineare.

Un riferimento sicuramente rilevante è rappresentato dall'art. 23 bis del d.l. 112/2008, convertito in l. 133/2008, contenente indicazioni molto restrittive in termini di affidamenti diretti di servizi, ma reso alquanto incerto dalle continue proroghe di breve periodo del termine del regime transitorio dei contratti in essere.

Dopo la sua abrogazione, a seguito dell'esito del referendum popolare del 19/06/2011, l'art. 23 bis citato venne sostituito, con solo parziali modificazioni, dall'art. 4 del d.l. 138/2011, convertito in l. 148/2011, che traslava, in particolare, al 2012 la scadenza degli affidamenti diretti in atto di servizi pubblici locali.

Nondimeno, con decisione n. 199/2012, la Corte Costituzionale ha decretato l'illegittimità anche di quest'ultima norma, con la conseguenza che la disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica risulta attualmente regolata dai generali principi comunitari in materia, come, da ultimo, precisato dallo stesso art. 34 del d.l. 179/2012, convertito in l. 221/2012, nonché dalle eventuali normative di settore.

Con particolare riguardo al settore del trasporto pubblico locale vigono, in specie, il Regolamento Comunitario n. 1370/2007 e, per le parti con esso tuttora compatibili, il d.lgs. 422/1997 e s.m.i.

In particolare, il Regolamento n. 1370/2007, all'art. 5, definisce le modalità di aggiudicazione dei contratti di servizio di trasporto pubblico locale, introducendo la facoltà dell'autorità competente di scegliere:

- ❖ di fornire i servizi direttamente o tramite un operatore interno (c.d. in house providing), a meno che sia vietato dalla legislazione nazionale (art. 5 par. 2);
- ❖ di aggiudicare i contratti di servizio pubblico mediante una procedura di gara (art. 5 par. 3);
- ❖ di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico il cui valore annuo medio stimato è inferiore a € 1.000.000 oppure è inferiore a 300.000 km/anno, in caso di piccola o media impresa che opera con non più di 23 veicoli; dette soglie possono essere aumentate o a un valore annuo medio stimato inferiore a € 2.000.000 oppure inferiore a 600.000 km/anno (art. 5 par. 4);
- ❖ di prendere provvedimenti di emergenza in caso di interruzione del servizio o di pericolo imminente di interruzione, con aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico o una proroga consensuale di un contratto di servizio pubblico oppure di un'imposizione dell'obbligo di fornire determinati servizi pubblici, per una durata non superiore a due anni (art. 5 par. 5);
- ❖ aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia, per una durata massima normale di dieci anni, salvo estensioni nelle forme disciplinate dal Regolamento stesso (art. 5 par. 6).

La disciplina nazionale di settore sulle modalità di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale, rappresentata dall'art. 18, comma 2, del d.lgs. 422/1997 stabilisce che:

"Allo scopo di incentivare il superamento degli assetti monopolistici e di introdurre regole di concorrenzialità nella gestione dei servizi di trasporto regionale e locale, per l'affidamento dei servizi le regioni e gli enti locali si attengono ai principi dell'articolo 2 della legge 14 novembre 1995, n. 481, garantendo in particolare: a) il ricorso alle procedure concorsuali per la scelta del gestore del servizio sulla base degli elementi del contratto di servizio di cui all'articolo 19 e in conformità alla normativa comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici di servizio..."

Il successivo comma 3 bis rafforza il principio secondo cui *"tutti i servizi vengono affidati esclusivamente tramite le procedure concorsuali..."*.

Il D.P.R. 168/2010, all'art. 12, comma 3, ha tuttavia abrogato l'avverbio "esclusivamente", in ragione della previsione della facoltà di affidamento diretto, sebbene in via eccezionale, aprendo

definitivamente la possibilità della più ampia applicazione del Regolamento n. 1370/2007, con l'eliminazione della tassatività della gara e il conseguente implicito divieto di altre forme di affidamento.

L'apertura a tutte le modalità di affidamento previste dal Regolamento n. 1370/2007 sono altresì confermate dalla legislazione nazionale, anche in deroga alla disciplina di settore, con la l. 99/2009, che all'art. 61 "Ulteriori disposizioni in materia di trasporto pubblico locale", dispone che:

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

Viene così stabilita pertanto la piena legittimità della varie modalità di affidamento previste dall'art. 5 del Regolamento.

