

tali soggetti al particolare regime – in deroga parziale alle generali norme a tutela della concorrenza – di cui all’art. 106 TFUE.

Infatti, la disposizione comunitaria citata dispone che *“le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l’applicazione di tali norme non osti all’adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell’Unione”*.

Tutto quanto sopra evidenziato trova autorevole affermazione in una rilevante pronuncia con cui il Consiglio di Stato ha chiarito che il servizio TPL si caratterizza per una *“liberalizzazione limitata, soggetta a norme sue proprie e non contempla affatto una liberalizzazione integrale”*. (Cons. Stato - sez. VI 31.05.2017 n. 2626).

Tale orientamento è stato poi ribadito dal Tar Lazio, laddove ha statuito che *“può ritenersi assodato che l’ambito dell’affidamento delle concessioni del servizio di trasporto pubblico locale è contraddistinto da una disciplina speciale di fonte euro-unitaria, caratterizzata da una liberalizzazione non integrale, trattandosi di settore non soggetto per intero al regime della concorrenza. Tale affermazione trova fondamento nell’art. 106, comma 2, TFUE, ai sensi del quale “Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l’applicazione di tali norme non osti all’adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell’Unione”* (cfr. in termini Consiglio di Stato, VI, 31.5.2017, n. 2626)” (cfr. Tar Lazio, Roma, sez. I quater, n. 4975/2020; in termini analoghi Tar Liguria, sez. II, n.753/2019; Tar Lazio, Roma, sez. II, n. 1680/2020).

In virtù del medesimo approccio regolatorio, pertanto, lo stesso legislatore comunitario ha previsto, con il **Reg. (CE) n. 1370/2007**, una specifica disciplina in materia di affidamento dei servizi di trasporto.

L’articolo 4, paragrafo 4, del Regolamento(CE) n. 1370/2007 del Parlamento e del Consiglio Europeo, del 23 ottobre 2007, prevede che, se necessario, tenuto conto delle modalità di ammortamento dei beni, la durata del contratto di servizio pubblico può essere prorogata, al massimo, del 50% se l’operatore del servizio pubblico fornisce beni di entità significativa in rapporto all’insieme dei beni necessari per la fornitura dei servizi di trasporto di passeggeri oggetto del contratto di servizio pubblico e prevalentemente finalizzati ai servizi di trasporto di passeggeri previsti dal contratto;

In particolare, l’art. 5, par. 2, del regolamento prevede quale modalità ordinaria di affidamento in *house providing*.

La disposizione citata, recita: *“A meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale, le autorità competenti a livello locale, si tratti o meno di un’autorità singola o di un gruppo di autorità che forniscono servizi integrati di trasporto pubblico di passeggeri, hanno 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”*.

La qualificazione della modalità di affidamento in house tra quelle espressamente consentite, ed ordinariamente ammesse, è premessa già nei considerata del Regolamento.

Il riferimento è al considerando n. 18 “*Fatte salve le pertinenti disposizioni della legislazione nazionale, ogni autorità locale o, in assenza di questa, ogni autorità nazionale può decidere se fornire essa stessa i servizi pubblici di trasporto di passeggeri nel suo territorio o se affidarli a un operatore interno senza ricorrere a procedure di gara*”.

Tale conclusione è stata confermata anche dal giudice amministrativo il quale ha affermato “*1) che l'affidamento in house costituisce modalità ordinaria e nient'affatto eccezionale di affidamento della concessione dei servizi di TPL; 2) che i presupposti della scelta di tale modulo organizzativo del servizio di T.P.L. consistono esclusivamente nel ricorrere dei requisiti previsti dal citato art. 5.2 del Regolamento n. 1370/2007, senza alcun onere motivazionale “rinforzato” circa le ragioni del mancato ricorso al mercato; 3) che la decisione di avvalersi della forma di gestione in house costituisce il frutto di una scelta ampiamente discrezionale, sindacabile dal giudice amministrativo soltanto laddove sia inficiata da un travisamento dei due sopra citati presupposti di fatto, e/o da manifesta illogicità*”. (cfr. Tar Lazio, Roma, sez. I quater, n. 4975/2020; in termini analoghi Tar Liguria, sez. II, n.753/2019; Tar Lazio, Roma, sez. II, n. 1680/2020)

