



**AFFIDAMENTO IN HOUSE PROVIDING DEL SERVIZIO DI TRASPORTO SCOLASTICO
ALLA SOCIETA' ATAM SPA**

**RELAZIONE A SUPPORTO MOTIVAZIONALE DELLA DELIBERA DI AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO IN
OGGETTO**

ai sensi dell'art. 14 del Decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201

MOTIVAZIONE QUALIFICATA E RAFFORZATA

ai sensi dell'art. 17 del Decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Servizio di trasporto scolastico comunale per gli alunni della scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado e il servizio di accompagnamento sugli scuolabus residenti nel Comune di Reggio Calabria
Ente affidante	Comune di Reggio Calabria
Tipo di affidamento	Concessione/Appalto
Modalità di affidamento	Affidamento <i>in house</i> (D.lgs. 201/2022 art. 14 comma 1 lettera c e art. 7 D.lgs. 36 del 2023)
Durata del contratto	Anno scolastico 2025/2026 con opzione di proroga per un ulteriore anno
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	territorio del Comune di Reggio Calabria
Valore contratto	€ 1.098.565,45/annuo, al netto dell'IVA,





CONTESTO GIURIDICO E INDICATORI DI RIFERIMENTO

1. Normativa di riferimento

Principali disposizioni comunitarie e nazionali sui servizi pubblici locali;

- Libro Verde sui servizi di interesse economico generale - COM (2003) 270
- Principio di concorrenza (richiamato dalla Corte Costituzionale nella sentenza 199/2012) - Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 106;
- Direttiva sull'aggiudicazione dei contratti di concessione - Dir. 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio 26 febbraio 2014;
- Direttiva 2014/24/UE - Appalti pubblici tra enti nell'ambito del settore pubblico;
- Direttiva 2014/25/UE - Appalti tra amministrazioni aggiudicatrici.

Organizzazione e affidamento dei servizi pubblici di rilevanza economica (normativa nazionale trasversale)

- Funzioni fondamentali dei Comuni - Decreto Legge 31 maggio 2010 n. 78, art. 14 comma 27;
- Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica – Decreto Legislativo 23 dicembre 2022 n. 201
- Codice dei contratti pubblici - D. Lgs. n. 36/2023;

Normativa nazionale settoriale del servizio di trasporto scolastico

- D. Lgs. 30 aprile 1992 n. 285 e ss.mm.ii. (Codice della strada);
- Decreto Ministeriale 31 gennaio 1997 e Circolare Ministero dei Trasporti 11 marzo 1997, n.23;
- D.M. 20/12/1991 n. 448;
- Circolare Ministero Infrastrutture e Trasporti n. 2 del 02/12/2011;
- Art.1 commi 180 e 181 della Legge 13 luglio 2015, n. 107 Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti;
- Art. 5 del Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 63 “Effettività del diritto allo studio attraverso la definizione delle prestazioni, in relazione ai servizi alla persona, con particolare riferimento alle condizioni di disagio e ai servizi strumentali, nonché potenziamento della carta dello studente, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera f), della legge 13 luglio 2015, n. 107;
- D.P.C.M. 11 luglio 2018 “Individuazione delle categorie merceologiche, ai sensi dell'articolo 9, comma 3, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2014, n. 89”;
- Art. 3 del Decreto Legge 29 ottobre 2019, n. 126 convertito con modifiche dalla Legge 20 dicembre 2019, n. 159 recante: “Misure di straordinaria necessità ed urgenza in materia di reclutamento del personale scolastico e degli enti di ricerca e di abilitazione dei docenti”;
- Legge 104/1992 “Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate”.

Normativa regionale settoriale del servizio di trasporto scolastico

- Artt. 4, 5 e 6 Legge Regionale 8 Maggio 1985, N. 27 “Norme per l'attuazione del diritto allo studio”;
- articolo 139, Decreto Legislativo 112/1998;
- Legge Regionale 7 agosto 1999, n. 23, “Norme per il Trasporto pubblico locale”.

1.1. Contesto giuridico

Il Decreto Legislativo 23/12/2022 n. 201 “Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica” (pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 304 del 30 dicembre 2022 in vigore dal 31 dicembre 2022), all'articolo 14. “Scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale” commi 2 e 3, prevede:

2. Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati. Nella

valutazione di cui al presente comma, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30.

3. Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, in un'apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni. All'articolo 31 prevede inoltre che "Al fine di rafforzare la trasparenza e la comprensibilità degli atti e dei dati concernenti l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, gli enti locali redigono la deliberazione di cui all'articolo 10, comma 5, la relazione di cui all'articolo 14, comma 3, la deliberazione di cui all'articolo 17, comma 2 e la relazione di cui all'articolo 30, comma 2, tenendo conto degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9." disponendo che gli atti di cui sopra e il contratto di servizio siano pubblicati senza indugio sul sito istituzionale dell'ente affidante e trasmessi contestualmente all'Anac (Autorità nazionale anticorruzione).

Ulteriore fonte normativa è il nuovo Codice dei Contratti Pubblici che, recependo i presupposti elaborati nel corso degli anni dalla giurisprudenza comunitaria in materia di affidamenti diretti e i principi contenuti nelle Direttive del 2014, nonché il dettato del vecchio codice, disciplina tutti i presupposti per gli affidamenti in house.

In particolare il D.lgs 36/2023, all'art. 7 comma 2 prevede che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti:

- possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3 (principio del risultato, principio della fiducia, principio dell'accesso al mercato);
- adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento;

e razionale impiego di risorse pubbliche. In caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici e che l'affidamento in house di servizi di interesse economico generale di livello locale è disciplinato dal decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201.

Il quadro normativo relativo agli affidamenti in house è poi completato, come altresì specificato dal c. 1 dell'art. 17 del nuovo Codice, dalla previsione dei requisiti soggettivi che devono possedere le società affidatarie, disciplinati dagli art. 4 e 16 del D. Lgs. 175/2016 (Testo unico sulle società a partecipazione pubblica).

Relativamente al servizio di trasporto pubblico locale il Consiglio di Stato, con sentenza 1671 del 20.2.2024 ha espresso il principio di diritto secondo cui la modalità ordinaria di gestione del trasporto pubblico locale è l'affidamento in house. Tale regola si desume dall'interpretazione del regolamento comunitario n. 1370 del 2007 secondo cui, salvo che non sia vietato dalla legislazione nazionale, le autorità competenti a livello locale.

1.2. Indicatori di riferimento e schemi di atto

Gli schemi di atto pubblicati sul portale ANAC — Autorità Nazionale Anticorruzione ex art. 8 del D.Lgs. 201/2022 applicabili al servizio in oggetto sono i seguenti:

- la deliberazione di istituzione del servizio pubblico locale (art.10 c.5) — NON APPLICABILE;
- la relazione contenente la valutazione finalizzata alla scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale (art.14 c.3) — APPLICABILE;
- la deliberazione di affidamento del servizio a società in house (art.17 c.2) per affidamenti sopra soglia del servizio pubblico locale, compresi quelli nei settori del trasporto pubblico locale e dei servizi di distribuzione di energia elettrica e gas naturale - APPLICABILE;
- contratto di servizio sottoscritto dalle parti (art.31 c.2) — APPLICABILE;
- la relazione periodica contenente le verifiche periodiche sulla situazione gestionale (art.30 c.2) APPLICABILE

MODALITÀ E REQUISITI PER L'AFFIDAMENTO IN HOUSE

1. Contesto normativo

Attualmente le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica offerte dal contesto normativo comunitario (e anche nazionale) sono:

- appalti e concessioni, mediante mercato, ossia individuando all'esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario ;
- partenariato pubblico – privato, ossia per mezzo di una società mista quindi con una gara a doppio oggetto per la scelta del socio e per la gestione del servizio;
- affidamento diretto, in house, senza previa gara ad un soggetto diverso dall'ente ma che ne costituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo.

L'affidamento in house in particolare è una modalità di gestione del servizio pubblico locale di rilevanza economica per mezzo della quale la pubblica amministrazione acquisisce i servizi attingendo all'interno della propria compagine organizzativa senza ricorrere a terzi tramite gara e dunque al mercato.

Negli ultimi anni numerosi interventi normativi hanno investito la disciplina dei “servizi pubblici locali a rilevanza economica”, che si sono sostanzialmente stabilizzati con la Sentenza Corte Costituzionale 20 luglio 2012, n. 199, alla quale si è conformata la giurisprudenza successiva, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, del D.L. n. 138/11, come convertito con Legge n. 144/11, affermando che i “servizi pubblici locali di rilevanza economica” possono essere gestiti indifferenteemente mediante il mercato (ossia individuando all'esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario) ovvero attraverso il c.d. “partenariato pubblico privato” (ossia per mezzo di una Società mista e quindi con una “gara a doppio oggetto” per la scelta del socio o poi per la gestione del servizio), ovvero attraverso l'affidamento diretto “in house”, senza previa gara, ad un soggetto che solo formalmente è diverso dall'ente, ma che ne sostituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo, ricorrendo in capo a quest'ultimo i requisiti della totale partecipazione pubblica, del controllo (sulla Società affidataria) analogo (a quello che l'Ente affidante esercita sui propri servizi) e della realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della sua attività con l'Ente o gli Enti che la controllano. L'affidamento diretto “in house” costituisce quindi una delle forme di gestione dei “servizi pubblici locali”, con la conseguenza che la decisione di un Ente in ordine alla concreta gestione dei “servizi pubblici locali”, ivi compresa quella di avvalersi dell'affidamento diretto in house” (sempre che ne ricorrano tutti i requisiti delineatisi per effetto della normativa comunitaria e della relativa giurisprudenza), costituisce frutto di una scelta che deve essere adeguatamente motivata circa le ragioni di fatto e di convenienza che la giustificano vale a dire:

- valutazione comparativa di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti
- individuazione del modello più efficiente ed economico
- adeguata istruttoria e motivazione

La nozione di “in house providing” individua una forma di delegazione interorganica, con cui una persona giuridica di diritto privato o pubblico agisce come un organo dell'Amministrazione comunale; le condizioni idonee a determinare tale condizione sono:

- partecipazione pubblica nella persona giuridica controllata non deve esserci 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;
- “controllo analogo” l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
- destinazione prevalente dell'attività a favore dell'Ente affidante 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.

Rispetto a quanto sopra, conseguono i seguenti principi fondamentali:

- l'affidamento diretto di un “servizio pubblico” è consentito allorché l'Ente pubblico decide 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”;

- in questa prospettiva, “l’espressione “in house” indica una gestione in qualche modo riconducibile allo stesso Ente affidante o alle sue articolazioni.

Le Direttive 26 febbraio 2014 nn. 24/2014/Ue e 23/2014/Ue (rispettivamente “sugli appalti” e “sull’aggiudicazione dei contratti di concessione”) sono state pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale dell’UE il 28 marzo 2014 e sono entrate in vigore il 17 aprile 2014. Gli Stati membri erano tenuti a recepirle entro il termine del 17 aprile 2016. Va sottolineato come la Direttiva 2014/24/UE ricorda che “nessuna disposizione “obbliga gli Stati Membri ad attivare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici ai sensi della predetta direttiva”.

Dalla lettura del Paragrafo 1, sia dell’art. 12 della Direttiva “sugli appalti”, sia dell’art. 17 della Direttiva “sull’aggiudicazione dei contratti di concessione”, si evince che affinché una persona giuridica (di diritto pubblico o di diritto privato) possa ricevere in affidamento diretto - cioè senza gara ad evidenza pubblica - la gestione di un servizio pubblico locale (o anche strumentale) da un’Amministrazione aggiudicatrice, occorre che quest’ultima eserciti sulla prima entità un controllo analogo a quello che svolge sui propri servizi. Inoltre, i compiti affidati senza gara alla persona giuridica devono coprire almeno l’80% delle sue attività. Altra condizione richiesta per evitare l’applicazione delle regole concorrenziali è quella per cui nella persona giuridica affidataria non vi deve essere “... alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazioni di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali in conformità dei trattati, che non esercitano un’influenza determinante sulla persona giuridica controllata”.

L’ordinamento italiano le ha recepite nel “Codice degli Appalti”, prima con il D.Lgs. n. 50/2016 ed attualmente con il Dlgs 36/2023 e ss.mm.ii.