Ad ulteriore conforto dell'applicabilità del Regolamento n. 1370/2007, con l'art. 4-bis della l. 102/2009, rubricato genericamente "Disposizioni in materia di trasporto pubblico", si stabilisce che:

"Al fine di promuovere l'efficienza e la concorrenza nei singoli settori del trasporto pubblico, le autorità competenti, qualora si avvalgano delle previsioni di cui all'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, devono aggiudicare tramite contestuale procedura ad evidenza pubblica almeno il 10 per cento dei servizi oggetto dell'affidamento a soggetti diversi da quelli sui quali esercitano il controllo analogo. Alle società che, ai sensi delle previsioni di cui all'articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 e 6, e all'articolo 8, paragrafo 2, del medesimo regolamento (CE) n. 1370/2007, risultano aggiudicatrici di contratti di servizio al di fuori di procedure ad evidenza pubblica è fatto divieto di partecipare a procedure di gara per la fornitura di servizi di trasporto pubblico locale organizzate in ambiti territoriali diversi da quelli in cui esse operano".

Merita infine precisare che, nell'ordinamento comunitario, l'affidamento mediante procedura di gara (ossia il ricorso al mercato) può riguardare il "semplice" affidamento del servizio, ma può altresì riguardare, in modo preferibilmente congiunto (mediante cd. "gara a doppio oggetto"), sia l'acquisizione di una quota di partecipazione di una società pubblica (con sua conversione in società mista), sia l'affidamento del servizio (secondo il modello del partenariato pubblico-privato istituzionalizzato).

Da ultimo, giova sottolineare la competenza del Comune di Novi Ligure nell'affidamento dei servizi considerati, come da ultimo confermato dall'art. 14, comma 27, del d.l. 78/2010, convertito con modificazioni dalla l. 122/2010, come sostituito con d.l. 95/2012, convertito con modificazioni dalla l. 135/2012, che così dispone:

"Ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione: ... b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; ..."

4. Individuazione della forma di affidamento e sue ragioni

Ai fini della valutazione di quale possa essere la modalità di affidamento da perseguire, è utile sottolineare che:

- il servizio di trasporto pubblico locale (ivi compresi, per quanto rileva in questa sede, i servizi di trasporto urbano, scolastico e rivolto a persone diversamente abili) produce esternalità positive per la città e la collettività in termini di riduzione dell'inquinamento atmosferico, della congestione e dell'incidentalità del traffico, di occupazione del suolo urbano da parte delle attività di trasporto, nonché delle patologie legate ai fenomeni sopra citati;
- il servizio di trasporto pubblico locale è necessario per garantire il diritto alla mobilità dei cittadini ed è strumentale alla rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini;
- a sua volta, la gestione dei parcheggi a pagamento è complementare al servizio di trasporto pubblico locale, nel quadro dei principi e delle regole che disciplinano mobilità e traffico veicolare in ambito urbano ed, in particolare, nel centro cittadino;
- è opportuno che i servizi di trasporto pubblico locale e di gestione dei parcheggi a pagamento, in quanto di interesse economico generale, posseggano caratteristiche di universalità ed elevata accessibilità.

In ogni caso, la valutazione delle diverse opzioni percorribili deve assumere come obiettivo irrinunciabile il mantenimento della dimensione sociale dell'offerta del servizio di trasporto pubblico locale, includendo in tale valutazione tutti gli elementi di beneficio e di costo, ivi inclusi gli effetti esterni, positivi e negativi, indotti ed, altresì, i costi di transizione.

Inoltre, ai fini della compatibilità tra la drastica riduzione delle risorse pubbliche destinate al settore del trasporto pubblico locale a livello nazionale, ma con punte particolarmente rilevanti a livello regionale piemontese ed, in particolare, provinciale alessandrino, e il mantenimento dei livelli essenziali di servizio, è necessario perseguire un processo di innovazione ed efficientamento della gestione; tale processo deve essere attuato in tempi di durata adeguata.

Analoga considerazione, sebbene per ragioni differenti, vale per la gestione dei parcheggi a pagamento, rispetto alla quale una congrua durata contrattuale si rende necessaria per consentire l'ammortamento dell'ingente investimento relativo al progetto Movicentro (ed al connesso parcheggio interrato di Piazza Falcone e Borsellino).

Su questa base, il ricorso al modello del partenariato pubblico-privato istituzionalizzato, con conversione in società mista del CIT s.p.a., mediante selezione, attraverso "gara a doppio oggetto", di un socio operativo, pare confermarsi la soluzione più appropriata.

In questo senso si è già espresso il Consiglio Comunale, con propria deliberazione n. 65 in data 16/11/2010, formulando, appunto, l'indirizzo consistente nella conversione del CIT s.p.a. in società mista pubblico-privata, cui affidare i servizi di trasporto pubblico urbano e di gestione dei parcheggi a pagamento.

