



COMUNE DI OLBIA
Provincia di Sassari
Zona Omogenea Olbia-Tempio
SETTORE SERVIZI ALLA PERSONA

***RELAZIONE ILLUSTRATIVA DELLE RAGIONI E DELLA SUSSISTENZA DEI
REQUISITI PREVISTI PER LA FORMA DI AFFIDAMENTO IN HOUSE PRO-
VIDING DEL SERVIZIO DI TRASPORTO IN FAVORE DEI SOGGETTI DI-
VERSAMENTE ABILI PRESSO LE STRUTTURE SANITARIE.***

(D.lgs. 23/12/2022 n. 201, artt. 14 e 17 - D.lgs n. 36/2023)

PREMESSA

Il Comune di Olbia intende provvedere all'erogazione del **Servizio di Trasporto dei soggetti diversamente abili e disagiati presso le strutture sanitarie e i centri di aggregazione** mediante la forma dell'affidamento in house providing alla società partecipata A.S.P.O. S.p.A, con sede in Olbia (SS), via Indonesia n. 9, C.F. 82004950901, attuale gestore del servizio.

La presente relazione intende esporre le motivazioni che suggeriscono la convenienza dell'affidamento del servizio in house providing rispetto all'alternativa costituita dal ricorso al mercato libero, evidenziando i benefici per la collettività, le garanzie di una migliore qualità ed efficienza del servizio in considerazione della soddisfazione dei bisogni della comunità locale e il minore impatto sulla finanza pubblica, attraverso una comparazione delle caratteristiche del servizio con quello eventualmente offerto da operatori privati operanti nel territorio, in conformità a quanto stabilito all'art. 17 del D.lgs 201/2022 nonché alle indicazioni fornite dall'ANAC con atto del Presidente del 18 Maggio 2022.

Il trasporto disabili consiste nell'accompagnamento in tutto il territorio comunale con ausilio di un assistente di bordo (oltre l'autista) di persone in situazione di handicap fisico, psichico o sensoriale, certificati, dall'abitazione o altro luogo indicato, anche se diverso da quello di abituale dimora dell'utente, verso centri sanitari e di aggregazione sociale e, di regola, la riconduzione nel luogo di partenza.

Il servizio di trasporto disabili, come intervento di natura socio assistenziale rappresenta una risposta alle esigenze di mobilità delle fasce più deboli della popolazione, con particolare riferimento agli anziani ed ai disabili (minori ed adulti) ed alle persone in situazioni di fragilità e di svantaggio socio-economico attraverso la rimozione degli ostacoli e degli impedimenti che gli stessi incontrano nei trasferimenti, dovuti anche e soprattutto all'impossibilità di disporre di mezzi propri e di una rete familiare in grado di garantire loro l'accompagnamento.

NORMATIVA DI RIFERIMENTO.

A livello sovranazionale tra la normativa di riferimento si segnala *in primis* la **Convenzione dell'ONU sui diritti delle persone con disabilità (CDPD)** adottata dall'Assemblea generale il 13 dicembre 2006 che, pur non introducendo nuovi diritti per le persone con disabilità, concretizza e specifica la portata dei diritti fondamentali, dei vari strumenti di tutela dei diritti umani, rapportandoli alla particolare situazione delle persone con disabilità.

Queste disposizioni contengono obiettivi che devono essere realizzati dagli Stati parte. Spetta infatti a questi ultimi adempiere progressivamente agli obblighi assunti in conformità alla Convenzione, integrandoli nelle legislazioni nazionali e impiegando le risorse a loro disposizione.

LE FONTI DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA:

Il Trattato di Amsterdam del 1999 è il primo intervento formale a livello comunitario: l'art. 13 rappresenta la base legale legittimante gli interventi europei per la tutela delle persone disabili; sancisce il riconoscimento esplicito della competenza e della legittimazione della Comunità ad intervenire direttamente e specificamente sui problemi della disabilità. Sebbene non vincolante, questa dichiarazione ha contribuito allo sviluppo di misure a tutela dei diritti dei disabili.

