



**RELAZIONE ILLUSTRATIVA DELL’AFFIDAMENTO IN HOUSE DEL SERVIZIO DI TRASPORTO
PUBBLICO LOCALE NELL’AMBITO TERRITORIALE OTTIMALE DI SAVONA**

*ai sensi dell’articolo 34, comma 20, del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modifiche dalla l. 17
dicembre 2012, n. 221*

1.PREMESSA.....	4
2.IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO.....	4
2.1.LA DISCIPLINA EUROUNITARIA.....	5
2.2.LA DISCIPLINA NAZIONALE.....	6
2.3.LA DISCIPLINA REGIONALE.....	9
3.IL SERVIZIO ATTUALE.....	11
3.1.LA DESCRIZIONE DEL SERVIZIO.....	11
3.2.LE RISORSE DISPONIBILI E IL CORRISPETTIVO CONTRATTUALE.....	16
3.3.IL SISTEMA TARIFFARIO.....	16
3.4.IL PERSONALE.....	17
3.5.I BENI STRUMENTALI.....	17
3.6.MATERIALE ROTABILE VIGENTE (2022).....	17
3.7.INFRASTRUTTURE.....	18
4.GLI INDIRIZZI DELLA PROVINCIA DI SAVONA.....	21
4.1.DALL’AFFIDAMENTO DEL 2003 AL 2018.....	21
5.LA DECISIONE DI PROCEDERE CON L’AFFIDAMENTO IN HOUSE (ANNO 2019).....	22
5.1.LA PANDEMIA E LA PREDISPOSIZIONE DEGLI ATTI (2020-2022).....	24
5.2.IL PIANO DI BACINO DELLA MOBILITÀ E DEI TRASPORTI DELL’AMBITO TERRITORIALE SAVONESE.....	26
6.I PRESUPPOSTI SOGGETTIVI DELL’AFFIDAMENTO DIRETTO AD OPERATORE INTERNO.....	27
6.1.RAPPRESENTANZA DELL’ENTE AFFIDANTE IN SENO AGLI ORGANI DI AMMINISTRAZIONE, DI DIREZIONE O VIGILANZA DELL’AFFIDATARIA	28
6.2.L’ASSETTO PROPRIETARIO.....	29
6.3.L’INFLUENZA E IL CONTROLLO EFFETTIVI SULLE DECISIONI STRATEGICHE E SULLE SINGOLE DECISIONI DI GESTIONE DA PARTE DELL’ENTE AFFIDANTE...32	32
6.4.REALIZZAZIONE DELL’ATTIVITÀ PER NON MENO DELL’80% VERSO L’ENTE AFFIDANTE.....	34
7.I PRESUPPOSTI OGGETTIVI DELL’AFFIDAMENTO IN HOUSE.....	35
7.1.LA CONGRUITÀ ECONOMICA.....	36
QUANTIFICAZIONE DELLA COMPENSAZIONE.....	38
STIMA DEL COSTO STANDARD E CONFRONTO CON LA STRUTTURA DEI COSTI DEL PIANO INDUSTRIALE	38
DETERMINAZIONE DEI COSTI STANDARD (MODELLO MINISTERIALE).....	38
ANALISI DEL COSTO EFFETTIVO VIGENTE	39
IN SINTESI.....	39
7.2.BENEFICI PER LA COLLETTIVITÀ E COPERTURA DELL’INTERESSE GENERALE.....	39
7.3.OBIETTIVI DI UNIVERSALITÀ, SOCIALITÀ, EFFICACIA, ECONOMICITÀ E QUALITÀ DEL SERVIZIO RISPETTO ALLE SPECIFICITÀ DEL TERRITORIO DELL’AMBITO TERRITORIALE DI COMPETENZA.....	40
7.4.OTTIMALE IMPIEGO DELLE RISORSE PUBBLICHE ANCHE CON RIFERIMENTO ALLA VALORIZZAZIONE DELL’ESISTENTE.....	43
7.5.AMBITO TERRITORIALE DI COMPETENZA.....	44

8.IL DIMENSIONAMENTO DEL SERVIZIO E IL LOTTO UNICO.....	44
9.OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E COMPENSAZIONI ECONOMICHE.....	45
10.IL CONTRATTO DI SERVIZIO.....	45
10.1.LE COMPENSAZIONI PER OBBLIGHI DI SERVIZIO.....	46
10.2.IL PROGRAMMA DI ESERCIZIO.....	46
10.3.I DIRITTI DI ESCLUSIVA.....	47
10.4.AFFIDAMENTO DI PARTE DEL SERVIZIO A SOGGETTI TERZI.....	47
10.5.QUALITÀ ED EFFICIENZA DEI SERVIZI.....	48
10.6.PIANO DI ACCESSO AL DATO	48

1. PREMESSA

Con deliberazione del Consiglio provinciale n. 59 del 18 ottobre 2019, in qualità di Ente di governo dell'ATO Savonese ai sensi dell'articolo 7 della l.r. n. 33/2013, la Provincia di Savona ha avviato il procedimento per l'affidamento ad operatore interno del servizio di trasporto pubblico locale ai sensi dell'art. 5, comma 2, del Regolamento (CE) 1370/2007.

Tale decisione è stata oggetto di avviso di preinformazione per l'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale nell'ambito del territorio di competenza della Provincia di Savona pubblicato nella GU/S S246 del 20 dicembre 2019 e nella G.U.R.I., Serie speciale, n. 150 del 23 dicembre 2019

L'art. 34, comma 20, del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modifiche dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221, prevede che *"Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste"*.

L'art. 3-bis del d.l. 13 agosto 2011 n. 138, convertito con modifiche dalla l. 14 settembre 2011 n. 148 (comma inserito dall'articolo 34, comma 23, del decreto legge n. 179/2012 sopra indicato e successivamente modificato dall'articolo 1, comma 609, lettera a), della legge 23 dicembre 2014, n. 190) prevede che nella relazione sopra richiamata, gli enti di governo danno conto della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e ne motivano le ragioni con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio; prevede, inoltre che *"Al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario, la relazione deve comprendere un piano economico-finanziario che, fatte salve le disposizioni di settore, contenga anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, con la specificazione, nell'ipotesi di affidamento in house, dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento da aggiornare ogni triennio. Il piano economico-finanziario deve essere asseverato da un istituto di credito o da società di servizi costituite dall'istituto di credito stesso e iscritte nell'albo degli intermediari finanziari, ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966"*.

La presente relazione, redatta ai sensi della normativa sopra richiamata intende dunque: individuare la forma di affidamento scelta per il servizio di trasporto pubblico locale; definire i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico; indicare le compensazioni economiche.

La relazione è predisposta anche per le finalità previste dalla deliberazione dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) n. 154 del 28 novembre 2019, di revisione della delibera n. 49/2015 e contenente, tra l'altro, le misure per la definizione degli schemi dei contratti di servizio affidati direttamente o esercitati da società *in house* o da società con prevalente partecipazione pubblica.

Essa verrà pubblicata sul sito internet della Provincia di Savona, al fine di garantire un'adeguata informazione alla collettività di riferimento.

2. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

Le principali norme che disciplinano il trasporto pubblico locale sono le seguenti:

Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativo alla disciplina dei servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia;
d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422, *"Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59"*;
l.r. 7 novembre 2013, n. 33, *"Riforma del sistema di trasporto pubblico regionale e locale"*, come modificata dalla l.r. 9 agosto 2016, n. 19 e, da ultimo, dalla l.r. 13 luglio 2020, n. 16;
il d.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito con modificazioni dalla legge n. 96/2017, che prevede all'articolo 27 misure in materia di trasporto pubblico locale, nel testo modificato da ultimo dall'articolo 21-ter, comma 1, del d.l. 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136.

Assumono, altresì, rilevanza le seguenti deliberazioni dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) istituita dall'art. 37 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla l. n. 214/2011:

n. 49 del 17 giugno 2015, recante misure per la redazione dei bandi e delle convenzioni per l'assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri;

n. 48 del 30 marzo 2017, recante la definizione della metodologia per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento;

n. 154 del 28 novembre 2019, di revisione della delibera n. 49/2015 e contenente, tra l'altro, le misure per la definizione degli schemi dei contratti di servizio affidati direttamente o esercitati da società *in house* o da società con prevalente partecipazione pubblica;

n. 65 del 12 marzo 2020, con la determinazione del valore del tasso di remunerazione del capitale investito netto per i servizi di trasporto pubblico locale passeggeri svolti su strada e per ferrovia, utilizzato per la determinazione del margine di utile ragionevole disciplinata dalla delibera n. 154/2019.

2.1. LA DISCIPLINA EUROUNITARIA

La normativa europea di riferimento è costituita dal Regolamento (CE) 1370/2007 modificato dal Regolamento (CE) 2016/2338 (di seguito, per brevità, anche solo "Regolamento", che prevede due distinte modalità di affidamento qualificate primariamente in ragione dei requisiti soggettivi del soggetto affidatario.

Qualora l'affidamento debba avvenire nei confronti di un soggetto terzo e diverso da un operatore interno i contratti di servizio pubblico devono essere aggiudicati mediante una procedura di gara equa, aperta a tutti gli operatori nel rispetto dei principi di trasparenza e di non discriminazione.

Il Regolamento prevede altresì la possibilità delle autorità pubbliche nazionali di fornire esse stesse il servizio o di procedere all'affidamento in favore di un operatore su cui l'autorità esercita un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.

L'art. 5 comma 2 del Regolamento prevede infatti che *"A meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale, le autorità competenti a livello locale, si tratti o meno di un'autorità singola o di un gruppo di autorità che forniscono servizi integrati di trasporto pubblico di passeggeri, hanno facoltà di fornire esse stesse servizi di trasporto pubblico di passeggeri o di procedere all'aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico a un soggetto giuridicamente distinto su cui l'autorità competente a livello locale, o, nel caso di un gruppo di autorità, almeno una di esse, esercita un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi"*.

Per stabilire la corrispondenza con il modello previsto dal Regolamento devono essere presi in considerazione determinati "elementi" indicatori, quali il livello della rappresentanza dell'Autorità pubblica in seno agli organi di amministrazione, di direzione o vigilanza, le relative disposizioni negli statuti, l'assetto proprietario, l'influenza e il controllo effettivi sulle *"decisioni strategiche e sulle singole decisioni di gestione"*.

Non è richiesta la partecipazione totalitaria di capitale pubblico, ma è stabilito come condizione che vi sia un'influenza pubblica dominante e che il controllo possa essere stabilito in base ad altri criteri.

Rileva inoltre che l'operatore interno, nonché qualsiasi altro soggetto sul quale detto operatore eserciti un'influenza anche minima, svolgano le loro attività di trasporto pubblico di passeggeri all'interno del territorio dell'autorità competente a livello locale, escluse eventuali linee in uscita o altri elementi secondari di tali attività che entrano nel territorio di autorità competenti a livello locale vicine, e non partecipino a procedure di gara per la fornitura di servizi di trasporto pubblico di passeggeri organizzate fuori del territorio dell'autorità competente a livello locale.

2.2. LA DISCIPLINA NAZIONALE

Per quanto concerne la normativa nazionale, il principale punto di riferimento è costituito dal D. Lgs. 422/1997 che, con il conferimento alle Regioni delle funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico, prevede all'art. 18 quale forma ordinaria per l'individuazione del gestore del servizio il ricorso alle procedure concorsuali per la scelta del gestore del servizio sulla base degli elementi del contratto di servizio di cui all'articolo 19 e in conformità alla normativa comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici di servizio.

Al fine di armonizzare il processo di liberalizzazione e di concorrenza nel settore del trasporto pubblico regionale e locale con le norme comunitarie, l'art. 61 del D. Lgs. 99/2009 ha tuttavia previsto che le autorità competenti all'aggiudicazione di contratti di servizio, anche in deroga alla disciplina di settore, possono avvalersi delle previsioni di cui all'articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 e 6, e all'articolo 8, paragrafo 2, del

Regolamento di cui sopra. Tale disposizione stabilisce pertanto la piena legittimità delle varie modalità di affidamento previste dall'articolo 5 del Regolamento, tra cui quella prevista dal comma 2.

Assume assoluta importanza l'individuazione del rapporto tra la disciplina speciale di cui al Regolamento e le altre disposizioni nazionali, anche di matrice eurounitaria, che disciplinano l'affidamento dei contratti pubblici e l'istituto dell'*in house*.

In particolare, viene subito in considerazione il Codice dei Contratti pubblici di cui al D.Lgs. n. 50 del 2016 s.m.i., (di seguito, per brevità, anche solo "Codice") il quale, peraltro, per espressa previsione dell'art. 18, comma 1, lett. a), non si applica alle "concessioni di servizi di trasporto pubblico di passeggeri ai sensi del regolamento (CE) n. 1370/2007".

Con riferimento all'*in house*, l'art. 5 del Codice prevede che:

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

a) l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;

b) oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi;

c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata".

Ancora con riferimento all'*in house*, il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica", all'articolo 16, dispone che:

"- le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta 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. Per consentire tale assetto organizzativo:

a) gli statuti delle società per azioni possono contenere clausole in deroga alle disposizioni del codice civile in materia di amministrazione della società;

b) gli statuti delle società a responsabilità limitata possono prevedere l'attribuzione all'ente o agli enti pubblici soci di particolari diritti, riguardanti l'amministrazione della società o la distribuzione degli utili;

c) in ogni caso, i requisiti del controllo analogo possono essere acquisiti anche mediante la conclusione di appositi patti parasociali; tali patti possono avere durata superiore a cinque anni, in deroga al codice civile;

- gli statuti delle società devono inoltre prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci. La produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato, che può essere rivolta anche a finalità diverse, è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società. Il mancato rispetto del limite quantitativo costituisce grave irregolarità;

- le società che ricevono affidamenti in house sono tenute all'acquisto di lavori, beni e servizi secondo la disciplina dei contratti pubblici".

Rispetto alla richiamata disciplina generale sull'*in house*, l'art. 5, comma 2 del Regolamento espressamente prevede che il controllo analogo possa avvenire da parte "di un'autorità singola", anche in ragione della necessità che il controllo debba avvenire sulle "decisioni strategiche e sulle singole decisioni di gestione".

Un'altra rilevante disposizione del Codice è costituita dall'art. 192 comma 2, secondo cui gli Enti affidanti "effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del

provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche”.

Peraltro, con riferimento al trasporto pubblico locale, è stato chiarito che “l’in house providing è una modalità ordinaria di affidamento dei relativi servizi, perfettamente alternativa al ricorso al mercato. Ciò si desume innanzitutto dall’art. 5, comma 2, del regolamento CE n. 1370/2007 del 23 ottobre 2007 [relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70], secondo cui, salvo che «non sia vietato dalla legislazione nazionale, le autorità competenti a livello locale, si tratti o meno di un’autorità singola o di un gruppo di autorità che forniscono servizi integrati di trasporto pubblico di passeggeri, hanno facoltà di fornire esse stesse servizi di trasporto pubblico di passeggeri o di procedere all’aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico a un soggetto giuridicamente distinto su cui l’autorità competente a livello locale, o, nel caso di un gruppo di autorità, almeno una di esse, esercita un controllo analogo a quello che esercita sulle proprie strutture». In secondo luogo si ricava dal fatto che l’art. 18, lett. a), del codice dei contratti pubblici esclude dalla propria applicazione le «concessioni di servizi di trasporto pubblico di passeggeri ai sensi del regolamento (CE) n. 1370/2007”.

Tale disciplina “impedisce di applicare la regola prevista dall’art. 192, comma 2, del codice dei contratti pubblici ed incentrata sulla comparazione tra gli opposti modelli di gestione dell’in house providing e del ricorso al mercato, a mente della quale: «(a) i fini dell’affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell’offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all’oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche»”.

L’art. 192, comma 2, cit. “postula infatti come forma principale di affidamento di servizi pubblici quella del ricorso al mercato, rispetto alla quale l’amministrazione interessata deve indicare le ragioni per la sua deroga, fondata su ragioni tecniche e di convenienza economica (cfr. in questo senso, di recente: Cons. Stato, V, 27 gennaio 2020, n. 681). Un rapporto di regola ed eccezione non è invece previsto per il servizio di trasporto pubblico locale, in forza della disposizione sovranazionale sopra menzionata e dell’esclusione sul piano interno dal codice dei contratti pubblici di cui all’art. 18, lett. a) parimenti richiamata in precedenza” (Cons. Stato, sez. V, 6.7.2020, n. 4310 e più recentemente Cons. Stato, sez. VI, 7.3.2022, ord. n. 1620).

Nello stesso senso ha deciso poi il TAR Liguria nella sentenza n. 683/2020: “è sufficiente richiamare le considerazioni contenute nella recente sentenza 6.7.2020, n. 4310, con cui la sezione V del Consiglio di Stato, nel confermare la sentenza di questa sezione n. 753/2019 relativa all’affidamento in house, da parte della Città Metropolitana di Genova, del servizio di trasporto pubblico locale per il lotto n. 1 concernente l’ambito urbano, ha chiarito: - che, come si desume dall’art. 5 comma 2 del regolamento CE n. 1370/2007 del 23 ottobre 2007 e dall’art. 18, lett. a) del codice dei contratti pubblici (che esclude dal proprio campo di applicazione le concessioni di servizi di trasporto pubblico di passeggeri ai sensi del regolamento CE n. 1370/2007), nel settore del trasporto pubblico locale l’in house providing è una modalità affatto ordinaria di affidamento dei relativi servizi, “perfettamente alternativa al ricorso al mercato” (§ 12); - che la disciplina ora richiamata impedisce di applicare la regola prevista dall’art. 192, comma 2, del codice dei contratti pubblici, incentrata sulla comparazione tra gli opposti modelli di gestione dell’in house providing e del ricorso al mercato, posto che, per il servizio di trasporto pubblico locale, non è invece previsto un rapporto di regola ed eccezione, cosicché difettano le basi logico-giuridiche della pretesa comparazione (§ 13); - che in questo senso si pone anche la giurisprudenza della Corte di giustizia (vedi la sentenza della Sez. X, 24 ottobre 2019, in causa C-515/18), secondo cui il regolamento n. 1370 del 2007 deve essere interpretato nel senso che le autorità nazionali competenti che intendano procedere all’aggiudicazione diretta di un contratto di servizio di trasporto pubblico locale non sono tenute a pubblicare o comunicare agli operatori economici potenzialmente interessati tutte le informazioni necessarie affinché essi siano in grado di predisporre un’offerta sufficientemente dettagliata e idonea a costituire oggetto di una valutazione comparativa e, dall’altro, a svolgere una valutazione comparativa tra tali offerte (§ 14); - che la regola è confermata a livello nazionale dall’art. 61 della legge 23 luglio 2009, n. 99 (recante disposizioni per lo sviluppo e l’internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), secondo cui “anche in deroga alla disciplina di settore” le amministrazioni competenti all’aggiudicazione di contratti di servizio di trasporto pubblico locale “possono avvalersi delle previsioni” di cui al citato art. 5, comma 2, del regolamento n. 1370 del 2007”.

Da ricordare anche l'articolo 4-bis del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, il quale prevede che *“Al fine di promuovere l'efficienza e la concorrenza nei singoli settori del trasporto pubblico, le autorità competenti, qualora si avvalgano delle previsioni di cui all'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, devono aggiudicare tramite contestuale procedura ad evidenza pubblica almeno il 10 per cento dei servizi oggetto dell'affidamento a soggetti diversi da quelli sui quali esercitano il controllo analogo. ...”*.

Sui rapporti tra amministrazione affidante e soggetto gestore occorre rinviare alla disciplina del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214) e, in particolare, all'articolo 37 (Liberalizzazione del settore dei trasporti) che ha istituito, nell'ambito delle attività di disciplina dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481, l'Autorità di regolazione dei trasporti con competenza in relazione ai contenuti dei contratti di servizio in caso di affidamento in house ed in relazione ai bandi delle procedure di gara.

