



COMUNE DI CRESPINA LORENZANA

Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta (ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21)

Aggiornamenti in esecuzione della deliberazione G.C. 48/2014

SERVIZIO DI TRASPORTO SCOLASTICO

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Gara aperta svolta per affidamento appalto del servizio di trasporto scolastico
Ente affidante	Comune di Crespina Lorenzana
Tipo di affidamento	Contratto di appalto
Modalità di affidamento	Affidamento tramite gara
Durata del contratto	Un anno scolastico
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	Nuovo affidamento

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Emanuela Riccomi
Ente di riferimento	Comune di Crespina Lorenzana
Area/servizio	Area 1 – Servizi al cittadino
Telefono	050 634737
Email	e.riccomi@comune.crespinalorenzana.pi.it
Data di aggiornamento	Maggio 2018

SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Ai sensi dell'art. 34 comma 20 del D.L. 18/10/2012 n. 179, per l'affidamento di servizi pubblici locali a rilevanza economica il Comune, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, deve redigere apposita relazione, pubblicata sul sito dell'ente affidante, che dia conto delle ragioni e della sussistenza di requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisca i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

Il D.L. n. 179/2012, convertito nella Legge n. 221 del 17/12/2012 (art. 34 comma 20) ha scelto di non indicare un modello preferibile – ossia non si predilige né *l'in house* né la piena espressione della concorrenza nel mercato e neppure il partenariato pubblico-privato, ma rinvia alla scelta concreta del

singolo Ente affidante. Ne consegue una maggiore autonomia degli enti locali nella scelta delle tipologie organizzative.

L'ordinamento non propone, infatti, una specifica tipologia organizzativa demandando agli enti l'individuazione di un percorso di adeguatezza alle condizioni esistenti ovvero al tipo di servizio, alla remuneratività della gestione, all'organizzazione del mercato, alle condizioni delle infrastrutture e delle reti e, principalmente, all'interesse della collettività.

Ai sensi del D.L. n. 179/2012, nel rispetto dei criteri previsti dell'art. 34 comma 20, la scelta dei modelli organizzativi dei servizi pubblici va effettuata sulla base della reale situazione di fatto: economicità della gestione, parità tra gli operatori e adeguata informazione alla collettività.

Per la classificazione tra Servizio pubblico locale a rilevanza economica e non, deve farsi riferimento non tanto a definizioni giuridiche quanto a pratiche di fattibilità finanziaria; per qualificare un servizio pubblico come avente rilevanza economica o meno si deve prendere in considerazione non solo la tipologia o caratteristica merceologica del servizio ma anche la soluzione organizzativa che l'ente locale, quando può scegliere, ritiene più appropriata per rispondere alle esigenze dei cittadini (ad es. servizi della cultura e del tempo libero da erogare a seconda della scelta dell'ente pubblico con o senza copertura dei costi).

Sempre ai fini della distinzione tra servizi pubblici locali di rilevanza economica e non, il Consiglio di Stato (Sez. V sentenza n. 6529 del 10/09/2010) aveva già ritenuto che è l'Ente a "qualificare" il servizio, affermando che la rilevanza economica non dipende dalla sola capacità di produrre utili del modulo gestionale, ma deriva da vari elementi di sviluppo del contesto quali: la struttura del servizio, le modalità di espletamento, gli specifici connotati economico-organizzativi, la disciplina normativa, la natura del soggetto chiamato ad espletarlo.

Sulla base di quanto sin qui rilevato si può, in sintesi, affermare che sono classificabili come servizi a rilevanza economica tutti quei servizi pubblici locali assunti dall'ente laddove la tariffa richiedibile all'utente sia potenzialmente in grado di coprire integralmente i costi di gestione e di creare un utile d'impresa che non deve essere di modesta entità. Per cui non hanno rilevanza economica quei servizi che, per obbligo di legge o per disposizione statutaria/regolamentare del Comune, prevedono o consentono l'accesso anche a fasce deboli non in grado di contribuire, laddove naturalmente questa fascia di sotto-contribuzione sia tale da compromettere una gestione remunerativa del servizio e non sia possibile prevedere eventuali compensazioni economiche agli esercenti i servizi, nei limiti delle disponibilità di bilancio.

SEZIONE B

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Il servizio di trasporto scolastico, per quanto individuato nelle premesse della 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, non essendo presente il servizio di trasporto pubblico.

