



# COMUNE DI PALMI

*(Città Metropolitana di Reggio Calabria)*

AREA 3<sup>^</sup> - SERVIZI AL CITTADINO  
Piazza Municipio - 89015 Palmi RC

## **SERVIZIO DI TRASPORTO SCOLASTICO**

**AA.SS. 2020/2021, 2021/2022, 2022/2023, 2023/2024 E 2024/2025**

**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)**

**INFORMAZIONI DI SINTESI**

Oggetto dell'affidamento	Servizio trasporto scolastico
Ente affidante	Comune di Palmi
Tipo di affidamento	Contratto di servizio
Modalità di affidamento	Affidamento diretto a società in house
Durata del contratto	AA.SS. 2020/2021, 2021/2022, 2022/2023, 2023/2024 e 2024/2025  Dalla data di sottoscrizione del contratto di servizio fino alla data del 30 giugno 2025
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	La relazione riguarda un nuovo affidamento (ex D.L. 179/2012 - art. 34, comma 20)
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Il servizio oggetto dell'affidamento interessa il territorio del Comune di Palmi

**SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE**

Nominativo	Daniela Scanzo
Ente di riferimento	Comune di Palmi
Area/servizio	Area 3 "Servizi al cittadino"
Telefono	0966 262253
E-mail	d.scanzo@comunedipalmi.it
Data di redazione	21/08/2020

## SEZIONE A

### **NORMATIVA DI RIFERIMENTO**

Il Decreto-Legge 18 ottobre 2012, n. 179 "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", all'art 34 comma 20, stabilisce 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.

Aggiunge, inoltre, al comma 21, che gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013, pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20. Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli Enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013.

Le forme ordinarie di gestione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale a rete sono:

1. l'affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica, secondo le disposizioni in materia di contratti pubblici;
2. l'affidamento a società mista pubblico-privata, il cui socio privato deve essere scelto con procedura ad evidenza pubblica (c.d. gara a doppio oggetto), secondo la normativa europea e quella relativa alle società pubbliche;
3. l'affidamento in house, nel rispetto della disciplina europea, di quella in materia di contratti pubblici e di società partecipate da amministrazioni pubbliche.

Il D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, e s.m.i., in attuazione delle Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (G.U. n. 91 del 19 aprile 2016), all'art. 5, comma 1, prevede quanto segue:

*"Una concessione o un appalto pubblico, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato, non rientra nell'ambito di applicazione del presente codice quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:*

- a) l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;*
- b) oltre l'80 per cento 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;*
- c) 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."*

## **SEZIONE B**

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

#### **B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO**

Il servizio universale, secondo la legge italiana, indica una situazione che comporta degli oneri a carico di un gestore pubblico o privato di un servizio di pubblica utilità al fine di garantire un riferimento minimo predefinito di qualità di servizi, per i quali non sia possibile l'equilibrio economico, ma che si ritiene tuttavia necessario di garantire alla collettività, nel caso anche con meccanismi di compensazione finanziaria pubblica; quindi il servizio universale può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile. È prevista, inoltre, l'esenzione del pagamento del servizio per gli studenti con disabilità accertata.

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.

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con la decisione n. 25/SEZAUT/2019/QMIG assunta il 7 ottobre 2019 (e depositata il 18/10/2019), ha stabilito che gli Enti locali, *"nell'ambito della propria autonomia finanziaria, nel rispetto degli equilibri di bilancio e della clausola d'invarianza finanziaria"*, possano *"dare copertura finanziaria al servizio di trasporto scolastico anche con risorse proprie, con corrispondente minor aggravio a carico all'utenza"*.

Secondo la Sezione delle Autonomie, la cui deliberazione si discosta sensibilmente dalle decisioni assunte in precedenza da diverse Sezioni regionali, l'erogazione del servizio di trasporto scolastico è *"doverosa per legge"*. Trattandosi di un *"servizio pubblico essenziale a garanzia del primario diritto allo studio"*, la contribuzione pagata dai fruitori può essere anche nulla o di modica entità.

Il trasporto scolastico è un servizio comunale offerto alle famiglie degli alunni delle scuole materne e primaria ed è soggetto a tariffa (*rectius*: contribuzione utenza) stabilita dalla Giunta comunale ed è svolto nel territorio comunale.

Gli obblighi di servizio pubblico sono inseriti nel Contratto di servizio.

I percorsi sono soggetti a revisione annuale in base alle necessità: i tragitti e gli orari indicati possono subire variazioni ed aggiornamenti in base al numero degli studenti da trasportare, a modifiche delle fermate, ai calendari scolastici. A seguito delle iscrizioni degli utenti, ovvero a richieste di modifica degli orari da parte delle competenti Autorità scolastiche, il soggetto affidatario è tenuto ad elaborare gli aggiornamenti dei percorsi (concordandoli con l'Ufficio Pubblica Istruzione del Comune di Palmi) prevedendo aggiunte o eliminazioni di tratte di percorrenza e/o fermate, istituzione di punti di raccolta e, comunque, misure idonee ad assicurare il regolare svolgimento del servizio.