L’art. 7 comma 2 del Dlgs 36/2023 prevede che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3 (principio del risultato, principio della fiducia, principio dell’accesso al mercato). Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche. In caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici e che l’affidamento in house di servizi di interesse economico generale di livello locale è disciplinato dal decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201.

Il D.lgs. 201 del 2022 prevede che è fatto obbligo agli enti locali che hanno istituito il servizio pubblico locale procedere a presentare , prima dell’avvio della procedura di affidamento del servizio, relazione sulla sussistenza dei requisiti previsti dal diritto europeo per la forma di affidamento prescelta, illustrati gli obblighi di servizio pubblico, le eventuali compensazioni economiche e i relativi criteri di calcolo (articolo 14 comma 3) e l’art. 17 del medesimo decreto va a definire le modalità dell’affidamento in house come già dettagliatamente illustrato nella presente relazione che qui integralmente si richiama.

La deliberazione di affidamento del servizio, se di importo superiore alla soglia, deve motivare i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all’impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell’ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house” (articolo 17, comma 2).

Per quanto attiene la definizione di Società “in house”, è rilevante, inoltre, quanto disposto dall’art. 16 del D.Lgs. 175/2017 “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”, in attuazione dell’art. 18 della Legge n. 124/15 (C.d. “Legge Madia”). Letteralmente, il comma 1 dell’art. 16, riprende le definizioni di cui alle Direttive comunitarie citate, stabilendo che “nelle Società a controllo pubblico titolari di contratti pubblici ricevuti in affidamento diretto, sulle quali l’Amministrazione pubblica o le Amministrazioni pubbliche esercitano un ‘controllo analogo’ a quello esercitato sui propri servizi, non vi è partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prevista da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l’esercizio di un’influenza determinante sulla Società controllata”. Il nuovo Codice dei contratti pubblici (D. Lgs. 36/2023) non riprende i contenuti dell’art. 5 del D. Lgs. 50/2016 in merito alla definizione dei requisiti dell’in house providing, ma si può comunque ritenere che la specificazione contenuta alla lett. c) del c. 1 dell’art. 14 del D. Lgs. 36/2023 per cui si può ricorrere all’affidamento a società in house “nei limiti fissati dal diritto dell’Unione europea” garantisca la continuità con le condizioni previste dal vecchio Codice.

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO UNIVERSALE

1. Il concetto di servizio pubblico

Prima di descrivere nel dettaglio l'organizzazione del servizio di trasporto pubblico locale scolastico è opportuno analizzare il concetto di servizio pubblico. Per quanto concerne il settore effettivo di applicazione dell'art. 10 del D.Lgs. 201/2022 necessita prima di tutto spiegare la nozione di "servizio pubblico locale a rilevanza economica".

L'art. 3 del D.Lgs. 201/2022 Principi generali del servizio pubblico locale" si limita a statuire che "I servizi di interesse economico generale di livello locale rispondono alle esigenze delle comunità di riferimento e alla soddisfazione dei bisogni dei cittadini e degli utenti, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità"

Già l'art. 112 del D. Lgs. n. 267/00 (Tuel), abrogato dal richiamato D.Lgs. 201/2022 denominato "Servizi pubblici locali", si limitava a statuire che i "servizi pubblici locali" debbano avere "per oggetto produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali". La giurisprudenza ha affermato che il "servizio pubblico" è quello che permette al Comune di conseguire fini sociali e di promuovere lo sviluppo economico civile della comunità locale ai sensi dell'art. 112 del Tuel, in quanto preordinato a soddisfare i bisogni della cittadinanza indifferenziata. In merito al concetto di "servizio pubblico locale", la giurisprudenza ha precisato quanto segue:

- risulta fondato su alcuni elementi quali l'organizzazione dell'attività volta a soddisfare in modo diretto esigenze proprie di una platea indifferenziata di fruitori, l'imposizione a carico del gestore ad una serie di obblighi, tra i quali quelli di esercizio e tariffari, volti a uniformare l'espletamento dell'attività a regole di regolarità, capacità tecnico- professionale e qualità;
- poiché persegue scopi sociali e di sviluppo economico della comunità, è rivolto al soddisfacimento diretto di necessità collettive della stessa con effetto generalizzato sul suo assetto socio-economico;
- riguarda di conseguenza un'utenza indifferenziata, anche se sia fruibile individualmente, ed è sottoposto a obblighi di esercizio imposti dall'ente pubblico affinché gli scopi suddetti siano garantiti (in questo senso, Sentenza Consiglio di Stato, Sezione VI, 22 novembre 2013, n. 5532). Il D.L. n. 269/03, convertito nella Legge n. 350/03, ha modificato gli artt. 113 e 113bis (di cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale con Sentenza Corte Costituzionale n. 272/04) del Tuel, distinguendo fra "servizi aventi rilevanza economica" e "servizi privi di tale rilevanza".

Anche in questo caso, la mancanza di una norma che ne individui espressamente la nozione precisa, impone di ricorrere alle definizioni che ne hanno dato la dottrina e la giurisprudenza.

In primo luogo, è necessario riferirsi al Libro Verde sui servizi di interesse generale" presentato il 21 maggio 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 n. 18/01), sia secondo la Corte Costituzionale (Sentenza n. 272/04), 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.

La differenza fra tipologie di "servizi pubblici" attiene all'impatto che l'attività può avere sull'assetto della concorrenza ed ai suoi caratteri di redditività (Sentenza Tar Puglia, Bari 12 aprile 2006, n. 1318).

Deve, pertanto, ritenersi di rilevanza economica il servizio che si innesta in un settore per il quale esiste, quantomeno potenzialmente, una redditività e quindi una competizione sul mercato, ancorché siano previste forme di finanziamento pubblico, più o meno ampie, dell'attività in questione.

La distinzione tra il carattere della rilevanza economica o meno del "servizio pubblico" non è dato né dalla natura dell'attività, né dal suo oggetto, ma piuttosto dalla modalità di gestione che ne determina l'indice di economicità.

Ai fini della qualificazione di un "servizio pubblico locale" sotto il profilo della rilevanza economica, non importa la valutazione fornita dalla P.A., ma occorre verificare in concreto se l'attività da espletare presenti o meno il connotato della redditività, anche solo in via potenziale (Sentenza Consiglio di Stato, Sezione V, 27 agosto 2009, n. 5097) Con l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri del D.Lgs. recante il T.U. sui servizi pubblici locali di interesse economico generale (Riforma Madia), , si è pervenuti al termine di una lunga fase di incertezza e di instabilità che ha caratterizzato l'assetto normativo.

Il dlgs 201 del 2022 configura come una stabilizzazione in forma organica delle disposizioni in essere, in particolare di quelle intervenute a seguito dell'emanazione delle Direttive Europee (n. 23 e 24 del 2014) sia del varo del codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016 e ss.mm.ii. prima ed il dlgs 36 del 2023 dopo) sia di una serie di disposizioni sul tema contenute nelle leggi di stabilità 2014 e 2015 (L. 147/2013 e L. 190/2014).

Chiarito cosa si intenda per servizio pubblico si può definire il trasporto pubblico, che non è altro l'insieme dei mezzi di trasporto e delle modalità organizzative che permettono ai cittadini di esercitare il proprio diritto alla mobilità servendosi di mezzi non di proprietà (appartenenti invece alla categoria del trasporto privato). Tale servizio può essere realizzato con svariati mezzi di trasporto.

2. La gestione delle flotte di veicoli per il trasporto pubblico locale

L'utilizzo e la gestione di un sistema di trasporto pubblico soddisfa i bisogni della collettività (e del cittadino in quanto singolo) per diverse ragioni. Sicuramente produce una riduzione dei costi del viaggio, una limitazione dell'inquinamento atmosferico ed acustico, diminuisce la congestione dovuta all'utilizzo dei mezzi di trasporto individuali e soprattutto garantisce la mobilità anche a chi non possiede un mezzo privato. Definito cosa si intenda per trasporto pubblico deve scendersi al dettaglio delle caratteristiche del trasporto pubblico locale. Con tale termine non si intende altro che la sottocategoria del trasporto pubblico che si occupa di consentire l'effettuazione di piccoli viaggi (pendolarismo) come quelli casa-scuola, casalavoro, in cui vanno ricomprese pertanto tutte le diverse modalità di trasporto pubblico (autobus, filobus, metropolitana, tram, treno) che permettono l'esercizio del diritto alla mobilità dei cittadini su scala locale (urbana, provinciale e regionale) e sovra locale. A favore del TPL giocano sicuramente la concorrenzialità rispetto al trasporto privato, la capillare presenza sul territorio, la convenienza economica, la sicurezza (meno incidenti), la velocità commerciale (nel caso di trasporto su ferro).

3. Servizio comunale di trasporto scolastico: natura e caratteristiche

Proseguendo con quanto sopra affermato, può ritenersi che il servizio oggetto della presente relazione rivesta le caratteristiche di trasporto pubblico locale ai sensi del D.lgs. 422/97 "Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'art. 4, comma 4, della Legge 15 marzo 1997 n. 59" in quanto ai sensi dell'art. 1 comma 2 del D.lgs. 422/97 sono servizi pubblici di trasporto regionale e locale i servizi di trasporto di persone e merci che non rientrano tra quelli di interesse nazionale e che comprendono l'insieme dei sistemi di mobilità che operano in modo continuativo o periodico con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite, ad accesso generalizzato, nell'ambito di un territorio di dimensione normalmente regionale o infra-regionale.

La giurisprudenza, pur rilevando che la prestazione dello stesso si caratterizza per essere riservato a categorie specifiche di utenti, ha confermato il carattere di servizio pubblico locale e "non di linea" del trasporto scolastico (Consiglio di Stato, Sez. VI, 22 novembre 2004 n. 7636) e ha sottolineato che lo stesso non è tra l'altro incompatibile con lo svolgimento di servizi di linea (TAR Campania - Napoli - Sez. I, 26 febbraio 2010 n. 1191). In proposito, ai sensi del decreto legislativo 22 settembre 1998, n. 345, e della legge 15 gennaio 1992, n. 21, i Comuni esercitano tutte le funzioni amministrative relative ai servizi di trasporto pubblico non di linea di persone.

Si deve pertanto ritenere che il servizio di trasporto scolastico sia un servizio pubblico locale di trasporto, pertanto escluso dalla disciplina normativa dei servizi pubblici a domanda individuale. Il servizio in oggetto è, altresì, servizio pubblico locale a rilevanza economica, in quanto erogato non gratuitamente bensì dietro corrispettivo di una tariffa a carico degli utenti stabilita dall'Amministrazione e con il riconoscimento di un corrispettivo per il servizio reso al soggetto gestore. Ci corrisponde alla nozione di rilevanza economica di un servizio quando venga offerto al mercato dietro il pagamento di un corrispettivo oppure quando la prestazione svolta dall'operatore privato sia, comunque, redditizia, essendo remunerata direttamente dalla Pubblica Amministrazione che si fa carico dei relativi costi. Le norme in esame recepiscono, sostanzialmente, l'orientamento della Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Calabria, che con la delibera n. 123/2020/PAR, in materia di copertura della spesa del trasporto scolastico, ribadendo i principi già espressi dalla Sezione Autonomie con la delib. n. 25/2019, precisando che il servizio di trasporto scolastico deve essere qualificato come un servizio pubblico essenziale a garanzia del primario diritto allo studio. Tale qualificazione non osta quindi, a differenza di quella di servizio di trasporto pubblico locale, ad una forma di graduazione della tariffa o di gratuità stabilita dall'ente locale.

Costituisce, quindi, un punto fermo la ricostruzione del giudice contabile in materia, laddove sostiene che:

- i) "L'unica qualificazione del servizio di che trattasi rispettosa del dettato normativo che ne disciplina l'erogazione, porta a ricondurre il trasporto scolastico ad un servizio pubblico essenziale a garanzia del primario diritto allo studio la cui mancata fruizione può, di fatto, inibire allo studente il raggiungimento della sede scolastica, con conseguente illegittima compressione del diritto costituzionalmente garantito";

- ii) "Ne consegue che il servizio di che trattasi, per le sue peculiari caratteristiche, assolve alle funzioni di servizio pubblico essenziale posto a garanzia del diritto allo studio, diritto contemplato e garantito dalla Carta Costituzionale, la cui erogazione, nella ricorrenza dei presupposti di legge, deve essere assicurata da tutti i soggetti costituenti la Repubblica Italiana (art. 114 Cost.) sulla base del principio di sussidiarietà verticale, in conformità al quale l'erogazione del servizio spetta all'ente locale, in quanto soggetto più prossimo al cittadino".

