

# **AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE URBANO AUTOMOBILISTICO, TRANVIARIO E DI NAVIGAZIONE DELLA PROVINCIA DI VICENZA**

## **Premessa**

La presente relazione è redatta ai sensi dell'art. 34 comma 20 del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modifiche in legge 17 dicembre 2012, n. 221:

*“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:

- individuare la forma di affidamento prescelta del servizio di trasporto pubblico locale extraurbano della Provincia di Vicenza nel rispetto della disciplina nazionale ed europea, della parità tra gli operatori, dell'economicità della gestione;
- dar conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti dell'affidatario previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;
- individuare il/i soggetto/i affidatario/i;
- definire i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico;
- indicare le compensazioni economiche ove previste;
- indicare le modalità e le tempistiche di attuazione delle incombenze derivanti dalla scelta della modalità di affidamento proposta.

La presente relazione, una volta approvata, verrà pubblicata all'albo pretorio informatico della Provincia di Vicenza, al fine di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento.

## **L'organizzazione attuale del servizio di trasporto pubblico locale extraurbano della Provincia di Vicenza**

I servizi di trasporto pubblico locale minimi della Provincia di Vicenza sono attualmente affidati a dieci aziende e sono regolati da separati contratti di servizio stipulati il 26 e 27 febbraio 2001 e approvati con D.G.P. n. 10476 del 22.02.2001, attualmente consensualmente prorogati fino al 31.12.2013 a seguito della Legge n. 221/2012.

Si ritiene opportuno ricordare come l'anno 2011, in materia servizi pubblici locali, in particolare per quanto riguarda il settore del trasporto pubblico locale, fu caratterizzato da un contesto di riferimento legislativo, rappresentato dall'art. 23 bis d.l. 112/2008, alquanto incerto per le continue proroghe di breve periodo del termine del regime transitorio degli affidamenti diretti dei servizi, alla cui scadenza le gestioni dovevano cessare improrogabilmente alla data del 31.12.2010.

Dopo l'abrogazione a seguito dell'esito del referendum del 19.6.2011, l'art. 23 bis venne sostituito, con parziali modificazioni dall'art. 4 del D.L. 13.8.2011, n. 138, che stabiliva la nuova scadenza degli affidamenti diretti dei servizi pubblici locali al 31 marzo 2012.

Il quadro di incertezza normativa era altresì aggravato dall'assenza di determinazioni da parte della Regione Veneto sui termini di indizione delle procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi di TPL, cui doveva provvedere ai sensi del c. 1ter dell'art. 22 della L.R. 25/1999; scenario altresì aggravato dalla riduzione dei finanziamenti regionali al trasporto pubblico locale rispetto ai trasferimenti 2010, a seguito delle intervenute disposizioni legislative in materia di finanza pubblica contenute nel d.l. n. 78/2010, convertito con Legge n. 122/2010, che avevano imposto alle Regioni forti tagli della spesa pubblica.

Per far fronte a detto contesto e alla luce della normativa allora vigente, al fine di evitare il pericolo di una imminente interruzione dei servizi, la Provincia di Vicenza, in conformità a quanto previsto

dall'art. 34 della legge 221/2012, ha proceduto alla proroga dei vigenti contratti di servizio al 31.12.2013 con i singoli soggetti gestori.

L'Amministrazione ha ritenuto infatti necessario garantire al territorio la certezza circa la prosecuzione dei servizi di TPL.

La produzione delle linee di TPL della Provincia di Vicenza indicata nei vigenti contratti di servizio può essere così di seguito rappresentata:

#### **Contratti di servizio: produzione in chilometri**

<b>Percorrenza</b>	<b>Aziende affidatarie</b>
74.542,00	Albiero Guido
49.776,00	Bettini Bus S.a.s.
245.612,00	Canil Viaggi S.r.l.
399.836,00	Capozzo S.r.l.
9.510.719,40	F.T.V. S.p.A.
242.482,00	Girardi S.r.l.
234.258,00	Lorenzi S.r.l.
92.716,00	Bristol S.r.l.
35.766,00	Zambon Silla Corrado
114.417,00	Zanconato Enio Aldo
643.000,00	AIM S.p.A.