Di tale indirizzo è stata tempestivamente fornita informazione in seno all'Assemblea dei soci del CIT s.p.a. nella seduta del 02/12/2010, a seguito della quale, seppure in tempi variamente graduati, hanno assunto analoga deliberazione i Consigli Comunali di tutti gli altri Comuni soci del CIT (in particolare, da ultimo, in ordine cronologico: Stazzano – del. n. 3 del 08/02/2011; Bosio – del. n. 4 del 24/02/2011; Mornese – del. n. 3 del 25/02/2011; Grondona – del. n. 4 del 02/03/2011; Arquata Scrivia – del. n. 16 del 28/03/2011; San Cristoforo – del. n. 6 del 14/04/2011; Tassarolo – del. n. 8 del 19/04/2011; Borghetto di Borbera – del. n. 11 del 27/04/2011; Gavi – del. n. 20 del 28/11/2011; Parodi Ligure – del. n. 28 del 28/11/2011; Serravalle Scrivia – del. n. 38 del 29/11/2011; Fraconalto – del. n. 24 del 30/11/2011; Carrosio – del. n. 25 del 02/12/2011; Pasturana – del. n. 21 del 21/11/2012; Francavilla Bisio – del. n. 16 del 24/11/2012; Voltaggio – del. n. 22 del 25/07/2013).

Attraverso le indicate deliberazioni, gli enti considerati hanno, in particolare, conferito al Comune di Novi Ligure mandato di procedere, in nome e per conto proprio, all'espletamento della "gara a doppio oggetto" per la selezione del socio operativo del CIT s.p.a.

Nel contempo, gli stessi enti, seppure in modo lievemente differenziato, in relazione ai tempi di approvazione dei relativi indirizzi, hanno confermato, anche in prospettiva e qualora necessario, la contribuzione comunale all'equilibrio economico del servizio di trasporto pubblico extra-urbano, nei limiti della media degli importi di propria competenza desumibili dai bilanci d'esercizio del CIT s.p.a. dell'ultimo triennio (soltanto il Comune di Arquata Scrivia ha subordinato tale contribuzione a specifiche deliberazioni annuali del Consiglio Comunale).

Sebbene adottato in vigore di una disciplina successivamente abrogata (recata, in specie, dal richiamato art. 23 bis del d.l. 112/2008), il suddetto indirizzo mantiene la propria integrale validità, in quanto, oltre ad essere comunque pienamente legittimo e coerente con i principi comunitari (e conseguentemente nazionali) che presidiano la materia dei servizi pubblici locali, consente di coniugare il controllo pubblico sulla gestione del servizio, a migliore tutela delle finalità sociali dello stesso, la garanzia di continuità aziendale del CIT s.p.a., a salvaguardia del patrimonio pubblico costituito negli anni e dell'attuale assetto organizzativo aziendale, nonché l'apertura al mercato, con il contributo di risorse e competenze, e conseguenti effetti in termini di efficacia e di efficienza, che ne può conseguire.

Più specificamente, la conversione in società mista del CIT s.p.a., mediante la selezione competitiva di un socio operativo che acquisisca il 40% del capitale aziendale, oltre allo svolgimento di specifici compiti operativi, presenta i sottoelencati caratteri:

- l'operazione è finalizzata a far acquisire la presenza nel CIT s.p.a., in qualità di socio, di un operatore privato professionalmente qualificato che potrà portare un contributo migliorativo nelle scelte strategiche e di governo della struttura aziendale;
- la formula societaria mista, realizzabile in parte mediante la cessione di quote azionarie ed in parte attraverso un aumento di capitale, consente di mettere a disposizione della società risorse finanziarie fresche destinabili, per esempio, al rinnovo del parco mezzi;
- il modello societario pubblico – privato con quota pubblica maggioritaria risulta preferibile atteso che, per la delicatezza del settore, si garantisce ai soci pubblici la possibilità, ove occorresse, di indirizzare, nei limiti consentiti dalle compatibilità economiche, l'azione della società per il perseguimento degli interessi pubblici prevalenti;
- il modello societario pubblico – privato, infine, appare preferibile per dare continuità all'azienda come attualmente costituita, anche sotto il suo assetto occupazionale.

5. Obblighi di servizio pubblico e compensazioni economiche

Il citato art. 34, comma 20, del d.l. 179/2012 prevede che vengano individuati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche ad essi correlate.

Con particolare riguardo ai servizi di trasporto pubblico locale, l'art. 3, par. 1, del Regolamento comunitario n. 1370/2007 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;

f) «diritto di esclusiva»: il diritto in virtù del quale un operatore di servizio pubblico presta determinati servizi di trasporto pubblico di passeggeri su una linea o rete o in una zona determinata, con esclusione di qualsiasi altro operatore di servizio pubblico;

g) «compensazione di servizio pubblico»: qualsiasi vantaggio, in particolare di natura finanziaria, erogato direttamente o indirettamente da un'autorità competente per mezzo di fondi pubblici durante il periodo di vigenza di un obbligo di servizio pubblico, ovvero connesso a tale periodo;

i) «contratto di servizio pubblico»: uno o più atti giuridicamente vincolanti che formalizzano l'accordo tra un'autorità competente e un operatore di servizio pubblico mediante il quale all'operatore stesso è affidata la gestione e la fornitura dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri soggetti agli obblighi di servizio pubblico; il contratto può, altresì, secondo l'ordinamento giuridico degli Stati membri, consistere in una decisione adottata dall'autorità competente: che assume la forma di un atto individuale di natura legislativa o regolamentare, oppure che specifica le condizioni alle quali l'autorità competente fornisce essa stessa i servizi o ne affida la fornitura a un operatore interno.