In questo senso è la delibera n. 46 della Corte dei Conti, sezione regionale di controllo del Piemonte, del 27 maggio 2019, che si è pronunciata in merito alla copertura della spesa del servizio di trasporto scolastico, in relazione all'entità delle quote di partecipazione finanziaria a carico dell'utenza. La pronuncia dei magistrati contabili piemontesi è intervenuta sulla natura giuridica del servizio di trasporto scolastico, affermando come lo stesso sia, "pleno iure", un servizio pubblico di trasporto e, come tale, escluso dalla disciplina normativa dei servizi pubblici a domanda individuale, pertanto, il suo costo troverebbe totale copertura da parte dell'utenza, in coerenza con le indicazioni della giurisprudenza contabile (tra le tante Sezione regionale di controllo della Sicilia e della Campania) e della giurisprudenza amministrativa, secondo la quale in occasione dell'erogazione di un servizio pubblico, gli Enti «... saranno tenuti, in sede di copertura, alla stretta osservanza delle disposizioni dell'art. 117 Tuel, in particolare, del principio dell'equilibrio ex ante tra costi e risorse a copertura, principio che riguarda indistintamente tutti i servizi pubblici erogati dall'ente locale, a prescindere dalla forma contrattuale di affidamento del servizio (cit. delibera 46 Sez. regionale Piemonte Corte dei Conti). 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 quindi 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, purché individuata attraverso meccanismi, previamente definiti, di gradazione della contribuzione degli utenti in conseguenza delle diverse situazioni economiche in cui gli stessi versano".

Sulla materia della copertura del costo, a salvaguardia della particolare finalità del servizio che supporta la fruizione dell'istruzione di base (secondo le previsioni della Legge 107/2015 cd. "Buona Scuola") è infine intervenuto il legislatore che al sopracitato art. 3 del Decreto Legge 29 ottobre 2019, n. 126 convertito con modifiche dalla Legge 20 dicembre 2019, n. 159 ha disposto "Fermo restando quanto disposto dall'articolo 5 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 63 "Effettività del diritto allo studio attraverso la definizione delle prestazioni, in relazione ai servizi alla persona, con particolare riferimento alle condizioni di disagio e ai servizi strumentali, nonché potenziamento della Carta dello Studente", la quota di partecipazione diretta dovuta dalle famiglie per l'accesso ai servizi di trasporto degli alunni può essere, in ragione delle condizioni della famiglia e sulla base di delibera motivata, inferiore ai costi sostenuti dall'ente locale per l'erogazione del servizio, o anche nulla, purché sia rispettato l'equilibrio di bilancio di cui all'articolo 1, commi da 819 a 826, della legge 30 dicembre 2018, n. 145".

4. L'organizzazione del servizio di trasporto scolastico del Comune di Reggio Calabria

Il Comune di Reggio Calabria ha attivato il servizio di trasporto scolastico in applicazione delle disposizioni normative in materia che garantiscono il servizio di trasporto degli alunni della scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di 1° grado dimoranti fuori dall'aggregato urbano principale o in località prive di scuole, come previsto dal Decreto del Ministero dei Trasporti e della Navigazione del 29/04/1996 che stabilisce che il servizio di trasporto scolastico debba essere svolto in condizioni di sicurezza idonee a garantire la protezione dei soggetti trasportati.

Il servizio è istituito come intervento volto a concorrere all'effettiva attuazione del Diritto allo Studio allo scopo di favorire la regolare frequenza scolastica degli alunni. E' organizzato dal Settore Istruzione, Sport, Politiche giovanili e Partecipate del Comune di Reggio Calabria in sinergia con la società ATAM s.p.a.

L'ATAM S.p.A. nasce come azienda speciale del Comune di Reggio Calabria nel 21.09.1998, ereditando attività ed organizzazione dell'AMA, azienda municipalizzata costituita intorno agli anni '20, a cavallo delle due guerre mondiali. Attualmente ATAM S.p.A. è una società di capitale costituita al 30 marzo 2001, con atto notarile, repertorio n. 73907, a seguito di trasformazione dell'azienda speciale del Comune di Reggio Calabria, in applicazione dell'art. 115 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.



Nell'anno 2006 ATAM S.p.A., a seguito della L.R. n. 18 del 28.12.2006, ha costituito con la PPM di Palmi (azienda di servizio urbano), il consorzio TrinCal, per coordinare le attività delle due aziende ai fini del rapporto con la Regione (contratto di servizio unitario).

La Società è iscritta nella sezione ordinaria del registro delle imprese della CCIAA di Reggio Calabria dal 31/12/1998 (num. REA RC – 139080). La Società ha per oggetto: *“l'esercizio inizialmente diretto dell'attività inerente l'organizzazione e la gestione della mobilità nelle aree metropolitane, urbane ed extraurbane e, in particolare, l'organizzazione, l'impianto, l'esercizio e la gestione del trasporto di persone. La società potrà svolgere attività complementari o strumentali al servizio principale e in particolare effettuare vigilanza delle corsie e delle fermate riservate alla libera percorrenza dei mezzi pubblici. La società fornisce consulenza, assistenza e servizi nel campo dei trasporti, organizzazione e gestione dei servizi relativi alla viabilità quali rimozioni auto, gestione semafori, impianti riparazione e di manutenzione, svolge servizi di noleggio e di granturismo”*.

Il core-business dell'azienda attualmente consiste nel:

- servizio di trasporto pubblico urbano nel Comune di Reggio Calabria;
- servizio di trasporto extraurbano in comuni limitrofi dell'area metropolitana.

Inoltre l'azienda gestisce i servizi sosta e scuolabus in convenzione con il Comune di Reggio Calabria e svolge anche servizi speciali di trasporto di persone con mezzi gran turismo.

La Società in atto è gestita da un Consiglio di Amministrazione composto da tre membri, in carica dal 10/09/2021. La proprietà, che era interamente attribuita al socio unico Comune di Reggio Calabria, è ora ripartita con l'ingresso della Città metropolitana di Reggio Calabria in 62,50% di quote azionarie del Comune e del 37,50% di quote azionarie della Città Metropolitana. Il capitale sociale dell'ATAM s.p.a. è oggi fissato in € 800.000,00 sottoscritto per €. 500.000,00 dal Comune di Reggio Calabria e per €. 300.000,00 dalla Città metropolitana di Reggio Calabria (le azioni nominative ordinarie sono del valore nominale di € 10 ciascuna).

I principali referenti aziendali oltre il Comune ed alla Città Metropolitana (enti proprietari) sono la Regione Calabria, le Autorità scolastiche, le rappresentanze della società civile, l'Università e le strutture decentrate dello stato (Prefettura, Questura, ecc.) che si fanno interpreti dei bisogni di mobilità della collettività per mutarli in richieste di servizio.

La particolare conformazione territoriale del Comune di Reggio Calabria ha favorito l'insediamento della popolazione nelle aree extraurbane, alcune delle quali caratterizzate da un'alta densità abitativa e dislocate in zone di difficile accesso (strade sterrate, attraversamenti molto stretti, etc.) che richiedono una particolare conoscenza del territorio nonché una esperienza pregressa nella guida dei veicoli, stante altresì la particolare categoria dell'utenza fruitrice del servizio. ATAM S.p.A. ha sempre garantito la regolarità e la qualità del servizio anche in occasione di condizioni meteorologiche avverse, con sincronizzazione degli orari di entrata e di uscita da scuola ed eliminazione dei tempi di attesa, contribuendo all'attenuazione del fenomeno della dispersione scolastica.

Il servizio di trasporto scolastico, inserito tra gli interventi di supporto del diritto allo studio e individuato tra i livelli essenziali delle prestazioni (LEP), è finalizzato al perseguimento dell'eguaglianza sostanziale degli studenti, agevola la frequenza e l'integrazione al sistema scolastico dei minori residenti nelle zone periferiche del territorio comunale, facilitandone l'accesso alla scuola di competenza e alle attività didattico-educative programmate dagli istituti scolastici anche in orario extracurricolare.

Il servizio di trasporto scolastico è stato effettuato dall'ATAM SpA di Reggio Calabria in base ad un contratto di servizio per un importo annuale di € 1.098.565,45 IVA esclusa (10%), messo a bilancio dall'Amministrazione Comunale. Tale importo è rimasto invariato dal 2009.

Il servizio è stato svolto dalla società in base a quanto previsto dal regolamento comunale approvato con deliberazione di Giunta comunale n. 90 del 2 maggio 2017 e aggiornato con Deliberazione del Consiglio Comunale n.21/2024.

In base a quanto previsto dal regolamento, l'Amministrazione Comunale, assicura il trasporto scolastico per gli alunni iscritti alla scuola dell'Infanzia, alla scuola Primaria e alla scuola Secondaria di I Grado che abitano nel Comune di Reggio Calabria in zone disagiate non servite o poco servite da mezzi di trasporto pubblico, in particolare le periferie cittadine, agglomerati abitativi di campagna.

Il sistema territoriale è infatti caratterizzato da un'elevata varietà di contesti ambientali. L'area del Comune di Reggio Calabria si estende per diversi chilometri (circa 30 km) lungo la costa e si protende verso le pendici aspromontane fino a superare i mille metri s.l.m. Il comune consta di circa 169.679 abitanti (anno 2024) e ha un'estensione (236,02 kmq). Il sistema insediativo presenta una gerarchia spaziale costituita da una zona centrale e da centri periferici di media e piccola consistenza (struttura policentrica) secondo almeno tre livelli. Il primo livello di periferia è costituito dalla prima espansione urbana, la periferia storica, comprende i quartieri di Sbarre e Gebbione a sud; Santa Caterina a Nord; Sant'Anna, Condera ed Eremo all'interno. Il secondo livello di periferia comprende i quartieri di Archi, Gallico e Catona a Nord, Modena, Arangea, San Gregorio, Pellaro e Bocale a Sud ed è costituito, prevalentemente, dall'espansione edilizia sviluppatasi a partire dagli anni '70 in

maniera non programmata e molto disordinata (abusivismo edilizio successivamente sanato). Il terzo livello di periferia, che rappresenta l'ambito urbano collinare, è costituito dai centri di Ortì, Arasi, Cerasi, Podargoni, Straorino, Schindilifà, Terreti, Trizzino, Armo, Puzzi, Gallina, Vinco, Pavigliana, Mosorrofa, San Salvatore, Cannavò e Trunca.

Il servizio è stato progettato secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità e qualità, sulla base della normativa vigente e compatibilmente con i vincoli economico-finanziari stabiliti e richiesti dall'Amministrazione Comunale.

Il servizio di trasporto è stato organizzato e garantito per consentire agli iscritti al servizio di frequentare la scuola più vicina alla loro abitazione, secondo percorsi specifici di andata e ritorno con l'individuazione di punti di raccolta.

Per ogni sede scolastica servita dagli scuolabus, sono state attivate una o più linee articolate in percorsi giornalieri di andata e di ritorno, in relazione ai diversi orari di entrata ed uscita delle scuole.

Il servizio scolastico è stato organizzato annualmente, secondo il calendario scolastico stabilito dalla Regione Calabria dal lunedì al sabato sulla base delle iscrizioni al servizio predisponendo un programma di trasporto con l'indicazione delle fermate (punti di raccolta), degli orari e dei percorsi sulla base delle domande, della disponibilità dei mezzi e della dotazione organica del servizio proprio. I percorsi sono stati programmati con criteri di razionalità tali da rappresentare la soluzione meno dispersiva e più diretta possibile al raggiungimento delle sedi. La programmazione dei percorsi è stata appositamente strutturata per ridurre i tempi di permanenza degli alunni sul mezzo, tenendo conto dell'esigenza di soddisfare il maggior numero di richieste.