Pertanto, qualora decida di aggiudicare *in house* il servizio di trasporto pubblico locale, l'autorità competente è tenuta a verificare la sussistenza delle condizioni previste dal richiamato paragrafo 2, vale a dire l'effettivo controllo dell'autorità sul gestore del servizio, analogo a quello esercitabile sui propri organi e la destinazione prevalente a favore dell'autorità controllante delle attività svolte. Con riferimento al controllo analogo, il regolamento positivizza gli indici che devono essere presi in considerazione al fine di determinare se sussista detto requisito. In tal senso, la disposizione indica come significativi alcuni indici elaborati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, tra cui il livello di rappresentanza in seno agli organi d'amministrazione, di direzione o vigilanza, le disposizioni degli statuti, l'assetto proprietario, l'influenza e il controllo effettivo sulle decisioni strategiche e sulle singole decisioni di gestione. Allo stesso tempo l'operatore in house deve esercitare le proprie attività nel territorio di competenza dell'autorità competente, risultando limitata l'attività *extra moenia*.

La normativa nazionale

Il legislatore interno all'art. 61 della L. 99/2009 ha proceduto all'armonizzazione dell'ordinamento nazionale con quello comunitario, consentendo alle autorità competenti di avvalersi delle previsioni di cui all'articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 e 6, del regolamento (CE) n. 1370/2007, anche in deroga alla disciplina di settore nazionale.

Il decreto legge 27 gennaio 2022, n.4, convertito con legge 28 marzo 2022, n. 25 all'articolo 24, paragrafo 5-bis, al fine di sostenere gli operatori del settore del trasporto pubblico locale e regionale e di mitigare gli effetti negativi derivanti dalle misure di prevenzione e contenimento adottate per l'emergenza epidemiologica da COVID-19 nonché al fine di sostenere gli investimenti, prevede:

- che le autorità competenti possono applicare l'articolo 4, paragrafo 4, del Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, anche nel caso in cui il gestore dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale si vincoli ad effettuare, in autofinanziamento anche parziale e sulla base di un piano economico-finanziario rispettoso delle disposizioni e delle misure regolatorie vigenti, significativi investimenti, anche in esecuzione o ad integrazione degli interventi afferenti al Piano nazionale di ripresa e resilienza o di altri strumenti finanziari, orientati alla sostenibilità ambientale e al miglioramento dei servizi di trasporto dei passeggeri, aventi un periodo di ammortamento superiore rispetto alla scadenza dell'affidamento;

- che, in tale ipotesi, si ritiene necessaria la proroga di cui al suddetto articolo 4, paragrafo 4, che non può in ogni caso superare il termine del **31 dicembre 2026**, e ai fini del calcolo si tiene conto della durata complessiva dell'affidamento, cumulativa anche di tutti i provvedimenti adottati in conformità al predetto regolamento;

Anche il d.lgs. 201/2022, in relazione alle decisioni di avviare procedure di affidamento di servizi pubblico locali assunte posteriormente al 31.12.2023, ha confermato l'individuazione, tra quelle ordinariamente esperibili, dell'*in house providing* e, inoltre, per il TPL ribadisce la valenza delle previsioni del Diritto UE e delle modalità di affidamento in esso previste (come visto in precedenza, disciplinate all'art. 5, Reg. 1370/2007).

La normativa regionale

In materia di affidamento dei servizi di TPL la Regione Calabria ha proceduto:

