



COMUNE DI PORTO MANTOVANO
AREA SERVIZI ALLA PERSONA

Prot. N. 15987 del 07/07/2022

Affidamento in house alla società A.Se.P srl dei servizi di trasporto scolastico, assistenza e accompagnamento scuolabus per gli alunni frequentanti le scuole dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado del comune di Porto Mantovano per anni scolastici due, per il periodo settembre 2022- giugno 2024 (2022/2023- 2023/2024).

Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per l'affidamento in house dei servizi qui di seguito specificati (ex art. 34, comma 20, del D.L. 18/10/2012 n. 179 convertito, con modificazioni, dalla L. 17/12/2012 n. 221) e delle ragioni del mancato ricorso al mercato (ex art. 192, comma 2, del D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i.)

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Affidamento alla società A.Se.P srl dei servizi di trasporto scolastico, assistenza e accompagnamento scuolabus per gli alunni frequentanti le scuole dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado del comune di Porto Mantovano per anni scolastici due (2022/2023- 2023/2024) .
Ente affidante	Comune di Porto Mantovano
Tipo di affidamento	Contratto di servizio
Modalità di affidamento	Affidamento diretto a società in house
Durata del contratto	Anni Due (2) anni scolastici
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	Nuovo affidamento per scadenza convenzione

Premessa

La regolamentazione degli affidamenti di servizi pubblici locali a rilevanza economica a soggetti c.d. "in house" è principalmente contenuta nel D.Lgs. 50/2016 - Codice dei contratti pubblici (CdA), e nel D.Lgs. 175/2016 - Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP). Tuttavia, mentre i requisiti fondamentali dell'in house providing sono stabiliti dall'art. 5 del Codice degli Appalti (CdA), e dall'art. 16 del Testo Unico sulle Società Partecipate (TUSP), ai fini della legittimità dell'affidamento, l'art. 192, comma 2, del D. Lgs. n. 50/2016 richiede (oltre alla verifica

dei requisiti più avanti elencati), una necessaria valutazione sulla congruità economica dell'offerta del soggetto in house, riproponendo in sostanza i contenuti della relazione ex art. 34, comma 20, del D.L. 179/2012, tutt'ora in vigore.

Ciò premesso, tenuto conto della volontà del Comune di Porto Mantovano di procedere ad un affidamento diretto del "Servizio di trasporto scolastico" alla propria società partecipata A.se.P. srl., la presente relazione è finalizzata a:

- motivare la scelta della modalità di affidamento diretto;
- dimostrare la presenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per tale forma di affidamento;
 - definire i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico (nel caso di spl);
 - produrre una analisi di efficienza ed economicità della scelta;
- garantire adeguata informazione.

I requisiti fondamentali dell'in house providing, in particolare, quelli previsti dall'art. 5, del D.Lgs. 50/2016, sono i seguenti:

- a) l'amministrazione aggiudicatrice deve esercitare sul soggetto giuridico affidatario, un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
- b) oltre l'80 per cento delle attività del soggetto giuridico controllato deve essere effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi;
- c) nel soggetto giuridico controllato non vi deve essere alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, e che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

L'art. 16 del successivo D.Lgs. 175/2016 (TUSP), ha invece introdotto un rafforzamento del meccanismo di tutela del rapporto in house providing, richiedendo, a differenza di quanto previsto dall'art. 5, del D.Lgs. 50/2016, una verifica periodica del mantenimento dell'80%. Ha altresì previsto che, l'eventuale violazione di tale limite, non comporta di per sé la decadenza dell'affidamento, introducendo una forma di "sanatoria" in un arco di tempo circoscritto. Infatti, ai sensi del comma 5, "la società può sanare l'irregolarità se, entro tre mesi dalla data in cui la stessa si è manifestata, rinunci a una parte dei rapporti di fornitura con soggetti terzi, sciogliendo i relativi rapporti contrattuali, ovvero rinunci agli affidamenti diretti da parte dell'ente o degli enti pubblici soci, sciogliendo i relativi rapporti".

In ultimo, ma non certo in ordine di importanza ai fini della regolarità dell'affidamento, l'iscrizione dell'Ente affidante e del soggetto giuridico affidatario nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie "società" in house istituito presso l'ANAC.

Nel caso che ci riguarda:

1. la società A.se.P S.r.l. ha il 100% del capitale sociale di proprietà pubblica;
2. in forza delle vigenti clausole statutarie il Comune di Porto Mantovano esercita sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
3. oltre l'80 per cento delle attività di A.se.P S.r.l. sono svolte nei confronti dell'Ente locale controllante;
4. nella società non vi è alcuna partecipazione (né diretta e né indiretta) di capitali privati.