In proposito si segnala che con delibera n. 154 del 28 novembre 2019 l'ART ha approvato la revisione delle Misure per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri svolti su strada e per ferrovia e per la definizione dei criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici, nonché per la definizione degli schemi dei contratti di servizio affidati direttamente o esercitati da società in house o da società con prevalente partecipazione pubblica” – precedentemente approvate con delibera n. 49/2015.

Sul contenuto del contratto di servizio è intervenuto anche il decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, art. 27, comma 11-*quinquies*.

2.3. LA DISCIPLINA REGIONALE

Per quanto attiene al livello regionale, l'art. 14 della L.R. Liguria n. 33/2013 prevede che gli enti di governo espletano le procedure per l'affidamento del servizio di trasporto pubblico regionale e locale, limitatamente all'ambito di competenza, nel rispetto della normativa comunitaria e statale e delle prescrizioni emanate dalla competente Autorità di regolazione dei trasporti, senza perciò entrare nel merito delle specifiche procedure di affidamento la cui regolazione è rinviata alla disciplina statale e comunitaria.

In particolare, l'articolo 7, comma 1, lettera c) della l.r. cit., modificato da ultimo dalla l. r. 5 agosto 2019, n. 19, prevede che la Città metropolitana di Genova e gli enti di area vasta, quali enti di governo degli Ambito Territoriale Ottimale ed omogeneo coincidente con il territorio di competenza, *“c) nell'ambito della gestione dell'ATO, anche attraverso la costituzione di Agenzie Locali di Mobilità di livello metropolitano o provinciale in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, interamente partecipate dagli enti locali e con i requisiti dei soggetti in house, espletano le procedure per l'affidamento dei servizi di trasporto previste dalla normativa comunitaria e statale e gestiscono il contratto di servizio stipulato; alle Agenzie possono essere affidate direttamente la gestione delle reti e delle dotazioni essenziali al trasporto pubblico locale, nonché la proprietà di detti beni”*.

Il *“Programma dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale”*, di cui all'articolo 6, comma 3, lettera c), della l.r. cit. è stato approvato dalla Regione con deliberazione del Consiglio regionale n. 7 del 27 giugno 2017 (BURL n. 29 del 19 luglio 2017). Esso è articolato nelle seguenti sezioni: stato attuale dei trasporti regionali; programmazione dei servizi automobilistici; regolamentazione del servizio marittimo; regolamentazione del servizio ferroviario; politica tariffaria; monitoraggio; linee guida per gli enti di governo.

Il Programma dei servizi definisce, tra l'altro, i criteri per la ripartizione del Fondo Regionale Trasporti tra i diversi Ambiti Territoriali Ottimali (ATO); l'individuazione dei servizi minimi di trasporto pubblico locale; i criteri di politica tariffaria regionale e i livelli tariffari all'interno dei quali devono essere stabilite le tariffe dei principali titoli di viaggio; gli obblighi a carico degli Enti di governo in relazione alla redazione dei piani di bacino e alle procedure di affidamento dei servizi nonché tutti gli obblighi inerenti la gestione del Contratto di servizio.

Il Programma individua in particolare:

quale obiettivo di efficacia: il miglioramento continuo del *load-factor* (capacità di occupazione dei posti*km prodotti, ovvero del rapporto tra passeggeri trasportati e servizio offerto);

quale obiettivo di efficienza: il miglioramento del rapporto tra ricavi da mercato e costi operativi del servizio, in un contesto di generale riduzione delle risorse pubbliche disponibili;
quale obiettivo di sostenibilità ambientale: la riduzione della congestione del traffico e dell'inquinamento.

Il Programma prevede, tra l'altro, che:

venga attuata una nuova programmazione nella ripartizione delle risorse, in modo da adeguarla progressivamente alle mutate condizioni di contesto, ponendo accanto al criterio della ripartizione storica ulteriori elementi che determinano una nuova distribuzione percentuale, il cui peso varierà ogni triennio, con una progressiva riduzione del criterio storico ed un incremento di altri criteri (popolazione, domanda, fattori ambientali, stazioni ferroviarie, livello servizi ferro);
sulla base dell'attuale ripartizione, la percentuale di risorse del Fondo Regionale Trasporti per l'Ambito savonese è pari 11,2189% (incrementata rispetto al valore 10,84735% vigente fino al 31/12/2021);
il totale delle risorse finanziarie disponibili per i servizi minimi regionali comprende oltre al Fondo Regionale Trasporti ripartito sulla base dei suddetti criteri, anche le seguenti componenti: ricavi tariffari (quota associata ai servizi minimi); contributi per rinnovo del CCNL; contributi per copertura della malattia dei dipendenti (quota associata ai servizi minimi); rimborso delle accise sul gasolio per trazione (quota associata ai servizi minimi);
analogamente alle modalità di ripartizione delle risorse dallo Stato alle Regioni, la Regione adotterà un *Sistema per Obiettivi* per i trasferimenti delle risorse agli Ambiti regionali e locali: il 10% delle risorse del Fondo Regionale Trasporti sarà pertanto trasferito agli Enti di Governo in coerenza con il livello di raggiungimento degli obiettivi locali, ovvero degli obiettivi previsti per la ripartizione del Fondo nazionale trasporti, applicati all'Ambito di rispettiva competenza.

Il Programma dei servizi, come indicato dall'articolo 14 della legge regionale n. 33/2013, prevede che l'affidamento avvenga secondo il modello di remunerazione a costo netto, cioè mediante una concessione del servizio. I contratti cosiddetti *net-cost* si distinguono per l'attribuzione al gestore, oltre che del rischio industriale, anche del rischio commerciale, incentivando l'operatore non solo a mantenere efficiente la produzione e l'erogazione del servizio contenendone i costi, ma stimolandolo anche sul lato dei ricavi a migliorare la qualità del servizio e la quantità dei volumi resi.

Si segnala inoltre che il T.A.R. Liguria, sez. II, 07/10/2019, n.753 ha interpretato gli artt. 7 e 9 della l.r. n. 33/2013 nel senso che alla Città Metropolitana spettano, quale ente di governo dell'ambito territoriale ottimale, la competenza ad espletare *“le procedure per l'affidamento dei servizi di trasporto previste dalla normativa comunitaria e statale” nell'ambito territoriale dell'ATO. In buona sostanza, secondo il T.A.R. “la normativa regionale ha operato una scissione tra l'autorità competente a provvedere all'affidamento dei servizi di t.p.l. (la Città Metropolitana di Genova e gli enti di area vasta) e quelle preposte all'organizzazione del servizio nel più ristretto ambito comunale (i singoli comuni - art. 8): detto altrimenti, la Città Metropolitana è competente all'affidamento dei servizi in nome e per conto dei comuni dell'A.T.O., cioè opera come il rappresentante/mandatario di un vero e proprio ‘gruppo di autorità’ ex art. 5.2 del regolamento CE n. 1370/2007”.*

Pertanto, il T.A.R. conferma che la Provincia è ente che espleta le procedure d'affidamento ai sensi della l.r. in qualità di svolgente funzioni dell'autorità d'ambito e quindi è amministrazione pubblica competente ai sensi del regolamento europeo unitamente ai comuni.

Invero, la Provincia di Savona, quale ente di area vasta, è titolare *ex lege* statale della funzione fondamentale di *“pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale [...] in coerenza con la programmazione regionale”.*

Detta funzione fondamentale deve essere esercitata *“nei limiti e secondo le modalità stabilite dalla legislazione statale e regionale di settore”.*

Fin dal 2012, grazie al c.d. Decreto «Cresci Italia», le regioni sono state chiamate a organizzare, in generale, lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, tra cui il trasporto pubblico su gomma, definendo gli Ambiti Territoriali Ottimali e Omogenei (d'ora in poi A.T.O.) e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi.

Si ricordi che in base alla legge statale, *“ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni”, le funzioni fondamentali di “organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale”, sono in titolarità dei comuni, i quali da ultimo devono svolgerle “in forma obbligatoriamente associata”, sia perché il comma 1 bis dell'art. 3 bis del d.l. 138/2011 impone che le funzioni di organizzazione di detti servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica siano esercitate unicamente dagli enti di governo degli A.T.O., sia perché a rafforzamento di ciò la legge di stabilità per il 2015 ha reso obbligatoria l'adesione di tutti gli enti locali*

agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali. Del pari, agli enti di governo dell'A.T.O. sono attribuite le funzioni di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo.

La l.r. ha dunque individuato la Provincia di Savona, in veste di ente di area vasta, quale ente di governo dell'omonimo A.T.O. per l'esercizio dei servizi di trasporto pubblico su gomma, cui ha inoltre affidato le funzioni amministrative di pianificazione, espletamento delle procedure di affidamento, gestione del contratto di servizio e monitoraggio della domanda, dell'offerta e degli standard di qualità dei servizi (art. 7).

3. IL SERVIZIO ATTUALE

3.1. LA DESCRIZIONE DEL SERVIZIO

Il servizio di trasporto pubblico dell'ambito savonese si sviluppa per l'intera fascia costiera da Varazze ad Andora, oltre che nell'intero territorio della Provincia di Savona, collegando inoltre il territorio provinciale con i territori confinanti (ambito della Città metropolitana di Genova, Ambito di Imperia, e linee di collegamento con alcune zone del basso Piemonte).

La rete dei servizi ha un'estensione di circa 1800 km e 2903 fermate.

Il servizio è suddiviso in:

Servizio urbano, comprendente le linee appartenenti ai 5 sub bacini

Urbano di Savona - (bacino "US"),

Suburbano di Savona - (bacino "SS"),

Urbano di Finale Ligure - (bacino "UF"),

Urbano di Varazze - (bacino "UF"),

Urbano di Celle Ligure - (bacino "UC");

Servizio extraurbano, comprendente le linee appartenenti ai 5 sub bacini

Costa Levante - (bacino "CL", comprensivo del servizio costiero svolto nella tratta Varazze – Celle – Savona e di tutti i servizi di collegamento con i Comuni di Mioglia, Pareto, Sassello e Stella San Giovanni e Urbe),

Costa Ponente - (bacino "CP", comprensivo del servizio costiero svolto nella tratta Finale Ligure – Noli – Spotorno – Savona e di tutti i servizi di collegamento con i Comuni di Bergeggi, Calice, Rialto e Vezzi Portio e Feglino),

Val Bormida - (bacino "VB", comprensivo del servizio svolto nella tratta Savona – Altare – Carcare – Cairo – Millesimo e di tutti i servizi di collegamento con i Comuni di Dego, Piana Crixia, Giusvalla, Pontinvrea, Bormida, Pallare, Mallare, Cosseria, Plodio, Cengio, Roccavignale, Massimino, Osiglia, Murialdo, Calizzano e Bardineto),

Extraurbano litoranea - (bacino "A03" comprensivo del servizio costiero svolto nella tratta Andora – Laigueglia – Alassio – Albenga – Ceriale – Borghetto Santo Spirito – Loano – Pietra Ligure – Borgo Verezzi – Finale Ligure),

Extraurbano entroterra - (bacino "A12", comprensivo di tutti i servizi di collegamento tra la zona costiera ed i Comune di Stellanello, Testico, Villanova d'Albenga, Garlenda, Casanova Lerrone, Arnasco, Vendone, Onzo, Cisano sul Neva, Castelbianco, Nasino, Alto, Caprauna, Zuccarello, Castelvecchio di Rocca Barbena, Erli, Toirano, Garessio, Cerisola, Balestrino, Boissano, Giustenice, Magliolo e Tovo San Giacomo, nonché tutti i servizi di collegamento con le frazioni dei servizi costieri ricompresi in questo ambito).

Nel periodo dell'emergenza pandemica il servizio è stato ripetutamente modificato per poter rispondere in modo tempestivo alle mutate esigenze della domanda e condizionamenti dell'offerta (derivanti dalla limitazione della capacità del materiale rotabile a garanzia del mantenimento del distanziamento sociale). Tali progressive modifiche risultano tuttavia funzionali a esigenze congiunturali: al termine del periodo emergenziale potrà essere ripristinato il servizio "pre-COVID", compatibilmente con le mutate condizioni della domanda e le risorse disponibili.

Dalla fine dell'emergenza pandemica il servizio è stato programmato in modo corrispondente al servizio programmato nel 2019. Analogamente è stato programmato il servizio in vigore nel 2023 (primo anno del nuovo affidamento) che viene descritto nel seguito.

La produzione chilometrica annua programmata per il 2023 è pari a 8.159.324 km, di cui

83.038 km di servizi a chiamata;

105.655 km di servizio servizi aggiuntivi di trasporto pubblico locale che sono autorizzati e pagati annualmente dagli Enti Locali (ovvero non compresi nell'Accordo di Programma sottoscritto tra la Regione Liguria la Provincia di Savona e i comuni dell'A.T.O. di Savona.

Il riepilogo della produzione relativa al primo anno contrattuale (2023), articolata in reti e bacini, è descritto nella seguente tabella:

Rete	Bacino	Pr o d u z i o n e a n n u a	Programma di	Servizi autorizzati	Produzione totale
			esercizio base contrattuale (km/anno)	e pagati da Enti (km/anno)	(km/anno)
Rete urbana e suburbana	US: Urbano di Savona		934.734	-	934.734
	UC: Urbano di Celle		11.424	638	12.061
	UF: Urbano di Finale		170.821	8.063	178.884
	UV: Urbano di Varazze		127.453	4.116	131.568
	SS: Sub-urbano di Savona		1.207.700	6.336	1.214.036
	Totale servizi urbani/suburbani		2.452.131	19.152	2.471.284
Rete extraurbana	VB: Valbormida		1.986.267	4.710	1.990.976
	A12: Radiali di Ponente da Andora a Pietra		890.200	32.233	922.433
	A03: Litoranea di Ponente Finale – Andora		1.061.020	8.581	1.069.601
	CP: Extraurbano di Ponente da Bergeggi a Finale		886.145	37.400	923.545
	CL: Extraurbano di Levante da Albissola a Varazze		777.907	3.579	781.486
	Totale servizi extraurbani		5.601.538	86.503	5.688.040
TOTALE AMBITO SAVONESE			8.053.669	105.655	8.159.324

Nelle successive tabelle è descritta l'articolazione del servizio per ogni bacino.

US: Urbano di Savona				
LINEA	PRODUZIONE TOTALE (km/anno)	di cui, (1) servizi autorizzati e pagati da Enti (km/anno)	(2) servizi a chiamata (km/anno)	Ore di servizio/anno
1	159.113	-	-	8.762
2	48.855	-	-	2.772
3	169.161	-	-	7.711
4	115.199	-	-	6.059
5	217.127	-	-	12.968
12	20.961	-	2.618	1.384
13	6.737	-	1.626	383
15	67.942	-	-	3.768
001/	92.699	-	-	5.345
002/	20.966	-	-	1.329
004/	14.688	-	-	792
005/	1.287	-	-	101
TOT URBANO SAVONA	934.734	-	4.244	51.374

UC: Urbano di Celle				
LINEA	PRODUZIONE TOTALE (km/anno)	di cui, servizi autorizzati e pagati da Enti (km/anno)	(2) servizi a chiamata (km/anno)	Ore di servizio/anno
14	3.191	-	-	151
21	8.870	638	-	565
TOT URBANO CELLE	12.061	638	-	716

UF: Urbano di Finale				
LINEA	PRODUZIONE TOTALE (km/anno)	di cui, servizi autorizzati e pagati da Enti (km/anno)	(2) servizi a chiamata (km/anno)	Ore di servizio/anno
31	73.269	8.063	-	3.982
32	20.178	-	-	1.219
33	16.234	-	-	700
34	40.826	-	-	1.678
36	28.376	-	5.393	1.064
TOT URBANO FINALE	178.884	8.063	5.393	8.644

UV: Urbano di Varazze				
LINEA	PRODUZIONE TOTALE (km/anno)	di cui, servizi autorizzati e pagati da Enti (km/anno)	(2) servizi a chiamata (km/anno)	Ore di servizio/anno
22	78.571	4.116	6.092	3.337
23	12.625	-	4.582	499
24	40.372	-	3.186	2.169
TOT URBANO VARAZZE	131.568	4.116	13.860	6.005

SS: Sub-urbano di Savona				
LINEA	PRODUZIONE TOTALE (km/anno)	di cui, servizi autorizzati e pagati da Enti (km/anno)	(2) servizi a chiamata (km/anno)	Ore di servizio/anno
6	220.014	-	-	11.027
7	183.989	-	-	8.062
9	233.873	-	-	9.707
10	98.905	-	9.926	4.708
11	30.413	-	-	1.309
20	31.012	6.336	-	1.520
006/	264.951	-	-	12.188
007/	150.880	-	-	6.629
TOT SUBURBANO SAVONA	1.214.036	6.336	9.926	55.151

VB: Valbormida				
LINEA	PRODUZIONE TOTALE (km/anno)	di cui, servizi autorizzati e pagati da Enti (km/anno)	(2) servizi a chiamata (km/anno)	Ore di servizio/anno
41	67.229	-	-	2.222
42	7.138	-	-	345
45	82.203	4.710	-	2.552
46	156.614	-	-	4.948
47	20.096	-	-	576
48	6.753	-	2.550	236
49	167.204	-	-	4.820
50	73.253	-	19.769	2.141
53	3.034	-	-	101
54	10.933	-	-	356
55	38.348	-	-	1.007
57	74.214	-	-	2.230
58	126.213	-	-	3.357
59	110.545	-	-	3.955
60	100.649	-	-	2.985
61	640.645	-	-	19.967
80	96.551	-	-	3.706
046/	73.818	-	-	2.186
059/	135.539	-	-	3.537
TOT VALBORMIDA	1.990.976	4.710	22.319	61.226

A03: Litoranea di Ponente Finale - Andora				
LINEA	PRODUZIONE TOTALE (km/anno)	di cui, servizi autorizzati e pagati da Enti (km/anno)	(2) servizi a chiamata (km/anno)	Ore di servizio/anno
40	1.069.601	8.581	-	38.350
TOT A03:	1.069.601	8.581	-	38.350

A12: Radiali di Ponente da Andora a Pietra				
LINEA	PRODUZIONE TOTALE (km/anno)	di cui, servizi autorizzati e pagati da Enti (km/anno)	(2) servizi a chiamata (km/anno)	Ore di servizio/anno
70	18.137	5.667	-	795
72	41.715	-	-	1.711
73	35.947	-	-	1.533
74	19.171	-	3.702	774
75	103.908	-	-	3.992
76	80.084	-	-	2.676
77	128.272	-	-	5.194
78	909	-	-	47
81	48.467	-	-	2.177
82	14.580	1.071	-	799
83	31.966	-	-	1.293
84	33.069	-	-	1.485
85	13.173	-	-	604
86	39.774	-	-	1.851
91	34.979	-	-	1.272
92	70.327	-	13.498	3.852
93	86.204	171	-	3.083
94	12.831	12.831	-	459
95	554	554	-	26
96	2.545	2.545	-	135
97	31.408	9.395	-	902
99	69.240	-	-	3.809
100	5.175	-	4.601	302
TOT A12:	922.433	32.233	21.800	38.771

CP: Extraurbano di Ponente da Bergeggi a Finale				
LINEA	PRODUZIONE TOTALE (km/anno)	di cui, servizi autorizzati e pagati da Enti (km/anno)	(2) servizi a chiamata (km/anno)	Ore di servizio/anno
35	104.211	30.783	-	4.194
37	70.205	5.807	-	2.761
38	3.967	-	-	151
39	66.517	809	-	2.699
040/	678.645	-	-	22.127
TOT CP:	923.545	37.400	-	31.932

CL: Extraurbano di Levante da Albissola a Varazze				
LINEA	PRODUZIONE TOTALE (km/anno)	di cui, servizi autorizzati e pagati da Enti (km/anno)	(2) servizi a chiamata (km/anno)	Ore di servizio/anno
16	67.540	-	-	2.507
17	90.530	3.009	5.169	3.498
18	175.220	-	-	6.466
19	58.377	-	-	2.468
28	15.172	-	-	544
29	5.203	-	-	158
30	369.443	571	327	13.712
TOT CL:	781.486	3.579	5.496	29.355

3.2. LE RISORSE DISPONIBILI E IL CORRISPETTIVO CONTRATTUALE

Le risorse disponibili per il finanziamento del trasporto pubblico locale dell'Ambito savonese previste per l'anno 2022 sono pari a € 16.125.041,00 e derivano da:

trasferimenti regionali per servizi minimi (€ 13.126.113,00); tale quota corrisponde al 11,2189% del Fondo Regionale Trasporti (dal 1° gennaio 2022 sono stati applicati i nuovi criterio di riparto del FRT; fino a fine 2021 la percentuale di competenza dell'ATO Savonese era pari al 10,8474% del FRT); trasferimenti degli enti locali per servizi aggiuntivi, come derivanti dal vigente Accordo di programma (€ 2.998.928,00).