- con D.G.R. n. 454 del 07/07/2008 – in attuazione dell' art. 3 della L.R. n.18/2006 che ha previsto l'affidamento in concessione dei servizi di trasporto pubblico su strada ai nuovi soggetti nella stessa norma indicati – è stato approvato lo schema di contratto di servizio, successivamente sottoscritto con gli operatori;
- i servizi di trasporto pubblico locale su strada conseguentemente sono affidati dal 2008 alle società consortili costituite ai sensi delle disposizioni normative sopracitate;
- con atti contrattuali stipulati nel luglio 2013 (approvati con D.G.R. n.229/2013) è stato disciplinato l'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale sino al 30.09.2013;
- con atti contrattuali stipulati nel marzo 2014 (approvati con D.G.R. n. 468/2013) è stata rideterminata la durata del contratto sino al 31.12.2015 e integrata la relativa disciplina;
- successivamente all'entrata in vigore della Legge Regionale 31 dicembre 2015, n.35 sono state disposte più proroghe contrattuali per il completamento dell'iter di pianificazione e programmazione del trasporto pubblico locale,
- con decreto dirigenziale n. 5300 del 14/04/2023, assunto il 31/03/2023, è stato disposto un nuovo provvedimento di emergenza ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 5 del Regolamento (CE) n.1370/2007, relativo ai servizi di trasporto pubblico locale su strada, consensualmente concordato fra l'Amministrazione regionale e le sei società consortili affidatarie degli stessi servizi, alle medesime condizioni contrattuali di cui al decreto dirigenziale n. 17136 del 31/12/2019, fino al 30/06/2023, con eventualmente opzione fino al 31/12/2023.
- Con il decreto dirigenziale n. 20372 del 29/12/2023 avente ad oggetto "Contratti di servizio di trasporto pubblico su strada. Proroga ai sensi dell'articolo 4 del Regolamento (CE) n.1370/2007 del Parlamento e del Consiglio Europeo, del 23 ottobre 2007, e dell'articolo 24 del decreto legge 27 gennaio 2022, n. 4, convertito con legge 28 marzo 2022, n. 25" **vengono prorogati i contratti di servizio di trasporto pubblico locale alle sei Società Consortili attualmente affidatarie fino al 31/12/2026;**

In conclusione, l'affidamento "*in house providing*" costituisce una delle normali forme organizzative dei medesimi, con la conseguenza che la decisione di un Ente in ordine alla concreta gestione dei servizi di trasporto pubblico locale, ivi compresa quella di avvalersi dell'affidamento *in house* – a condizione che ne ricorrano tutti i requisiti sopra elencati - costituisce il frutto di una scelta ampiamente discrezionale, che deve essere certamente motivata circa le ragioni di fatto e di convenienza che la giustificano (in questo senso, *ex plurimis* Consiglio di Stato, Sezione V, 22 gennaio 2015, n. 257; Consiglio di Stato, Sezione V, 10 settembre 2014, n. 4599).

Dunque, nell'ambito dei modelli di gestione dei servizi pubblici locali, l'istituto dell'affidamento *in house* costituisce modalità ordinaria di affidamento, sempre che ricorrano le condizioni che sono state individuate tanto dal legislatore comunitario, quanto da quello nazionale.

La forma di affidamento prescelta è pertanto conforme al quadro normativo comunitario, nazionale e regionale, che, anche per come interpretati dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale, consentono ad un'Autorità competente di procedere all'aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico di trasporto a un soggetto giuridicamente distinto, solo se questa eserciti sullo stesso un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi e agisca prevalentemente nell'ambito dei compiti ad esso affidati.

A.M.C. S.p.A. quale ente affidatario in house

A.M.C. S.p.A. è una società di capitali a totale partecipazione pubblica di proprietà del Comune di Catanzaro, sottoposta a "controllo analogo" dell'amministrazione comunale.

Sussistono, dunque, tutte le condizioni indicate dalla normativa europea e nazionale per procedere all'affidamento *in house*, in quanto:

- A.M.C. è una società interamente controllata dal Comune di Catanzaro;
- Il Comune è in grado, in forza delle previsioni statutarie indicate, di esercitare un'influenza determinante sulle principali decisioni strategiche e gestionali della società;
- A.M.C. esercita le proprie attività, in misura pressoché integrale e comunque certamente superiore all'80% del fatturato, nei confronti del Comune di Catanzaro.