Nel 2000, con introduzione della **“Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea”** si analizzano le forme di discriminazione e riconoscimento dei diritti dei disabili. L'art. 26 dispone che “L'Unione riconosce e rispetta il diritto dei disabili di beneficiare di misure intese a garantirne **l'autonomia**, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità”.

Essa ha assunto valore giuridico vincolante con l'entrata in vigore nel 2009 del **Trattato di Lisbona** che ha determinato un rafforzamento delle competenze dell'Ue in materia di disabilità, anche se solo indirettamente. Tra le varie forme di discriminazione espressamente vietate, viene, infatti, inclusa quella fondata sulla disabilità.

Nel marzo 2021 la Commissione Europea ha adottato la **Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030**. La strategia si basa sui risultati della precedente strategia europea sulla disabilità 2010-2020, che ha spianato la strada verso un'Europa senza barriere e verso l'emancipazione delle persone con disabilità, affinché possano godere dei loro diritti e partecipare pienamente alla società e all'economia.

Per rispondere alle esigenze specifiche delle persone con disabilità e con mobilità ridotta, nella Unione Europea sono poi entrati in vigore quattro importanti Regolamenti che armonizzano la disciplina dei servizi di trasporto in tutti i paesi comunitari.

- ✓ **Regolamento (CE) n. 1107/2006** del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo;
- ✓ **Regolamento (CE) N. 1371/2007** del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario;
- ✓ **Regolamento (UE) N. 1177/2010** del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010 relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne;
- ✓ **Regolamento (UE) N. 181/2011** del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus;

Si tratta di provvedimenti che non contengono solo dichiarazioni generali di principio, ma disciplinano concretamente vari aspetti del servizio offerto ai cittadini, specificando i doveri degli enti che gestiscono i servizi di trasporto e i diritti e doveri dei cittadini che viaggiano.

In particolare evidenza è, in relazione al servizio che s'intende affidare, il **Regolamento (UE) N. 181/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011** relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus.

In linea di principio, il regolamento si applica ai "servizi regolari" ovvero ai servizi forniti con una frequenza determinata e su un itinerario determinato e in cui l'imbarco o lo sbarco dei passeggeri hanno luogo presso fermate prestabilite, per categorie di passeggeri non determinate.

Tuttavia ribadisce il principio fondamentale che le persone con disabilità o con mobilità ridotta dovuta a disabilità, dovrebbero avere la possibilità di usufruire dei servizi di trasporto a condizioni che siano comparabili a quelle godute dagli altri cittadini.

In particolare, al Capo III, il regolamento stabilisce regole che disciplinano il diritto al trasporto, alla non discriminazione dal servizio, all'accessibilità e all'informazione nonché il diritto all'assistenza obbligatoria.

Ogni Regolamento europeo è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri, senza necessità di provvedimenti legislativi nazionali che lo recepiscono. E' quindi uno strumento immediatamente operativo in ogni paese a partire dalla data di entrata in vigore.

Normativa nazionale

Sul **trasporto dei disabili** in via preliminare, si fa presente che l'esercizio del diritto alla mobilità e alla libera circolazione è garantito dalla costituzione sia dall'art. 3 che recita: *"Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini,*

*impediscono il pieno sviluppo della persona umana ...” che dall’art.16 “ Ogni cittadino può **circolare** e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale... “.*

L’art. 26 della legge n. 104 del 1992 al primo comma, demanda alle Regioni il compito di disciplinare le modalità con le quali i Comuni dispongono interventi per consentire alle persone diversamente abili di muoversi liberamente sul territorio, usufruendo alle stesse condizioni degli altri cittadini, dei servizi di trasporto collettivo appositamente adattati o di servizi alternativi, prevedendo, al secondo comma, che i comuni assicurino modalità di trasporto individuali per le persone diversamente abili non in grado di servirsi dei mezzi pubblici, nell’ambito delle proprie ordinarie risorse di bilancio.