Tali risorse sono utilizzate per la copertura del costo del vigente contratto di servizio e per il finanziamento dell'Ente, così distribuiti:

corrispettivo previsto per l'anno 2022, pari a € 14.209.389,00;
IVA di legge (10%) sul contratto di servizio, pari a € 1.420.389,00;
monitoraggio del contratto di servizio, pari a € 60.000,00;
fondo aumento prezzi, pari a € 434.714,00.

I corrispettivi chilometrici unitari sono così definiti:

€ 2,26334 oltre IVA nella misura di legge (€ 2,4897 comprensivo di IVA al 10%) per i servizi qualificati come urbani;

€ 1,62277 oltre IVA nella misura di legge (€ 1,7850 comprensivo di IVA al 10%) per i servizi qualificati come extra urbani.

Come si è detto dall'anno 2020, il servizio è stato fortemente condizionato dalla pandemia da Covid-19 e dalle conseguenti misure di contenimento per ridurre la diffusione del virus.

A causa della grave situazione che si è venuta a creare, l'articolo 92, comma 4 bis, del decreto legge n. 18/2020 ha previsto che *“al fine di contenere gli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e delle misure di contrasto alla diffusione del virus sui gestori di servizi di trasporto pubblico locale e regionale ((...)), non possono essere applicate dai committenti dei predetti servizi, anche laddove negozialmente previste, decurtazioni di corrispettivo, né sanzioni o penali in ragione delle minori corse effettuate o delle minori percorrenze realizzate a decorrere dal 23 febbraio 2020 e fino al 31 dicembre 2020. ...”*.

Le condizioni contrattuali del futuro affidamento sono descritte nel prosieguo.

3.3. IL SISTEMA TARIFFARIO

Il Sistema Tariffario vigente si basa sulla suddivisione del territorio in zone omogenee, coerenti tra di loro, contraddistinte da una diversa colorazione, al fine di offrire all'intera area provinciale un servizio più chiaro e maggiormente intuitivo.

Le zone:

Zona ROSA: comprende i comuni di Savona, Vado Ligure, Quiliano, Albissole (corrispondenti all'area urbana e suburbana di Savona);

Zona BLU: corrisponde all'area di Albenga e comprende i comuni di Altare, Bergeggi, Celle, Mallare, Noli, Spotorno, Stella, Varazze, Vezzi Portio, Albenga, Ceriale, Borghetto Santo Spirito, Toirano, Boissano, Cisano sul Neva;

Zona ARANCIONE: comprende i comuni di Cairo Montenotte, Calice Ligure, Carcare, Cosseria, Dego, Finale Ligure, Giusvalla, Magliolo, Mioglia, Orco Feglino, Pallare, Plodio, Pontinvrea, Rialto, Sassello, Alassio, Laignueglia, Borgio Verezzi, Villanova d'Albenga, Giustenice, Balestrino, Arnasco, Zuccarello, Erli, Castelbianco, Castelvecchio di Rocca Barbera, Tovo San Giacomo, Pietra Ligure, Loano, Ortovero;

Zona VERDE: comprende i comuni di Bagnasco, Bardineto, Bormida, Calizzano, Castelletto Uzzone, Cengio, Ceva, Martina, Urbe, Massimino, Millesimo, Montezemolo, Murialdo, Osiglia, Pareto, Pezzolo, Piana Crixia, Roccavignale, Stellanello, Andora, Garlenda, Vendone, Caprauna, Nasino, Onzo, Alto, Testico, Casanova Lerrone.

Il costo del titolo di viaggio è determinato dal numero di zone attraversate, sulla base delle seguenti possibilità di spostamento:

zona rosa (area urbana e suburbana);

zona blu, zona arancione, zona verde;

zona viola (generata dall'unione della zona rosa con la zona blu);

zona marrone (generata dall'unione della zona arancione con la zona verde);
 zona azzurra (generata dall'unione della zona blu con la zona arancione);
 zona gialla (generata dall'unione di tutte le zone);
 biglietto argento, valido nei comuni a scavalco di fascia.

Attualmente l'importo dei principali prodotti tariffari è sintetizzato nella seguente tabella.

	BIGLIETTO	SETTIMANALE	MENSILE	ABBONAMENTO AGEVOLATO STUDENTI VALIDO DA INIZIO FINE SCUOLA	ANNUALE
ZONA ROSA	1,5	13	30	220	290
ZONA BLU, ARANCIONE, VERDE	1,5	13	30	220	290
ZONA VIOLA, MARRONE, AZZURRA	2,3	15	36	270	360
ZONA GIALLA	2,8	17,5	42	315	420
ZONA GIALLA GIORNALIERO (24 ORE)	5				
CARNET 10 CORSE ZONA ROSA	13,5				

3.4. IL PERSONALE

Il personale in servizio nel 2022 è pari a 414 addetti complessivi, di cui

363 addetti diretti

1. 320 conducenti,
2. 43 addetti diretti dei processi manutentivi (24 di officina, 8 di carrozzeria, 7 di lavaggio e 4 addetti di piazzale)

51 addetti indiretti:

3. 40 impiegati;
4. 11 addetti di biglietteria e controlleria.

Il costo del personale per l'anno 2021 è stato pari ad 17,7 milioni di €.

3.5. I BENI STRUMENTALI

I beni strumentali relativi all'affidamento "materiale rotabile" e "Infrastrutture" sono descritti nei successivi paragrafi.

3.6. MATERIALE ROTABILE VIGENTE (2022)

Il fabbisogno di materiale rotabile associato ai servizi in affidamento è attualmente pari a 201 veicoli complessivi (parco operativo più parco di scorta, dicembre 2021). Tale fabbisogno è garantito dal parco attualmente autorizzato sulle linee di trasporto pubblico locale in affidamento.

La flotta è caratterizzata da veicoli con caratteristiche dimensionali idonee all'esercizio dei servizi e comprende le tipologie di autobus sintetizzate nella seguente tabella:

TIPOLOGIA AUTOBUS	QUANTITA'
SNODATO	4
LUNGO	75
MEDIO	60
CORTO	62
TOTALE	201

Il 50,2% del parco rotabile attualmente impiegato nei servizi è costituito da veicoli di classe ambientale euro5 o superiore (101 autobus complessivi nelle classi EEV, euro6, euro5):

CLASSE AMBIENTALE	QUANTITA'
EEV	4
Euro6	31
Euro5	66
Euro4	22
Euro3	49
Euro2	28
Euro1	1
TOTALE	201

L'anzianità media prevista a fine 2022 è descritta nella seguente tabella:

	n. autobus	Anzianità media (anni)
SNODATO	4	17,0
LUNGO	75	13,0
MEDIO	60	14,1
CORTO	62	14,7
TOTALE	201	13,9

La consistenza del parco è trasmessa entro l'avvio del contratto ed aggiornata annualmente mediante l'invio del documento "Parco mezzi"; in tale documento l'operatore specifica:

- l'indicazione delle targhe;
- la tipologia espressa in metri;
- la capienza espressa in numero di posti;
- la data di prima immatricolazione;
- la tipologia di alimentazione e la classe di omologazione ambientale;
- le dotazioni di dispositivi per l'accessibilità e il trasporto di utenti con ridotta capacità motoria;
- la dotazione di impianti di climatizzazione;
- la presenza di impianto GPS;
- gli eventuali ulteriori dispositivi e allestimenti anche di sicurezza.

3.7. INFRASTRUTTURE

Le infrastrutture strumentali ai servizi in affidamento sono riepilogate nella seguente tabella:

Comune	Indirizzo	Tipologia		
Savona	Via Valletta San Cristoforo 3r	Officina e Piazzale	Proprietà	TPL Linea S.r.l.
Savona	Via Valletta San Cristoforo 3r	Uffici	Proprietà	TPL Linea S.r.l.
Savona	Via Valletta San Cristoforo 3r	Depositi	Proprietà	TPL Linea S.r.l.
Savona	Via Valletta San Cristoforo 3r	Aree Verniciatura e Lavaggio	Proprietà	TPL Linea S.r.l.
Savona	Via Valletta San Cristoforo 3r	Piazzale	Diritto Superficie di	TPL Linea S.r.l. su suolo
Savona	Via Rio Termine	Sedime Ferroviario e Galleria Ferroviaria "Termine"	Proprietà	TPL Linea S.r.l.
Savona	Via Rio Termine	Sedime Ferroviario	Proprietà	TPL Linea S.r.l.
Savona	Via Aurelia	Sedime Ferroviario e Galleria Ferroviaria "Fratì"	Proprietà	TPL Linea S.r.l.
Savona	Via Aurelia	Sedime Ferroviario	Proprietà	TPL Linea S.r.l.

Cairo Montenotte	Via Cortemilia snc	Deposito, Officine e Uffici	Proprietà	TPL Linea S.r.l.
Cisano Neva	sul Via Benessea 12	Deposito, Officine e Uffici	Proprietà	TPL Linea S.r.l.
Cisano Neva	sul Via Benessea 12	Corridoio Viario	Proprietà	TPL Linea S.r.l.
Cisano Neva	sul Via Benessea 12	Corridoio Viario	Proprietà	TPL Linea S.r.l.
Cisano Neva	sul Via Benessea 12	Corridoio Viario	Proprietà	TPL Linea S.r.l.
Savona	Piazza Aldo Moro	Autostazione	Convenzione d'Uso	Comune di Savona
Albisola Superiore	Via dei Seirullo 39	Locale Tecnico	Proprietà locazione in	TPL Linea S.r.l.
Andora	Via Vespucci	Piazzale di manovra	Locazione	Comune di Andora
Andora	Via Vespucci	Piazzale di manovra	Locazione	Comune di Andora
Andora	Via Vespucci	Piazzale di manovra	Locazione	Comune di Andora
Finale Ligure	Via per Calice	Posteggio	Ordinanza	Comune di Finale Ligure
Millesimo	Via ai Piani della Madonna	Posteggio	Locazione	Comune di Millesimo
Pietra Ligure	Via Crispi	Posteggio	Locazione	Comune di Pietra Ligure
Savona	Piazza Aldo Moro	Biglietteria	Locazione	R.F.I.

Nei successivi paragrafi sono descritti i principali beni strumentali

Deposito di Savona

La sede centrale di TPL Linea è situata nella città di Savona in particolare nel quartiere di Legino. La parte nord ovest è delimitata da via Valletta San Cristoforo attraverso la quale si accede alla zona P.A.I.P. zona destinata al "Piano Comunale per le Aree destinate agli Insediamenti Produttivi" di Legino-Savona. Dal punto di vista urbanistico il distretto urbano in cui è situato il deposito è identificabile come misto, in quanto in esso coesistono insediamenti civili ed industriali. L'accesso al deposito TPL Linea S.r.l. avviene attraverso via Valletta San Cristoforo sia in ingresso che in uscita. L'insediamento confina sul lato Est con alcune attività commerciali ed artigiane che la separano dal deposito Gruppo API che opera nel settore petrolifero e svolge le attività di stoccaggio e distribuzione di gasolio e oli lubrificanti. Sui lati Sud ed Ovest confina con abitazioni civili mentre sul lato Nord con altre attività commerciali ed artigiane.

Strutturalmente il deposito di Savona si compone di:

Palazzina Uffici. La funzionalità della stessa è sicuramente adeguata all'attuale dimensione aziendale ed alle attuali esigenze. È presente ancora amianto in fibra compatta sulla superficie nord.

Area Lavaggio-Gommista. Questa zona si compone di una serie di magazzini a servizio di gommista-officina-magazzino. Accanto ad esse vi è una saletta autisti realizzata per fornire un locale idoneo al personale viaggiante in attesa. Parallelamente vi è la zona con il forno di verniciatura e la zona lavaggio.

Area Officina. Vi sono fosse per le lavorazioni sotto i mezzi, oltre che il magazzino, la carrozzeria ed un ponte per autovetture. Presente altresì in tale area è il magazzino olii con sistema automatico di distribuzione all'interno dell'officina ed alla stazione di rifornimento dei mezzi. Al primo piano dell'officina vi sono poi vari locali fra cui la mensa, lo spogliatoio e una sala riunioni.

Aree ferroviarie

Si tratta di alcune aree acquisite nel contesto più ampio del progetto "metrobus". Ricalcano la vecchia tratta ferroviaria nel comune di Savona a partire dalla zona "Rio Termine" fino a concludersi in Via

Falletti. Attualmente la tratta fra Via Falletti e Via Scotto è stata espropriata dall'ANAS e pertanto non fa più parte dei beni aziendali.

Deposito di Cairo Montenotte

L'insediamento è presente in loco dai primi anni 90 e dispone sia di spazi coperti che scoperti. La locazione dell'insediamento presenta condizioni ambientali e territoriali consone alla tipologia dell'attività svolta, non influenzando in maniera negativa sulle aree confinanti. Il piazzale è delimitato sul fronte Est e su quello Ovest da due strade parallele orientate lungo la direttrice del fiume Bormida di Millesimo. Sul fronte sud il piazzale è delimitato dal Rio Ferrere che si immette, immediatamente a valle dell'insediamento, nel letto del fiume Bormida. Sul lato Nord del piazzale si hanno terreni occupati da altro insediamento.

Strutturalmente il deposito si suddivide in:

Area Officina, Lavaggio e Torre. Per quanto attiene l'officina meccanica ha a sua disposizione diverse attrezzature. L'area di riparazione dei mezzi vede la presenza di due fosse per poter lavorare senza necessità di sollevamento per i mezzi. Vi sono poi spazi multifunzionali nella Torre.

Piazzale. Nel piazzale vi sono alcune tettoie in sostanziale buono stato di conservazione che provvedono a riparare i mezzi in sosta. Sono anche presenti: una cabina di trasformazione elettrica di proprietà aziendale, una vasca per i lavaggi sottoscocca ed un impianto di depurazione acque.

Deposito di Cisano sul Neva

La locazione dell'insediamento presenta condizioni ambientali e territoriali consone alla tipologia dell'attività svolta, non influenzando in maniera negativa sulle aree confinanti. L'accesso al deposito avviene sul lato Ovest attraverso la strada provinciale n. 582 del Colle di San Bernardo. L'insediamento confina sul lato di Nord-Est con una zona collinare, mentre ad Est e Nord vi sono degli insediamenti industriali e commerciali.

Strutturalmente l'immobile è così ripartito:

Area Uffici. L'area degli uffici si compone di due piani di cui attualmente il solo pianterreno risulta funzionante. Il primo piano, attivo fino al 2010 come sede della SAR, risulta da allora dismesso.

Officina e Carrozzeria. Il capannone adiacente alla palazzina uffici è occupato dall'officina meccanica e dalla carrozzeria. La carrozzeria ha al suo interno una cabina di aspirazione per la verniciatura dei mezzi. Vi è poi il magazzino ricambi, disposto su due piani, con all'interno un montacarichi dedicato e perfettamente a norma. Questo oltre un magazzino olii con sistema automatico di pompaggio.

Terminal di Savona

Un'area oggetto di concessione da parte di un comune è il Terminal Bus, situato in prossimità della stazione ferroviaria di Savona. Tale terminal è infatti stato realizzato a spese dell'azienda inclusa l'area di attesa viaggiatori ed è attualmente in concessione.

Cabina di Trasformazione Elettrica MT/BT (Albisola S.)

Questo manufatto risulta gravato da una servitù onerosa a carico dell'ENEL.

Capolinea di Andora

Si tratta del posteggio più periferico rispetto al servizio provinciale. L'area risulta affidata in affitto dal comune di Andora. La proprietà aziendale si limita ad un piccolo container avente un locale per gli autisti ed un piccolo servizio igienico a loro disposizione.

Finale Ligure

L'area, che è occupata in base ad una ordinanza comunale senza alcun titolo di proprietà, è attrezzata con due container (uno con materiale di servizio per i mezzi ed uno adibito a locale autisti, con in aggiunta un bagno chimico).

Millesimo

La base esterna di Millesimo, situata in prossimità del centro del paese, risulta avere un diritto di superficie in capo all'azienda da parte del comune di Millesimo. L'area ha anche un impianto automatico di apertura/chiusura.

Pietra Ligure

Anche in questo caso si tratta di un posteggio in affitto dal comune. Tale area risulta avere a propria disposizione un piccolo fabbricato in muratura, anch'esso con saletta e bagno.

Biglietteria di Savona

Al pianterreno della stazione ferroviaria di Savona, è collocata la biglietteria aziendale, in locali presi in affitto da RFI S.p.a., dotata di tutte le idonee attrezzature oltre che di locale di conforto per il personale viaggiante.

4. GLI INDIRIZZI DELLA PROVINCIA DI SAVONA

4.1. DALL'AFFIDAMENTO DEL 2003 AL 2018

Il servizio di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, della Provincia di Savona è svolto dalla Società TPL Linea S.r.l. Esso è stato affidato nel 2003 con una gara ad evidenza pubblica della durata di nove anni ed è poi proseguito prima ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del regolamento (CE) n. 1370/2007 e poi sulla base delle specifiche disposizioni regionali.

Si sintetizza il contenuto degli atti più significativi relativi al servizio nel territorio provinciale:

il 24 giugno 2003, con contratto di servizio registrato al n. 10255 di repertorio, la Provincia, a seguito di gara ad evidenza pubblica, ha affidato alla società ACTS Linea S.p.a. il servizio del trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, nell'ambito del bacino di traffico "S" del Savonese, corrispondente ad una parte della circoscrizione territoriale di competenza, che comprendeva anche il bacino "A" dell'Albenganese, allora gestito dalla Società SAR S.p.a.;

il 29 dicembre 2009, a seguito dell'unificazione dei suddetti bacini A e S prevista dalla l.r. 6 giugno 2008, n. 14, è stato sottoscritto, tra la Provincia di Savona e la Società ACTS Linea S.p.a., un Accordo suppletivo per la gestione del servizio di trasporto pubblico locale nell'intero bacino di traffico della Provincia di Savona; tale accordo ha prorogato anche l'affidamento del servizio a tutto il 30 giugno 2012, in applicazione del comma 2 dell'articolo 4 del contratto n. 10255 del 24 giugno 2003;

il 1° luglio 2010, la Società TPL Linea S.r.l. ha incorporato le Società ACTS Linea S.p.a. e SAR TPL S.p.a., subentrando in tutti i rapporti contrattuali e commerciali in essere;

il 25 giugno 2012, è stato prorogato il contratto di servizio stipulato con la società TPL Linea S.r.l., per una durata di due anni, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 5, del regolamento comunitario n. 1370/2007;

il 9 ottobre 2014, con atto n. 16, il Presidente della Provincia ha preso atto della prosecuzione del servizio di trasporto pubblico locale nel bacino di traffico S della Provincia di Savona da parte della società TPL Linea S.r.l. sulla base della normativa regionale;

il 29 dicembre 2015, con atto n. 210, il Presidente della Provincia, in base alle disposizioni normative regionali, ha preso atto della prosecuzione del servizio da parte di TPL Linea S.r.l. fino al subentro del nuovo soggetto gestore e comunque non oltre il 31 dicembre 2017, alle medesime condizioni contrattuali vigenti;

con deliberazione n. 71 del 5 dicembre 2017, il Consiglio provinciale ha approvato, tra l'altro, ai sensi dell'articolo 34, comma 20, del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, la relazione giustificativa dell'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale della Provincia di Savona¹.