#### **Il servizio extraurbano**

La produzione del servizio di trasporto pubblico extraurbano di competenza della Provincia di Vicenza è classificata tra i servizi minimi riconosciuti dalla Regione Veneto. Il servizio extraurbano comprende due sottoreti: la rete che copre tutto il territorio della Provincia, sia montano che di pianura e la rete che interessa i collegamenti tra il comune capoluogo e i comuni contermini (c.d. suburbano).

La seconda, esercitata da AIM S.p.a. di Vicenza, in forza di una convenzione, si estende ai comuni di prima cintura ed è scarsamente integrata con il servizio extraurbano, esercitato da Ftv S.p.A., che invece collega il capoluogo con le principali città della Provincia: Valdagno - Arzignano - Chiampo, Thiene - Schio - Asiago, Bassano del Grappa e collega inoltre il capoluogo con il territorio del Basso vicentino attestandosi a Noventa Vicentina.

La rete provinciale è articolata in linee di forza, ivi comprese le corse scolastiche e linee di base.

La gran parte delle linee di forza collega il capoluogo con i centri principali della Provincia, in particolare Thiene e Schio, Arzignano, Chiampo e Valdagno e l'area del Bassanese; l'area extraprovinciale più importante per le relazioni su gomma è quella di Padova seguita da Treviso.

La rete è contraddistinta da un servizio molto concentrato nelle ore di punta per dare risposta al pendolarismo di lavoratori e studenti.

In estate, a seguito delle riduzioni legate alle corse scolastiche, il servizio subisce un certo ridimensionamento, ma viene in parte implementato per la presenza della componente turistica, con l'effettuazione di linee estive che collegano il capoluogo ed altri centri principali con le località marine venete, in particolare Jesolo e Sottomarina e con le località montane di Asiago, Tonezza e Lavarone.

Il servizio è effettuato principalmente con autobus da 18, da 14 e da 12 m, a parte alcune linee a bassa frequenza effettuate con minibus e autobus da 10,5 m.

Il servizio affidato a Ftv S.p.A. sulla la rete principale di collegamento con i principali centri del territorio provinciale prevede una produzione offerta al pubblico pari a circa 9,5 milioni di chilometri annui mentre i restanti servizi, affidati alle aziende private, per un complessivo di 1 milione di km, sono servizi, prevalentemente di natura scolastica e costituiti da linee che collegano parti del territorio provinciale.

La frequenza delle linee è elevata soprattutto sugli assi principali e non è caratterizzata dalla presenza di servizi notturni.

### **Servizi in subaffidamento**

Secondo quanto previsto dalla L.R. 25/1998 all'art. 22 c. 4ter parte della produzione del servizio extraurbano è subaffidata da Ftv S.p.A. ad operatori terzi.

Il subaffidamento è regolato da contratti, viene appaltata solo l'effettuazione di corse all'interno del programma di esercizio dei servizi minimi mantenendo in capo ad Ftv S.p.A. la programmazione, il monitoraggio e la tariffazione del servizio.

L'entità dei servizi automobilistici subaffidati è pari a circa 100 mila chilometri su base annua, pari a circa il 1 % della produzione complessiva.

### **Il quadro normativo applicabile**

A seguito della decisione n. 199/2012 della Corte Costituzionale sulla illegittimità della disciplina in materia di servizi pubblici locali (art. 4 del Decreto Legge 138/2011 convertito in Legge 148/2011), pubblicata in data 25 luglio 2012, la normativa del settore del trasporto pubblico locale e regionale trova compiuto fondamento nelle seguenti disposizioni:

- Regolamento Comunitario n. 1370/2007, in materia di servizi di trasporto pubblico di persone su strada e per ferrovia, in vigore dal 3.12.2009; D.Lgs. n. 422/1997 e s.m.i., in materia di trasporto pubblico regionale e locale;
- Art. 4-bis della Legge n. 102/2009;
- Art.3-bis del Decreto Legge n. 138/2011 convertito in Legge n. 148/2011;
- Art. 34 commi 20 e 21 del Decreto Legge n. 179 del 2012 convertito con modifiche in Legge n. 221/2012;
- Legge Regionale n. 25/1998 e s.m.i..

### **Le forme di affidamento del Regolamento Comunitario n. 1370/2007**

Il Regolamento n. 1370/2007 all'articolo 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 EUR oppure è inferiore a 300.000 chilometri l'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 EUR oppure inferiore a 600.000 chilometri l'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);

La disciplina nazionale di settore sulle modalità di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale, rappresentata dall'art. 18, comma 2, del D.Lgs. n. 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...” e*

rafforzava al successivo comma 3 bis il principio che *"tutti i servizi vengono affidati esclusivamente tramite le procedure concorsuali..."*.