Inoltre, viene fornito alle Direzioni scolastiche delle scuole dell'infanzia e primaria il servizio di scuolabus per effettuare attività didattiche, parascolastiche, ricreative e culturali, entro il raggio di percorrenza territoriale e compatibilmente con i tempi di svolgimento del servizio obbligatorio, sempre secondo la disponibilità indicata dal soggetto affidatario all'inizio di ogni mese e per un massimo di 10 (dieci) uscite per ogni Direzione didattica.

In particolare, è previsto che il personale del soggetto affidatario addetto alla guida debba essere in possesso della patente di guida della categoria adeguata al mezzo necessario per l'effettuazione del servizio e di tutti i requisiti previsti dalla normativa vigente in materia ed è obbligato a tenere un comportamento corretto nei confronti degli studenti e in particolare dovrà adottare le dovute cautele durante le operazioni di salita e discesa, apertura e chiusura delle porte, avvio dell'automezzo, necessarie a garantire la sicurezza dei viaggiatori. Il conducente dovrà usare prudenza e diligenza nella condotta di guida, e sarà responsabile

di tutte le situazioni pericolose per l'incolumità personale degli utenti trasportati che lui stesso abbia determinato con una condotta colposa durante le fasi del trasporto nonché durante la fase di salita e discesa.

Il soggetto affidatario dovrà garantire l'assistenza dei minori sugli scuolabus con apposito personale addetto alla sorveglianza, che provvede: all'accoglienza sullo scuolabus dei bambini alle fermate prestabilite, a controllare che durante il tragitto i minori occupino ciascuno il loro posto a sedere e non assumano atteggiamenti tali da compromettere la loro e altrui incolumità, alla consegna dei minori al personale scolastico, in prossimità del punto di raccolta dell'Istituto scolastico, alla consegna dei minori, alle fermate prescritte, ai genitori o a persone maggiori d'età da questi delegate.

Il personale impiegato dovrà inoltre fornire all'Amministrazione comunale tempestiva segnalazione d'ogni circostanza di cui viene a conoscenza, anche non dipendente dall'attività affidata, che possa essere fonte di pericolo per gli alunni trasportati, nonché ogni comportamento non corretto rilevato. Il conducente e l'accompagnatore hanno l'obbligo di custodire e sorvegliare i minori per tutta la durata del trasporto e ne rispondono sia in sede civile che penale, in base a quanto previsto dalla legge.

Il servizio di trasporto scolastico è da considerarsi ad ogni effetto "servizio pubblico" e per nessun motivo può essere sospeso, interrotto o abbandonato. Qualora, per sopraggiunte avarie, gli automezzi non potessero venire utilizzati, il soggetto affidatario è tenuto ad avvisare immediatamente l'Amministrazione comunale e gli utenti interessati e ad assicurare una tempestiva sostituzione degli stessi o provvedendo comunque, a proprie spese e senza alcun onere aggiuntivo per il Comune, ad assicurare comunque il servizio mediante mezzi autorizzati al trasporto di persone.

Il Comune si riserva il diritto di effettuare i controlli ritenuti opportuni e richiedere al soggetto che svolge il servizio di predisporre provvedimenti nei confronti del personale adibito al servizio, per il quale siano stati rilevati comprovati motivi di non idoneità al servizio.

## **B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE**

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico (OSP), può affermarsi che la ratio degli stessi va ricercata 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).

Inoltre, l'Ente locale deve intervenire laddove, per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità e ad un prezzo accessibile, si rendano necessarie adeguate compensazioni economiche (e quindi integrative della tariffa) al fine di rendere appetibile un servizio che, senza tali condizioni, non risulterebbe contendibile per il mercato.

Il Comune di Palmi richiede al soggetto esecutore del servizio le competenze ed abilitazioni tecnico-professionali e adeguata formazione tali da poter garantire il soddisfacimento degli obiettivi di interesse pubblico, tra i quali certamente rientra il servizio indispensabile reso ai cittadini con figli in età scolare.

Il trasporto scolastico costituisce un servizio pubblico locale secondo la definizione contenuta nel T.U.E.L. all'art. 112. Il servizio in oggetto erogato dal Comune 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 in sede di approvazione del bilancio e in quanto viene riconosciuto un canone al soggetto esecutore del servizio quale corrispettivo per il servizio reso. È possibile quindi affermare che siamo di fronte ad un affidamento "in house" di un servizio pubblico locale di trasporto scolastico avente la caratteristica di "servizio a rilevanza economica".