Il contratto è nel frattempo proseguito ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge regionale 5 agosto 2014, n. 18, nel testo sostituito dalla legge regionale 28 dicembre 2017, n. 29.

5. LA DECISIONE DI PROCEDERE CON L'AFFIDAMENTO IN HOUSE (ANNO 2019)

Le motivazioni che avevano indotto, a suo tempo, a scegliere la procedura ad evidenza pubblica erano di carattere normativo, finanziario ed economico, come esposto nella deliberazione consiliare n. 71/2017 sopra richiamata; tali motivazioni riguardavano il maggior favore per le procedure ad evidenza pubblica rispetto all'affidamento del servizio *in house*, evidenziato negli atti del legislatore comunitario e nazionale e delle competenti Autorità di regolazione; il timore di dover prevedere le risorse necessarie per gli

¹L'affidamento del servizio è stato disposto con determinazione a contrattare n. 3994 dell'11 dicembre 2017; il bando di gara è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea e in quella italiana rispettivamente in data 28 e 27 dicembre 2017; gli atti di gara prevedevano l'affidamento del servizio in concessione ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del Regolamento (CE) n. 1370/2007, mediante procedura ad evidenza pubblica, con una fase di preselezione; il termine per la presentazione delle manifestazioni di interesse scadeva il 31 marzo 2018; hanno chiesto di partecipare alla gara nove concorrenti, le cui istanze sono state esaminate il 19 aprile 2018 dalla Stazione Unica Appaltante della Regione Liguria e tutte ammesse alla procedura di gara; gli atti di gara, pronti per essere inviati ai soggetti concorrenti, prevedevano l'affidamento della concessione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, sulla base dei criteri di aggiudicazione elaborati nel rispetto delle linee guida regionali indicate nel Programma dei servizi.

investimenti a carico dei soci, a causa della situazione di bilancio della Società TPL, che evidenziava per l'anno 2016 una perdita di circa 600.000 €; la riduzione del 15% del Fondo nazionale trasporti prevista dall'articolo 27, comma 2, lettera d), del decreto legge n. 50/2017, qualora non si fosse proceduto all'affidamento con procedure ad evidenza pubblica entro il 31 dicembre 2017.

Nel frattempo, sono intervenuti nuovi elementi che hanno indotto a verificare la possibilità di procedere all'affidamento del servizio *in house*, anche al fine di salvaguardare la società pubblica in cui la Provincia e tutti i Comuni del territorio hanno investito nel corso degli anni ingenti risorse pubbliche e, in particolare:

vi sono state alcune novità normative, tra cui la disposizione contenuta nell'articolo 21-bis, comma 1, del d.l. 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136, che ha differito all'anno 2021 l'applicazione della riduzione del 15% delle risorse, qualora i servizi di trasporto pubblico locale e regionale non risultino affidati con procedure ad evidenza pubblica entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento;

il bilancio della Società TPL Linea S.r.l. ha registrato importanti risultati positivi sia per l'esercizio 2017 (utile di € 664.748), sia per l'esercizio 2018 (utile di € 531.304); lo stesso si dica per l'esercizio 2019 (utile di 816.686);

la sostenibilità del costo di tutto il personale è attualmente consentita anche dai ricavi derivanti dalle altre attività svolte dalla Società oltre a quella relativa al servizio di trasporto pubblico locale (noleggi e servizi di scuolabus) e quindi le attuali condizioni normative nel caso di subentro di un nuovo gestore del servizio non consentirebbero le necessarie condizioni di equilibrio economico-finanziario.

Sulla base delle valutazioni effettuate, con deliberazione consiliare n. 45 del 30 luglio 2019:

è stato espresso l'indirizzo di richiedere al Consiglio di Amministrazione di TPL Linea S.r.l. la predisposizione di un Piano industriale con un progetto di efficientamento del servizio e un piano economico finanziario che consenta di valutare ed assicurare la sostenibilità e l'economicità dell'affidamento *in house* del servizio del trasporto pubblico locale, senza ulteriori oneri a carico degli Enti soci, nonché la predisposizione della bozza del nuovo Statuto che consenta all'Autorità preposta all'affidamento del servizio (Provincia) l'influenza rilevante e il controllo analogo, presupposti necessari e fondamentali per l'affidamento *in house*;

è stato incaricato il Settore competente di valutare, anche ad esito di quanto sopra previsto, la presenza dei presupposti per l'affidamento *in house* del servizio del trasporto pubblico locale e di predisporre gli atti conseguenti.

Il 10 settembre 2019, nel corso dell'Assemblea dei Soci della Società TPL Linea S.r.l., è stato deliberato di:

condividere l'indirizzo formulato dalla Provincia di Savona con la deliberazione del Consiglio n. 45/2019 sopra richiamata;

disporre e dare mandato al Consiglio di amministrazione affinché venga predisposto, con la massima celerità possibile, un Piano industriale che comprenda un progetto di efficientamento del servizio ed un piano economico finanziario per valutare ed assicurare la sostenibilità e l'economicità dell'affidamento *in house* del servizio del trasporto pubblico locale, senza ulteriori oneri a carico degli Enti soci, nonché la bozza del nuovo Statuto che consenta all'Autorità preposta all'affidamento del servizio (Provincia) l'influenza rilevante e il controllo analogo, presupposti necessari e fondamentali per l'affidamento *in house*;

incaricare il medesimo Consiglio di Amministrazione di fornire il supporto necessario all'Autorità d'ambito per le valutazioni di sua competenza e per la predisposizione degli atti contrattuali, al fine di pervenire all'affidamento *in house* nel rispetto della normativa di settore e di garantire il servizio migliore alla collettività con le risorse disponibili.

Con deliberazione del Consiglio provinciale n. 59 del 18 ottobre 2019, è stato stabilito, tra l'altro

di revocare la deliberazione del Consiglio provinciale già richiamata n. 71 del 5 dicembre 2017, con la quale era stata approvata, ai sensi dell'articolo 34, comma 20, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modifiche nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, la relazione giustificativa per l'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale mediante procedura ad evidenza pubblica;

di disporre, conseguentemente, la revoca della procedura di gara disposta con determinazione a contrattare n. 3994 dell'11 dicembre 2017 e il cui bando di gara era stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea e in quella italiana rispettivamente in data 28 e 27 dicembre 2017;

di inviare il provvedimento alla Stazione Unica Appaltante della Regione Liguria (S.U.A.R.), per darne comunicazione a tutti i partecipanti alla fase preselettiva della gara;

di confermare l'indirizzo espresso con la precedente deliberazione n. 45 del 30 luglio 2019, disponendo che sia la Provincia a provvedere alla predisposizione della bozza di un nuovo Statuto che assegni alla stessa, quale Autorità d'Ambito preposta all'affidamento del servizio e alla gestione del relativo contratto di servizio, l'influenza rilevante e il controllo analogo, presupposti necessari e fondamentali per l'affidamento *in house*.

Con determinazione del Dirigente del Servizio Trasporti della Provincia n. 4113 del 24 ottobre 2019, è stata revocata la determinazione a contrattare sopra richiamata e il relativo avviso è stato pubblicato dalla Stazione Unica Appaltante della Regione Liguria sulla GU/S dell'Unione Europea S222 del 18 novembre 2019, 545814-2019-IT, sulla G.U.R.I., V Serie Speciale, n. 137 del 22 novembre 2019 e sul B.U.R.L. (Bollettino Ufficiale della Regione Liguria) n. 50 dell'11 dicembre 2019 e, a seguito del perfezionamento del decreto di revoca del Dirigente del Settore Affari Generali della Regione Liguria n. 6802 dell'11 novembre 2019, i concorrenti sono stati avvisati a mezzo PEC in data 18 novembre 2019.

La Società TPL Linea S.r.l., con nota del 12 novembre 2019, ha trasmesso a tutti i Soci il "Piano Industriale 2020-2029", per una valutazione sul possibile affidamento *in house* del servizio.

Il Dirigente del Servizio Trasporti della Provincia, con atto n. 4901 del 18 dicembre 2019, ha determinato la prosecuzione del servizio di trasporto pubblico locale svolto dalla Società TPL Linea alle medesime disposizioni contrattuali del vigente contratto di servizio, fino alla conclusione del procedimento in corso per il nuovo affidamento.

Il 17 dicembre 2019 è stata avviata la pubblicazione per l'affidamento del servizio *in house* [GU/S S246 del 20 dicembre 2019, G.U.R.I., Serie speciale, n. 150 del 23 dicembre 2019].

L'Assemblea dei Soci della Società TPL Linea S.r.l., il 19 dicembre 2019, ha deliberato di approvare le seguenti richieste formulate dalla Presidente:

approvare il Piano industriale di TPL Linea, al fine di procedere con le relative deliberazioni in seno ai vari Consigli comunali e provinciale, nonché in Assemblea dei Soci di GTT Torino;
attuare tutte le azioni necessarie e propedeutiche per procedere con l'affidamento *in house* del servizio nei termini di legge;

confermare gli impegni economico-finanziari verso TPL Linea derivanti dal contratto di servizio, dall'accordo di programma e dal Piano industriale;

impegnarsi a sostenere l'Azienda affidando alla stessa servizi aggiuntivi e soprattutto scolastici, così come indicato nel Piano industriale, nel rispetto della normativa a cui devono sottostare i Soci per l'affidamento dei servizi e tenuto conto delle singole necessità;

impegnarsi a favorire le azioni di miglioramento della mobilità sul territorio, così come declinate nel Piano industriale;

impegnarsi congiuntamente all'Azienda per garantire un adeguato livello di sicurezza a bordo dei mezzi.

Durante la medesima Assemblea dei Soci, il Presidente della Società ha comunicato che il Consiglio di Amministrazione, nella seduta del 18 dicembre 2019, ha deliberato l'intenzione di formulare – con il supporto di un professionista – la revisione dello Statuto societario, alla luce della versione presentata dalla Provincia e delle successive richieste di variazione; i Soci hanno preso atto delle comunicazioni del Presidente e hanno incaricato l'Azienda di formulare il nuovo Statuto societario affinché possa essere sottoposto, appena redatto, all'Assemblea per la successiva approvazione.

5.1. LA PANDEMIA E LA PREDISPOSIZIONE DEGLI ATTI (2020-2022)

L'anno 2020 è stato purtroppo funestato dalla pandemia causata dalla diffusione del virus Covid-19, che, oltre a causare innumerevoli vittime, ha sconvolto la vita economica e sociale dell'intero Paese.

L'Organizzazione Mondiale della Sanità il 30 gennaio 2020 ha infatti dichiarato l'epidemia da COVID-19 emergenza di "rilevanza internazionale", dichiarando successivamente, l'11 marzo 2020, lo stato di "pandemia". Il Consiglio dei Ministri il 31 gennaio 2020 ha dichiarato, per sei mesi, lo stato di emergenza sul territorio nazionale, dapprima prorogato fino al 15 ottobre 2020 e, successivamente, con delibera del 7 ottobre 2020, prorogato al 31 gennaio 2021, in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili; lo stato di emergenza è tuttora in corso.

Le conseguenze dell'emergenza sanitaria hanno inciso profondamente sul trasporto pubblico locale sia per il lungo periodo di *lockdown*, che ha ridotto drasticamente i ricavi da bigliettazione, sia per il permanere delle regole di distanziamento sociale che hanno impedito il normale utilizzo dei mezzi di trasporto pubblico.

Il legislatore è intervenuto con molte disposizioni per sostenere il sistema dei trasporti e ha previsto, tra l'altro, all'articolo 92, comma 4-ter, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, che *"Fino al termine delle misure di contenimento del virus COVID-19, tutte le procedure in corso, relative agli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico locale, possono essere sospese, con facoltà di proroga degli affidamenti in atto al 23 febbraio 2020 fino a dodici mesi successivi alla dichiarazione di conclusione dell'emergenza; ..."*.

Così, per consentire il completamento di tutti gli adempimenti necessari per il nuovo affidamento *in house* del servizio, tenendo conto degli sviluppi dell'emergenza sanitaria e delle sue ripercussioni a regime sull'organizzazione del servizio stesso, il Consiglio provinciale, con deliberazione n. 42 del 22 ottobre 2020, ha formulato l'indirizzo affinché si provveda a determinare la proroga del contratto di servizio in essere con la Società TPL Linea S.r.l., per la prestazione del servizio di trasporto pubblico locale nell'Ambito territoriale ottimale ed omogeneo della Provincia di Savona, alle vigenti condizioni contrattuali, nel rispetto della normativa in materia e fino al completamento del nuovo affidamento del servizio. La determinazione della proroga è stata perfezionata con atto dirigenziale n. 2543 del 26 ottobre 2020.

Nell'Assemblea dei soci del 25 giugno 2020 è stato approvato il bilancio di TPL Linea S.r.l. relativo all'esercizio 2019 con un utile di € 816.686.

Con note del 3 e 6 dicembre 2019, prot. 62003, la Provincia ha trasmesso, a TPL Linea e ai Comuni con una partecipazione nella società superiore all'1%, la bozza del nuovo Statuto societario e dei Patti parasociali conformi al citato Regolamento (CE) n. 1370/2007.

Peraltro, con nota acquisita agli atti con protocollo n. 7059 del 16 febbraio 2021, TPL Linea S.r.l. ha presentato una diversa bozza del nuovo Statuto societario e dei Patti parasociali, con riferimento al quale gli Uffici dell'Ente hanno evidenziato elementi rispetto al Regolamento (CE) n. 1370/2007 e quindi rilevanti con riferimento alle funzioni e responsabilità della Provincia, quale soggetto affidante ed Ente di governo dell'ATO

Con nota del Presidente di TPL Linea S.r.l., acquisita agli atti con il n. 35416 di protocollo del 28 luglio 2021, è stata convocata l'Assemblea dei Soci, in prima convocazione, per il giorno 8 agosto 2021 e, in seconda convocazione, per il giorno 9 agosto 2021, per discutere ed approvare il punto all'ordine del giorno "Approvazione del nuovo Statuto di TPL Linea S.r.l. e dei Patti Parasociali".

Con deliberazione n. 52 del 6 agosto 2021 il Consiglio provinciale ha deliberato di formulare l'indirizzo al Presidente della Provincia affinché venisse richiesto il rinvio dell'Assemblea dei Soci già convocata e fosse avviata immediata compiuta valutazione congiunta del testo del nuovo Statuto e dei Patti parasociali che consentisse alla Provincia di procedere all'affidamento *in house* del servizio del trasporto pubblico locale.

Con tale deliberazione è stata altresì approvato lo Statuto nella versione predisposta dagli uffici della Provincia.

Infatti, come sopra ricordato, la deliberazione del Consiglio Provinciale n. 59 del 18 ottobre 2019 con la quale è stato mutato indirizzo rispetto alla precedente scelta della gara pubblica, prevedeva che fosse la Provincia a provvedere alla predisposizione della bozza di un nuovo Statuto che assegnasse alla stessa, quale Autorità d'Ambito preposta all'affidamento del servizio e alla gestione del relativo contratto di servizio, l'influenza rilevante e il controllo analogo, presupposti necessari e fondamentali per l'affidamento *in house*.

Peraltro, l'Assemblea dei soci di TPL Linea S.r.l. ha comunque proceduto, in data 9 agosto 2021, all'approvazione di nuovo statuto (di seguito, per brevità, "Statuto TPL").

La grande maggioranza dei soci di TPL Linea S.r.l. ha altresì provveduto all'approvazione dei patti parasociali, nella versione proposta dalla stessa TPL Linea (di seguito, per brevità, "Patti Parasociali TPL").

A ciò ha fatto seguito la convocazione dell'Assemblea dei Sindaci della Provincia tenutasi in data 8 marzo 2022 e successivamente dell'Assemblea dei Soci di TPL Linea S.r.l., svoltasi in data 11 marzo 2022, nella quale la Provincia è stata invitata *"...al completamento dell'iter di competenza ..."*, *"...sollecitando la conclusione dell'iter di affidamento in house ..."* del servizio trasporto locale a TPL Linea S.r.l., *"...migliorando o perfezionando solo successivamente gli atti ..."*.

Prendendo atto delle sollecitazioni pervenute dall'Assemblea dei Sindaci della Provincia di Savona e dall'Assemblea dei Soci di TPL Linea S.r.l., con deliberazione n. 15 del 17 marzo 2022 è stato formulato

l'indirizzo al Presidente affinché proceda alla sottoscrizione dei patti parasociali approvati dalla maggioranza dei soci di TPL Linea S.r.l.

Anche per effetto della pandemia, nei bilanci di TPL Linea S.r.l. relativi all'esercizio 2021 l'utile si è ridotto a € 41.530, dopo aver conseguito un utile di € 905.222 nell'esercizio 2020.

Occorre evidenziare che, su richiesta della Provincia di Savona, è stato elaborato un nuovo piano economico finanziario per il periodo 2023-2032, approvato con Delibera Assemblea Ordinaria del 27 giugno 2022, la cui stesura si è resa necessaria per il mutato contesto di riferimento determinato dalla pandemia mondiale da Covid-19.

La Provincia ha infine predisposto il Piano Economico Finanziario Simulato (nel seguito PEFS) per verificare la congruità economica e finanziaria delle compensazioni previste a fronte dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico relativi al servizio di trasporto pubblico locale (TPL) dell'Ambito savonese. Il PEFS è stato predisposto sulla base degli Schemi e dei modelli contenuti negli Annessi della Delibera ART n. 154/2019; la descrizione del PEFS e i relativi prospetti pluriennali (**Allegato 3**).

5.2. IL PIANO DI BACINO DELLA MOBILITÀ E DEI TRASPORTI DELL'AMBITO TERRITORIALE SAVONESE

Il "*Piano di bacino della mobilità e dei trasporti dell'ambito territoriale Savonese*", approvato con Deliberazione del Consiglio Provinciale n. 27 del 16 aprile 2021, è composto dai seguenti capitoli e paragrafi, a loro volta suddivisi in sotto paragrafi, e dai relativi allegati:

[1](#) [Assetto demografico e socio economico \(1.1 Premessa; 1.2 Assetto demografico; 1.3 Assetto Socio-Economico; 1.4 Poli Di Attrazione\)](#);

[2](#) [Analisi della domanda \(2.1 indagine saliti/discesi alle fermate della rete di trasporto pubblico locale; 2.2 analisi per fasce orarie; 2.3 domanda debole\)](#);

[3](#) [Analisi dell'offerta \(3.1 servizi di ambito urbano ed extraurbano; 3.2 servizi a chiamata; 3.3 servizi speciali; 3.4 sistema tariffario\)](#);

[4](#) [Confronto Domanda/Offerta \(4.1 domanda soddisfatta; 4.2 confronto domanda soddisfatta / posti offerti; 4.3 domanda potenziale\)](#);

[5](#) [Effetti della situazione congiunturale sul piano di bacino \(5.1 premessa metodologica; 5.2 mobilità e covid-19; 5.3 indici di saturazione giornaliero con ridotta capacità degli autobus; 5.4 considerazioni di sintesi\)](#);

[6](#) [Linee Guida Per La Ridefinizione Del Modello D'offerta \(6.1 quantificazione produzione annuale; 6.2 metodologia di riprogrammazione; 6.3 indicazioni per la riprogrammazione del servizio; 6.4 verifica della copertura finanziaria dei servizi riprogrammati; 6.5 modalità di affidamento dei servizi; 6.6 integrazione del servizio con altri servizi di trasporto dell'ambito; 6.7 programmazione dei servizi nelle aree a domanda debole; 6.8 servizi a prevalente vocazione turistica; 6.9 immagine e qualità del tpl; 6.10 rimozione dei vincoli di sistema e coordinamento con la pianificazione della mobilità urbana\)](#);

Allegato 1 - Schede di linea; Allegato 2 - Diagrammi di carico; Allegato 3 - Analisi per fermate; Allegato 4 - Confronto domanda-offerta; Allegato 5 – Dettaglio dei servizi minimi, dei servizi aggiuntivi e delle corse su prenotazione.