Nel caso di specie, i requisiti fondamentali richiesti dalle norme sopra richiamate ai fini della legittimità dell'affidamento in house, sotto il profilo "soggettivo", risultano soddisfatti, e perciò il Comune di Porto MANTOVANO può affidare in modalità diretta cioè "in house" alla società A.se.P S.r.l. il servizio di trasporto scolastico:

“ Il servizio di trasporto scolastico è istituito per concorrere all’attuazione del diritto allo studio, indipendentemente dalle condizioni economiche, familiari e sociali e psicofisiche degli alunni interessati. Le finalità del servizio sono quelle di consentire agli alunni il raggiungimento del plesso di riferimento, quando sussistano condizioni oggettive di difficoltà nel raggiungere la scuola; in tal modo si agevola la frequenza delle scuole pubbliche dell’infanzia, primaria e secondaria del territorio comunale rendendo così effettivo il diritto allo studio.

Il Comune di Porto Mantovano garantisce il servizio di trasporto scolastico per i tre ordini di scuola: infanzia, primaria e secondaria di primo grado del comune di Porto Mantovano”.

Tuttavia, ciò non è sufficiente in quanto l’art. 192, comma 2, del D. Lgs. n. 50/2016 richiede una precisa valutazione sulla congruità economica dell’offerta del soggetto in house, la dove stabilisce che "Ai 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".

Motivazione della scelta

Le ragioni di convenienza tecnica ed economica, nonché operativa, che inducono ad affidare in modalità “in house” il servizio oggetto della presente relazione possono essere rinvenute nei seguenti presupposti:

Motivazioni tecnica della scelta per l’affidamento in house e benefici per la collettività

Le motivazioni per affidare ad ASEP Srl il servizio di trasporto scolastico, assistenza e accompagnamento scuolabus per gli alunni frequentanti le scuole dell’infanzia, primaria e secondaria di primo grado del comune di Porto Mantovano possono essere ricondotte sia ai benefici alla collettività in termini di efficienza ed economicità e ottimale impiego delle risorse legati ad una gestione imprenditoriale dei servizi, che alla qualità dei servizi resi alla collettività.

Dal punto di vista dell’efficienza gestionale, una razionale utilizzo di una società pubblica può concorrere ad elevare la qualità dei servizi resi ai cittadini riducendo i costi. La gestione dei servizi avviene in modo “imprenditoriale” sviluppando un approccio basato sull’analisi industriale dei servizi da svolgere, in considerazione di valutazioni economiche coerenti con la tipologia e qualità dei servizi erogati, nell’interesse del socio pubblico. La gestione imprenditoriale ha come primario obiettivo quello di garantire l’efficienza dei servizi, delle attività e più in generale degli interventi ovvero la riduzione dei costi a parità di qualità fornita a tutto vantaggio del Socio pubblico che al tempo stesso è anche il committente del servizio. La finalità della gestione imprenditoriale di una società pubblica è infatti quella di garantire sempre maggiori servizi a costi contenuti. L’affidamento ad ASEP Srl società in house coniuga la gestione pubblica del servizio con il metodo imprenditoriale di gestione, in modo che la stessa possa attuarsi secondo i criteri di economicità, efficacia ed efficienza, conseguendo gli obiettivi nella misura prevista nei documenti di pianificazione (efficacia), con l’impiego di minore risorse possibili (efficienza) e gestendo in condizioni di equilibrio economico finanziario (economicità).

Il servizio di trasporto risulta possedere le caratteristiche del servizio pubblico locale a rilevanza economica, poiché sussiste in ambito privatistico come distinta attività economica e, in ambito pubblico, non può essere considerata mera attività strumentale per l’amministrazione locale, poiché eroga direttamente servizi alla popolazione (C. St., VI, 22.11.2004 N. 7636 secondo cui: “non pare che possano sussistere dubbi sul fatto che il trasporto scolastico degli alunni delle scuole materne e dell’obbligo rappresenti una modalità che agevola il perseguimento degli obiettivi

educativi, propri della comunità scolastica, e che, per tale modalità, sia configurabile quale servizio pubblico locale”).

Il servizio in oggetto erogato dal Comune di Porto Mantovano è da considerare servizio pubblico locale a rilevanza economica, in quanto erogato non gratuitamente bensì dietro corrispettivo di una tariffa stabilita nell’ambito della definizione dei servizi a domanda individuale e in quanto viene riconosciuto un canone alla società erogatrice del servizio quale corrispettivo per il servizio reso.

Le vigenti normative in materia pongono in capo ai Comuni una serie di obblighi inerenti il riconoscimento e il godimento del diritto allo studio e il funzionamento delle scuole dell’infanzia e dell’obbligo. Il trasporto scolastico, è tra i servizi che i Comuni sono obbligati ad organizzare ed effettuare ai sensi della normativa citata in premessa.