Nel territorio comunale di Reggio Calabria usufruiscono del Servizio di trasporto scolastico 8 Istituti Comprensivi Statali, cui fanno capo complessivamente 30 plessi scolastici. Il trasporto viene effettuato dal punto di raccolta alla scuola e ritorno, secondo i percorsi e gli orari definiti nel programma, comunicati all'utenza prima dell'avvio del servizio. I punti di raccolta si effettueranno alle fermate determinate (il più vicino a casa). Il programma per l'anno scolastico 2024/2025 è stato strutturato in n. 16 servizi per complessive n. 26 tratte; di seguito si riportano i parametri principali del servizio suddiviso per itinerari, tratte effettuate, alunni trasportati, scuole servite, mezzi utilizzati, km percorsi e orari di esercizio:

Scuole servite e tratte	Caratteristiche	N. Bambini
Servizio: Istituto Comprensivo Statale G. Moscato - Gallina con le seguenti tratta: da Via Arangea Svincolo, Via C.da Cafari, Via Miniera, Arangea Nava, Arangea Irto, per la Scuola Secondaria di I° Grado, Primaria e Infanzia Istituto Comprensivo Statale G. Moscato Gallina.	Scuolabus necessari n. 1 (S34); chilometri medi giornalieri percorsi Km 55; chilometri percorsi 10.905; orario entrata alle ore 08.00 – 08:15 dal lunedì al venerdì; orario uscita alle ore 14:15 dal lunedì al venerdì della scuola Secondaria di I° Grado; orario uscita alle ore 13:30 dal lunedì al giovedì e alle ore 13:00 il venerdì della scuola primaria;	29
Servizio: Istituto Comprensivo Statale G. Moscato - Gallina con le seguenti tratta: da S. Andrea, Armo, Sorgonà, Rocca di Ballo, Caridi, Puzzi, Pirgo, S. Barbara per la Scuola Secondaria di I° Grado, Primaria e Infanzia Istituto Comprensivo Statale G. Moscato Gallina.	Scuolabus necessari n. 1 (S33); chilometri medi giornalieri percorsi 61 Km; chilometri percorsi 12.099; orario entrata alle ore 08.00 – 08:15 dal lunedì al venerdì; orario uscita alle ore 14:15 dal lunedì al venerdì della scuola Secondaria di I° Grado; orario uscita alle ore 13:30 dal lunedì al giovedì e alle ore 13:00 il venerdì della scuola primaria;	16
Servizio: Istituto Comprensivo Statale San Sperato – Cardeto con le seguenti tratta: da Vinco Sup. – Vinco per la Scuola Secondaria di I° Grado di Cannavò.	Scuolabus necessari n. 1 (S19 e S21); chilometri medi giornalieri percorsi 55 Km; chilometri percorsi 11.172; orario entrata alle ore 08.00 dal	10

	lunedì al sabato; orario uscita alle ore 13:00 dal lunedì al sabato della scuola Secondaria di I° Grado;	
Servizio: Istituto Comprensivo Nosside – Pythagoras – G. Moscato con le seguenti tratta: da Aretina, Bovetto, Trumbacà, Croce Valanidi Saracinello, Salita Enel per la Scuola Primaria Saracinello, Primaria Ravagnese e Istituto C. Alvaro (alunni Secondaria di I° Grado)	Scuolabus necessari n. 1 (S29); chilometri medi giornalieri percorsi 70 Km; chilometri percorsi 13.968; Orario entrata dalle 08.00 alle 08.15 dal lunedì al venerdì Orario uscita dalle ore 12.50 alle 14.15 dal lunedì al venerdì ;	33
Servizio: Istituto Comprensivo Nosside – Pythagoras – G. Moscato con le seguenti tratte: <u>Tratta N° 1</u> da Malderiti, Morloquio, Cafari, Via S. Elia, Via Ravagnese Superiore, Ponte S. Agata per la Scuola Primaria Ravagnese, Scuola Primaria e Infanzia di S. Elia di Ravagnese e Infanzia di Saracinello. <u>Tratta N° 2</u> da Via S. Elia, Via Ravagnese Sup. per la Scuola Secondaria di I° grado di Gallina.	Scuolabus necessari n. 1 (S31); chilometri medi giornalieri percorsi 66 Km; chilometri percorsi 13.235; Orario entrata dalle 08.00 alle 08.15 dal lunedì al venerdì Orario uscita dalle ore 12.00 alle 14.15 dal lunedì al venerdì;	54
Servizio: Istituto Comprensivo Nosside - Pythagoras con le seguenti tratte: <u>Tratta N° 1</u> da Via Trapezi - Croce Valanidi, Saracinello per Scuola Primaria Saracinello, scuola Primaria di Ravagnese. <u>Tratta N° 2</u> da Ravagnese per la Scuola Secondaria di I° grado di Gallina	Scuolabus necessari n. 1 (S27); chilometri medi giornalieri percorsi 66 Km; chilometri percorsi 13.235; Orario entrata dalle 08.00 alle 08.15 dal lunedì al venerdì Orario uscita dalle ore 12.50 alle 14.15 dal lunedì al venerdì;	45
Servizio: Istituto Comprensivo Statale G. Moscato - Gallina, Istituto Comprensivo Cassiodoro - Don Bosco – Pellaro, con le seguenti tratte: <u>Tratta N° 1</u> da Trunca, Serro Valanidi, Rosario Valanidi, Oliveto per la scuola Secondaria di I° grado, Primaria e Infanzia di Oliveto; <u>Tratta N° 2</u> da via Trapezi per la scuola Primaria di San Gregorio;	Scuolabus necessari n. 1 (S36); chilometri medi giornalieri percorsi 74 Km; chilometri percorsi 14.715; Orario entrata dalle 07.55 alle 08.10 dal lunedì al venerdì il plesso di Oliveto e dal lunedì al sabato il plesso di San Gregorio Orario uscita dalle ore 12.50 alle 14.15 dal lunedì al venerdì il plesso di Oliveto e dal lunedì al sabato il plesso di san Gregorio;	23
Servizio: Istituto Comprensivo San Sperato – Cardeto con le seguenti tratte: <u>Tratta N°1</u> da San Sperato, Cannavo', Sala di Mosorrofa per la Scuola Primaria, Scuola Secondaria di I° grado e Infanzia di Mosorrofa; <u>Tratta N° 2</u> da Cataforio, S. Salvatore per la Scuola Primaria, Scuola Secondaria di I° grado e Infanzia di Mosorrofa.	Scuolabus necessari n. 1 (S35); chilometri medi giornalieri percorsi 75 Km; chilometri percorsi 15.060; Orario entrata dalle 07.45 alle 08.05 dal lunedì al sabato Orario uscita dalle ore 12.45 alle 13.05 il lunedì, mercoledì e venerdì Orario di uscita dalle ore 12.00 alle ore 12:45 il martedì, giovedì e sabato;	47

Servizio: Istituto Comprensivo Radice – Alighieri Catona con le seguenti tratte: <u>Tratta N° 1</u> da Catona Bar Manila, Via Mercato, Via Garibaldini Catona Marina, Via Bolano Kalura, Via Consortile Concessa (capolinea Atam), Salice per la scuola Scuola Secondaria di I° grado di Catona; <u>Tratta N° 2</u> da Via Figurella – Via Sabauda – Vico Cilea – Via Rosali Villa San Giuseppe I° tratto – Arghillà Nord Modenelle per la scuola Infanzia e Primaria di Rosali’, Scuola Secondaria di I° grado di Catona e Infanzia Catona;	Scuolabus necessari n. 1 (S28); chilometri medi giornalieri percorsi 83 Km; chilometri percorsi 16.525; Orario entrata dalle 07:50 alle 08.35; Orario uscita dalle ore 12.30 alle ore 13.10 dal lunedì al sabato; Orario uscita alle ore 12:00 il sabato scuola primaria;	83
Servizio: Istituto Comprensivo Radice – Alighieri Catona con le seguenti tratte: <u>Tratta N° 1</u> da Villa San Giuseppe Via dei Monti I tratto - Villa San Giuseppe Via dei Monti II tratto, Rugula, Arghillà Modenelle, Arghillà Nord Comparti, per la scuola Scuola Secondaria di I° grado di Catona; <u>Tratta N° 2</u> da Catona per la scuola Primaria di Rosali’, da Arghillà Sud, Arghillà Nord, Villa San Giuseppe Via dei Monti II tratto per la scuola Infanzia Arghillà, la Scuola Primaria e Infanzia di Villa San Giuseppe.	Scuolabus necessari n. 1 (S37); chilometri medi giornalieri percorsi 94 Km; chilometri percorsi 18.865; Orario entrata dalle 07.50 alle 08.30 Orario uscita dalle ore 12.30 alle ore 13.10 dal lunedì al sabato; Orario uscita alle ore 12:00 il sabato scuola primaria;	31
Servizio: Istituto Comprensivo Statale Gallico – Boccioni con le seguenti tratta: da Diminniti, Piazza San Giovanni di Sambatello, Gallico Superiore, Villa Betania per la sede Scuola Primaria Gallico Superiore, Via Casa Savoia Gallico, Passo Caracciolo, per la Scuola Media U. Boccioni Gallico nuova sede ubicata a Gallico Marina e Primaria Gallico Marina.	Scuolabus necessari n. 1 (S38); chilometri medi giornalieri percorsi Km 77; chilometri percorsi 15.469; Orario entrata dalle 07:45 alle 08.00 Orario uscita dalle ore 12.50 alle ore 13.50 il martedì e il giovedì; Orario uscita dalle ore 13:50 il lunedì, mercoledì, e venerdì;	32
Servizio: Istituto Comprensivo Cassiodoro – Don Bosco con le seguenti tratta: da Croce Valanidi, Trapezi, San Filippo, Lume per la Scuola Infanzia, Primaria e scuola Secondaria di I° Grado di Pellaro.	Scuolabus necessari n. 1 (S26); chilometri medi giornalieri percorsi 82 Km; chilometri percorsi 16.319; Orario entrata dalle ore 07.50 alle 08.00 Orario uscita dalle 12.40 alle 12.50 il lunedì, mercoledì, venerdì e sabato. Orario uscita dalle 12.40 alle 13.35 il martedì e il giovedì;	42
Servizio: Istituto Comprensivo Cassiodoro – Don Bosco con le seguenti tratta: da Via Carrera S.	Scuolabus necessari n. 1 (S30); chilometri medi giornalieri percorsi 75 Km;	39

Gregorio, S. Leo, Mortara, Occhio di Pellaro, Via Carrubara, S. Giovanni, via Quattronari, Ribergo, Lume per la Scuola Infanzia, Primaria e Secondaria di I° Grado di Pellaro.	chilometri percorsi 14.939; Orario entrata dalle ore 07.50 alle 08.00 Orario entrata dalle ore 07.50 alle 08.00 Orario uscita dalle 12.30 alle 12.50 dal lunedì al sabato;	
Servizio: Istituto Comprensivo Cassiodoro – Don Bosco con le seguenti tratte: <u>Tratta N° 1</u> da Via Mortara, Via Fiumarella, Bocale I°, Bocale II°, Campoli, per la Scuola Primaria e scuola Secondaria di I° Grado di Pellaro. <u>Tratta N°2</u> da Bocale a alla scuola dell'Infanzia Pellaro	Scuolabus necessari n. 1 (S32); chilometri medi giornalieri percorsi 93 Km; chilometri percorsi 18.587; Orario entrata dalle ore 07.50 alle 08.00 Orario uscita dalle 12.40 alle 12.50 il lunedì, mercoledì, venerdì e sabato. Orario uscita dalle 12.40 alle 13.35 il martedì e il giovedì;	44
Servizio: Istituto Comprensivo Statale Catanoso – De Gasperi con la seguente tratta: da Bivio Orti, Straorino, Arasi, Terreti, Nasiti, Trizzino, Pietrastorta Via Reggio Campi II° tronco per la Scuola Secondaria di I° grado De Gasperi, Infanzia di Condera e Primaria Condera (plesso San Sperato).	Scuolabus necessari n. 1 (S25); chilometri medi giornalieri percorsi 113 Km; chilometri percorsi 22.600; Orario entrata dalle ore 07.55 alle ore 08:00; Orario uscita dalle 12.50 alle 13.30;	34
Servizio: Istituto Comprensivo Statale G. Moscato - Gallina con la seguente tratta: da S. Venere, Salice di Cataforio per la Scuola Secondaria di I° grado di Gallina	Scuolabus necessari n. 1, servizio affidato a ditta esterna. chilometri medi giornalieri percorsi 65 Km; chilometri percorsi 13.000;	20

RICORRENZA DELLE CONDIZIONI CHE CONSENTONO L’AFFIDAMENTO IN HOUSE A ATAM S.P.A

Ci si rivolge all'esterno solo quando non si è ben in grado di provvedere da soli: nessuno, ragionevolmente, si rivolge ad altri quando è in grado di provvedere, e meglio, da solo.