In particolare, il Piano di Bacino dell'ATO Savonese è stato predisposto sviluppando le seguenti attività:

analisi della domanda di trasporto, della sua distribuzione sul territorio e valutazione delle fasce di domanda debole;

analisi dei poli attrattori presenti sul territorio (scuole superiori, università, ospedali, centri sportivi, poli del turismo);

analisi dei servizi di trasporto pubblico locale dell'Ambito savonese e classificazione nelle diverse modalità;

valutazione del sistema di trasporto pubblico urbano ed extraurbano ed elaborazione delle proposte di miglioramento per allineare progressivamente l'offerta di trasporto pubblico alle esigenze di mobilità del territorio savonese.

Il Piano, oltre a contenere le linee guida in materia di programmazione, regolazione e controllo dei servizi dell'Ambito Territoriale Ottimale savonese, è propedeutico all'affidamento del servizio; da esso emerge, tra l'altro, che

le verifiche effettuate evidenziano la convenienza pubblica dell'affidamento *in house* dell'intero Ambito savonese;

la riorganizzazione dei servizi finalizzata al rispetto delle regole COVID-19, conseguente all'emergenza sanitaria tuttora in corso, deve far ripensare le regole di remunerazione dei servizi sia perché è imposta una programmazione dei servizi meno efficiente e quindi più costosa dal punto di vista dell'organizzazione aziendale sia perché la calmierazione della capacità dei bus impone una riduzione dei ricavi tariffari e, quindi, l'impossibilità oggettiva di raggiungere il livello di incassi preventivati; tale riorganizzazione comporta necessariamente la definizione di disposizioni contrattuali capaci di adattarsi alle mutevoli necessità conseguenti all'emergenza sanitaria, quali quelle del contratto *in house* che è per definizione "contrattualmente flessibile" in quanto l'operatore *in house* agisce sulla base di quelle che sono le necessità del territorio e le conseguenti richieste dell'Autorità d'Ambito.

6. I PRESUPPOSTI SOGGETTIVI DELL'AFFIDAMENTO DIRETTO AD OPERATORE INTERNO

Il Regolamento consente l'affidamento diretto ad un operatore interno purché ricorrano determinati "elementi" indicatori, la cui sussistenza deve essere quindi verificata con riferimento alla Società TPL Linea S.r.l.

Alla lettera a) del par. 2 dell'art. 5 del Regolamento si individuano i seguenti indici necessari per qualificare una società *in house*:

"il livello della rappresentanza dell'Ente affidante in seno agli organi di amministrazione, di direzione o vigilanza dell'affidataria, le relative disposizioni negli statuti",

"l'assetto proprietario",

"l'influenza e il controllo effettivi sulle decisioni strategiche e sulle singole decisioni di gestione da parte dell'Ente affidante nell'affidataria".

Si tratta di elementi in base ai quali si può stabilire se l'Ente affidante esercita sull'affidataria "un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi", ammettendo altresì che il controllo possa avvenire anche da parte di "di un gruppo di autorità", purché sia comunque garantito il controllo effettivo sulle decisioni strategiche e sulle singole decisioni di gestione da parte dell'Ente affidante nell'affidataria.

Con riferimento al controllo analogo, ricorre altresì la disciplina di cui all'art. 16 del D. Lgs n. 175/2016, integrato dal D. Lgs n. 100/2017, secondo cui "Le società *in house* ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati".

All'art. 16 comma 2 del D. Lgs n. 175/2016 si stabilisce che "Ai fini della realizzazione dell'assetto organizzativo di cui al comma 1 (sempre di questo art. 16): a) gli statuti delle società per azioni possono contenere clausole in deroga delle disposizioni dell'articolo 2380-bis e dell'articolo 2409-novies del codice civile;" ... " c) in ogni caso, i requisiti del controllo analogo possono essere acquisiti anche mediante la conclusione di appositi patti parasociali; tali patti possono avere durata superiore a cinque anni, in deroga all'articolo 2341-bis, primo comma, del codice civile".

E al comma 3 sempre dell'art. 16 cit. è indicato il sopra già richiamato requisito dell'attività prevalente: "Gli statuti delle società" ... "devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci".

Tornando al caso di società *in house* a partecipazione plurima il legislatore ha poi fornito, all'art. 5, comma 5, del D. Lgs n. 50/2016, la definizione di controllo congiunto il quale consente, al pari di quello analogo, di aggiudicare l'appalto senza applicare le norme del Codice. Il controllo analogo congiunto si realizza quando: "... sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti; b) tali amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica; c) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti".

Di seguito verrà verificata la sussistenza dei tre indicatori sopra indicati con le lettere a), b), c). In particolare, il punto a) deriva dal comma 2 dell'art. 5 del Regolamento e dall'art. 5 comma 5 del Codice; il punto b) deriva dal comma 2 dell'art. 5 del Regolamento; il punto c) deriva dal comma 2 dell'art. 5 del Regolamento e dall'art. 5, comma 5, Codice.

La sussistenza dei predetti elementi è verificata in ragione delle disposizioni dello Statuto societario (che ai sensi del comma 2 dell'art. 16 del D. Lgs n. 175/2016, può contenere clausole in deroga delle

disposizioni dell'articolo 2380-bis e dell'articolo 2409-novies del codice civile), integrate con i Patti Parasociali.

6.1. RAPPRESENTANZA DELL'ENTE AFFIDANTE IN SENO AGLI ORGANI DI AMMINISTRAZIONE, DI DIREZIONE O VIGILANZA DELL'AFFIDATARIA

Il Regolamento richiede di verificare l'effettiva rappresentanza dell'Ente affidante in seno agli organi di amministrazione, di direzione o vigilanza dell'affidataria (art. 5, comma 2, lett. a), mentre, secondo il Codice, occorre più in generale che gli organi decisionali dell'affidataria siano composti da rappresentanti delle amministrazioni aggiudicatrici (art. 5 comma 5 D. Lgs n. 50/2016).

L'art. 10, comma 1, del vigente Statuto TPL, approvato dall'Assemblea della società il 9 agosto 2021, prevede che *"In considerazione dell'articolata partecipazione al capitale sociale e dell'elevato numero di soci, l'amministrazione ordinaria e straordinaria della Società spetta ad un Consiglio di Amministrazione composto da 5 (cinque) membri"*, precisando altresì che i membri *"possono essere scelti anche tra non Soci"*.

Con riferimento alla scelta dei componenti del Consiglio di Amministrazione, il successivo art. 11, stabilisce che *"I Soci eleggono il Consiglio di Amministrazione secondo quanto previsto dal successivo Articolo 17"*; dal punto di vista della maggioranza, il successivo articolo 16, stabilisce che *"Fatto salvo quanto previsto dagli articoli 11.1, 13 e 17.2, l'Assemblea dei Soci delibera con il voto favorevole di tanti Soci che rappresentino la maggioranza del capitale sociale"*.

Occorre evidenziare che, ai sensi dell'art. 3, comma 1, dello Statuto, tra i soci, ossia coloro che detengono una quota di partecipazione del capitale sociale, sono individuati come "Enti Soci" gli enti locali costituenti l'Ambito Territoriale Ottimale del Savonese.

Ciò premesso, per tutto quanto sopra, lo Statuto prevede il diritto a nominare direttamente un componente del Consiglio di Amministrazione solamente a favore del socio GTT S.p.A., a condizione che continui a detenere una partecipazione superiore al 10% (dieci per cento) del capitale sociale della Società (art. 11, comma 2).

Anche i componenti del Collegio Sindacale (monocratico oppure composto da tre sindaci effettivi e due supplenti, e/o un revisore) sono nominati dall'Assemblea dei soci (art. 18).

Allo stato, risulta che TPL Linea S.r.l. ha adottato il Modello di Organizzazione Gestione e Controllo ai sensi del D.lgs. 231/2001, nell'ambito del quale è stato istituito l'OdV, i cui attuali membri sono stati nominati in data 8 giugno 2020 con Deliberazione del Consiglio di Amministrazione.

In definitiva, lo Statuto TPL prevede e **garantisce** la rappresentanza degli Enti Soci negli organi decisionali ai sensi dell'art. 5, comma 5, del Codice attraverso peraltro l'esercizio delle attribuzioni demandate dallo Statuto all'Assemblea, anche in assenza di potere diretto di nomina (e di revoca) in capo ad alcuno degli Enti Soci, salvo il diritto di nomina diretta in capo a GTT S.p.A.

6.2. L'ASSETTO PROPRIETARIO

Come anticipato, TPL Linea S.r.l. deriva dalla fusione per incorporazione delle società ACTS Linea S.p.A. e SAR TPL S.p.A. a seguito dell'approvazione, da parte delle rispettive Assemblee dei Soci, del percorso di unificazione delle due società operative; il 30 dicembre 2009 è stata così costituita TPL Linea S.r.l. tramite il conferimento delle azioni di ACTS Linea e SAR TPL S.p.A. L'iter amministrativo si è concluso formalmente il 1 luglio 2010 con l'incorporazione dei due bracci operativi da parte di TPL Linea S.r.l. ed i soci della nuova società erano ACTS S.p.A., SAR S.p.A. e GTT S.p.A.; dal 1 settembre 2013 ACTS S.p.A. ha incorporato SAR S.p.A. riducendo i soci di TPL Linea alle sole ACTS S.p.A. e GTT S.p.A.

In data 10 giugno 2016, si è concluso l'iter di fusione per incorporazione di ACTS S.p.A. in TPL Linea S.r.l., per cui l'attuale composizione societaria² risulta la seguente:

SOCIO	% DEL CAPITALE SOCIALE
Provincia Savona	34,263
Comune Savona	28,915
GTT S.p.A.	12,240

²La ripartizione del capitale sociale riportata nel testo è stata tratta dalla Relazione sul governo societario ai sensi dell'art. 6, comma 4, D. Lgs 175/2016 di TPL Linea S.r.l. riferita all'esercizio chiuso al 31 dicembre 2021.

Comune Finale Ligure	4,335
Comune Alassio	2,253
Comune Albenga	2,188
Comune Varazze	1,764
Comune Loano	1,398
Comune Vado Ligure	1,304
Comune Pietra Ligure	1,268
Comune Cairo Montenotte	1,120
Comune Albissola Marina	0,898
Comune Albisola	0,818
Comune Borghetto Santo Spirito	0,807
Comune Celle Ligure	0,762
Comune Laigueglia	0,713
Comune Ceriale	0,709
Comune Andora	0,681
Comune Borgo Verezzi	0,573
Comune Spotorno	0,460
Comune Quiliano	0,397
Comunità montana Ponente SV	0,253
Comune Millesimo	0,225
Comune Villanova Albenga	0,174
Comune Calizzano	0,171
Comune Boissano	0,144
Comune Toirano	0,141
Comune Cisano sul Neva	0,134
Comune Carcare	0,125
Comune Casanova Lerrone	0,085
Comune Garlenda	0,080
Comune Bardineto	0,073
Comune Stellanello	0,065
Comune Giustenice	0,059

Comune Noli	0,040
Comune Magliolo	0,034
Comune Balestrino	0,034
Comune Cengio	0,027
Comune Arnasco	0,026
Comune Vendone	0,020
Comune Altare	0,019
Comune Caprauna	0,019
Comune Zuccarello	0,017
Comune Erli	0,016
Comune Castelbianco	0,016
Comune Nasino	0,015
Comune Castelvecchio Rocca Barbena	0,014
Comune Onzo	0,014
Comune Alto	0,014
Comune Testico	0,012
Comune Dego	0,009
Comune Bergeggi	0,007
Comune Orco Feglino	0,007
Comune calice	0,007
Comune Sassello	0,007
Comune Tovo San Giacomo	0,006
Comune Pontinvrea	0,004
Comune Plodio	0,004
Comune Roccavignale	0,004
Comune Murialdo	0,002
Comune stella	0,002
Comune Mioglia	0,001
Comune Mallare	0,001
Comune Pallare	0,001
Comune Cosseria	0,001

Comune Piana Crixia	0,001
Comune Giusvalla	0,001
Comune Osiglia	0,001
Comune Bormida	0,001
Comune Rialto	0,001
Comune Vezzi Portio	0,001

L'87,76% del capitale sociale di TPL Linea S.r.l. è quindi posseduto dagli Enti Soci, tra questi la Provincia di Savona è l'azionista di maggioranza con il 34,263% del capitale sociale per un controvalore di € 1.747.425,52, mentre il Comune di Savona è il secondo azionista con il 28,915% del capitale sociale per un controvalore di € 1.474.662,49. Tutti gli altri Enti Soci partecipano al capitale sociale con quote inferiori al 5%, ma maggioranza di questi con quote di partecipazione inferiori all'1%.

Il terzo azionista, con una quota pari al 12,240% del capitale sociale di TPL Linea S.r.l., è GTT S.p.A. – Gruppo Torinese Trasporti – che, pur essendo indirettamente partecipato al 100% dal Comune di Torino (attraverso FCT Holding S.r.l.), non riveste né la qualità di società *in house*, né quella di “*organismo di diritto pubblico*”, ma opera esclusivamente come “*ente aggiudicatore*” nell'organizzazione e al funzionamento dei servizi di trasporto pubblico urbano (autobus, tram, metro), suburbano ed extraurbano ex art. 118 D.Lgs. n. 50/2016.

L'art. 5, comma 2, dello Statuto prevede che “*Il capitale sociale dovrà essere detenuto, per tutta la durata della società, direttamente e/o indirettamente, solamente da Enti locali, salva la partecipazione di capitali privati nei limiti di cui all'articolo 1.2.*”, ossia “*non sarà ammessa la partecipazione di capitali privati ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e a condizione che ciò avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla Società*”.

6.3. L'INFLUENZA E IL CONTROLLO EFFETTIVI SULLE DECISIONI STRATEGICHE E SULLE SINGOLE DECISIONI DI GESTIONE DA PARTE DELL'ENTE AFFIDANTE

Il Regolamento richiede di verificare l'effettiva influenza e controllo da parte dell'Ente affidante sulle decisioni strategiche e sulle singole decisioni di gestione (art. 5, comma 2, lett. a). Secondo il Codice, invece, il controllo analogo può essere esercitato in forma congiunta da parte delle amministrazioni aggiudicatrici (art. 5, comma 5).

Secondo l'art. 1, comma 3 dello Statuto TPL, “*La Società T.P.L. svolge la sua attività mediante il modello in house providing ed è sottoposta al controllo analogo congiunto da parte degli Enti Soci ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. d, D.lgs 19.08.2016 n.175 e s.m.i, con soggezione a potere di coordinamento esterno come previsto dall'art. 2497 septies c.c.*”.

Il successivo art. 4-bis precisa le modalità con cui si svolge il controllo analogo congiunto, prevedendo che:

“4-bis.1 Il controllo analogo congiunto è esercitato nelle forme e con le modalità previste dai Patti Parasociali.

Al fine di rendere effettivo il controllo analogo congiunto e per consentire l'efficace esercizio delle prerogative loro assegnate, gli Enti Soci –anche singolarmente- possono rivolgere in forma scritta al Consiglio di Amministrazione richieste di informazioni inerenti l'attività svolta sul territorio di propria competenza.

Il Consiglio di Amministrazione è tenuto a fornire tali indicazioni sempre in forma scritta entro 30 giorni dal ricevimento della richiesta.

4-bis.2 Il mancato adeguamento agli atti di indirizzo espressione del controllo analogo congiunto, può comportare la revoca del Consiglio di Amministrazione come previsto dal successivo art.12-bis.3”.

Lo Statuto prevede direttamente la possibilità dei soci di incidere sugli obiettivi strategici da realizzare nell'esercizio della propria attività di gestione del servizio di trasporto pubblico locale.

L'art. 4-ter.1, prevede che *“Entro il 15 novembre di ciascun anno l'Organo amministrativo della Società dovrà predisporre una Relazione previsionale e programmatica, in cui sono indicati i programmi di attività e l'andamento delle variabili economiche, con il relativo conto economico previsionale per l'anno di riferimento, evidenziando le differenze con l'anno precedente, dando evidenza del fabbisogno di personale e delle linee generali di organizzazione interna articolate negli specifici ambiti di intervento, degli investimenti ed alienazioni patrimoniali con il conseguente piano economico-finanziario, nonché delle attività effettuate nello svolgimento dei compiti affidati eventualmente da altre persone giuridiche controllate dai Soci, ovvero da ulteriori Enti terzi”*.

Sono individuate dallo Statuto anche altre modalità di influenza e controllo da parte dei soci ed in particolare si prevede che:

anche ai fini dell'esercizio del controllo analogo previsto dalla normativa comunitaria e nazionale quale presupposto dell'affidamento *in house*, sono sottoposti alla preventiva autorizzazione dell'Assemblea: a) contratti necessari e comunque opportuni per l'attività della Società, quali ad esempio: contratto per la fornitura di servizi tecnici ed operativi, contratto di affitto di ramo di azienda, contratto per la fornitura di servizi amministrativi, contratto di regolazione dei rapporti finanziari e tesoreria accentrata, contratto di affitto di impianti ed aree per il servizio; b) relazione previsionale e programmatica su base annuale e pluriennale, contenente la definizione del budget economico e finanziario annuale e dei programmi di investimento e di reclutamento di personale da realizzarsi nel corso degli esercizi di riferimento; c) dotazione organica e regolamento del personale; d) assunzione di nuove attività o di nuovi servizi o dismissione di attività o servizi già esercitati; e) acquisti e alienazioni di immobili, di impianti e di rami di azienda, per un valore superiore a euro 300.000 (trecentomila); f) mutui e altre operazioni, di qualsiasi tipo e natura, che comportino un impegno finanziario di valore superiore a euro 300.000 (trecentomila); g) tariffe e prezzi dei servizi erogati non soggetti a vincoli di legge o di competenza di altri organi o autorità (art. 12, comma 7);

l'organo amministrativo è tenuto ad informare gli Enti locali interessati dal servizio, con periodicità almeno semestrale, sui fatti rilevanti concernenti l'esecuzione degli atti autorizzati, sull'andamento della Società e dei servizi, con particolare riguardo alle esigenze dell'utenza; tal fine la Società si dota di adeguati strumenti di controllo di gestione, reportistica e monitoraggio periodico dell'attività (art. 12, comma 8);

l'esecuzione degli atti senza che sia stata richiesta ed ottenuta l'autorizzazione ovvero la mancata esecuzione dell'atto in conformità all'autorizzazione concessa potrà configurare giusta causa per la revoca del mandato degli amministratori (art. 12, comma 9).

I Patti Parasociali sottoscritti dagli Enti Soci hanno definito e regolamentato il controllo analogo congiunto da questi esercitato sul TPL Linea S.r.l.

Tali Patti prevedono che il controllo analogo congiunto degli Enti Soci riguardi *“gli atti più significativi”* (art. 3) in ordine alla coerenza complessiva delle attività con le prescrizioni e gli obiettivi stabiliti in disposizioni normative, negli atti di programmazione degli Enti pubblici Soci e nelle direttive emanate.