Il D.P.R. n. 168/2010 all'art. 12 comma 3 ha tuttavia abrogato la parola "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 1370 sono altresì confermate dalla legislazione nazionale, anche in deroga alla disciplina di settore, con la Legge n. 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."* stabilendo pertanto la piena legittimità della varie modalità di affidamento previste dall'art. 5 del Regolamento.

A ulteriore conforto dell'applicabilità del regolamento n. 1370/2007, con l'art. 4-bis della L. n. 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"*.

### **Ambito territoriale del servizio e autorità competente per l'affidamento del servizio**

Chiarito quanto sopra, l'art. 3-bis del D.L. n. 138/2011, applicabile a tutti i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, prevede al comma 1 che:

*"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 e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi"*.

L'Amministrazione Provinciale, su richiesta della Regione Veneto, nei termini previsti dalla normativa ha formalizzato con nota del 18.05.2012 (n. 37768 di prot.) alla Regione stessa le proprie indicazioni in merito all'individuazione del bacino ottimale per l'affidamento dei servizi di TPL di competenza, nei termini seguenti:

- 1. di condividere la ripartizione del territorio regionale, fatta dalla regione Veneto, in sette bacini provinciali all'interno dei quali progettare una rete unitaria di servizi;*
- 2. di procedere a verificare la fattibilità di una integrazione operativa con AIM Mobilità s.r.l. e con i privati affidatari dei servizi di tpl della Provincia di Vicenza, al fine di procedere ad un affidamento "in house", entro il 31 dicembre 2012, in modo tale da configurare un unico gestore del servizio a livelli di bacino provinciale;*
- 3. di approvare lo schema di accordo con il quale FTV e AIM Mobilità si impegnano reciprocamente ad addivenire, entro il 31.12.2012, alla integrazione operativa delle*

*gestioni in affidamento diretto facenti capo a ciascuna e, quindi, a configurare entro detta data, un unico gestore del servizio di Trasporto Pubblico Locale nella Provincia, ai sensi e per gli effetti dell'art. 4 comma 32 D.L. 138/11.*

4. *di proporre agli altri enti affidanti del territorio provinciale di condividere la scelta di procedere all'affidamento "in house";*
5. *di stabilire che, qualora entro i termini fissati per legge, non si dovesse addivenire all'affidamento "in house" è intenzione della Provincia di Vicenza di affidare alla Regione Veneto le procedure per l'affidamento dei servizi di competenza nel caso venga scelta la procedura competitiva ad evidenza pubblica.*

La Regione Veneto, con DGR 2048/2013, ha provveduto a definire il nuovo perimetro dei bacini territoriali ottimali ed omogenei, rimanendo pertanto confermati i bacini territoriali ottimali corrispondenti all'ambito provinciale, a suo tempo individuati con D.G.R. n. 1990 del 3.8.2010 ai fini dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale.

Pertanto, nelle more dell'attuazione delle disposizioni normative in materia sopra citate, di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica a rete, i singoli enti locali rimangono comunque in via generale titolari della potestà di affidamento dei servizi di TPL come appare evidente da quanto disposto dalla L.R. n. 25/1998, e in particolare : - all'art. 8 - Funzioni delle Province : "1. Spettano alle province l'espletamento delle procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi di tpl extraurbano.

Qualora l'affidamento non avvenga attraverso procedure ad evidenza pubblica, l'art. 22 comma 1-ter stabilisce:

*"Qualora si verifichi il caso in cui l'ente competente, ai sensi degli articoli 8 e 9, allo svolgimento delle procedure concorsuali, sia proprietario o comproprietario di un'impresa in possesso dei requisiti di cui al precedente comma, o abbia comunque partecipazione, in qualsiasi forma, nella impresa medesima, la competenza allo svolgimento delle procedure concorsuali stesse è attribuita alla Regione. In tal caso la Regione, previo accordo con l'ente competente, provvede allo svolgimento delle procedure concorsuali anche per gli eventuali servizi aggiuntivi."*

### **Problematiche per il mantenimento dell'equilibrio economico dei servizi**

Dal 2011 le criticità per il mantenimento dell'equilibrio economico dei servizi di trasporto pubblico locale si vanno consolidando ed aggravando a causa della progressiva decurtazione dei finanziamenti regionali a compensazione degli obblighi di esercizio, nella misura del 11,4% rispetto ai trasferimenti 2010, a seguito delle intervenute disposizioni legislative in materia di finanza pubblica contenute nel d.l. n. 78/2010, convertito con Legge n. 122/2010, che hanno imposto alle Regioni forti tagli della spesa pubblica.