Il servizio dalla nascita del Comune di Crespina Lorenzana nel 2014 e fino all'a.s. 2017-2018 è stato a gestione mista, con 3 linee (A, B, C), corrispondenti a quelle istituite nell'ex Comune di Crespina in appalto e una linea (D) dell'ex Comune di Lorenzana a gestione diretta con scuolabus di proprietà comunale condotto, a turno, dagli operai del Comune che hanno anche la patente per la guida degli scuolabus. Il servizio è, pertanto, svolto con 4 scuolabus all'entrata e all'uscita dalla scuola secondo gli orari scolastici dei singoli plessi. In realtà la gestione diretta della linea D crea non poche difficoltà organizzative poiché incide sulla composizione della squadra degli operai che, nella settimana in cui svolgono il turno sullo

scuolabus, devono seguire orari diversi riducendo, nel complesso, la capacità operativa del personale dipendente assegnato ai servizi esterni.

Ciò posto, si ritiene che sussistano specifiche ragioni, connesse alla necessità di garantire il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico di cui sopra, per l'affidamento in esclusiva ad un soggetto terzo del servizio in questione, in relazione alla necessità di acquisire un partner privato dotato delle capacità organizzativa e finanziaria sufficiente per gestire il servizio pubblico, in quanto ad oggi risulta essere la sola modalità di gestione perseguibile, visto che il Comune non dispone delle adeguate risorse umane e strumentali per gestire tutte le linee necessarie.

Tutto ciò premesso è necessario dare atto di ciò che richiede la normativa ovvero, ai sensi del comma 20, dell'art. 34, comma 20 del d.l. 179/2012:

1. delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta, dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale;
2. indicazione delle compensazioni economiche se previste.

B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Come abbiamo evidenziato nella precedente sezione A), 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. Pertanto, ai sensi del comma 20, dell'art. 34 sopra citato del D.L. 18/10/2012 n. 179 si dà atto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

La nozione di servizio pubblico locale a rilevanza economica, in base alle interpretazioni elaborate al riguardo dalla giurisprudenza comunitaria e dalla Commissione europea, deve essere considerata omologa a quella comunitaria di Servizio di Interesse Generale, ove limitata all'ambito locale. Il servizio pubblico è quello che consente al Comune di realizzare fini sociali e di promuovere lo sviluppo civile della comunità locale ai sensi dell'art. 112 del D. Lgs. 267/2000, in quanto preordinato a soddisfare i bisogni della cittadinanza indifferenziata.

Il D.L. 30 settembre 2003, n. 269, (convertito nella Legge 24 dicembre 2003 n. 350), ha modificato gli articoli 113 e 113/bis del D. Lgs. 267/2000, distinguendo fra servizi aventi rilevanza economica e servizi privi di tale rilevanza. Anche in questo caso non vi è una norma espressa che individua la nozione precisa delle due fattispecie giuridiche per cui bisogna ricorrere alle definizioni che ne hanno dato la dottrina e la giurisprudenza. In primo luogo è opportuno riferirsi al Libro Verde sui servizi di interesse generale" presentato il 21/05/2003, dalla Commissione delle comunità Europee, in cui si afferma che la distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non sarebbe possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura "non economica". Sia secondo la Corte di Giustizia Europea (sentenza 22 maggio 2003, causa 18/2001), sia secondo la Corte Costituzionale (sentenza n° 272/2004), è compito del legislatore nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto, in particolare, dell'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche all'eventuale finanziamento pubblico della stessa. In altri termini la differenza fra le due tipologie di servizi pubblici attiene all'impatto che l'attività può avere sull'assetto della concorrenza ed ai suoi caratteri di redditività. Deve dunque ritenersi di rilevanza economica il servizio che si innesta in un settore per il quale esiste, quantomeno in potenza, una redditività, e quindi una competizione sul mercato e ciò ancorché siano previste forme di finanziamento pubblico, più o meno ampie, dell'attività in questione. Il servizio di che trattasi è di difficile classificazione. La giurisprudenza in materia è piuttosto altalenante. Una cospicua parte delle sentenze dà per scontato la sua rilevanza economica altre, viceversa, parlano di assenza di rilevanza economica allorché solo con l'intervento pubblico si assicura la redditività della prestazione.

Nel caso di specie, stante anche l'importo di gara, sembra piuttosto difficile negare una redditività al servizio e quindi la potenziale esistenza di una sua rilevanza economica. D'altra parte il servizio si connota come una prestazione rivolta verso la pluralità dell'utenza e quindi anche come servizio pubblico locale e non come servizio strumentale. Il servizio in esame, essendo affidato mediante gara pubblica (procedura aperta) rientra pienamente nei parametri di affidamento previsti dall'ordinamento europeo. Gli "obblighi di servizio pubblico" definiscono i requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico.

In tal senso il servizio di trasporto scolastico si configura come un servizio pubblico locale ed in quanto tale deve essere offerto con modalità che ne garantiscano l'accesso in condizioni di parità per tutti gli utenti e a prezzi accessibili. Ciò posto, si ritiene che sussistano specifiche ragioni, connesse alla necessità di garantire il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico di cui sopra, per l'affidamento in esclusiva ad un soggetto terzo del servizio in questione, in relazione alla necessità di acquisire un partner privato dotato della capacità organizzativa e finanziaria sufficiente per acquisire in proprio la gestione del servizio pubblico. Per "forme di affidamento coerenti con i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario" si intendono tutte le procedure idonee ad assicurare la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e la garanzia di una adeguata informazione alla collettività di riferimento.