Il controllo si esercita ai sensi del sopracitato art. 4-bis dello Statuto, attraverso tre diverse modalità temporali di seguito descritte:

“A) il controllo preventivo è esercitato attraverso l'approvazione:

1. della Relazione previsionale programmatica dell'attività di cui all'articolo 4-quater dello Statuto, redatta in coerenza con gli indirizzi espressi nei documenti di programmazione della Provincia di Savona e degli altri Enti soci pubblici;

2. di piani industriali, piani degli investimenti, piani di sviluppo e degli acquisti;

3. di ogni atto ulteriore previsto dai presenti Patti parasociali;

B) il controllo contestuale è esercitato attraverso:

1. l'approvazione della relazione semestrale sull'andamento della gestione, con evidenza dello stato di attuazione di quanto previsto nella Relazione previsionale di cui all'articolo 4-quater dello Statuto e di eventuali ulteriori specifici indirizzi;

2. la verifica dello stato di attuazione degli obiettivi, con individuazione delle azioni correttive in caso di scostamento o squilibrio finanziario;

3. la determinazione di indirizzi vincolanti sulle modalità di gestione economica e finanziaria della Società;

4. l'esercizio di controlli ispettivi;

C) il controllo successivo è esercitato attraverso:

1. l'approvazione del bilancio di esercizio, corredato dagli allegati obbligatori, tra cui la relazione sul governo societario, dando atto dei risultati raggiunti dalla Società e del conseguimento degli obiettivi prefissati;

2. le indicazioni di indirizzo sugli obiettivi per la programmazione successiva”.

I Patti specificano che il controllo analogo è esercitato nei termini di una verifica di coerenza fra la politica aziendale e gli obiettivi ed indirizzi stabiliti dagli Enti di programmazione e controllo, per tutti i servizi ed in particolare per il servizio del Trasporto pubblico locale, e sulla capacità della Società di perseguire l'equilibrio economico, patrimoniale e finanziario nel rispetto delle previsioni del piano d'ambito, dei documenti di programmazione e del contratto di servizio. Il controllo si estende, altresì, alla verifica dell'efficacia dei servizi resi rispetto all'andamento economico, patrimoniale e finanziario della società.

In particolare, il controllo analogo si estrinseca in controlli di tipo programmatico operativo ed economico – finanziario (art. 5), funzioni di monitoraggio e di controllo sull'andamento della gestione (art. 6), analisi della rendicontazione e controllo successivo (art. 7) e in controlli ispettivi e informativa (art. 8).

Il controllo analogo è esercitato attraverso il Comitato di coordinamento (art. 4), composto dai legali rappresentanti *pro tempore* della Provincia di Savona e di ciascun altro Ente Socio o dai diversi membri designati dai Soci stessi e istituito al fine di coordinare gli Enti Soci nell'esercizio del controllo analogo e costituisce la sede di condivisione dell'informazione, della direzione, della pianificazione, della valutazione e del controllo preventivo, contestuale e a posteriori sulla gestione e amministrazione della Società.

Al Comitato partecipano quindi tutti gli Enti Soci e a ciascuno di essi è attribuito il diritto di voto, anche ai 60 Comuni con quote di partecipazione inferiori all'1%, senza quindi prevedere per tali enti forme unitarie di rappresentanza e un diritto di voto collettivo.

I Patti Parasociali non prevedono prerogative particolari in capo alla Provincia di Savona, in qualità di ente affidante e maggiore azionista, ad eccezione del Comune di Savona che, anche al di fuori delle modalità di cui agli articoli precedenti “*provvede ad esercitare il controllo analogo attraverso la richiesta vincolante di compiere specifici atti, di adottare provvedimenti e misure nei confronti della Società, relativi al proprio territorio, quali espressione del controllo analogo rivolto alla tutela degli interessi della propria comunità territoriale*” (art. 9).

In definitiva deve ritenersi che il vigente Statuto di TPL, approvato dall'Assemblea della società e i Patti Parasociali sottoscritti dagli Enti Soci, soddisfino il requisito del controllo analogo congiunto di cui all'art. 5, comma 5, D. Lgs n. 50/2016, con riferimento agli “atti più significativi” della società.

6.4. REALIZZAZIONE DELL'ATTIVITÀ PER NON MENO DELL'80% VERSO L'ENTE AFFIDANTE

Non si tratta di un elemento previsto dal Regolamento, ma di un limite all'attività delle società *in house* introdotto dalla disciplina generale in materia di contratti pubblici (art. 5 del Codice), richiamata dal D.Lgs. 175/2016.

Da un punto di vista astratto, lo stesso Statuto TPL prevede che “*Oltre l'80% del fatturato deve essere svolto in favore degli Enti Soci e la produzione ulteriore rispetto a detto limite è consentita solo se assicura economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società partecipata*”.

Nei fatti, il piano industriale TPL Linea S.r.l. (periodo 2020 – 2029), approvato dall'Assemblea dei soci il 19 dicembre 2019 e il successivo aggiornamento (periodo 2023 – 2032) evidenzia che l'attività svolta, comprensiva dei ricavi tariffari generati dall'esercizio del servizio di trasporto pubblico di linea, genera un valore del fatturato per le attività inerenti il servizio di TPL, superiore al 95% per tutto il periodo di affidamento; tale percentuale si eleva al 100% se si considera il fatturato per le attività di trasporto scolastico (diverso dal trasporto di linea) affidato da alcuni Comuni proprietari.

7. I PRESUPPOSTI OGGETTIVI DELL'AFFIDAMENTO IN HOUSE

L'articolo 34, comma 20, del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modifiche dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221, prevede che “*l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti*”.

previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste”.

L'articolo 3-bis del d.l. 13 agosto 2011 n. 138, convertito, con modificazioni, in l. 14 settembre 2011 n. 148 (comma inserito dall'articolo 34, comma 23, del decreto legge n. 179/2012 sopra indicato e successivamente modificato dall'articolo 1, comma 609, lettera a), della legge 23 dicembre 2014, n. 190) prevede che nella relazione sopra richiamata, gli enti di governo danno conto della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e ne motivano le ragioni con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio. Prevede, inoltre che *“Al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario, la relazione deve comprendere un piano economico-finanziario che, fatte salve le disposizioni di settore, contenga anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, con la specificazione, nell'ipotesi di affidamento in house, dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento da aggiornare ogni triennio. Il piano economico-finanziario deve essere asseverato da un istituto di credito o da società di servizi costituite dall'istituto di credito stesso e iscritte nell'albo degli intermediari finanziari, ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966”.*

Si è già detto del rapporto tra la disciplina di cui all'art. 5 del Regolamento e la disposizione di cui all'art. 192 del Codice dei contratti pubblici risolto dalla giurisprudenza amministrativa risolto attraverso il criterio della specialità, dai cui consegue che i presupposti della scelta dell'affidamento in house nel servizio di T.P.L. *“consistono esclusivamente nel ricorrere dei requisiti previsti dal citato art. 5.2 del Regolamento n. 1370/2007, senza alcun onere motivazionale ‘rinforzato’ circa le ragioni del mancato ricorso al mercato”.*

Peraltro, si ritiene comunque necessario dare conto della congruità economica del ricorso all'in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, in grado di rendere il servizio di TPL più efficace in termini di benefici per la collettività, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Del resto, sussiste comunque la necessità di valutare la compatibilità e sostenibilità economico-finanziaria del nuovo affidamento con le risorse disponibili, con le risultanze dell'applicazione del cd. costo standard di cui all'articolo 1, comma 84, della Legge 23 dicembre 2013, n. 147 e all'articolo 27, comma 8-bis, del D.L. n. 50/2017, nonché per il vaglio di compatibilità la Deliberazione ART n. 49/2015, come sostituita dalla Deliberazione ART 154/2019, e l'Allegato al Regolamento (CE) n. 1370/2007.

Peraltro, i presupposti oggettivi per l'affidamento in house del TPL sono stati già esaminati nel *“Piano di bacino della mobilità e dei trasporti dell'ambito territoriale Savonese”*, approvato con Deliberazione del Consiglio Provinciale n. 27 del 16 aprile 2021, che si allega alla presente relazione per farne parte integrante e sostanziale (**Allegato 1**).

Tali presupposti trovano conferma negli atti di carattere economico-finanziario predisposti in seguito all'avvio del procedimento per l'affidamento in house, ed in particolare nel Piano industriale (**Allegato 2**) predisposto TPL Linea S.r.l. (periodo 2020 – 2029) e il successivo aggiornamento (periodo 2023 – 2032) e dal nuovo piano economico finanziario simulato per il periodo 2023-2032 (**Allegato 3**), tutti allegati alla presente relazione per farne parte integrante e sostanziale.

7.1. LA CONGRUITÀ ECONOMICA

La “congruità economica”, misura la capacità del modello prescelto tra quelli ammissibili che soddisfino la convenienza, non in senso assoluto, ma nella considerazione di tutti gli elementi valutati.

Al fine dell'analisi della congruità, il settore del trasporto pubblico locale presenta un vantaggio rispetto ad altri settori, in quanto sono stati definiti con specifico DM 157/2018 i costi standard del servizio, calcolati con un dettagliato algoritmo che ha quale elemento base per il calcolo la velocità commerciale dei mezzi, la valutazione delle economie di scala legate alle dimensioni aziendali e i costi per ammodernamento del parco mezzi.

I costi standard in oggetto non costituiscono “costi medi” del servizio risultanti da medie di dati eterogenei, poco significativi e fuorvianti ma attraverso l'utilizzo del parametro “velocità commerciale”, definiscono le condizioni standard per un'impresa efficiente; quindi, per il caso specifico, il confronto con il costo standard risulta quanto mai significativo e in sé potenzialmente esaustivo.

Del resto il riferimento ad altri elementi di carattere economico-finanziario è resa difficoltosa dalla situazione del trasporto pubblico locale venuta a crearsi per effetto della recente pandemia i cui effetti sono peraltro destinati a riflettersi anche per il futuro: situazione che rende particolarmente aleatorio sia il confronto con il passato che previsioni per il futuro.

Ciò premesso, con riferimento al servizio di trasporto pubblico locale (TPL) dell'Ambito savonese si rileva che:

il servizio attualmente svolto da TPL Linea S.r.l. deriva da un affidamento con procedura di gara cui è seguita la sottoscrizione del contratto di servizio, successivamente prorogato con specifici atti dell'ente in attuazione della vigente normativa;

il corrispettivo attualmente corrisposto a TPL Linea S.r.l. per l'espletamento del servizio si intende come "prezzo di mercato" in quanto risultante da un affidamento con procedura concorrenziale.

Il corrispettivo complessivamente corrisposto a TPL Linea S.r.l. nel corso degli anni è stato oggetto di progressive e significative rimodulazioni determinate dalla riduzione dei trasferimenti regionali riconosciuti all'Ente per il finanziamento del contratto; tali minori risorse sono state compensate, nel corso degli anni:

razionalizzando la rete di trasporto attraverso un'ottimizzazione delle percorrenze;
concentrando l'attenzione sulla riduzione dei costi di gestione, a partire dal costo del personale;
seguendo con attenzione l'incasso dei ricavi del traffico da titoli di viaggio, con politiche di contrasto all'evasione e mantenendo peraltro sostanzialmente inalterato e a livello analogo a quello di realtà simili il costo per il singolo utente.

Nel corso dell'ultimo biennio, infine, per effetto della crisi pandemica, gli obblighi di servizio e le relative compensazioni sono stati più volte modificati in risposta dei provvedimenti nazionali e locali per garantire più idonee modalità di erogazione del servizio (riduzione della capacità del materiale rotabile, modifica delle frequenze del servizio pubblico, ristori a parziale copertura dei mancati ricavi tariffari etc).

Tali risultati sono stati garantiti in quanto, nel corso del periodo di affidamento, pur in presenza di un contratto derivante da una gara, il rapporto tra l'ente affidante e la Società è stato sviluppato nell'ambito di un modello collaborativo – che ha permesso l'adozione di soluzioni tempestive ed efficienti. Tale modalità collaborativa ha consentito di raggiungere risultati (modifiche del sinallagma contrattuale, risparmio complessivo, razionalizzazione della rete e delle percorrenze) non facilmente realizzabili in un contesto in cui il privato, affidatario del servizio, dovrebbe perseguire uno specifico interesse alla remuneratività del contratto.

Al fine di verificare la congruità economica e finanziaria delle compensazioni previste a fronte dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico relativi al servizio di trasporto pubblico locale (TPL) dell'Ambito savonese è stato predisposto il Piano Economico Finanziario Simulato (nel seguito PEFS) secondo l'Annesso 5 alla Delibera ART n.154/2019 del 28 novembre 2019.

Il PEFS ha un orizzonte temporale che copre la durata dell'affidamento in house (2023 – 2032) e deve recepire, per quanto possibile, i diversi effetti delle azioni endogene ed esogene al sistema della mobilità locale in tale arco di tempo.

Com'è noto, l'emergenza sanitaria correlata alla pandemia COVID-19 ha determinato profondi cambiamenti nelle esigenze di mobilità dell'Ambito savonese (come in quello del resto d'Italia e del mondo):

i periodi di *lockdown*, lo *smart working* e la didattica a distanza hanno infatti modificato in modo significativo gli spostamenti sistematici (casa/lavoro e casa/scuola) sia dal punto di vista quantitativo (riduzione della quantità degli spostamenti sul territorio) sia in termini di distribuzione oraria di tali spostamenti (es. la distribuzione su diverse fasce orarie degli orari di ingresso e uscita da scuola); l'utilizzo del TPL è stato inoltre fortemente condizionato dal "rischio contagio", correlato alla condivisione di spazi chiusi e circoscritti;

per far fronte alla pandemia, inoltre, sono stati emanati molti provvedimenti governativi in termini di riduzioni nella capacità del materiale rotabile (es. 50% della capacità da libretto di circolazione) e di interventi costanti di sanificazione del materiale stesso, determinando la necessità di un costante ripianificazione dei servizi di trasporto.

In conseguenza di tale fenomeno tutto il sistema di trasporto pubblico italiano (compreso savonese) ha dovuto registrare forti contrazioni degli incassi rispetto alla domanda pre-Covid (dal 80% di riduzione nel 2020 rispetto al 2019 alla riduzione, più contenuta ma sempre significativa, registrata nel primo semestre

del 2022, pari al -35% rispetto agli incassi del 2019) e analoghe riduzioni previste ancora almeno fino al 2023.

I ricavi tariffari rappresentano una importante quota del valore di produzione delle aziende che serve a coprire (almeno) il 35% dei costi di produzione del servizio; è pertanto evidente come tale forte contrazione degli incassi e, soprattutto, l'incertezza in ordine ai termini della ripresa economica rendano particolarmente delicato fare analisi previsionali sul futuro andamento della domanda e dell'offerta di trasporto e, quindi, dei costi/ricavi attesi per il gestore dei servizi di TPL.

Nella redazione del PEFS sono pertanto assunte alcune ipotesi fondamentali ed in particolare:

base dati di partenza
orizzonte temporale
quantificazione della domanda e dei ricavi tariffari
quantificazione del servizio di trasporto
quantificazione dei contributi (ristori) a copertura dei minori incassi

Si tratta di assunti che dovranno essere progressivamente verificati nel corso dell'affidamento.

I valori emersi a seguito della predisposizione del PEFS, sono stati successivamente confrontati e ulteriormente verificati con un modello di calcolo che ha consentito di associare le risultanze del PEFS alle specificità storiche e territoriali dell'Ambito Savonese.

Quantificazione della Compensazione

Il valore della compensazione costante risultante dal PEFS è pari a 16,15 M€; il Valore Attuale Netto dell'effetto finanziario netto (compensazione variabile) è pari a circa 121,6 M€.

Tali valori risultano superiori alle disponibilità finanziarie della Provincia di Savona (trasferimenti regionali per i servizi minimi e trasferimenti degli Enti territoriali dell'Ambito savonese per i servizi aggiuntivi, come risultanti dal vigente Accordo di Programma).

Il valore della compensazione è stato pertanto successivamente confrontato con quello risultante dalle simulazioni basate su un modello di calcolo della Provincia, calibrato sulle specificità storiche dell'Ambito di servizio savonese e dell'operatore in house TPL Linea.

In applicazione di tale modello di calcolo è stato definito un valore di compensazione pari 14,60 € il primo anno contrattuale; il VAN della compensazione prevista per i 10 anni di affidamento è pari a circa 116 M€; tale valore di compensazione è calcolato sulla base dei seguenti elementi:

risorse disponibili per il servizio (trasferimenti regionali per servizi minimi e enti locali per servizi aggiuntivi);

l'aumento (già deliberato dalla Regione ed applicato dal 2022) della quota del FRT di competenza dell'Ambito savonese (dal 10,85% al 11,22 %del FRT)

l'invarianza delle risorse aggiuntive già inserite nel vigente Accordo di Programma del 2019;

non sono conteggiati gli eventuali aumenti di risorse correlati al previsto aumento del FNT;

non sono conteggiati gli eventuali incrementi di risorse correlati alla possibile costituzione dell'Agenzia Locale della mobilità (già realizzata da altri Enti di governo degli Ambiti regionali).

Dalle analisi effettuate, corroborate dal Piano Industriale dell'operatore TPL Linea per il periodo 2023-2032, emerge che anche un valore inferiore della compensazione (il VAN della compensazione contrattuale risulta inferiore del 4,6% rispetto al VAN dell'Effetto Finanziario Netto) risulta comunque sostenibile ed è stato pertanto adottato come riferimento contrattuale.

Tale scelta è stata assunta nella consapevolezza che tale corrispettivo, proprio in quanto inferiore al corrispettivo stimato nel PEFS, non consente di raggiungere gli standard di remunerazione del capitale previsti dall'ART e potrà quindi essere eventualmente incrementabile nel corso della durata del contratto compatibilmente con la disponibilità di risorse per finanziare i servizi.

Stima del costo standard e confronto con la struttura dei costi del Piano Industriale

L'adozione di una compensazione contrattuale inferiore a quella risultante dal PEFS risulta compatibile in quanto il costo di erogazione dei servizi di trasporto pubblico dell'ambito savonese risultante dal piano industriale predisposto dall'operatore in house TPL Linea è inferiore al costo standard.

Al fine della verifica di tale verifica di congruità si è tenuto conto dei seguenti elementi di calcolo:

Determinazione dei costi standard (modello ministeriale);

Analisi del costo effettivo

Determinazione dei costi standard (modello ministeriale)

Il modello di riferimento per il calcolo del costo standard è quello approvato con DM 157/2018 dal MIT. In applicazione di tale modello sono separatamente calcolati il costo standard per la produzione dei servizi urbani ed extraurbani dell'ambito savonese, sintetizzati nella seguente tabella:

MODELLO APPROVATO CON DM 157/2018 DAL MIT; AMBITO DI APPLICAZIONE: AMBITO SAVONESE
Costo Standard servizi urbani SAVONA
Costo Standard servizi extraurbani SAVONA
Costo Standard complessivo (media ponderata)

Analisi del costo effettivo vigente

L'analisi è effettuata sui dati di bilancio 2021 di TPL linea e sulle previsioni relative al 2022 e al 2023 (primo anno di contratto) desunte dal Piano industriale 2023-2032 predisposto da TPL Linea in qualità di futuro operatore in house.

Il costo medio del ramo d'azienda "TPL" è pari a

3,32 €/km nel 2021, inferiore di 11 centesimi (-3,2%) rispetto al costo standard del modello ministeriale (definito dal MIT con DM 157/2018);

3,31 €/km nel 2022, inferiore di 12 centesimi (-3,5%) rispetto al costo standard;

3,24 €/km nel 2023, inferiore di 20 centesimi (-5,8%) rispetto al costo standard.