Per far fronte a tale scenario di carenza finanziaria, a causa del quale si stava prefigurando un quadro emergenziale, per il possibile pericolo imminente di interruzione dei servizi di trasporto pubblico locale, la Giunta Regionale con proprie deliberazioni n. 388/2011 e n. 512/2011 ha indicato le linee guida e le leve operative sulle quali gli Enti affidanti e i gestori dovevano agire per far fronte alla diminuzione delle risorse finanziarie per il TPL, individuandole in azioni di efficientamento aziendale delle imprese affidatarie, nell'ottimizzazione del servizio attraverso la riorganizzazione della rete e nella manovra tariffaria, affidando ad una commissione tecnica regionale l'aggiornamento dei costi standard e tariffe standard per una revisione dei criteri di determinazione dei corrispettivi del servizio (c.d. costi standard).

Il 2012 ha visto aggravarsi ulteriormente lo scenario economico per i servizi di trasporto pubblico di linea:

- lo stanziamento di bilancio della Regione Veneto è stato ancora decurtato e i criteri provvisori di riparto adottati dalla Giunta regionale con la D.G.R. 882/2012 hanno visto particolarmente penalizzati i servizi di competenza; sono tuttora in corso i lavori della commissione tecnica

regionale per la definizione dei nuovi criteri di assegnazione dei corrispettivi kilometrici ai servizi minimi;

- i gestori dei servizi minimi stanno subendo pesanti aumenti dei costi di esercizio derivanti dall'aumento dei prezzi dei carburanti e dell'Iva, cui si è dovuto far fronte in corso d'anno con nuovi adeguamenti delle tariffe, sia per i residenti che per l'utenza occasionale.

### **Affidamento in house providing**

Si è quindi verificato se il ricorso all'affidamento del servizio *in house providing* possa essere lo strumento in grado di soddisfare le esigenze sopra indicate, dando una adeguata risposta:

- alla criticità della situazione attuale in cui versa il settore dei servizi di trasporto pubblico locale causata dalla indeterminatezza e inadeguatezza delle compensazioni economiche degli obblighi di servizio, con la conseguente necessità di interventi strutturali nelle modalità e condizioni di erogazione dei servizi da parte dei gestori, dal venir meno della normativa nazionale in materia di procedure di affidamento dei servizi pubblici, il tutto inserito nel contesto della crisi economica del Paese che condiziona la possibilità di sviluppo delle imprese e del mercato;

- alla necessità di garantire alla cittadinanza e al territorio la certezza circa la prosecuzione dei servizi di TPL;

- alla necessità di non proporre alla concorrenza per il mercato il servizio di trasporto pubblico locale di competenza della Provincia di Vicenza in quanto attualmente l'azienda controllata dalla Provincia opera in condizioni di efficienza e di economicità tali da garantire la necessaria affidabilità e qualità del servizio offerto ai cittadini, nel rispetto delle compatibilità sociali e dell'ambiente e a condizioni economiche assai vantaggiose (ad ex sconti particolari per studenti e over 70, tariffe agevolate in orari di morbida ed in particolari periodi dell'anno ecc.);

Si ritiene che le rappresentate esigenze di natura sia economica sia sociale non possano essere salvaguardate attraverso il ricorso al mercato, poiché il capitale privato richiede tempi di ritorno degli investimenti non compatibili con quelli necessari con l'attuazione del processo nei termini sopra definiti; esse possono invece essere salvaguardate attraverso l'affidamento diretto ad un operatore interno (c.d. "*in house providing*"). Inoltre la liberalizzazione del servizio di tpl comporterebbe per i gestori il raggiungimento del pareggio di bilancio in massima parte attraverso i ricavi tariffari, che dovrebbero dunque coprire non solo i costi operativi ma anche i costi di infrastruttura e gli ammortamenti; tale scenario determinerebbe tariffe sensibilmente più elevate delle attuali, la riduzione delle corse delle linee a bassa intensità di domanda ed al contrario un eccesso di offerta sulle direttrici ad elevata intensità di domanda, con risultati opposti rispetto alle esigenze che hanno motivato fino ad oggi l'imposizione di oneri di servizio pubblico (universalità, accessibilità del servizio).