La forma di affidamento prescelta per il servizio di trasporto scolastico è la gara aperta con aggiudicazione secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi del D.lgs. 50/2016. Tale criterio consente di tenere in considerazione non solo l'aspetto economico, ma anche e soprattutto, quello tecnico - qualitativo che rappresenta, per il servizio in oggetto, un aspetto fondamentale. Con la predisposizione della documentazione di gara (bando di gara, capitolato), si provvederà alla progettazione dettagliata del servizio, compresa la definizione dei criteri per poter valutare l'offerta economicamente più vantaggiosa, integrando così i dati economici con quelli tecnici e qualitativi.

Il servizio 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.

Il contratto coprirà un anno scolastico con possibilità di rinnovo per un ulteriore anno.

SEZIONE C

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

Le modalità di affidamento coerenti con i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario sono le procedure idonee ad assicurare la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e la garanzia di una adeguata informazione alla collettività di riferimento.

In particolare la normativa comunitaria prevede che gli enti locali possano procedere ad affidare la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica secondo le tre seguenti modalità:

1. esternalizzazione a terzi con espletamento di procedure ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi;
2. società mista, la cui selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto (socio operativo), in applicazione delle disposizioni inerenti il partenariato pubblico-privato;
3. gestione cosiddetta "in house", purché sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario ovvero:
 - totale partecipazione pubblica;
 - controllo sulla società affidataria analogo a quello che l'ente o gli enti affidanti esercitano sui propri servizi;
 - realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti che la controllano. Per queste società restano in vigore tutti i vincoli imposti dalla normativa nazionale sul reclutamento del personale e conferimento degli incarichi, sugli acquisiti di beni e servizi, sulla estensione delle regole del patto di stabilità interno;
 - Essendo impossibile per l'ente procedere alla gestione del servizio in economia, si procederà ad affidare il servizio in appalto, ricorrendo al mercato.

Il modello prescelto è quello della esternalizzazione del servizio mediante procedura aperta per appalto di servizi che consentirà di gestire il servizio garantendo il corretto svolgimento dello stesso, essendo attribuita all'affidatario la messa a disposizione dei mezzi necessari allo svolgimento del servizio e la loro manutenzione, nonché il pagamento delle tasse di proprietà e la messa a disposizione di personale adeguatamente formato, il cui costo sarebbe impossibile da sostenere per l'ente in conformità alla normativa sia assunzionale che contabile in tema di personale. Inoltre la Ditta appaltatrice si impegnerà a svolgere il servizio con l'impiego anche dello scuolabus di proprietà del Comune, concesso in usufrutto per l'intera durata del contratto, dietro pagamento di un corrispettivo da versare all'Ente. Le condizioni di utilizzo saranno contenute in apposito contratto d'uso.

SEZIONE D

MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

Gli "obblighi di servizio pubblico" definiscono i requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di obiettivi di interesse pubblico. L'aggiudicataria, conseguentemente, espletterà con le modalità specificate nel Capitolato speciale d'onere, tutte le attività finalizzate all'erogazione del servizio di trasporto scolastico. Il servizio di trasporto scolastico inizia con il primo giorno di scuola, secondo il calendario approvato dalla Regione Toscana e cessa alla fine dell'anno scolastico, in base all'articolazione prevista per i vari livelli di scuola (in genere a metà giugno per le scuole primarie e secondarie di primo grado, ad eccezione degli esami per i quali è comunque previsto il servizio di raccolta, e a fine giugno per le scuole dell'infanzia).

A fronte del servizio prestato, l'amministrazione corrisponderà al gestore il corrispettivo scaturente dall'offerta presentata; il pagamento avverrà in rate mensili posticipate previa trasmissione di report riepilogativo dei chilometri percorsi da ciascun mezzo.

L'Amministrazione, nell'ambito della propria potestà regolamentare e tariffaria stabilisce le modalità di contribuzione da parte dell'utenza al costo del servizio con fissazione delle riduzioni tariffarie per quelle categorie di cittadini che presentano condizioni reddituali attestata dalla dichiarazione ISEE .

Piano economico finanziario del Servizio di trasporto scolastico per la durata dell'appalto:

Descrizione – base di gara	Costo per anno scolastico escluso IVA
Costi relativi alla sicurezza	€ 200,00
Costo del lavoro	€ 99.524,00
Costi generali e varie	€ 109.603,60
Totale costi	€ 209.327,60

Giugno 2018

La responsabile dell'Area Servizi al cittadino
Dott.ssa Emanuela Riccomi