Le motivazioni che assistono la scelta della modalità di affidamento

In considerazione degli obiettivi strategici che l'ente affidante intende perseguire, l'affidamento diretto *in house* providing a una società soggetta al controllo analogo dell'amministrazione è modello che risponde pienamente alla realtà locale, alle esigenze di mobilità del territorio di riferimento e agli obiettivi di politica della mobilità sopra descritti. In primo luogo, occorre rimarcare che A.M.C. è gestore della mobilità nella città di Catanzaro da decenni, e pertanto ha sviluppato e possiede un consolidato know how in materia di mobilità urbana applicata al particolare territorio urbano di Catanzaro ed alle esigenze di quella collettività.

L'amministrazione comunale ritiene quindi di attribuire particolare rilievo all'autoproduzione del servizio di TPL urbano, infatti, tale modalità di gestione, in combinato con il know how maturato in decenni dalla predetta azienda, permette di intercettare più efficacemente la domanda attuale e potenziale dell'utenza cittadina e rispondere adeguatamente alle mutevoli esigenze della stessa, proprio in virtù della consolidata conoscenza del territorio e delle abitudini dell'utenza, contemperando in pieno, da un lato, le esigenze sociali di accesso al servizio (ad esempio: servizi speciali, collegamenti a bassa frequenza, modifiche temporanee al programma etc.) dall'altro quelle di eco-sostenibilità del servizio stesso; possibilità che, in presenza di un gestore terzo ed esterno al perimetro dell'amministrazione, e quindi avente obiettivi economici e di profitto per forza di cose non coincidenti con quelli comunali, potrebbe essere di più ardua attuazione.

L'affidamento in house e le economie di processo derivanti dall'avvenuta progettazione della rete dei servizi

Tale know how conseguito dal gestore, infatti, ha consentito alle strutture dell'amministrazione comunale di poter beneficiare – senza ulteriori oneri per l'erario pubblico - dell'apporto del gestore nella definizione del nuovo programma di esercizio del servizio, attraverso analisi, sperimentazioni e simulazioni nella definizione della rete dei servizi e delle relative ripercussioni di carattere

economico finanziario; in tale veste, A.M.C. è divenuto un braccio operativo dell'amministrazione al fine di definire i fabbisogni di mobilità pubblica e tradurre in azioni e leve operative e progettuali gli obiettivi del Comune di Catanzaro.

L'affidamento in house al gestore A.M.C. consente di proseguire il percorso di efficientamento e sviluppo del servizio pianificato dall'amministrazione, nell'ambito di processi aziendali già esistenti e dunque idonei a perseguire i contenuti nel piano di mobilità. Per converso, l'affidamento ad un soggetto terzo comporterebbe un necessario esame delle modalità attuative del predetto piano di gestione della mobilità e le esigenze organizzative, che contemplerebbero le legittime aspettative di profitto del gestore in contrapposizione con l'interesse della collettività ad ottenere servizi di maggiore quantità e qualità.

L'affidamento in house, quale strumento di attuazione delle politiche di mobilità integrata TPL e sosta tariffata

Sotto ulteriore e concorrente profilo si rammenta, altresì, che A.M.C. è affidataria dal 1999 del servizio di gestione della sosta tariffata.

Nel corso degli anni, il servizio di sosta è diventato complementare al TPL.

E' noto, infatti, che le azioni endogene alla gestione del servizio di trasporto, seppure e per quanto efficaci, scontano gli effetti della nota rigidità della domanda di trasporto, soggetta in modo rilevante al condizionamento di fattori esterni alla gestione, primo fra tutti, la facilità di utilizzo del mezzo privato.

L'Amministrazione e l'A.M.C. hanno messo in atto una strategia di mobilità integrata, che mira ad efficientare e sviluppare l'intermodalità dei servizi di TPL e sosta.

La strategia che si è inteso perseguire nell'ambito della sosta è quella di ottimizzare la sosta tariffata, contestualmente sviluppando l'intermodalità con il trasporto pubblico locale.