Si valuta pertanto che il ricorso all'affidamento "*in house providing*", nei termini ed alle condizioni previste dall'art. 5, comma 2 del Regolamento comunitario n. 1370/2007, sia il migliore strumento in grado di soddisfare le esigenze sopra indicate.

Il ricorso all'affidamento *in house providing* dei servizi di TPL comporta necessariamente l'applicazione di quanto disposto dall'art. 4 bis del D.L. n.78/2009, convertito con la legge n. 102/2009, che prevede: "*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.*".

Va rilevato che la norma non precisa la base di riferimento per la quantificazione della quota del 10% da aggiudicare con procedura ad evidenza pubblica, se riferita alla quantità di produzione o al valore della stessa.

## **Individuazione del soggetto affidatario in house attraverso la verifica dei requisiti soggettivi e oggettivi**

### **L'Autorità competente all'affidamento**

Il Regolamento comunitario 1370/2007 all'art. 2 definisce:

- b) «*autorità competente*»: un'amministrazione pubblica o un gruppo di amministrazioni pubbliche di uno Stato membro, o di Stati membri, che ha il potere di intervenire nei trasporti pubblici di passeggeri in una zona geografica determinata, o qualsiasi altro organismo investito di tale potere;
- c) «*autorità competente a livello locale*»: qualsiasi autorità competente la cui zona di competenza geografica non è estesa al territorio nazionale;

E' possibile pertanto confermare quanto descritto al precedente paragrafo in tema di competenza nell'espletamento delle procedure di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale, individuando nell'Amministrazione provinciale di Vicenza l'autorità locale competente all'affidamento dei servizi nell'ambito del territorio di propria competenza.

Al successivo art. 5 par 2. il Regolamento assegna all'autorità competente a livello locale la «*facoltà di fornire esse stesse servizi di trasporto pubblico di passeggeri o di procedere all'aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico a un soggetto giuridicamente distinto su cui l'autorità competente a livello locale, o, nel caso di un gruppo di autorità, almeno una di esse, esercita un controllo analogo a quello che esercita sulle proprie strutture.*»

### **L'Operatore interno**

Per poter procedere all'aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico il Regolamento n. 1370/2007, all'art. 2 lett. j, definisce l'Operatore interno «*un soggetto giuridicamente distinto dall'autorità competente, sul quale quest'ultima .....esercita un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi*», a tal fine prendendo in considerazione «*elementi come il livello della sua rappresentanza in seno agli organi di amministrazione, di direzione o vigilanza, le relative disposizioni negli statuti, l'assetto proprietario, l'influenza e il controllo effettivi sulle decisioni strategiche e sulle singole decisioni di gestione...*».

Secondo la giurisprudenza (v. Cons. Stato, Ad. Plen., 3 marzo 2008, n. 1)

«*L'affidamento diretto (in house) di un servizio pubblico viene consentito tutte le volte in cui un ente pubblico decida di affidare la gestione del servizio, al di fuori del sistema della gara, avvalendosi di una società esterna (ossia, soggettivamente separata) che presenti caratteristiche tali da poterla qualificare come una "derivazione", o una "longa manus", dell'ente stesso. Infatti, in ragione del cd. "controllo analogo", che richiede non solo la necessaria partecipazione pubblica totalitaria (posto che la partecipazione, pur minoritaria, di un'impresa privata al capitale di una società, alla quale partecipi anche l'amministrazione aggiudicatrice, esclude in ogni caso che tale amministrazione possa esercitare sulla medesima un controllo analogo a quello che essa svolge sui propri servizi) e la presenza di strumenti di controllo da parte dell'ente più incisivi rispetto a quelli previsti dal diritto civile (non deve essere statutariamente consentito che una quota del capitale sociale, anche minoritaria, possa essere alienata a soggetti privati; il consiglio di amministrazione della società deve essere privo di rilevanti poteri gestionali; all'ente pubblico controllante dev'essere consentito l'esercizio di poteri maggiori rispetto a quelli che il diritto societario riconosce normalmente alla maggioranza sociale; l'impresa non deve acquisire una vocazione commerciale che renda precario il controllo dell'ente pubblico, con la conseguente apertura obbligatoria della società ad altri capitali, fino all'espansione territoriale dell'attività a tutta l'Italia e all'estero; le decisioni più importanti devono essere sottoposte al vaglio preventivo dell'ente affidante) e della cd. "destinazione prevalente dell'attività" (cioè il rapporto di stretta strumentalità fra le attività dell'impresa e le esigenze pubbliche che l'ente controllante è chiamato a soddisfare), l'ente "in house" non può ritenersi terzo rispetto all'amministrazione controllante, ma deve considerarsi come uno dei servizi propri dell'amministrazione stessa.*