Confronti tra i valori di compensazione (quello risultante dal PEFS e quello adottato per il futuro contratto in house)

Il corrispettivo risultante dal PEFS, pari a 16,1 M€, corrisponde ad un valore unitario di 2,0 €/km;

Il corrispettivo adottato per il futuro contratto in house (valore riferito al 2023, primo anno del nuovo contratto in house) è pari a 14,64 M€ ovvero pari a 1,82 €/km

Il corrispettivo contrattuale è pertanto inferiore di 0,18 €/km (-9%) rispetto a quello definito dal PEFS.

In sintesi

Lo "Schema 3-Piano Finanziario Regulatorio Simulato" evidenzia la congruità di una compensazione annua pari a 16.151.044 € (VAN: 121,6 M€);

Il modello specificatamente predisposto dalla Provincia attesta la congruità e sostenibilità di una compensazione inferiore (14.640.613 € primo anno, VAN: 116 M€ ovvero 4,6% inferiore rispetto al valore calcolato nel PEFS);

Si conclude per l'ammissione della congruità dell'affidamento *in house*, anche in vista dell'efficiente utilizzo delle risorse.

7.2. BENEFICI PER LA COLLETTIVITÀ E COPERTURA DELL'INTERESSE GENERALE

La scelta verso l'erogazione del servizio in forma diretta attraverso un operatore in house è giustificata essenzialmente dalla relazione diretta tra il soggetto pubblico che opera nell'interesse collettivo ed il soggetto erogatore del servizio che da questo dipende.

L'identica natura che connota la pubblica amministrazione ed il fornitore del servizio costituisce un valore aggiunto di per se stesso, ove si consideri che la capacità di risposta dell'ente pubblico alle esigenze della collettività, pur dovendo rispondere a criteri di economicità, non viene ad esser filtrata da interessi economici o speculativi potendo così assicurare immediatezza e rapidità nell'assecondare le esigenze del territorio, esigenze che diventano ancori più rilevanti in un contesto quale quello extraurbano caratterizzato da una prevalenza di linee a domanda debole rispetto alle quali l'integrazione del servizio in un quadro più ampio consente più e meglio di ammortizzare gli aspetti negativi derivanti dalle condizioni geografiche che caratterizzano in maniera del tutto peculiare la rete del trasporto pubblico

locale nella Regione Liguria e in particolare sul territorio della Provincia di Savona, come emergenti dalle indagini alla base del *“Piano di bacino della mobilità e dei trasporti dell’ambito territoriale Savonese”* e così riassumibili:

Orografici: l’assetto è stretto fra la linea della costa e i rilievi montani, la penetrazione nelle valli è condizionata da una morfologia complessa

Strutturali: sviluppo di aree fortemente urbanizzate nelle principali conurbazioni costiere; segmentazioni del territorio in aree di gravitazione diverse con caratteristiche differenti dal punto di vista della mobilità da molto forte a estremamente debole.

Il servizio di trasporto pubblico dell’ambito savonese si sviluppa infatti per l’intera fascia costiera da Varazze ad Andora, oltre che nell’intero territorio della Provincia di Savona, collegando inoltre il territorio provinciale con i territori confinanti (ambito della Città metropolitana di Genova, Ambito di Imperia, e linee di collegamento con alcune zone del basso Piemonte).

Le condizioni oggettive che caratterizzano il servizio di trasporto pubblico di linea extraurbano, che rappresenta il 70% del servizio totale, richiedono perciò all’operatore una elevata versatilità e flessibilità per rispondere alla domanda del territorio rispetto alla quale la scelta dell’in house è parte integrante della motivazione relativa alla rispondenza agli interessi generali ed ai benefici per la collettività dal momento che nel rapporto diretto tra amministrazione ed operatore l’affidatario non è una parte contrattuale, in quanto tale contrapposta all’amministrazione che stabilisce gli obblighi di servizio, ma è parte integrante di un processo decisionale che trascende gli specifici obblighi di servizio, che risponde ai diversi interessi pubblici perseguiti e sviluppa gli adeguamenti alla pianificazione della mobilità e del sistema infrastrutturale.

Proprio l’esigenza di assicurare con immediatezza e rapidità le esigenze connesse all’interesse pubblico si è posta nel periodo dell’emergenza pandemica, durante il quale il servizio è stato ripetutamente modificato per poter rispondere in modo tempestivo alle mutate esigenze della domanda e condizionamenti dell’offerta (derivanti dalla limitazione della capacità del materiale rotabile a garanzia del mantenimento del distanziamento sociale).

La sensibilità dell’operatore in house, che è parte integrante dell’amministrazione pubblica, trascende il mero approccio commerciale alla qualità del servizio per collocarsi in una dimensione sovraordinata che attiene alla natura stessa ed intrinseca della pubblica amministrazione e della tutela dell’interesse collettivo quale radice fondamentale dell’azione amministrativa.

La natura pubblica e la possibilità di rapportarsi agli altri soggetti pubblici in una dimensione di appartenenza e condivisione consente indubbiamente una elevazione del sistema amministrativo di relazione tra i soggetti pubblici coinvolti ed accorcia le distanze tra la domanda e la risposta.

Il contratto di servizio rimane ovviamente lo strumento di governo e monitoraggio dei processi produttivi specifici del trasporto, ma sarà integrato da altre forme di collegamento tra amministrazione ed operatore che terranno in considerazione tutti gli interessi pubblici rilevanti rispetto ai quali il servizio di trasporto pubblico è finalizzato.

7.3. OBIETTIVI DI UNIVERSALITÀ, SOCIALITÀ, EFFICACIA, ECONOMICITÀ E QUALITÀ DEL SERVIZIO RISPETTO ALLE SPECIFICITÀ DEL TERRITORIO DELL’AMBITO TERRITORIALE DI COMPETENZA

Per la valutazione della modalità di affidamento prescelta dall’Amministrazione, si richiama il contesto di riferimento nel quale il servizio di trasporto pubblico locale deve collocarsi.

Da esso ed in relazione alla scelta del “modello gestionale”, occorre considerare innanzitutto come l’erogazione dei servizi di trasporto pubblico locale rappresenti uno dei componenti del complesso organizzato di funzioni, attività, infrastrutture facenti riferimento in senso lato alla mobilità urbana ed extraurbana, che ha acquisito strategica rilevanza nell’ottica della *customer centricty* assunta dalle politiche sulla sostenibilità ambientale. Su tali elementi viene inoltre ad inserirsi la tematica in sintesi riconducibile a tutte le conseguenze dell’emergenza sanitaria da “COVID 19”, che determina significative e durature modifiche nelle esigenze, nelle abitudini e nelle modalità di fruizione connesse alla mobilità degli utenti. Al richiamo generale (contesto di riferimento) segue il richiamo specifico relativo all’area territoriale di competenza dell’Ambito savonese. Essa presenta rilevanti elementi di complessità, per la contemporanea presenza:

di un’area urbana densamente popolata, con traffico urbano intenso;

di un servizio extraurbano con flussi prevalentemente diretti verso il capoluogo quale polo di attrazione ma anche con significative esigenze connesse al rilevante flusso di trasporto turistico, in aree territoriali

nelle quali la modalità di esercizio del trasporto deve risultare particolarmente in linea con le esigenze di tutela ambientale e del territorio (in particolare rappresentata da tutta la linea costiera su cui si sviluppa l'Ambito savonese).

Quindi, richiamati il contesto di riferimento e l'area territoriale di competenza si evidenzia la necessità di una visione integrata del TPL, assumibile dall'ente di governo ed indirizzo (Provincia) ma la cui attuazione deve essere necessariamente coordinata con le scelte strategiche e operative di tutti gli Enti territoriali presenti nell'ATO Savonese.

Attraverso le modalità di organizzazione e gestione del servizio di trasporto pubblico locale, sono pertanto perseguiti e garantiti obiettivi che non sono esclusivamente di carattere economico di breve periodo, ma che comprendono elementi che possono classificarsi nella categoria economica delle cosiddette "esternalità". Infatti, a differenza di altre tipologie di servizio, nelle quali, fatto salvo il rispetto di vincoli di legge, l'obiettivo dell'erogazione si esaurisce in sé (cioè adempiere alle esigenze specifiche degli utenti con efficacia ed economicità), le modalità di erogazione del servizio di trasporto pubblico locale nelle sue diverse componenti, garantiscono e determinano, l'assunzione dei comportamenti degli utenti che lo ricevono.

È importante che le azioni concrete svolte dagli operatori siano in ogni momento conformi agli indirizzi strategici dei decisori e che le stesse possano garantire la flessibilità di intervento necessaria; questo in generale e a maggior ragione nel momento in cui si debba adeguatamente affrontare gli effetti strutturali della crisi pandemica sanitaria ancora in corso.

Accentuando quindi l'adattabilità del servizio di Tpl ai comportamenti degli utenti (e quindi alla non staticità delle scelte dei decisori) attraverso gli effetti della ciclicità della relazione tra gestore – utente, l'Amministrazione ha riscontrato la preferenza del modello organizzativo selezionato rispetto alla procedura ad evidenza pubblica.

La ricerca di mercato, che astrattamente garantisce condizioni di efficienza economica nella concreta realtà attuale si caratterizza:

per il rigore della determinazione delle prestazioni, sia nella fase di scelta del contraente, che nella successiva fase di gestione, in un cui lo schema contrattuale è rigido e trattiene il gestore affidatario dall'assunzione di forme di flessibilità;

per il ricorso a frequenti e significativi contenziosi, motivati dalla medesima rilevata rigidità contrattuale.

Inoltre, attualmente la procedura ad evidenza pubblica non risulterebbe idonea alla ricerca del *migliore operatore sul mercato* per difetto di elementi certi nella progettazione. Nella presente fase storica, infatti, risulta impossibile determinare i parametri fondamentali per una procedura ad evidenza pubblica con i necessari e adeguati livelli di affidabilità; a titolo esemplificativo, la programmazione delle percorrenze, la quantificazione delle compensazioni per obblighi di servizio pubblico e la stima dei ricavi tariffari, richiederebbero un quadro contrattuale rigido ed affidabile nel lungo periodo per poter indire una procedura di gara, fondata su elementi razionali; tale evenienza, tuttavia, assoggetterebbe l'ente affidante a rigidità contrattuali che ragionevolmente potrebbero tradursi in rilevanti possibilità di contenziosi per importi economicamente molto elevati.

Diversa è invece, proprio per il penetrante potere di indirizzo, definizione delle strategie e controllo garantito dagli strumenti sopra menzionati, la possibilità di affrontare con flessibilità – utilizzando un soggetto sottoposto a controllo – la situazione in evoluzione.

Infine, si ricorda come la scelta dell'affidamento in house, offre strumenti di "decisione diretta" delle azioni del soggetto controllato, che pertanto può in ogni momento essere ripensata e rivista alla luce di non previste evoluzioni nel quadro complessivo degli eventi futuri; non così facilmente invece per un affidamento a soggetto privato, in un contesto di radicale cambiamento in atto delle esigenze di mobilità dell'Ambito savonese e delle rilevanti incertezze sull'evoluzione dei costi e ricavi correlati al servizio di TPL.

L'affidamento in house permette di acquisire direttamente dall'operatore la conoscenza effettiva delle modalità di erogazione del servizio ed apportare allo stesso quelle varianti – condivise con l'operatore – che possano garantire il raggiungimento degli obiettivi perseguiti quali, ad esempio, le variazioni rapide e concordate delle modalità di espletamento del servizio, del programma di esercizio, della tipologia di mezzi da utilizzare; tali obiettivi, non essendo direttamente correlati alla remunerazione di impresa tipica dell'impresa titolare di un affidamento ad un soggetto privato a seguito di procedura ad evidenza pubblica, potrebbero risultare impossibili da raggiungere se non garantiti nel rispetto dell'equilibrio

economico finanziario, elemento irrinunciabile anche per il gestore pubblico, ma con ben più elevati – e ovviamente legittimi – livelli di remunerazione del capitale investito.

I benefici per la collettività che la forma di gestione supporta nel loro raggiungimento, non sono quindi da valutare soltanto in termini economici immediati – pur essendo del tutto da garantire, ed essendo garantita nel caso di specie, la congruità economica dell’offerta del soggetto “in house” – ma in un’ottica, appunto, di garanzie ambientali, di corretto utilizzo delle risorse naturali, di rapporto fra le generazioni presenti e future, di consentire la messa in pratica concreta di possibili diverse modalità di soddisfazione delle esigenze di mobilità delle persone, oggi difficilmente programmabili, in un quadro temporale di orizzonte molto più lungo.

In sintesi, a differenza dell’affidamento con gara, l’affidamento in house selezionato dall’Amministrazione garantisce:

un’immediata condivisione delle informazioni necessarie e un coordinamento in tempo reale delle azioni sull’ambito complessivo della mobilità e quindi l’ottenimento di un’efficacia di intervento sicuramente ottimale rispetto ad un rapporto di tipo “contrattuale” con un soggetto privato selezionato con procedura ad evidenza pubblica;

infatti, il contesto territoriale di riferimento, e i comportamenti – che possono essere più o meno “virtuosi” - degli utenti del tpl, rendono necessaria un’azione integrata, puntuale e flessibile fra i soggetti decisori e svolgenti compiti di governo e controllo – anche in ambito tariffario – e i soggetti operativi; con un meccanismo di feed-back delle azioni ed eventuale ridefinizione delle strategie e/o delle azioni operative, rispetto al quale la forma dell’affidamento in house presenta indubbi ed evidenti vantaggi rispetto alla rigida struttura derivante da un contratto con un operatore aggiudicatario di una procedura di gara; inoltre, la condivisione su ambiti più ampi di risorse umane professionalmente adeguate facenti parte sia degli enti territoriali dell’ATO sia dell’operatore in house TPL Linea, consente di disporre di una “tecostruttura” distribuita – in senso lato – in grado di avere le competenze, il grado di aggiornamento e la conoscenza operativa in tempo reale delle tematiche al fine di garantire adeguate ed efficaci risposte, sia in fase di definizione degli obiettivi strategici sia nella gestione dell’operatività quotidiana, sia nella valutazione ed implementazioni di azioni sinergiche in casi di “emergenza” (e l’esempio del COVID risulta purtroppo drammaticamente calzante);

mediante il modello dell’affidamento “in house” la Provincia e i Comuni soci possono – attraverso i penetranti poteri di controllo congiunto garantiti dallo Statuto e dal Regolamento per il Controllo Analogo – avere a disposizione adeguate professionalità, ai vari livelli necessari, senza la necessità di procedere ciascuno con proprie assunzioni, ma condividendo le competenze diffuse nell’ATO; in un affidamento ad un operatore privato, necessariamente, le specifiche competenze sul servizio tendono ad essere detenute all’interno della tecnostruttura dell’affidatario, con scarsa possibilità di trasferibilità del know how specifico sugli enti di governo a meno di duplicazione di risorse;

la costruzione (e la condivisione su ambiti più ampi e su maggiori servizi) di una struttura adeguata su una società in house – può rappresentare una soluzione strategica di indubbio interesse;

si passa cioè dal “controllo sul servizio” – che permane inalterato, quale elemento irrinunciabile pur nell’ottica di un affidamento in house - al “controllo sulla società” - che costituisce peraltro, letteralmente, la prima indicazione del “controllo analogo” alla base dell’affidamento in house: “un controllo sulla società analogo a quello esercitato sui servizi”; non si controlla cioè solo il momento esecutivo, ma il momento del controllo viene spostato anche a monte. Inoltre, nell’ottica di individuare un modello unico di affidamento al quale fare riferimento, al fine di raggiungere gli obiettivi di integrazione dimensionale su livelli territoriali superiori, pur con la diversa scadenza temporale degli affidamenti vigenti, la fattispecie dell’affidamento in house consente progressivamente di addivenire ad una gestione unitaria; l’ottenimento di tale risultato potrebbe risultare significativamente più complesso ricorrendo ad altre ipotesi di affidamento, tenuto conto della situazione attuale.

A ciò si aggiunga, altresì per dare riscontro agli obiettivi di universalità e socialità, che è proprio in relazione alla capacità tecnica e alla maturata esperienza del gestore che il servizio di trasporto pubblico dell’Ambito savonese ha mantenuto, nel periodo della pandemia, caratteristiche di capillarità e adeguatezza alla specificità del territorio e dell’utenza.

Un’ultima osservazione, di natura ricognitiva, è che il quadro italiano di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale (a maggior ragione ove si considerino affidamenti integrati urbano-extraurbano) risulta caratterizzato da una rilevante e quasi totale presenza di gestori pubblici controllati dagli enti locali. Evidentemente tale elemento non è indice di un’impossibilità assoluta di procedere diversamente, ma fa ritenere quantomeno che la scelta dell’affidamento in house sia largamente condivisa ed attuata in realtà similari, con ciò suffragando e confermando, pur con tutti i necessari distinguo, la scelta del modello di affidamento in *house*).

7.4. OTTIMALE IMPIEGO DELLE RISORSE PUBBLICHE ANCHE CON RIFERIMENTO ALLA VALORIZZAZIONE DELL'ESISTENTE

Sotto tale profilo assume rilevanza essenziale il Piano di rinnovo e riqualificazione previsto nel Piano industriale di TPL Linea, allegato al Contratto di servizio, prevede che vengano sostituiti 117 autobus nel corso del periodo di piano 2023-2032, tutti a trazione elettrica. Alla fine del primo biennio non circoleranno più autobus di classe ambientale € 3 o inferiore in coerenza con l'obbligo di sostituzione di € 2/3 entro il 2023/204.

Per effetto di tale piano, l'anzianità media del parco si riduce in modo significativo e si attesta per tutta la durata del contratto intorno a 10 anni (rispetto ai 14 anni attuali).

Gli elementi essenziali del Piano di rinnovo sono descritti nelle seguenti tabelle.

Numero sostituzioni per anno e tipologia

	SNODATO	LUNGO	MEDIO	CORTO	TOT
2023	0	8	0	3	11
2024	1	16	14	15	46
2025	0	0	0	0	0
2026	1	5	0	0	6
2027	1	3	2	3	9
2028	1	7	0	2	10
2029	0	5	1	3	9
2030	0	1	7	2	10
2031	0	6	1	1	8
2032	0	0	4	4	8
TOTALE	4	51	29	33	117

Evoluzione anzianità media per anno e tipologia

	Anzianità media (in anni)	Miglioramento rispetto a inizio contratto (in anni)
2022	13,9	
2023	12,7	-1,2
2024	8,6	-5,3
2025	9,6	-4,3
2026	9,8	-4,1
2027	9,9	-4,0
2028	9,9	-4,0
2029	9,9	-4,0
2030	9,9	-4,0
2031	9,9	-4,0
2032	10,0	-3,9

7.5. AMBITO TERRITORIALE DI COMPETENZA

Ulteriore presupposto per procedere all'aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico ad un operatore interno è disciplinato dalla lettera b), del comma 2, dell'articolo 5 del Regolamento secondo cui *"il presente paragrafo si applica a condizione che l'operatore interno e qualsiasi soggetto sul quale detto operatore eserciti un'influenza anche minima esercitino le loro attività di trasporto pubblico di passeggeri all'interno del territorio dell'autorità competente a livello locale, pur con eventuali linee in uscita o altri elementi secondari di tali attività che entrano nel territorio di autorità competenti a livello locale vicine, e non partecipino a procedure di gara per la fornitura di servizi di trasporto pubblico di passeggeri organizzate fuori del territorio dell'autorità competente a livello locale"*.

I servizi di trasporto pubblico locale attualmente gestiti dalla società TPL Linea possiedono le caratteristiche territoriali indicate nella suindicata disposizione, in quanto le linee si svolgono entro il territorio provinciale, con limitate estensioni in uscita nei comuni limitrofi di Alto e di Caprauna della provincia di Cuneo.