Con queste parole il Consiglio di Stato con l’ordinanza n. 138 del 7.1.2019 rimetteva alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea la non conformità di alcuni articoli del Codice dei Contratti Pubblici (D. Lgs. n.50/2016) e del “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica” (L. n. 175 del 2016) con le direttive europee sugli appalti pubblici del 2014.

All’epoca sia il Codice che il Testo Unico erano la declinazione nell’ordinamento nazionale della Direttiva 2014/24/UE, inserendosi in un restrittivo orientamento ultradecennale dell’ordinamento italiano in tema di affidamenti in house.

In particolare, l’articolo 192, comma 2, del Codice degli appalti pubblici (d. lgs. n. 50 del 2016) imponeva che l’affidamento in house di servizi disponibili sul mercato fosse assoggettato a una duplice condizione:

- la prima condizione consiste nell’obbligo di motivare le scelte che hanno comportato l’esclusione del ricorso al mercato. Tale condizione muove dal ritenuto carattere secondario e residuale dell’affidamento in house, che appare poter essere legittimamente disposto soltanto in caso di, sostanzialmente, dimostrato “fallimento del mercato” rilevante a causa di prevedibili mancanze in ordine a obiettivi di universalità e socialità,

di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche;

- la seconda condizione consiste nell'obbligo di indicare, a quegli stessi propositi, gli specifici benefici per la collettività connessi all'opzione per l'affidamento in house (dimostrazione che non sarà invece necessario fornire in caso di altre forme di affidamento, con particolare riguardo all'affidamento tramite gare di appalto).

Vale qui osservare che il restrittivo orientamento evidenziato dalla normativa italiana del 2016 si colloca in continuità con orientamenti analoghi manifestati dall'ordinamento almeno dal 2008 (i.e.: sin dall'articolo 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008). E' inoltre importante osservare che con sentenza 17 novembre 2010, n. 325, la Corte costituzionale ha riconosciuto alla legge di poter prevedere "limitazioni dell'affidamento diretto più estese di quelle comunitarie" (per restringere ulteriormente le eccezioni alla regola della gara ad evidenza pubblica, per le quali il diritto dell'UE avrebbe solo previsto un minimo inderogabile).

La stessa giurisprudenza costituzionale ha ribadito con ulteriori pronunce che l'affidamento in regime di delegazione interorganica costituisce "un'eccezione rispetto alla regola generale dell'affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica" (Corte Cost., 20 marzo 2013, n. 46).

È opportuno rammentare che nessuna disposizione della presente direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici ai sensi della presente direttiva".

Anzi emerge che il ricorso all'in house (e dunque all'autoproduzione) sia un vero e proprio diritto, non solo degli Stati membri ma delle stesse autorità pubbliche, come previsto dall' art. 2 della direttiva 2014/23/UE, significativamente rubricato "Principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche":

"La presente direttiva riconosce il principio per cui le autorità nazionali, regionali e locali possono liberamente organizzare l'esecuzione dei propri lavori o la prestazione dei propri servizi in conformità del diritto nazionale e dell'Unione. Tali autorità sono libere di decidere il modo migliore per gestire l'esecuzione dei lavori e la prestazione dei servizi per garantire in particolare un elevato livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utenza nei servizi pubblici. Dette autorità possono decidere di espletare i loro compiti d'interesse pubblico avvalendosi delle proprie risorse o in cooperazione con altre amministrazioni aggiudicatrici o di conferirli a operatori economici esterni".

Pertanto con la disposizione comunitaria si riconosce la libertà alle autorità pubbliche di scegliere le modalità di prestazione dei Servizi Pubblici Locali, stabilendo una posizione di parità tra l'opzione di avvalersi delle proprie risorse e quella di conferire lo svolgimento ad operatori economici esterni, ossia ad avvalersi del mercato.

Non vi è pertanto alcuna posizione ancillare della scelta del soggetto in house rispetto all'altra. Anzi il Consiglio di Stato, nell'indicata ordinanza di rimessione alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, evidenzia che l'opzione di ricorrere all'autoproduzione rappresenta un prius logico rispetto a quello di ricorrere al mercato.

E anche un recente intervento della Corte Costituzionale n. 131/2020, ha riconosciuto la funzione attiva e sociale della PA per cui: "...lo stesso diritto dell'Unione – anche secondo le recenti direttive 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, nonché in base alla relativa giurisprudenza della Corte di giustizia (in particolare Corte di giustizia dell'Unione europea, quinta sezione, sentenza 28 gennaio 2016, in causa C-50/14, CASTA e a. e Corte di giustizia dell'Unione europea, quinta sezione, sentenza 11 dicembre 2014, in causa C-113/13, Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e a., che tendono a smorzare la dicotomia conflittuale fra i valori della concorrenza e quelli della solidarietà) – mantiene, a ben vedere, in capo agli Stati membri la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà (sempre che le organizzazioni non lucrative contribuiscano, in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente al perseguimento delle finalità sociali)".

Il nuovo Codice dei Contratti Pubblici, D.Lgs. 36/2023, con la codificazione del principio dell'autoproduzione nell'art. 7, testimoniato dall'argomentazione della relazione di accompagnamento dei lavori parlamentari: "... determina un maggiore allineamento del diritto nazionale all'ordinamento dell'Unione, che pone l'autoproduzione e l'esternalizzazione su un piano di tendenziale parità, così superando l'opzione fortemente

restrittiva del d.lgs. n.50/2016, sulla quale si erano appuntati i dubbi di compatibilità comunitaria di cui all'ordinanza n. 138 del 7 gennaio 2019 della Quinta Sezione del Consiglio di Stato...”.

Utile è richiamare l'art. 7 nella sua interezza:

“1.Le pubbliche amministrazioni organizzano autonomamente l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso l'auto-produzione, l'esternalizzazione e la cooperazione nel rispetto della disciplina del codice e del diritto dell'Unione europea.

2.Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche. In caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici. I vantaggi di economicità possono emergere anche mediante la comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.a. e delle altre centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali nazionali o esteri oppure, in mancanza, con gli standard di mercato. 3.L'affidamento in house di servizi di interesse economico generale di livello locale è disciplinato dal decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201.

4.La cooperazione tra stazioni appaltanti o enti concedenti volta al perseguimento di obiettivi di interesse comune non rientra nell'ambito di applicazione del codice quando concorrono tutte le seguenti condizioni:

- *interviene esclusivamente tra due o più stazioni appaltanti o enti concedenti, anche con competenze diverse;*
- *garantisce la effettiva partecipazione di tutte le parti allo svolgimento di compiti funzionali all'attività di interesse comune, in un'ottica esclusivamente collaborativa e senza alcun rapporto sinallagmatico tra prestazioni;*
- *determina una convergenza sinergica su attività di interesse comune, pur nella eventuale diversità del fine perseguito da ciascuna amministrazione, purché l'accordo non tenda a realizzare la missione istituzionale di una sola delle amministrazioni aderenti;*
- *le stazioni appaltanti o gli enti concedenti partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20 per cento delle attività interessate dalla cooperazione.”*

Significativamente la relazione parlamentare argomenta come l'art. 7 del Nuovo Codice de Contratti Pubblici sia coordinata con il panorama europeo:

“La disposizione è in linea con quanto previsto in altri Stati membri dell'U.E. Ad esempio, nell'ordinamento francese, l'art. 1 del Code della commande publique sancisce: “Les acheteurs et les autorités concédantes choisissent librement, pour répondre à leurs besoins, d'utiliser leurs propres moyens ou d'avoir recours à un contrat de la commande publique”.

E che ci si trovi di fronte ad un nuovo paradigma è dato dalla considerazione per cui:

“La disposizione si ricollega ai principi della fiducia e del risultato, che orienta la scelta dell'Amministrazione anche nella scelta tra mercato e autoproduzione, così recuperando, in coerenza anche con alcune indicazioni che provengono dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. sentenza n. 131/2020) l' "amministrazione del fare", per troppo tempo sacrificata in base a visioni nazionali prive di fondamento unionale, a favore di un'amministrazione che si limita, con l'obbligo di esternalizzazione, a “far fare agli altri”.

E il riferimento alla Sentenza della corte Costituzionale merita di essere citato nella parte in cui osserva:

“Del resto, lo stesso diritto dell'Unione – anche secondo le recenti direttive 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, nonché in base alla relativa giurisprudenza della Corte di giustizia (in particolare Corte di giustizia dell'Unione europea, quinta sezione, sentenza 28 gennaio 2016, in causa C-50/14, CASTA e a. e Corte di giustizia dell'Unione europea,

quinta sezione, sentenza 11 dicembre 2014, in causa C-113/13, Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e a., che tendono a smorzare la dicotomia conflittuale fra i valori della concorrenza e quelli della solidarietà) – mantiene, a ben vedere, in capo agli Stati membri la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà (sempre che le organizzazioni non lucrative contribuiscano, in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente al perseguimento delle finalità sociali)”.

Ancora più fondamentale diventa pertanto il richiamo al principio della fiducia (codificato dall'art.2 del Cod. Contratti Pubblici):

“ E ancora in coerenza con il principio della fiducia di cui all'art. 2, si è semplificata la motivazione attraverso la previsione secondo cui, in caso di prestazioni strumentali, l'affidamento in house si intende sufficientemente motivato qualora l'amministrazione dia conto dei vantaggi in termini di economicità, celerità e perseguimento degli interessi strategici. In via generale, viene escluso l'obbligo di dimostrare la situazione di “fallimento del mercato” e di esporre le ragioni che giustificano il ricorso all'istituto, mentre rimane la valutazione della congruità economica dell'offerta”.

Quindi la scelta della gestione interna alla Pubblica Amministrazione non è più residuale per tutti quei casi in cui il mercato ha fallito, bensì diventa strategicamente paritaria.

Si comprende pertanto la portata quasi rivoluzionaria del nuovo art. 7 del Codice dei Contratti Pubblici: codificazione del potere di autoproduzione da parte della Pubblica Amministrazione, quale momento autonomo e non più ancillare al fallimento del mercato.

Pertanto oggi la prima scelta che viene demandata alle amministrazioni è di optare fra il regime di autoproduzione e quello di esternalizzazione (modelli che appaiono collocati dall'ordinamento dell'UE su un piano di equiordinazione) e, solo se si sia optato per il secondo di tali modelli, incomberà sull'amministrazione l'obbligo di operare nel pieno rispetto dell'ulteriore principio della massima concorrenzialità fra gli operatori di mercato.

Si può pertanto concludere che l'in house providing rappresenta non un'eccezione residuale, ma una normale opzione di base, al pari dell'affidamento a terzi tramite mercato, cioè tramite gara: paradigma, quest'ultimo, che non gode di alcuna pregiudiziale preferenza. Insomma, da parte dell'ordinamento dell'UE gli affidamenti in house (sostanziale forma di autoproduzione) non sembrano posti in una posizione subordinata rispetto agli affidamenti con gara; al contrario, sembrano rappresentare una sorte di prius logico rispetto a qualunque scelta dell'amministrazione pubblica in tema di autoproduzione o esternalizzazione dei servizi di proprio interesse.

In altri termini, sembra che per l'ordinamento UE da parte di una pubblica amministrazione si possa procedere all'esternalizzazione dell'approvvigionamento di beni, servizi o forniture solo una volta che le vie interne, dell'autoproduzione ovvero dell'internalizzazione, non si dimostrano percorribili o utilmente percorribili. Il che non è altro che la declinazione di elementari esigenze di economia, per cui ci si rivolge all'esterno solo quando non si è ben in grado di provvedere da soli: nessuno, ragionevolmente, si rivolge ad altri quando è in grado di provvedere, e meglio, da solo.