Gli obblighi di servizio definiti nella convenzione per la gestione dei “Servizi di trasporto scolastico, assistenza e accompagnamento scuolabus per gli alunni frequentanti le scuole dell’infanzia, primaria e secondaria di primo grado del comune di Porto Mantovano” corrispondono a quelli usualmente previsti per l’affidamento dei servizi pubblici e vengono identificati nei seguenti:

Efficienza ed efficacia: Il servizio di trasporto scolastico dovrà essere erogato in modo da garantirne l’efficienza e l’efficacia:

1. raccolta mattinata degli alunni nei punti di raccolta individuati sul territorio comunale;
2. trasporto degli stessi alle rispettive scuole;
3. ritorno agli stessi nei punti di raccolta, al termine delle attività didattiche.

Il servizio si svolge su un (1) percorso interno comunale.

Informazione all’utente/cittadino: l’utente ha la possibilità di accedere in modo efficiente alle informazioni in merito alle modalità di erogazione del servizio;

Partecipazione: il cittadino/utente può accedere alle informazioni che riguardano sia l’organizzazione del servizio che il gestore dello stesso (ASEP Srl) in quanto essendo ASEP Srl una società a totale partecipazione pubblica, deve rispettare stringenti vincoli in materia di trasparenza e di accesso alle informazioni;

Uguaglianza: l’erogazione del servizio è ispirato al principio di uguaglianza dei diritti dei cittadini. In questo modo i cittadini interessati potranno usufruire del servizio facendo richiesta al competente Ufficio servizi scolastici comunale;

Imparzialità: l’attività della Società deve svilupparsi nel senso di garantire ai cittadini e agli utenti, un comportamento ispirato a principi di obiettività e imparzialità. La sua natura di organismo “governato” da Enti pubblici (Comuni soci) induce la società a conformare la sua azione ai medesimi principi che guidano l’azione degli Enti pubblici soci;

Continuità: l’organizzazione di cui si è dotata la Società garantirà lo svolgimento delle attività in modo regolare in attuazione della specifica convenzione.

L’Amministrazione Comunale, già da anni, non disponendo di risorse umane da dedicare a tale servizio, considerati anche gli stringenti vincoli normativi in materia di spesa di personale, ha scelto quale modalità di gestione dei “Servizi di trasporto scolastico, assistenza e accompagnamento scuolabus per gli alunni frequentanti le scuole dell’infanzia, primaria e secondaria di primo grado del comune di Porto Mantovano” l’affidamento secondo le disposizioni in materia di appalti di servizi.

La completa esternalizzazione del servizio ad un unico soggetto che all’interno della sua organizzazione già presenta le necessarie risorse umane e professionalità, permette di rendere il servizio più efficiente e maggiormente economico grazie alle sinergie legate all’affidamento ad un unico gestore di tutte le fasi in cui si articola il servizio.

Motivazione economico-finanziaria della scelta - Convenienza dell'affidamento

Il servizio trasporto scolastico, assistenza e accompagnamento scuolabus per gli alunni frequentanti le scuole dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado del comune di Porto Mantovano affidato alla società A.se.P. srl è terminato il 30/06/2022.

La società A.Se.P srl con nota in data 07/07/2022 assunta al protocollo n. Prot. 15942 si è proposta per l'affidamento del servizio, confermando il corrispettivo, patti e condizione già offerto nei precedenti affidamenti, esattamente dall'anno scolastico 2017/2018 ad oggi.

Il prezzo corrisposto onnicomprensivo di € 94.437,20 Iva 10 % incluso è riferito a:

- A. **messa a disposizione dello scuolabus di proprietà della società** per n. 54 posti e con totale carico dei costi di gestione del suddetto veicolo (assicurazione, carburante, interventi manutentivi, gestione imprevisti ed emergenze).
- B. **trasporto scolastico con personale della società per gli alunni frequentanti le scuole dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado site nel territorio del comune di Porto Mantovano** e di seguito dettagliate:
 - scuola infanzia di Sant'Antonio (Via Einaudi)
 - scuola infanzia Drasso (Strada Papa Giovanni XXIII)
 - scuola infanzia Bancole (Via Treves)
 - scuola primaria Montata Carra (Via Gonzaga Maria)
 - scuola primaria di Sant'Antonio (Via F.lli Kennedy)
 - scuola primaria di Bancole (Via Roma)
 - scuola secondaria di primo grado (Via Monteverdi)

Il servizio di trasporto scolastico consiste:

- a. raccolta mattinata degli alunni nei punti di raccolta individuati sul territorio comunale;
- b. trasporto degli stessi alle rispettive scuole;
- c. ritorno agli stessi nei punti di raccolta, al termine delle attività didattiche.