Il Comune di Novi Ligure, competente per i servizi di trasporto pubblico urbano, di trasporto alunni e di trasporto disabili sul territorio comunale, al fine di gestire in modo integrato e coordinato detti servizi con quelli di trasporto pubblico extra-urbano dell'area del novese, aveva partecipato, nel 1978, unitamente agli altri Comuni dell'area prima ricordati, alla costituzione del CIT – Consorzio Intercomunale Trasporti (D.P.G.R. Piemonte n. 5387 in data 18/09/1978), trasformato in Azienda Speciale Consortile in data 24/07/1996 ed, infine, con decorrenza 01/01/2001, in società per azioni a totale capitale pubblico locale, sulla base dell'evoluzione normativa in materia.

Come anticipato, oltre ai servizi di trasporto pubblico locale, l'azienda ha altresì avuto l'affidamento della gestione dei parcheggi a pagamento della Città di Novi Ligure ed ha sviluppato attività di noleggio con conducente e di trasporti e onoranze funebri.

Gli obblighi di servizio pubblico ed, in particolare, i servizi minimi di trasporto pubblico urbano sono disciplinati da appositi contratti di servizio, attualmente individuabili in:

- a) contratto del servizio di trasporto pubblico urbano tra il Comune di Novi Ligure ed il CIT s.p.a. sottoscritto in data 30/12/2001, prorogato con det. n. 160/1008 del 30/12/2010;
- b) convenzione per la realizzazione del servizio di trasporto scolastico con il CIT per gli anni scolastici 2005/2006 – 2006/2007 – 2007/2008 – 2008/2009 – 2009/2010, prorogato per gli anni successivi;
- c) affidamento servizio di trasporto a favore di persone diversamente disabili, di cui alla del. GC n. 33 in data 21/02/2008, prorogato per gli anni successivi.

Per completezza, ad essi si aggiunge:

- d) affidamento del servizio pubblico di gestione delle aree di sosta a pagamento della Città di Novi Ligure” (parcheggi in superficie), rep. n. 1263 del 27/02/2002, integrato da concessione di gestione e utilizzazione, con annessa realizzazione, del nodo di interscambio passeggeri Movicentro e dei parcheggi interrati in Piazza Falcone e Borsellino, antistante la stazione ferroviaria (parcheggio NoviCentro), rep. n. 2488 del 29/12/2005;
- e) affidamento del servizio pubblico di trasporto delle salme a carico del comune, determinazione dirigenziale n.107/305 del 2.4.2012.

I suddetti contratti di servizio, alcuni dei quali interessati da necessarie proroghe negli ultimi anni, a seguito della richiamata evoluzione, non sempre chiara e lineare, della normativa in materia, formeranno oggetto di nuovo affidamento all'esito della procedura di “gara a doppio oggetto”, che sarà attivata per la selezione del socio operativo del CIT s.p.a.

Nell'ambito di tali nuovi contratti di servizio verranno confermati gli obblighi di servizio pubblico nonché le conseguenti compensazioni economiche, con particolare riguardo ai servizi di trasporto

pubblico urbano, di trasporto alunni e trasporto disabili, in considerazione della valenza sociale degli stessi, come sopra evidenziata.

A quest'ultimo riguardo, si riportano gli attuali ammontari annui dei corrispettivi e delle contribuzioni corrisposte dal Comune di Novi Ligure al CIT s.p.a. (oltre IVA se dovuta):

- corrispettivo del contratto di servizio di trasporto pubblico urbano: € 271.908,94;
- contribuzione integrativa 2012 per il servizio di trasporto pubblico urbano: € 176.708,70;
- corrispettivo del servizio di trasporto alunni: € 201.537,13;
- corrispettivo del servizio di trasporto disabili: € 20.000,00;
- corrispettivo del servizio di trasporto salme: € 13.050,00

Per la gestione dei parcheggi a pagamento non è prevista alcuna compensazione economica destinata al gestore, bensì un aggio del 5% del fatturato annuo a favore del Comune di Novi Ligure, il quale tiene conto degli oneri relativi alla realizzazione del progetto Movicentro sostenuti dal CIT s.p.a.