Si evidenzia che al momento non esistono indicazioni per una metodologia di corretta valutazione della congruità. Per quanto di specifico interesse, la giurisprudenza in materia di affidamenti in house si è così espressa:

- per la Corte di giustizia UE (sez. IX, 6 febbraio 2020, da C-89/19 a C-91/19), anche in presenza di un principio di libera amministrazione circa le modalità di svolgimento di un servizio (ossia se in outsourcing oppure direttamente o in house) nulla osta a che uno Stato membro condizioni il ricorso al modello in house “alla dimostrazione dei vantaggi per la collettività specificamente connessi al ricorso all'operazione interna”. Vantaggi che vanno espressi in termini di “qualità dei servizi forniti”;
- per la Corte costituzionale (cfr. sentenza 27 maggio 2020, n. 100) occorre sempre dare “specificamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato”;
- quanto alla giurisprudenza amministrativa (cfr. Cons. Stato, sez. III, 12 marzo 2021, n. 2102), in linea generale va condiviso l'orientamento secondo cui: “la motivazione in ordine ad un aspetto possa risolversi anche nella motivazione dell'altro aspetto tutte le volte che i benefici per la collettività siano di per sé tali da giustificare il mancato ricorso al mercato. La motivazione ben può essere unitaria ogni qual volta le ragioni addotte da un lato giustificano il mancato ricorso al mercato e dall'altro integrino i richiesti benefici per la collettività”. Dunque: “la motivazione sottesa all'opzione internalizzante può assumere carattere “unitario”, siccome idonea a dare conto, ad un tempo, delle ragioni del mancato ricorso al mercato e dei benefici per la collettività attesi dal modello in house”. Ed infatti: ““benefici per la collettività” attesi dall'organizzazione in house dello stesso e le “ragioni del mancato ricorso al mercato” (costituiscono) le due facce di una medesima



realtà, di cui colgono, rispettivamente, gli elementi "positivi" (inclinanti la valutazione dell'Amministrazione verso l'opzione gestionale di tipo inter-organico) e quelli "negativi" (sub specie di indisponibilità di quei "benefici" attraverso il ricorso al mercato)". Ciò detto: "il sindacato del giudice amministrativo non potrà che svolgersi secondo le coordinate tipiche del potere discrezionale, rifuggendo quindi da una analisi di tipo atomistico e parcellizzato della decisione amministrativa portata alla sua cognizione, ma orientandolo verso una valutazione di complessiva logicità e ragionevolezza del provvedimento impugnato". In questa stessa direzione: "la congruità dell'attività istruttoria posta in essere dall'Amministrazione deve essere valutata caso per caso, non potendo escludersi la possibilità (recte, legittimità) di un modus procedendi che non si traduca nell'effettuazione di specifiche indagini di mercato e/o di tipo comparativo, laddove sussistano plausibili, dimostrabili e motivate ragioni, insite nell'affidamento del servizio all'organismo in house, per ritenere che l'affidamento mediante gara non garantisce (non, quantomeno, nella stessa misura di quello diretto) il raggiungimento degli obiettivi prefissati".

Secondo il Consiglio di Stato 843/2024 tre sono i fattori che occorre valutare nel percorso motivazionale di cui all'art. 192, comma 2, del decreto legislativo n. 50 del 2016 (ratione temporis vigente), ossia in occasione della decisione di optare per il regime in house in luogo di quello outsourcing (ricorso al mercato mediante sistema di pubbliche gare) :

- A) le "ragioni del mancato ricorso al mercato" ossia il fallimento del mercato;
- B) i "benefici per la collettività";
- C) la "congruità economica dell'offerta".

L'affidamento in house non riguarda la semplice gestione dell'oggetto sociale ma anche la pianificazione e programmazione in un contesto soggettivo sostanzialmente unico. O meglio: la pianificazione e la programmazione viene garantita in coordinamento dai competenti uffici dell'amministrazione comunale nonché dagli uffici di ATAM spa che si occupano, per l'appunto, di pianificazione strategica.

Pertanto, mentre il modello outsourcing riguarda la mera gestione (seppure ad ampio raggio di azione), nel modello in house si assiste ad una visione più strategica ed integrata in quanto un unico soggetto (ATAM s.p.a. programma in stretta integrazione con il Comune e gestisce, per poi correggere e riprogrammare (sempre in coordinamento con il Comune) sulla base delle pregresse esperienze di gestione (c.d. modello PPBs ossia planning, programming and budgeting system).

Tale modello di sviluppo ed azione garantisce un adeguamento continuo anche alle esigenze della collettività. In altre parole, mentre il global service garantisce unicamente un intervento plurioggetto, il modello concepito dal Comune di Reggio Calabria per l'affidamento in house è non solo plurioggetto ma anche pluriattività (ossia gestione esecutiva ad ampio raggio preceduta e seguita da sostanziale copianificazione con gli uffici dell'amministrazione comunale).

Un modello in altre parole maggiormente integrato, in termini di circuito virtuoso, tra fase di pianificazione e programmazione, da un lato, e fase di gestione, dall'altro lato, che nel caso di outsourcing non esisterebbe in quanto in questi casi si registra una netta cesura tra amministrazione comunale (che pianifica e programma) e singoli operatori scelti con gara e deputati alla gestione in senso stretto.

Ora queste fasi (pianificazione e gestione) vengono ad integrarsi garantendo maggiore semplificazione di intervento in caso di revisione degli obiettivi anche sulla base dei più efficienti modelli di controllo direzionale. Secondo tale modello (c.d. processo di controllo direzionale), infatti, dopo la pianificazione strategica e la programmazione degli obiettivi si innesta la fase di esecuzione e svolgimento delle singole attività. Queste attività vengono poi sottoposte a misurazione (come da previsione contrattuale). Qui si apre la delicata fase di reporting e valutazione che potrebbe dare distintamente luogo ad azioni correttive sulla gestione in senso stretto oppure ad una revisione della programmazione (o del budget) se non addirittura ad una modificazione delle strategie e della connessa pianificazione "a monte" di tutto il processo.

Il modello appena descritto è stato anche definito con l'acronimo PPBs (planning, programming and budgeting system) ed è alla base dello studio e degli approfondimenti che hanno da sempre riguardato i controlli di efficienza e di efficacia nelle pubbliche amministrazioni, soprattutto quelle maggiormente orientate verso modelli di organizzazione più flessibili ed aziendalistici ma, pur sempre, senza finalità di reddito.

Tale modello si rivela ampiamente rispettato nel caso di specie, laddove ad un processo di copianificazione tra ente comunale e società in house si accompagna un concreto e strutturato sistema di obiettivi e di indicatori di prestazione, il tutto arricchito dalla presenza di momenti e di moduli paritetici dedicati ad intervenire in modo correttivo e rimodulativo su azioni, obiettivi operativi e strategici nonché sui programmi.

E per garantire ovviamente il controllo di efficacia (capacità di realizzare gli obiettivi) e di efficienza (aumento di produttività a parità di risorse oppure mantenimento dello stesso livello di produttività con minori risorse)

nonché quello di economicità (sintesi di efficacia e di efficienza ossia capacità di realizzare gli obiettivi prefissati in condizioni di massima efficienza operativa).

Si passa in questo modo da una “gestione per adempimenti”, derivante da un rapporto di natura strettamente contrattuale, ad una più virtuosa “gestione per obiettivi” (management by objectives, MBO), derivante da un rapporto di natura invece interorganica (connaturata al modello in house) e destinata giocoforza ad assicurare più elevati livelli di efficienza ed efficacia operativa. Di qui la costruzione di un modello maggiormente “orientato al risultato”, risultato che diventa una sorta di obbligazione per ATAM s.p.a. (laddove la “gestione per adempimenti” è più assimilabile ad una obbligazione di mezzi).

Dunque non ci si limiterebbe a semplici “poteri di controllo e di intervento più elevati”, trattandosi piuttosto di un livello di controllo e di intervento che è soprattutto efficace e collaborativo, per quanto possibile, ossia prevalentemente diretto a correggere in modo alquanto flessibile l’attività gestionale in funzione della finalità complessiva generale nonché della eventuale rimodulazione degli obiettivi.

Tutte azioni, quelle appena descritte, che con il modello dell’outsourcing non sarebbe altrettanto possibile se non a rischio di elevato contenzioso (per la lamentata modifica delle condizioni contrattuali in essere).

Non si tratterebbe, in altre parole, di un “controllo più pregnante” fine a sé stesso ma, piuttosto, di un efficace controllo direzionale che sviluppa in senso ciclico e continuo fasi di pianificazione, programmazione e gestione delle risorse.

Il rapporto meramente e rigidamente contrattuale viene dunque sostituito da un diverso e più fluido rapporto strettamente organizzativo. Ed infatti, se nel primo caso lo “scostamento dagli adempimenti” stabiliti dal contratto apre una (spesso lunga) fase di contraddittorio tra amministrazione e gestore (contraddittorio che quasi sempre sfocia in contenzioso per via del previsto sistema di penalità), nel secondo caso l’eventuale “scostamento dagli obiettivi” comporta solo l’apertura di una (più breve) fase di confronto collaborativo, tra ente controllante e soggetto in house, onde apportare le eventuali azioni correttive (alle azioni del gestore oppure agli obiettivi stessi), e tanto in funzione del prescritto sistema di premialità (in base al quale il raggiungimento degli obiettivi forma oggetto di specifica retribuzione economica).

Da tanto consegue l’evidente vantaggio, in termini di tempestività, qualità e flessibilità del servizio, che si ottiene nel ridetto passaggio da un rigido sistema di penalità (che spesso dà luogo a lunghissimi contenziosi) ad un più flessibile sistema di premialità (che garantisce interventi più veloci, precisi ed efficaci).

Meccanismo questo che, si ripete, si fonda su un “efficiente sistema organizzativo” e non su un “rigido schema contrattuale”, sì da non poter essere garantito dagli operatori privati che gravitano sul relativo mercato di riferimento ma soltanto attraverso una buona ricostruzione dei rapporti interorganici tra ente controllante e società in house.

Quindi si passa da un regime contrattuale statico costellato di adempimenti ad un regime organizzativo dinamico dove gli obiettivi sono strettamente funzionali al miglioramento della qualità dei servizi stessi. Il sistema per obiettivi (MBO) impone infatti un miglioramento continuo delle performance (è il principio organizzativo del Total Quality Management) attraverso una correzione ed una rimodulazione di tali obiettivi proprio in funzione della qualità, laddove il sistema per adempimenti è fondato sul rigido rispetto delle previsioni pattizie la cui pur doverosa osservanza non garantisce, tuttavia, anche il parallelo miglioramento delle prestazioni già contrattualmente predefinite e dunque del sistema di qualità delle prestazioni nel suo complesso.

Per ultimo si ricorda che il Consiglio di Stato 843/2024 la congruità economica deve dunque essere valutata sia in termini puramente interni all’organismo in house (congruità economica endogena), sia in termini esterni, ossia nei rapporti tra quest’ultimo e l’ente controllante (congruità economica esogena).

VALUTAZIONE CONGRUITA’ ECONOMICA DELL’OFFERTA DI ATAM s.p.a.

Si rileva come l’ultima Indagine conoscitiva svolta dall’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) in ordine alle “Condizioni concorrenziali nei mercati del Trasporto pubblico locale”, approvata con Provvedimento n. 26061 del 1° giugno 2016) faccia emergere la “specialità” del “Trasporto scolastico”, tradizionalmente caratterizzato da una minore redditività che emerge anche dai confronti con l’Estero (ad es., nel Regno Unito, tale tipologia di trasporto non beneficia del “quality incentive”, l’incentivo alla qualità previsto nei contratti gross cost più diffusi ed invece non applicabile “ad una quota minore di rotte relative a servizi con una frequenza di corse molto bassa, come ad esempio il trasporto scolastico”). Sotto il profilo gestionale, l’indagine evidenzia che “le aziende private, più piccole di quelle pubbliche, spesso sono specializzate soprattutto nel Tpl extraurbano, meno costoso di quello urbano” sottolineando a livello urbano una maggiore competitività delle aziende di trasporti a totale partecipazione pubblica, per le quali tra l’altro, accanto al Tpl, “il Servizio svolto con maggior frequenza è la gestione delle attività di sosta, seguito dalla gestione degli scuolabus”.