### **Individuazione del soggetto affidatario in house (operatore interno)**

L'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale extraurbano sono di competenza della Provincia di Vicenza e attualmente sono affidati nella misura dell'87% a Ferrovie e Tramvie Vicentine spa e, per la restante parte, a 9 aziende pubbliche e private con sede in provincia di

Vicenza (Albero Guido, AIM Mobilità, Bettini Bus sas., Bristol Autoservizi srl, Canil srl, Capozzo srl, Girardi srl, Lorenzi Augusto, Zambon Silla Corrado, Zanconato Enio Aldo);

I servizi di trasporto pubblico locale urbano dei Comuni di Vicenza, Bassano del Grappa, Recoaro, e Valdagno sono affidati a società pubbliche da essi partecipate ed in particolare: quelli di Vicenza ad AIM Mobilità srl, società di proprietà del Comune; quelli di Bassano del Grappa, Recoaro e Valdagno a FTV spa. mentre i servizi urbani di Schio sono affidati ad altra società (CONAM srl);

La Provincia di Vicenza è socia di Società per l'ammodernamento e la gestione delle Ferrovie e Tramvie Vicentine FTV S.p.A., di cui attualmente detiene n. 1.509.239 azioni su complessive 1.545.599, per una quota pari al 97,64% del capitale sociale; la restante parte del capitale sociale è in mano ad altri comuni della Provincia di Vicenza.

Vi sono pertanto i presupposti per affidare "in house" alle Ferrovie e Tramvie Vicentine FTV S.p.A. di Vicenza i servizi extraurbani del Bacino provinciale di Vicenza.

### **Contratto di servizio - Obblighi di servizio pubblico e compensazioni economiche**

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;

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.

L'art. 23 della L.R. 25/1998, richiama in dettaglio gli obblighi di servizio che dovranno essere regolati nel contratto di servizio:

- a) effettuare il servizio come previsto dal contratto
- b) garantire la puntualità, la regolarità e la sicurezza del servizio
- c) utilizzare personale qualificato e materiale idoneo
- d) garantire un servizio di qualità e una adeguata informazione all'utenza
- e) fornire all'ente affidante e alla Regione i dati ritenuti necessari e richiesti dagli enti stessi, utilizzando anche i supporti informatici
- f) adottare la carta dei servizi del settore trasporti

### **Il contratto di servizio per esercizio dei servizi di trasporto pubblico locale della Provincia di Vicenza. Programmi di esercizio**

La produzione delle linee di TPL di competenza è stabilita prendendo a riferimento i programmi annuali di esercizio del 2013 per i servizi di trasporto pubblico locale extraurbani, che dovranno essere riportati nei contratti di servizio e fatte salve le ulteriori variazioni che si dovranno adottare relativamente alla rete dei servizi minimi, ai sensi dell'art. 30 della L.R. 25/1998 a seguito di diversa quantificazione dei livelli di tali servizi stabiliti da Regione Veneto.



Poiché l'art. 4 bis del D.L. n. 78/2009, convertito con la legge n. 102/2009, richiede 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”,* sarà necessaria l'indizione di un'apposita procedura di gara per l'affidamento di tale percentuale minima dei servizi fissata dalla legge.

Il contratto di servizio all'art. 2 stabilisce l'oggetto del contratto, le caratteristiche del servizio e il programma di esercizio da svolgersi nell'ambito dell'unità di rete.

I programmi di esercizio e la relativa quantità di produzione sono descritti in dettaglio nella documentazione presente presso il settore trasporti della Provincia di Vicenza e sono costituiti:

- a) grafo delle reti fornito su cartografia regionale in scala 1:10.000, con l'indicazione di tutte le fermate obbligatorie e delle polimetriche;
- b) elenco delle linee costituenti la rete dei servizi di trasporto pubblico locale, con relativo programma di esercizio, con l'indicazione della loro lunghezza, della loro periodicità, dei relativi orari e fermate obbligatorie e della produzione annua delle stesse, con esclusione dei trasferimenti tecnici, espressa in chilometri per i servizi automobilistici.