Obblighi di servizio universale (OSU): In relazione a quanto sopra esposto appare evidente che il raggiungimento degli OSP sopra assegnati rifletterà i suoi effetti sull'utente finale che potrà fruire di un servizio ottimale rivolto agli alunni della scuola dell'infanzia e della scuola dell'obbligo e, ovviamente, alle famiglie.

## **SEZIONE C**

### **MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESELTA**

Le opzioni adottabili per l'affidamento del servizio sono:

1. l'affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica, secondo le disposizioni in materia di contratti pubblici;
2. l'affidamento a società mista pubblico-privata, il cui socio privato deve essere scelto con procedura ad evidenza pubblica (c.d. gara a doppio oggetto), secondo la normativa europea e quella relativa alle società pubbliche;
3. l'affidamento in house, nel rispetto della disciplina europea, di quella in materia di contratti pubblici e di società partecipate da amministrazioni pubbliche.

La terza modalità è realizzabile, ai sensi e per gli effetti dell'art. 5 del D.Lgs. 18/4/2016 n. 50, se sussistono tutti congiuntamente i seguenti requisiti:

- a) l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
- b) oltre l'80 per cento 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;
- c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

La Piana Palmi Multiservizi S.p.A. (P.P.M. S.p.A.) è una società partecipata al 100% dal Comune di Palmi; su di essa viene esercitato il controllo analogo secondo le disposizioni del Regolamento in materia approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n° 53/2019.

L'oggetto sociale della P.P.M. S.p.A. (recentemente adeguato in sede di approvazione del nuovo Statuto) prevede, tra i servizi svolti, quello del trasporto pubblico locale e oltre l'80% delle attività da essa svolte è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dal Comune di Palmi.

Il rapporto tra il Comune di Palmi e la sua società partecipata rientra quindi pienamente nelle casistiche sopra dettagliate e pertanto non sussistono problemi di natura tecnica in ordine alla possibilità di proseguire, in linea generale, con gli affidamenti in house e quindi, nello specifico, nel riaffidare il contratto di trasporto scolastico.

## SEZIONE D

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

Per la gestione del servizio pubblico di trasporto scolastico l'affidamento a società in house è risultato quello più adeguato a rispondere alle esigenze dell'Amministrazione sotto il profilo operativo. In particolare, il servizio di trasporto scolastico gestito da P.P.M. S.p.A., da oltre un decennio 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 monitoraggio dell'ufficio comunale preposto. La Società affidataria del servizio ha, inoltre, fornito supporto e collaborazione all'Amministrazione comunale, dimostrando, nel corso di tutto il rapporto contrattuale, adeguata capacità organizzativa ed operativo/gestionale anche per la tempestiva risoluzione di situazioni contingenti e per soddisfare le richieste dell'Ente.

Già negli anni precedenti, con deliberazione del Consiglio Comunale n° 6 del 22.01.2013, a seguito di analisi sui report del bilancio della P.P.M. S.p.A. è stato evidenziato che il servizio viene svolto sostanzialmente in perdita e che l'utilità che la collettività trae dal servizio sia assolutamente maggiore dei costi sostenuti, ritenendo che in questo caso è evidente che tale servizio di rilevanza economica, alle medesime condizioni, non sia collocabile in maniera concorrenziale sul mercato, in ragione del netto squilibrio tra costi che gravano sulla gestione ed i ricavi che da essa derivano;

Anche a seguito dell'analisi dei dati relativi al trasporto scolastico relativi al bilancio 2019 si rileva sostanzialmente una gestione economica del servizio eseguita con costi che sono coperti solo in parte dalle tariffe stabilite per l'esecuzione dello stesso. Tale condizione comporterebbe, nel caso di affidamento ad impresa privata, la necessità di rivedere le condizioni economiche al rialzo, con un costo a carico dell'Ente notevolmente superiore. Tuttavia, la Società in house del Comune riesce a compensare la *perdita* derivante da questo servizio grazie ai risultati economici positivi derivanti dallo svolgimento delle altre attività affidate dall'Ente.

Inoltre, essendo affidataria ormai da decenni del servizio in oggetto la Società ed il personale preposto hanno perfetta conoscenza dello stesso, garantendo una gestione più efficace ed efficiente.

La conferma delle condizioni economiche e normative del contratto per il prossimo quinquennio scolastico consente il mantenimento delle stesse condizioni economiche di affidamento definite nel triennio precedente. 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 dal contratto nazionale di lavoro.

In conclusione, l'affidamento del servizio in oggetto alla Piana Palmi Multiservizi S.p.A., società partecipata al 100% dal Comune, risulta conveniente e vantaggioso per l'Ente sotto il profilo della gestione mediante un modello organizzativo flessibile, efficace ed economicamente conveniente.