Il servizio si svolge su un (1) percorso interno comunale.

I Km giornalieri stimati di andata e ritorno sono circa 80 per anno scolastico.

Si prevedono, per ogni anno scolastico presunti km. 16.900, calcolati sulla base delle richieste pervenute da parte dell'utenza e in relazione al calendario scolastico regionale che detta l'inizio e la fine dell'anno scolastico.

- C. **Assistenza e accompagnamento scuolabus per tutti gli alunni utenti del servizio di trasporto scolastico.** Il servizio prevede che per tutti i giorni di scuola contemplati dal calendario scolastico, indipendentemente dal numero di alunni trasportati, sul mezzo che svolge il servizio di trasporto, sia presente un adulto che svolge la funzione di accompagnatore e che assicura le seguenti funzioni:
 - sorveglianza dei bambini dal momento della salita sullo scuolabus fino alla consegna agli operatori scolastici all'andata o ai delegati al ritiro al ritorno;
 - verifica che tutti i bambini saliti sull'autobus abbiano effettivamente preso posto a sedere, prima di autorizzare la partenza del mezzo;
 - sorveglianza degli alunni affidati, affinché il viaggio si svolga in sicurezza e siano evitati rischi ed incidenti di qualsiasi genere;
 - comportamento corretto nei confronti degli alunni che deve escludere nella maniera più assoluta:

- a. qualsiasi maltrattamento o altro comportamento perseguibile a norma degli artt. 571 e 572 del Codice Penale
 - b. l'uso di linguaggio volgare, di coercizione psicologica o di atteggiamenti lesivi della dignità delle persone coinvolte
 - c. qualsiasi contatto fisico in caso di richiamo per comportamento scorretto;
- autorizzazione alla discesa dall'autobus dei soli bambini autorizzati per quella fermata;
 - discesa dall'autobus ad ogni fermata prima dei bambini, al fine di aiutarli e ridurre il rischio di caduta;
 - assistenza ai bambini in stato di disabilità/disabilità temporanea (es. ingessatura, stampelle, ecc.) durante la salita e/o la discesa dallo scuolabus;
 - risalita sull'autobus ad ogni fermata, solo dopo aver consegnato i bambini ai soggetti incaricati, quali operatori scolastici all'interno della scuola nell'andata e delegati al ritiro nel ritorno;
 - assistenza ai bambini nell'attraversare la strada qualora la fermata dell'autobus si trovi dalla parte opposta della carreggiata;
 - accompagnamento dei bambini davanti al cancello di ingresso della scuola nei casi in cui questo non sia immediatamente adiacente all'autobus adibito al trasporto in modo da non lasciare incustoditi gli alunni nel tragitto dallo scuolabus all'entrata della scuola e viceversa.

CONCLUSIONI Alla luce di quanto fin qui argomentato è evidente la convenienza per il Comune di Porto Mantovano, sotto i profili della efficienza, efficacia ed economicità, dell'affidamento in modalità diretta (cioè in house) del "Servizio di trasporto scolastico" alla propria società partecipata A.se.P S.r.l., in quanto:

- per effetto dei meccanismi di "controllo analogo" sulla propria partecipata affidataria del servizio, pari a quelli che l'Ente locale esercita sui propri servizi interni, il Comune potrà conseguire una maggiore flessibilità del servizio scuolabus rispetto alle proprie esigenze, soprattutto alla luce anche delle possibili incertezze riguardanti la piena operatività del sistema scolastico nel prossimo anno;

- A.se.P S.r.l. metterà a disposizione il proprio scuolabus e avrà la gestione diretta delle assicurazioni del mezzo e dell'approvvigionamento di carburante interventi manutentivi, gestione imprevisti ed emergenze;

- A.se.P S.r.l. metterà a disposizione il personale addetto alla conduzione di Scuolabus e di personale di supporto per l'assistenza, controllo e gestione degli utenti (bambini) durante il servizio.

Il personale conducente e il personale ausiliario saranno formati nel rispetto del D.Lgs. 81/2008 e formati anche per la gestione dei gruppi, per le emergenze di bordo.
Sarà garantito il sostituto in caso di bisogno.

- A.se.P S.r.l. nonostante il forte aumento delle tariffe di benzina e diesel propone quanto già offerto nei precedenti affidamenti.

E' evidente pertanto il vantaggio economico generato dalla proposta della società sopra evidenziata.

IL RESPONSABILE DELL'AREA
SERVIZI ALLA PERSONA
Anna Katia Puttini