I programmi di esercizio, allegati al contratto di servizio, in accordo tra le parti, potranno essere oggetto di ristrutturazione o riduzione nel corso del triennio, in relazione ad intervenute mutate condizioni, tali da non assicurare la completa corrispondenza tra oneri per servizio e risorse disponibili, al netto dei proventi tariffari.

Nell'eventuale aggiornamento dei programmi di esercizio, per il miglioramento quali - quantitativo del servizio, le parti dovranno inoltre tenere conto:

- delle modificazioni rilevate e previste della domanda di servizio;
- dei cambiamenti strutturali e infrastrutturali della viabilità e della mobilità;
- dell'integrazione modale con altri servizi di trasporto pubblico locale;
- dell'andamento del rapporto ricavi/costi;
- dei problemi di inquinamento atmosferico e ambientale del territorio servito.

### **Servizi TPL affidati con procedura di gara ad evidenza pubblica**

Ai sensi dell'art. 4 bis del D.L. n. 78/2009, convertito con la legge n. 102/2009, sarà affidato con procedura concorsuale almeno il 10% dei servizi che saranno individuati nel dettaglio dalla Giunta Provinciale con specifico provvedimento.

Per i servizi riconosciuti come “minimi” ai sensi dell'art. 4, comma 2 lett. a), della L.R. 25/1998, a piena salvaguardia dell'integrazione di questi servizi nella rete del servizio di trasporto pubblico extraurbano, si ritiene che la procedura di gara debba svolgersi secondo la forma dell'affidamento del servizio con un contratto che preveda la compensazione degli obblighi di servizio a mezzo corrispettivo, finanziato con quota parte dei trasferimenti regionali e dei proventi tariffari.

In tal caso, il contratto non assumerà la forma di contratto di concessione di servizi ai sensi delle direttive 2004/17/CE o 2004/18/CE, mancando il diritto di esercitare il servizio, quanto di appalto di servizi, e in quanto tale l'affidamento resta disciplinato non tanto dal Regolamento n. 1370/2007, come espressamente indicato dall'art. 5 paragrafo 1 del medesimo, quanto dalle norme in materia di appalto di servizi nei settori c.d. speciali, di cui alla parte III del D.Lgs. n. 163/2006.

In ogni caso, oltre agli obblighi di servizio pubblico espressamente indicati a suo luogo, sarà previsto l'obbligo di adottare per la vendita e la gestione dei titoli di viaggio il sistema in vigore sulla rete dei servizi di trasporto pubblico della Provincia di Vicenza oggetto di affidamento diretto, al fine di garantire il mantenimento dell'integrazione tariffaria dei servizi, l'obbligo di coordinamento degli orari dei servizi con quelli in vigore sulla rete dei servizi di trasporto pubblico extraurbano oggetto di affidamento diretto.

Il capitolato di gara dovrà prevedere l'utilizzo di autobus messi a disposizione dall'affidatario diretto del servizio a titolo oneroso, regolandone le modalità tecnico economiche, e l'assunzione del personale attualmente destinato ad essi.

Per le modalità di effettuazione delle suddette gare, occorre tenere presente quanto disposto dall'art. 22 comma 1-ter della l.r. n. 25/1998:

*“1 ter. Qualora si verifichi il caso in cui l'ente competente, ai sensi degli articoli 8 e 9, allo svolgimento delle procedure concorsuali, sia proprietario o comproprietario di un'impresa in possesso dei requisiti di cui al precedente comma, o abbia comunque partecipazione, in qualsiasi forma, nella impresa medesima, la competenza allo svolgimento delle procedure concorsuali stesse è attribuita alla Regione. In tal caso la Regione, previo accordo con l'ente competente, provvede allo svolgimento delle procedure concorsuali anche per gli eventuali servizi aggiuntivi.”*

Tale norma poteva ritenersi superata dalla specifica disciplina a favore dell'imparzialità prevista per le commissioni di gara introdotta dal decreto legge 13/08/2011 n. 138 all'art. 4, tuttavia la Corte Costituzionale, con sentenza 17 - 20 luglio 2012, n. 199 (in G.U. 1a s.s. 25/7/2012, n. 30) ha dichiarato “l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4 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, sia nel testo originario che in quello risultante dalle successive modificazioni”.