Per un totale di Km annui pari a: 244.414

Corrispondente ad un costo al netto dell’IVA per Km pari ad Euro: 4,50

Si evidenzia che l’offerta economica è identica al precedente affidamento, senza subire modifiche in aumento, ove era previsto: “Il corrispettivo del contratto per l’anno scolastico 2023/2024 , è fissato n e l limite massimo di € .1.098.565,46, oltre IVA come per legge, calcolato sulla base dei chilometri totali percorsi pari a 244.414 Km, onnicomprensivo di tutti gli oneri necessari e derivanti dalla esecuzione del servizio trasporto dedicato. Tale importo rimarrà tale per l’intera durata del contratto”.

Servizio di cui usufruiscono in media:

	Alunni:707
Infanzia	44
Primaria	287
Secondaria I grado	376

Il costo per Km del servizio è pertanto un valore che costruisce un benchmark affidabile in un panorama dove varie sono le modalità di esercizio dell’attività.

Si consideri infatti che il costo annuo complessivo per l’intero trasporto scolastico dedicato varia moltissimo da Comune e Comune. Sono divari derivanti in prima battuta dalla grandezza della popolazione studentesca servita, a cui si deve aggiungere le specificità di contesto territoriale (ad es la densità di popolazione, la presenza di frazioni e case sparse, il rilievo orografico) che incidono sui costi del servizio a parità di altre condizioni. Non sembra invece rilevante la tradizionale demarcazione Nord/Sud. Il dato sulla spesa media per studente trasportato è pari a poco più di 1 500 euro/anno e presenta anche in questo caso un’altissima variabilità, dai meno di 500 euro di Gorizia ai 12 000 di Brindisi (le città del Centro Sud tendono ad avere una spesa pro capite più alta rispetto a quelle del Nord). Va detto tuttavia che la maggioranza dei Comuni si posiziona nella fascia di costo medio tra 1000 e 2000 euro Anche questi divari sono legati, almeno in parte, alla diversa programmazione del servizio (maggiore/minore capillarità, servizi door to door ecc) oltre che ai già richiamati fattori di contesto territoriale.

Il costo medio di 1553,82 Euro di spesa affrontata dal Comune di Reggio Calabria per il servizio è pertanto in linea con il panorama nazionale.

Costo medio per studente, servizio ATAM s.p.a.	1553,84 Euro
--	--------------

Il numero di autobus adibiti a servizio scolastico è molto variabile. Il numero medio di studenti giornalieri trasportati per autobus, pari a 26, evidenzia un rilevante coefficiente di riempimento, in considerazione del fatto che una parte dei servizi viene erogata con bus piccoli di 9/18 posti.

Il numero medio di studenti trasportati giornalmente dagli autobus dedicati è un po’ più alto nelle città del Nord, 29, rispetto a quelle del Centro Sud, 25.

La conclusione dell’attività di indagine che emerge con forza dall’analisi parla di un Paese dai mille campanili dove le risposte sul tema del trasporto scolastico dedicato sono estremamente eterogenee e «trasversali», nel senso che non dipendono né dalla dimensione del Comune, né dalla loro collocazione territoriale (o almeno non in modo sistematico) E’ un’eterogeneità che si legge clamorosamente nei dati, ricordati, relativi alla quota di studenti trasportati rispetto alla popolazione scolastica oppure in quelli relativi al costo del servizio per alunno, così come nell’eterogeneità delle situazioni in relazione al rinnovo del parco autobus adibito al trasporto scolastico e alle politiche di mobilità sostenibile e sicura”.

Detto in altri termini, nel contesto dell’affidamento di cui trattasi, caratterizzato dalla presenza di numerose variabili peculiari (presenza di Enti in cui sono state soppresse alcune scuole, estensione territoriale, numero

degli alunni, dimensione e distanza dei comuni coinvolti, ecc.) allo stato attuale non sussistono elementi reali di confronto con altre realtà simili che possano deporre per la convenienza della esternalizzazione o dell'affidamento in house ed inoltre la stesura di un quadro economico standardizzato dei costi mal si concilia con l'esigenza di prendere in considerazione le citate variabili.

Pertanto, innanzi a tale panorama assume particolare rilevanza il costo per Km del servizio oggetto dell'affidamento, divenendo pertanto un valido benchmark.

Da una ricerca presso il portale ANAC <https://tspl.anticorruzione.it/tspl/ricercaaffidamenti> risultano:

	Durata	Costo a KM iva esclusa	
Olbia	2023-2026	3,32	Soc. in house
Lanusei	2021-2024	4,74	Proc. aperta
Cagliari	2021-2024	4,71	Proc. aperta
Grottaferrata	2022-2023	5,74	Proc. aperta
La Spezia	2023-2027	5,5	Soc. in house
Viterbo	2023-2025	4,81	Soc. in house
Venezia	2020-2024	5,56	Proc. aperta
Lamezia Terme	2023-2026	3,64	Soc. in house
Cerignola	2024-2026	4,84	Proc. aperta

Si evidenzia come il costo del servizio offerto da ATAM s.p.a sia assolutamente in linea con il prezzo sia degli affidamenti in house che con quelli individuati a base d'asta per la procedura ad evidenza pubblica.

Considerando tale parametro, il Servizio viene valutato mediamente con un costo chilometrico che assume valore nel seguente intervallo: €/Km 3,32, 5,74. Alla luce delle risultanze in questione, appare evidente che le condizioni del Servizio – per gli anni appena valutati - appaiono congrue con le condizioni di mercato, in quanto il valore del costo chilometrico assume un valore di circa €/Km 4,49 che risulta più basso sia rispetto al comune di La Spezia, di Venezia e di Cagliari.

E' evidente la similitudine con il servizio offerto da Reggio Calabria, e con un costo per Km molto simile (La Spezia:5,50; Venezia € 5,56,Cagliari € 4,71, Reggio Calabria: 4,49).

Il fatto che le condizioni economiche proposte da ATAM s.p.a siano convenienti in relazione alle condizioni reperite sul mercato porta con sé un conseguente beneficio per la collettività, derivante dal migliore impiego delle risorse pubbliche.

Sicché potrebbe apparire perfino ultroneo soffermarsi ulteriormente sugli altri aspetti, peraltro già sopra esplicitati, che pure derivano dall'erogazione del servizio a mezzo di una società partecipata, quali:

1. il maggiore controllo sulla governance societaria e sulle scelte gestionali, impedendo azioni elusive degli obblighi contrattuali di servizio o azioni che diminuiscano la qualità del servizio fissata dal contratto;
2. la possibilità di gestire le dinamiche contrattuali e gli aggiornamenti del programma di esercizio con maggiore facilità nel rapporto negoziale;
3. la possibilità di garantire il servizio in maniera universale grazie al proprio "veicolo societario" partecipato.

Durata/Piano economico finanziario

La durata dell'affidamento è indicata in anni 1.

4. Costi del servizio

L'articolazione del Trasporto Scolastico nell'anno appena concluso si è svolta con 17 scuolabus, di proprietà del Comune di Reggio Calabria concessi in comodato gratuito all'Azienda ATAM s.p.a.

L'Azienda ATAM s.p.a ha messo a disposizione le attrezzature e il personale, provvedendo a fornire il personale conducente (16 autisti), la manutenzione ed il rimessaggio e il deposito degli stessi mezzi. Negli scorsi anni scolastici il corrispettivo del contratto è stato fissato nel limite massimo di € 1.098.565,45 all'anno, oltre IVA come per legge, calcolato sulla base dei chilometri totali percorsi, pari a circa 244.414 km, onnicomprensivo di tutti gli oneri necessari e derivanti dall'esecuzione del servizio trasporto dedicato. Tale importo è rimasto invariato per l'intera durata del contratto. Si evidenzia che, con nota protocollo pec n. 214594 del 09/09/2025 è stato richiesto alla Società in house un preventivo per il servizio.

Come dettagliato nell'offerta della società trasmessa con nota prot n. 215508 in data 10/09/2025, il costo del servizio è stato quantificato in euro 1.098.565,45 IVA esclusa, considerando i costi aziendali attuali:

	Unità	Costo/km	
Personale	32	3,55 €	€ 867.458,92
Assicurazioni		0,37 €	€ 90.176,77
Consumi Gasolio		0,22 €	€ 55.384,86
Consumi Pneumatici Consumi Ricambi Consumi Lubrificanti Personale manutenzioni Costo personale pulizie e sanificazioni		0,35 €	€ 85.544,90
TOT.		€ 4,49	€ 1.098.565,45

MOTIVI FONDANTI LA SCELTA DI AFFIDAMENTO ALLA SOCIETA' IN HOUSE ATAM SPA

Alla luce dell'esperienza già maturata per un periodo pluriennale da ATAM s.p.a. nella gestione dei Trasporti Pubblici Locali la scelta operata discende inevitabilmente anche dalla considerazione dei benefici attesi (per la collettività di riferimento e per il Comune di Reggio Calabria) rispetto allo svolgimento del servizio.

A tal proposito è opportuno ricordare che secondo Cons. St., sez. III, 10 maggio 2021, n. 3682, in Foro amm., 2021, 5, 783, «la tecnica di redazione privilegiata dall'Amministrazione non può dirsi soggetta ad una metodica rigida e vincolante essendo sufficiente che la trama argomentativa compendiata nella relativa statuizione dia adeguatamente conto dell'aderenza della scelta compiuta alle coordinate sopra richiamate. (...) quello dei costi non solo non costituisce l'unico elemento di cui tener conto ai fini del vaglio di ragionevolezza della scelta di internalizzare il servizio, ma ad esso va assegnato un rilievo tendenzialmente complementare nel senso che può assumere rilievo discrezionale a parità di condizioni qualitative, di efficacia e di ammissibilità».

In passato la scelta adottata dall'Amministrazione Comunale, che ha optato per l'affidamento del servizio di trasporto scolastico ad ATAM spa, società già affidataria del servizio di trasporto pubblico nel territorio di Reggio Calabria, è stata motivata dalle specifiche condizioni del mercato che, relativamente al grado di concorrenza e al numero dei potenziali competitori, ha visto il soggetto a totale partecipazione pubblica



individuato quale ottimale affidatario e consentito di ottenere le migliori sinergie operative, riducendo i costi del servizio e garantendo una migliore qualità dello stesso. Affidando la gestione del servizio alla società Atam spa sono stati confermati i livelli occupazionali in essere attraverso il mantenimento del personale assunto nel territorio per l'espletamento di quest'ultimo. Il Comune, pertanto, ritiene di affidare alla stessa società pubblica il servizio di trasporto scolastico come opzione funzionale al perseguimento di finalità di pubblico interesse, dotandosi di strumenti che garantiscano un servizio economicamente sostenibile e congruo con le capacità dell'ente stesso. Le caratteristiche dell'affidamento e della natura del servizio da erogare richiedono inoltre una profonda pervasività del rapporto tra affidante e affidatario, consolidata nel tempo a seguito dei pregressi rapporti contrattuali, indispensabile a garantire il corretto ed efficace soddisfacimento, che possono essere ottenute solo ricorrendo all'affidamento diretto con modalità "in house providing" nei confronti di un soggetto (ATAM Spa) rispetto al quale l'Amministrazione comunale esercita un potere di effettivo "controllo analogo" a quello esercitato sui servizi esercitati in proprio. L'affidamento diretto di servizio a ATAM s.p.a, consente alla stessa Amministrazione Comunale di disporre con continuità e tempestività di tutte le informazioni necessarie a valutare l'andamento del servizio ed il grado di soddisfacimento dei fabbisogni del servizio pubblico e dell'utenza servita. La natura ed il dettaglio delle informazioni che l'Amministrazione Comunale può ottenere dalla società affidataria non sono limitate da regole contrattuali ma, proprio per l'instaurarsi delle citate condizioni di controllo analogo sono illimitate, analogamente a quanto avviene per l'attività interna degli uffici e delle funzioni comunali. L'affidamento diretto del servizio di trasporto scolastico ad ATAM s.p.a, consente di approfondire il grado di specificazione di dette clausole contrattuali ben oltre a quanto possibile in caso di affidamento a soggetto terzo non assoggettato a controllo analogo, anche in corso di esecuzione dell'affidamento. Le possibilità di monitoraggio e controllo offerte all'Amministrazione Comunale dalla condizione di "controllo analogo" esercitata sulla società affidataria rispetto al controllo sugli affidamenti diretti di servizio sono evidentemente notevolmente superiori a quelle esercitabili nei confronti di un soggetto terzo, pur vincolato da clausole contrattuali rigide ma invariabili ed assoggettate a limiti di accettabilità da parte dello stesso soggetto terzo.