Durata e tipologia del contratto di servizio

Il contratto di servizio in house providing avrà **durata pari a 3 (tre) anni (2024-2025-2026)**, considerato che la Regione Calabria ha adottato il decreto dirigenziale n. 20372 del 29/12/2023 avente ad oggetto "*Contratti di servizio di trasporto pubblico su strada. Proroga ai sensi dell'articolo 4 del Regolamento (CE) n.1370/2007 del Parlamento e del Consiglio Europeo, del 23 ottobre 2007, e dell'articolo 24 del decreto legge 27 gennaio 2022, n. 4, convertito con legge 28 marzo 2022, n. 25*" con il quale vengono prorogati i contratti di servizio di trasporto pubblico locale alle sei Società Consortili attualmente affidatarie **fino al 31/12/2026**, tra le quali la Società Consortile a responsabilità limitata Consorzio Meridionale Trasporti (CO.ME.TRA.), alla quale l'A.M.C. Spa aderisce;

E' pertanto possibile procedere all'affidamento diretto del servizio *in house* del trasporto pubblico di passeggeri, con contratto di servizio pubblico alla Società A.M.C. Spa, soggetto giuridicamente distinto su cui l'Amministrazione Comunale esercita un controllo analogo a quello che esercita sulle proprie strutture, atteso altresì che i servizi minimi qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini – i cui costi sono a carico del bilancio delle Regioni – sono definiti dalla Regione, tenendo conto dell'integrazione tra le reti di trasporto, del pendolarismo scolastico e lavorativo, della fruibilità dei servizi da parte degli utenti per l'accesso ai servizi amministrativi, socio sanitari e culturali, delle esigenze di riduzione della congestione e dell'inquinamento.

Gli Enti Locali istituiscono, d'intesa con la Regione, servizi aggiuntivi a quelli minimi da essa definiti, con oneri a carico dei bilanci degli enti medesimi, rispondendo alla domanda di mobilità ed offrendo alla cittadinanza i servizi di cui al Programma d'Esercizio predisposto dall'A.M.C.

Il corrispettivo a carico dell'Amministrazione Comunale per l'esercizio del trasporto pubblico locale come programmato, non subisce variazioni economico-finanziarie rispetto ai precedenti affidamenti e si attesta ad € 503.015,00 annuali, IVA 10% compresa.

Obblighi di servizio pubblico e universale

L'obbligo di servizio pubblico è 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.

Nel sistema del Regolamento europeo 1370/2007, in presenza di obblighi di servizio pubblico l'autorità competente può dunque accordare l'attribuzione di diritti di esclusiva.

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico, può affermarsi che la loro funzione è quella di garantire che i servizi di trasporto pubblico siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a tariffe accessibili a prescindere dal grado di redditività economica degli utenti (parità ed universalità).

Il necessario rispetto del programma di esercizio, a prescindere dalla remuneratività delle corse, nonché l'adeguamento agli standard qualitativi espressamente specificati nel contratto, assoggetta l'operatore di servizio ad obblighi di servizio pubblico, nella specie degli "obblighi di esercizio".

Il gestore, infatti, non può scegliere se effettuare o meno una corsa in funzione della redditività della medesima, ma è comunque onerato di svolgere la prestazione prefissata.

Il servizio affidato, inoltre, è un servizio pubblico su itinerari e fermate predeterminati e con offerta indifferenziata al pubblico; ne consegue che l'operatore di servizio non può rifiutare la prestazione di trasporto passeggeri alle condizioni predeterminate nel programma di esercizio ed è pertanto assoggettato ad obblighi di servizio pubblico, nella specie degli "obblighi di trasporto".

Per quel che concerne l'alea derivante dall'andamento dei ricavi del traffico e dalla domanda di trasporto servita, la stessa resta a carico del gestore.

In particolare, il corrispettivo riconosciuto tiene conto dei costi sostenuti nell'assolvimento dei sopra citati obblighi di servizio pubblico.

Lo scrivente Dirigente ha incontrato l'Amministratore Delegato della Società A.M.C. Spa e si è concordato di avviare sistematicamente con il management un confronto per ottimizzare e razionalizzare il servizio del trasporto pubblico locale, puntando su un miglioramento degli standard qualitativi.

Si attuerà una sinergia con la Polizia Locale anche al fine di monitorare eventuali criticità sui tempi di transito degli autobus per prevenire e comunque ridurre ritardi di percorrenza delle corse.

IL COMANDANTE
Dott. Vincenzo Ruocco