8. IL DIMENSIONAMENTO DEL SERVIZIO E IL LOTTO UNICO

La delibera n. 48/2017 dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) definisce i criteri metodologici per l'individuazione degli ambiti del servizio pubblico (Ambito), orientati al soddisfacimento degli obblighi di servizio pubblico e, in generale, delle esigenze essenziali di mobilità dei cittadini, con riferimento a un determinato territorio, attraverso modalità di finanziamento pubblico efficienti.

La legge regionale n. 33/2013 ha individuato un ambito regionale per i servizi ferroviari e quattro ambiti per i servizi automobilistici corrispondenti al territorio della Città metropolitana di Genova e a quello delle province di Savona, Imperia e La Spezia.

Negli ultimi anni la Regione Liguria e i gestori dei servizi di TPL savonesi hanno progressivamente implementato un processo di integrazione dei servizi, confluito nell'Ambito Savonese. Il percorso di integrazione ha consentito di razionalizzare l'offerta di servizi, di raggiungere l'integrazione modale e tariffaria dell'Ambito e di garantirne la sostenibilità economico finanziaria.

Sono, infatti, rilevabili le seguenti economie derivanti dalla gestione di un lotto unico:

economie di integrazione, cioè economie sviluppate da un unico gestore integrando i servizi dell'intero bacino, che risulterebbero fortemente compromesse nel caso di disaggregazione dell'Ambito in due o più lotti; si pensi, ad esempio, alle economie sviluppabili utilizzando in modo unitario e condiviso per l'intero Ambito:

la logistica dei depositi e la gestione degli impianti, in particolare per alcuni processi manutentivi (es. grossa carrozzeria, revisione periodica dei veicoli, interventi specialistici complessivi);

la gestione centralizzata delle scorte (materiale rotabile e riserve conducenti) e delle procedure di pronto intervento;

la centrale operativa e la relativa piattaforma tecnologia (comprendendo in tale definizione tutti i supporti hardware e software necessari e indispensabili per una moderna gestione di impresa di trasporti)

economie di produzione e gestionali: la struttura dei costi fissi di produzione e dei costi relativi alle funzioni aziendali centrali (es. struttura di direzione, contabilità e bilancio, approvvigionamenti e gare, personale) sarebbe fortemente condizionata nel caso di una disaggregazione dell'Ambito in due o più lotti rispetto allo scenario di lotto unico.

L'individuazione di un lotto unico, corrispondente all'intero Ambito di Savona, quale dimensione ottimale dei servizi di TPL in affidamento, consente quindi di sviluppare economie di scala e perseguire un progressivo efficientamento nel corso del contratto di servizio.

9. OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E COMPENSAZIONI ECONOMICHE

L'articolo 3 del regolamento comunitario n. 1370/2007 al paragrafo 1 stabilisce che "l'autorità competente che decide di concedere all'operatore che ha scelto un diritto di esclusiva e/o una compensazione di qualsivoglia natura a fronte dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico deve farlo nell'ambito di un contratto di servizio pubblico".

Ai sensi dell'articolo 2 del medesimo regolamento comunitario, si intende per:

" ...

e) "obbligo di servizio pubblico": l'obbligo definito o individuato da un'autorità competente al fine di garantire la prestazione di servizi di trasporto pubblico di passeggeri di interesse generale che un operatore, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o non si assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni senza compenso;

f) "diritto di esclusiva": il diritto in virtù del quale un operatore di servizio pubblico presta determinati servizi di trasporto pubblico di passeggeri su una linea o rete o in una zona determinata, con esclusione di qualsiasi altro operatore di servizio pubblico;

g) "compensazione di servizio pubblico": qualsiasi vantaggio, in particolare di natura finanziaria, erogato direttamente o indirettamente da un'autorità competente per mezzo di fondi pubblici durante il periodo di vigenza di un obbligo di servizio pubblico, ovvero connesso a tale periodo;

i) "contratto di servizio pubblico": uno o più atti giuridicamente vincolanti che formalizzano l'accordo tra un'autorità competente e un operatore di servizio pubblico mediante il quale all'operatore stesso è affidata la gestione e la fornitura dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri soggetti agli obblighi di servizio pubblico; il contratto può altresì, secondo l'ordinamento giuridico degli Stati membri, consistere in una decisione adottata dall'autorità competente: che assume la forma di un atto individuale di natura

legislativa o regolamentare, oppure che specifica le condizioni alle quali l'autorità competente fornisce essa stessa i servizi o ne affida la fornitura a un operatore interno.”

Il concetto di compensazione economica deriva dal diritto comunitario, ed in particolare dall'articolo 106 del Trattato, in base al quale la gestione del servizio deve in via generale essere soggetta alle regole del mercato, ma è prevista una deroga all'applicazione delle regole della concorrenza laddove il rispetto dei principi che la governano rischi di compromettere la missione affidata al gestore. Per questo motivo, il committente, in quanto soggetto cui compete la tutela dell'interesse pubblico, è tenuto a riequilibrare lo scompenso economico gravante sul gestore con delle compensazioni economiche a suo vantaggio, qualora la prestazione non operi in un mercato remunerativo della medesima.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia europea ha messo a punto, soprattutto con la sentenza Altmark, i principi relativi alle compensazioni economiche evidenziando, in particolare che “la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenuto conto degli introiti relativi agli stessi, nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento”.

Per quanto riguarda la quantificazione della compensazione per gli obblighi di servizio si rinvia a quanto già descritto nel precedente paragrafo sulla congruità economica dell'offerta.

10. IL CONTRATTO DI SERVIZIO

Il contratto di servizio è redatto in coerenza con i contenuti dell'Annesso 2 dell'Allegato A della Delibera ART n. 154/2019 e contiene le seguenti sezioni:

Sezione “PREMESSE”, dove è descritta l'articolazione del contratto;

Sezione “CONTENUTI TECNICO OPERATIVI”, che comprende la descrizione dell'ambito territoriale (art. 3), della durata e proroga del contratto (artt 4-5), del programma di esercizio e delle modalità di gestione delle variazioni allo stesso (artt. 7-9), del Personale addetto al servizio e dei beni strumentali (artt. 10-12), del sistema di monitoraggio contrattuale (artt. 13-15) e degli obblighi del gestore alla scadenza del contratto (art.16);

Sezione “CONTENUTI ECONOMICI”, dove è descritta la regolazione contrattuale relativa al corrispettivo (artt. 17-19), quella relativa alle tariffe (artt. 20-21), agli elementi positivi di reddito (artt. 22-23), la matrice dei rischi e misure di mitigazione (art. 24) , gli obiettivi di efficacia ed efficienza (art.25), equilibrio economico-finanziario e rimodulazione del pef (art.26) e la politica degli investimenti (art.27)

Sezione “CONTENUTI QUALITATIVI”, che descrive gli elementi relativi alla politica della qualità dei servizi (art. 28), alla politica del trasporto (art. 29), il sistema di informazioni all'utenza (art. 30), le modalità di consultazione delle associazioni di consumatori (art. 31), i diritti minimi degli utenti (art. 32) e il sistema delle penali (art. 33);

Sezione “CLAUSOLE GENERALI”, che contiene la regolazione del subaffidamento (art. 24), del Piano di accesso al dato (art. 35), delle Assicurazioni (art. 36), della risoluzione e revoca (art. 37) e del recesso contrattuale (art. 38) e ulteriori regolazioni negli artt. 39-45 (Comunicazioni, Spese contrattuali, Definizione delle controversie, Tracciabilità dei flussi finanziari, Garanzia di protezione e riservatezza dei dati personali, Responsabile esterno al trattamento dei dati personali e Clausole finali);

Sezione “ALLEGATI” (Programma di esercizio, Qualità dei servizi, Obiettivi di efficienza ed efficacia, Servizi garantiti in caso di sciopero, Personale addetto al servizio, Materiale rotabile, Dotazioni patrimoniali funzionali all'erogazione del servizio, Obblighi tariffari e collegati, PEF, Piano Industriale, Modalità di revisione del PEF, Resoconto annuale sui servizi e Matrice dei rischi).

Copia del contratto di servizio è allegata alla Relazione (Allegato 4)

10.1. LE COMPENSAZIONI PER OBBLIGHI DI SERVIZIO

L'Accordo di Programma stipulato tra la Regione Liguria, la Provincia di Savona e i Comuni dell'Ambito territoriale ottimale (ATO) di Savona, per la determinazione dei livelli di quantità e standard di qualità dei servizi di trasporto pubblico locale (anni 2018-2027), acquisito agli atti con il n. 10332 di protocollo del 26 febbraio 2019, disciplina le risorse disponibili per l'affidamento del servizio e le iniziative che potranno essere messe in atto dagli Enti di governo dell'ATO per gestire eventuali minori stanziamenti; l'Accordo prevede infatti (e, analogamente, il Contratto riporta nell'art. 4, comma 7) che tali eventuali minori stanziamenti potranno essere compensati da parte della Provincia attraverso le seguenti leve a garanzia della sostenibilità economica:

- a) efficientamento dei costi di produzione;
- b) efficientamento del servizio, attraverso la rimodulazione/riduzione dello stesso;

c) aumento degli introiti da tariffa, anche attraverso misure di recupero dell'evasione tariffaria la cui previsione va inserita tra gli impegni contrattuali;

d) attuazione di politiche di marketing, finalizzate all'aumento dei ricavi complessivi.

Le risorse per i servizi minimi e i servizi aggiuntivi di TPL, relative al periodo di validità dell'accordo sono determinate, sulla base degli stanziamenti degli Enti sottoscrittori dell'Accordo, il cui ammontare complessivo, al netto dell'I.V.A., costituiscono le risorse per l'affidamento dei servizi di TPL, al netto delle risorse destinate alla copertura degli oneri per il rinnovo del CCNL Autoferrotranvieri e delle risorse per l'esercizio delle attività di cui all'articolo 7 della legge n. 33/2013.

L'articolato contrattuale comprende la regolazione delle modalità di aggiornamento del corrispettivo che, in coerenza con quanto disposto dall'art. 48 comma 6 lettera b) del DL 50/2017 convertito in Legge 96/2017, prevede un aggiornamento annuale al netto del recupero di efficienza imposto al Gestore.

10.2. IL PROGRAMMA DI ESERCIZIO

La gestione del servizio relativo al trasporto pubblico locale dell'Ambito territoriale ottimale e omogeneo di competenza della Provincia di Savona, come definito ai sensi dell'articolo 9 della legge regionale n. 33/2013, sulla base di quanto fino ad ora illustrato e motivato, verrà affidata *in house* alla società TPL Linea S.r.l., in applicazione dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento comunitario n. 1370/2007.

Il servizio sarà affidato per dieci anni, nel rispetto delle previsioni di cui all'articolo 4 del Regolamento (CE) n. 1370/2007.

Il contratto di servizio stabilisce l'oggetto del contratto, la sua durata, le caratteristiche del servizio e il programma di esercizio.

Come si è detto, la rete dei servizi di trasporto pubblico è attualmente suddivisa in:

Rete urbana (comprendente le linee appartenenti ai 5 sub bacini "Urbano di Savona - US", "Suburbano di Savona - SS", "Urbano di Finale Ligure - UF", "Urbano di Varazze - UV", "Urbano di Celle Ligure - UC") per un totale di 30 linee;

Rete extraurbana (comprendente le linee appartenenti ai 5 sub bacini "Costa Levante-CL", "Costa Ponente - CP", "Val Bormida - VB", "Extraurbano litoranea-A03", "Extraurbano entroterra-A12") per un totale di 56 linee.

Il Piano di bacino ha ritenuto adeguata tale ripartizione. Inoltre, lo stesso Piano di bacino ha formulato delle linee guida per definire la riprogrammazione dei servizi, precisando che esse **rappresentano una proposta evolutiva, ovvero un possibile modello di riorganizzazione dei servizi che potrà essere sviluppato al termine della situazione emergenziale e a valle delle necessarie verifiche sul futuro assetto della mobilità savonese.**

La produzione di servizio, stimata pari a 8.053.669 chilometri nel primo anno di contratto (2023) è integrata da servizi aggiuntivi di trasporto pubblico locale (pari a 105.655 vett*km/anno programmati per il 2023) che sono autorizzati e pagati annualmente dagli Enti Locali. Il servizio programmato ammonta pertanto a complessivi 8.159.324 chilometri/anno.

Tutte le variazioni annuali rispetto al servizio programmato nell'anno sono regolate (negli artt. 8 e 9) prevedendo le modalità operative di attivazione delle variazioni al servizio, gli obblighi informativi sulle diverse tipologie di variazioni e le modalità di determinazione del compenso annuale a seguito delle suddette variazioni, prevedendo che (art. 9, comma 3) qualora le variazioni del servizio dovessero complessivamente superare l'1% delle percorrenze programmate per l'anno, la Provincia procede alla rideterminazione del corrispettivo applicando i corrispettivi unitari di cui alla tabella 17.1 alle variazioni superiori alla predetta soglia dell'2%.

10.3. I DIRITTI DI ESCLUSIVA

La Provincia attribuirà diritti di esclusiva dei servizi minimi, in quanto oggetto di contribuzione pubblica, al soggetto affidatario diretto *in house* e al gestore di servizi affidati mediante procedura ad evidenza pubblica per quanto riguarda il 10% del servizio.

In particolare, per i servizi minimi, la Provincia si impegna a non autorizzare servizi di trasporto nelle seguenti fasce orarie:

per i servizi qualificati come urbani: 7,00 - 20,00

per i servizi qualificati come extraurbani: 7,00 - 9,30 e 12,00 - 18,00

10.4. AFFIDAMENTO DI PARTE DEL SERVIZIO A SOGGETTI TERZI

L'articolo 4-bis del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, prevede che *“Al fine di promuovere l'efficienza e la concorrenza nei singoli settori del trasporto pubblico, le autorità competenti, qualora si avvalgano delle previsioni di cui all'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, devono aggiudicare tramite contestuale procedura ad evidenza pubblica almeno il 10 per cento dei servizi oggetto dell'affidamento a soggetti diversi da quelli sui quali esercitano il controllo analogo. ...”*.

La previsione normativa sopra richiamata richiede l'individuazione delle condizioni organizzative per superare le difficoltà derivanti dall'applicazione della disposizione che ha significativi effetti negativi per l'economicità dell'intero sistema (ad esempio, necessità di coordinamento orario, tariffario e di performance tra operatori coesistenti nella stessa rete di servizi).

Occorre valutare, in particolare, i seguenti elementi:

il coordinamento di due lotti di servizio implica una perdita di efficienza del Sistema di trasporto dell'Ambito (es. necessità di garantire le coincidenze tra operatori differenti, omogeneità degli impianti e della qualità dei servizi);

gross/net cost; in caso di affidamento del 10% del servizio da parte della Provincia, il modello di gara dovrebbe essere “a costo netto”; nel caso invece di affidamento da parte di TPL Linea, questo potrebbe essere “a costo lordo”; il coordinamento di due affidamenti di tipo net cost implicherebbe notevoli criticità sia per la procedura di affidamento (difficoltà a stimare i ricavi tariffari associati al 10% del servizio) sia in fase di gestione (il *clearing* dei ricavi dovrebbe essere basato su sistemi di autocertificazione e indagini).

Si prevede, quindi, di stabilire la modalità di applicazione della disposizione in questione, solo ad esito di tutte le necessarie valutazioni e di tutti gli adempimenti conseguenti.

10.5. QUALITÀ ED EFFICIENZA DEI SERVIZI

La qualità e l'efficienza dei servizi di trasporto pubblico locale rappresentano un obiettivo di primaria importanza per l'Ambito savonese, a cui è dedicata la Sezione 3 del contratto e gli allegati in essa richiamati; in particolare:

L'art. 28 “Politica della qualità”, sintetizza gli impegni assunti dall’Affidatario per il miglioramento continuo della qualità dei servizi e della soddisfazione dei bisogni ed esigenze della clientela. Nell’articolo sono inoltre regolate le modalità di predisposizione e diffusione della Carta della Qualità dei Servizi e le modalità di monitoraggio domanda e della qualità erogata e percepita.

L'art. 30 “Informazioni alla clientela” regola nel dettaglio gli impegni dell’Affidatario su tale elemento.

L'art. 33 “Sistema delle penali” regola infine le modalità di applicazione delle penali dovute dall’affidatario in caso di mancato rispetto di tutti gli impegni assunti con il Contratto.

L'allegato 2 al Contratto descrive nel dettaglio gli indicatori di qualità, prevedendo per ciascun fattore di qualità (caratteristiche, manutenzione e pulizia del parco, puntualità, affollamento, informazione alle fermate, carta della mobilità) gli indici di riferimento, gli impegni assunti e le penali previste in caso di mancato rispetto di tali impegni.

Ad integrazione di tale sezione sono inoltre presenti nell’articolato contrattuale i seguenti articoli:

L'art. 25 “obiettivi di efficacia ed efficienza” stabilisce i principali ambiti di quantificazione degli obiettivi di efficacia ed efficienza dei servizi

L'Allegato 2Bis descrive il set di indicatori di efficacia ed efficienza del Contratto, in coerenza con quanto previsto nell’Annesso 7 alla Delibera ART n. 154/2019. Per ciascun indicatore è descritta la modalità di calcolo e gli obiettivi di miglioramento ad esso associato per il primo periodo regolatorio.

10.6. PIANO DI ACCESSO AL DATO

L'art. 35 del Contratto regola le modalità di accesso al dato relativamente al monitoraggio annuale dei servizi, agli standard di qualità e agli ulteriori elementi definiti nella delibera ART n. 154/2019. In particolare:

Per tutti gli standard di qualità del servizio descritti nell'allegato 2, sono definite le modalità di rilevazione del dato e modalità di accessibilità del dato;

Sono resi inoltre disponibili mediante pubblicazione sul sito internet del Gestore e/o della Provincia di Savona gli ulteriori dati e risultati di gestione comprensivi degli elementi specificati nella Definizione “w” della delibera ART n. 154/2019:

- a) Insieme dei dati elementari nella disponibilità della Provincia di Savona, in qualità di Ente Affidante;
- b) Modalità di rilevazione del dato (automatica / manuale, real-time / a consuntivo) con le modalità previste nell'allegato 2;
- c) Modalità di accesso al dato da parte di terzi, con le modalità previste nell'allegato 2;
- d) Fornitore del dato, con le modalità previste nell'allegato 2.

Nel contratto sono infine regolate le modalità di trasmissione e condivisione dei dati sul servizio e sulla gestione:

L'art. 10 "Personale addetto al servizio" specifica le informazioni sull'organico aziendale e le relative modalità di trasmissione periodica alla Provincia;

L'art. 11 "Parco mezzi" specifica le informazioni sul parco rotabile e sulle procedure di manutenzione e le relative modalità di trasmissione periodica alla Provincia;

L'art. 12 "Beni funzionali all'erogazione del servizio" specifica le informazioni sui beni e le relative modalità di trasmissione periodica alla Provincia;

L'art. 15 "strumenti e tempi del monitoraggio" specifica gli strumenti e le modalità di rilevazione degli standard di qualità e degli indicatori economico gestionali e le relative modalità di accesso da parte della Provincia;

L'art. 31 "Informazioni alla clientela" dove sono specificate le tipologie di informazioni e le relative modalità di accesso da parte della clientela;

L'art. 32 "Diritti minimi degli utenti" regola le modalità di trasmissione delle informazioni ai passeggeri con particolare riguardo all'accessibilità ai dati da parte delle persone disabili e a mobilità ridotta.

Infine, l'allegato 9 del Contratto, contiene i dettagli delle comunicazioni periodiche sul servizio che l'Affidatario si impegna a trasmettere della Provincia

Il Dirigente del Settore