Pertanto le motivazioni fondanti la scelta predetta sono le seguenti:

- il particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'Amministrazione comunale ed il soggetto affidatario risulta qualificante al fine di consentire all'ente un controllo ed una supervisione sul servizio più penetrante di quelli praticabili su di un soggetto terzo, in quanto esteso agli atti sociali e non limitato al contenuto del contratto d'appalto; infatti l'affidamento in house attraverso il controllo analogo permette all'ente di acquisire – condividendolo con l'operatore - ogni elemento della prestazione e pertanto di apportare alle stesse le varianti più utili al raggiungimento degli obiettivi di servizio. ATAM s.p.a. eroga il servizio con continuità, mantenendo un costante rapporto di collaborazione con le istituzioni scolastiche, rendendosi disponibile a garantire il regolare servizio anche in considerazione della flessibilità degli orari delle scuole, specialmente in corrispondenza dei periodi di avvio e chiusura dell'anno scolastico, in prossimità delle festività o a seguito della sospensione delle lezioni a causa di scioperi o altri eventi;
- il pregresso affidamento del servizio di Trasporto Pubblico Locale ad ATAM s.p.a. non solo semplifica l'integrazione del trasporto scolastico nella rete della mobilità pubblica locale, consentendo il coordinamento in tempo reale delle azioni sull'ambito complessivo dei servizi pubblici di trasporto, ma ne consente la gestione con un modello organizzativo efficiente ed efficace, grazie alla disponibilità di solide infrastrutture aziendali (tecnostuttura in grado di garantire in tempo reale la conoscenza operativa del territorio, organici competenti ed aggiornati, parco mezzi adeguato, protocolli di manutenzione garantiti ecc.), rendendosi disponibili economie di scala non conseguibili mediante il ricorso al mercato; da ciò deriva altresì la ragionevolezza dell'armonizzazione dell'affidamento in argomento a quello del servizio di T.P.L.;
- costante efficienza degli automezzi impiegati per i servizi di trasporto garantita dal supporto di apposita officina, attraverso l'impiego di proprio personale addetto anche alle manutenzioni ordinarie dei mezzi, con inserimento di un sistema di raccolta dell'olio esausto che risulta in linea con la normativa ambientale e sulla sicurezza vigente;
- la presenza di una sede – deposito scuolabus in centro città, punto di snodo particolarmente agevole, con custodia dei mezzi in apposito spazio sito all'interno dell'azienda;
- professionalità del servizio prestato. Infatti 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, che oltre ai profili di sicurezza si connota per il clima educativo che deve essere garantito a bordo per il benessere degli utenti e nei confronti dei quali pertanto la responsabilità è assai più ampia di quanto occorra in un ordinario servizio di trasporto di persone adulte. Il gestore del servizio dovrà collaborare con il Comune



nell'individuazione dei percorsi degli scuolabus, effettuando tempestivamente le modifiche al percorso funzionali alle iscrizioni al servizio anche in corso d'anno scolastico e comunicando le eventuali variazioni ed aggiornamenti rese opportune dalle condizioni della viabilità urbana (cantieri stradali, modifica della viabilità ecc.); dovrà garantire le condizioni di sicurezza nella fase di riconsegna dei minori alle famiglie, evitando disagi che turbino la serenità dei trasportati; 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. 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'affidatario avrà esperito ogni tentativo per lo svolgimento del servizio;

- l'applicazione al personale avente la qualifica di autista del CCNL degli autoferrotranvieri;
- ATAM s.p.a. ha sviluppato nel corso degli anni un significativo knowhow nello svolgimento del servizio di trasporto pubblico locale e, tra l'altro, proseguendo con il modello gestionale precedente (che non ha mai determinato problematiche di sorta per il territorio) diviene possibile assicurare al meglio l'erogazione del servizio senza soluzione di continuità, risultando altresì confermato il personale interessato;
- ATAM s.p.a. è un'azienda dinamica che offre una efficace gestione del territorio di una città che si muove in base alle esigenze della collettività, nonché alle congiunture, richiedendo perciò, quando necessario, il ricorso allo jus variandi. Queste complesse dinamiche possono dare luogo a molteplici variazioni che hanno effetto sulle attività dell'affidatario e sulla economicità del servizio. Tale facoltà di variazione delle scelte deve avere caratteristiche di unilateralità, deve cioè essere attribuita all'Amministrazione quale solo soggetto attivo, ed essere esercitata nei confronti di un soggetto passivo nei limiti delle tutele che la legge riconosce a quest'ultimo. E' evidente che l'esercizio di una siffatta facoltà da parte dell'ente affidante risulta facilmente percorribile, senza dare luogo a complessi contraddittori o a contenziosi, solo nel caso in cui fra i due soggetti coinvolti esista un rapporto di subordinazione gerarchica tipico dell'in house. L'affidamento in house risponde, quindi, in primo luogo ad una necessità di tipo organizzativo, configurandosi come rapporto interorganico, ancillare alla programmazione comunale e non già come rapporto contrattuale intersoggettivo;
- Flessibilità rispetto alle necessità: sempre sotto il profilo organizzativo si evidenzia come spesso l'attività richiesta all'ente affidatario coincida con particolari esigenze specifiche che possono essere affrontate attraverso provvedimenti specifici (deroghe) o portare a modifiche strutturali del contratto di servizio (disciplinare), al fine di pervenire a soluzioni equilibrate che non vanifichino le finalità di una sempre più efficace gestione del patrimonio. Un simile modello gestionale flessibile risulterebbe probabilmente di difficile applicabilità con il coinvolgimento di un soggetto terzo privato titolare della gestione, che sarebbe portatore di un proprio specifico interesse volto alla massimizzazione dell'utile di gestione che, in molti casi, potrebbe risultare in opposizione agli interessi espressi dall'ente appaltante;
- Semplicità ed efficienza dei processi decisionali: dal punto di vista della governance, la società a totale partecipazione pubblica garantisce semplicità ed immediatezza di regole decisionali, per effetto di quel rapporto di delegazione interorganica che è presupposto essenziale del controllo analogo. In tale contesto l'Amministrazione, che è la sola responsabile delle scelte agli occhi della collettività amministrata, conserva maggiore autonomia decisionale e può garantire tempi di risoluzione delle problematiche più immediati e certi rispetto ad un modello in cui risultasse necessario un confronto negoziale con un terzo soggetto gestore. Tale assetto appare certamente preferibile, dal punto di vista della governance, al ben più complesso equilibrio che si deve realizzare nell'ambito del complesso meccanismo di sola programmazione e controllo, da parte del soggetto pubblico, sull'affidatario individuato con gara (alternativa all'affidamento alla società in house ed alla società mista), a mezzo del contratto di servizio, che presenta indubbie difficoltà di verifica su attività specialistiche svolte totalmente da parte di terzi;
- Salvaguardia del valore dell'asset: l'economicità della scelta sulla modalità di affidamento deve essere valutata anche con riguardo alla salvaguardia del valore dell'asset dell'ente locale, sotto il quale profilo l'affidamento in house appare maggiormente tutelante per l'ente. In particolare, allorché la società partecipata affidataria del servizio non venisse confermata nell'affidamento, l'immediato "ricorso al mercato" comporterebbe, la perdita per l'ente locale di parte del valore dell'asset, in contrasto con il buon andamento e l'obbligo di ottimale utilizzazione delle risorse pubbliche, sancito dall'art. 97 della Costituzione e dall'art. 1, comma 1, della legge n.241/1990; obbligo che non riguarda la sola gestione corrente, ma anche il valore patrimoniale della stessa;
- Tutela del personale e delle competenze acquisite: esaminando sotto questo aspetto l'opzione di affidamento del servizio mediante procedura di evidenza pubblica, va evidenziato come sia tuttora

vigente l'art. 3 bis, comma 2, del D.L. 138/2011, convertito in Legge 14 settembre 2011, n. 148, in base al quale "in sede di affidamento del servizio mediante procedura ad evidenza pubblica, l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione costituisce elemento di valutazione dell'offerta". Questa previsione consentirebbe di effettuare un'aggiudicazione in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa assegnando punteggio al parametro in esame. Ovviamente questa impostazione resterebbe sottoposta all'inevitabile alea delle decisioni dei concorrenti, i quali potrebbero puntare su altri aspetti maggiormente qualificanti della propria offerta marginalizzando l'incidenza del punteggio assegnato alla tutela occupazionale. Pertanto, sotto il profilo della tutela della continuità lavorativa, dell'occupazione e delle professionalità acquisite dai dipendenti dell'attuale gestore risulta maggiormente tutelante l'opzione dell'in house. Detta norma, volta alla tutela occupazionale, è stata riconosciuta applicabile anche ai servizi ad evidenza pubblica locali dalla Sentenza della Corte Costituzionale n. 46/2013, come elemento valutabile ai fini della procedura di affidamento. E' anche importante sottolineare che il personale dipendente di ATAM s.p.a. spesso ha acquisito, nel corso della pregressa gestione del servizio in esame, non soltanto una dettagliata conoscenza delle caratteristiche del servizio (know how oggettivo), ma anche un articolato complesso di conoscenze professionali derivante sia dalla continua attività di formazione a cui la Società ha sottoposto il proprio personale sia dalla partecipazione attiva del personale allo sviluppo organizzativo da cui il servizio è stato interessato nel corso dell'ultimo periodo (know how soggettivo);

- Ottimizzazione delle spese generali societarie: come ulteriore motivazione per il mantenimento del servizio in favore delle società in house si consideri che, in presenza di tale affidamento, la Società ha la possibilità di ottimizzare i costi indiretti e comuni imputandoli a carico della gestione societaria complessiva di tutte le altre attività affidate. Qualora invece il servizio fosse esternalizzato si verificherebbe una divisione, ma anche un aumento dei sopra citati oneri, in quanto l'ente dovrebbe corrisponderli al nuovo gestore, mentre la società in house continuerebbe a sostenere i rilevanti oneri derivanti dalle spese generali di funzionamento della Società, ripartendoli fra le rimanenti attività assegnate. Pertanto, visto che spesso le società in house hanno diversi servizi in affidamento, l'azienda stessa può ottimizzare le c.d. "spese di sistema" perpetrando delle economie di scala che non si avrebbero in caso di diversi soggetti gestori dei singoli servizi;
- Benefici di universalità e socialità: i servizi sono forniti all'intera collettività, senza alcuna distinzione sulla base delle disposizioni stabilite dalle apposite delibere comunali e dalla carta dei servizi del gestore.
- In conclusione sussistono le condizioni formali e sostanziali che consentono di procedere direttamente all'affidamento dei servizi alla società partecipata ATAM s.p.a. sulla base della procedura disegnata dal D. Lgs. 201/2022, compatibilmente con la discrezionalità riconosciuta alle amministrazioni aggiudicatrici dall'art. 2, comma 1, della direttiva 2014/23.
- Più precisamente il servizio prevede il trasporto degli alunni dalle loro abitazioni alle rispettive sedi scolastiche e viceversa, agli orari stabiliti e secondo il calendario predisposto dalle competenti Autorità Scolastiche. Costituisce parte integrante del servizio scolastico svolto dalla società ATAM spa anche il servizio di accompagnatori "a bordo" dei mezzi, preposti al trasporto degli alunni della Scuola dell'infanzia e primaria;
- Servizi aggiuntivi di trasporto per uscite didattiche per i servizi educativi comunali, attività curricolari, manifestazioni sportive e culturali, laboratori, servizi di supporto al diritto allo studio e alla genitorialità nel territorio cittadino, su richiesta e in accordo con l'Amministrazione Comunale, nonché trasporto straordinario per le visite guidate degli alunni delle scuole dell'infanzia comunale;
- Servizi estivi su richiesta dell'Ente, per i bambini che durante l'estate partecipano alle attività dei centri estivi, si impegna a garantire corse speciali per visite e uscite didattiche incluse nel costo complessivo del servizio.

Reggio Calabria

Il Dirigente del settore 11
Dott.ssa Lucia Consiglio