Un’altra legge quadro (n. 328 del 2000), in un ambito più generale (realizzazione di un sistema integrato d’interventi e servizi sociali), interessa la materia con particolare riferimento alla “prevenzione, eliminazione o riduzione delle condizioni di disabilità” ed in relazione, tra l’altro, alle competenze regionali sulla materia dei trasporti. Su questa base giuridica, spetta alle singole Regioni la programmazione il coordinamento e l’indirizzo degli interventi sociali in attuazione delle politiche integrate di settore.

In ambito Regionale il riferimento normativo è la L.R. 23 dicembre 2005 (Sistema integrato dei servizi alla persona) che promuove l’inclusione sociale delle persone e delle famiglie, le pari opportunità, attraverso la realizzazione di azioni di riduzione ed eliminazione delle condizioni di bisogno e disagio individuale e familiare derivanti da difficoltà sociali e condizioni di non autonomia.

Il servizio di trasporto disabili, pertanto, assolve alle funzioni di servizio pubblico essenziale posto a garanzia del diritto costituzionalmente garantito, la cui erogazione deve essere assicurata da tutti i soggetti costituenti la Repubblica Italiana sulla base del principio di sussidiarietà verticale, in conformità al quale l’erogazione spetta all’Ente Locale, in quanto soggetto più prossimo al cittadino.

SULL’AFFIDAMENTO IN HOUSE PROVIDING

La società in house nasce nel diritto europeo con le Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE con il preciso scopo di limitare le ipotesi che consentono di derogare alle regole della “concorrenza per il mercato” mediante il ricorso a forme di affidamenti diretti di compiti relativi alla realizzazione di opere pubbliche o alla gestione di servizi pubblici.

A livello nazionale, l’istituto dell’in house providing è stato codificato con il d.lgs. n. 50/2016, così come modificato dal d.lgs. n. 56/2017 (Nuovo Codice degli Appalti) – che ha recepito nel nostro ordinamento le menzionate direttive europee – e successivamente dal d.lgs. 175/2016, così come modificato dal D.lgs. n. 100/2017 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica).

Sinteticamente, la società in house viene a configurarsi quando:

- 1) l’amministrazione aggiudicatrice deve esercitare sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
- 2) oltre l’80% dell’attività della persona giuridica controllata deve essere effettuato nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall’amministrazione aggiudicatrice controllante;
- 3) nella persona giuridica controllata non ci deve essere alcuna partecipazione di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto.

Il Nuovo codice degli appalti (D.lgs n. 36/2023) all’art. 7 (Principio di auto-organizzazione amministrativa), commi 2 e 3, consente l’affidamento in house, seppur senza i vincoli del precedente art. 192 del D.lgs n. 50 del 2016. In particolare:

“2. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1 (Principio del risultato), 2 (Principio della fiducia) e 3 (Principio dell’accesso al mercato).

Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche. In caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici. I vantaggi di economicità possono emergere anche mediante la comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.a. e delle altre centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali, nazionali o esteri oppure, in mancanza, con gli standard di mercato.”

Il legislatore ha provveduto al riordino della materia con l’emanazione del Decreto Legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, recante “Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica” accorpendo e integrando in alcuni casi la normativa vigente disciplinandone forme e modalità di gestione.

In particolare si devono menzionare:

L’art. 14, (Scelta di modalità di gestione del servizio pubblico locale), individua l’affidamento *in house providing* tra le possibili forme di gestione dei servizi pubblici forniti dagli enti locali ed elenca i criteri che devono orientare gli enti in fase di scelta, ovvero:

- ✓ caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali;
- ✓ situazione delle finanze pubbliche;
- ✓ costi per l’ente locale e per gli utenti;
- ✓ risultati prevedibili attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento ad esperienze paragonabili;
- ✓ risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica;
- ✓ qualità del servizio offerto;
- ✓ dei costi per l’ente locale e per gli utenti;
- ✓ degli investimenti effettuati.

L’art. 17. (Affidamento a società in house) così dispone:

1. Gli enti locali e gli altri enti competenti possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a **società in house**, nei limiti e secondo le modalità di cui alla disciplina in materia di contratti pubblici e di cui al decreto legislativo n. 175 del 2016 (**Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica**).

2. Nel caso di affidamenti in house di importo **superiore** alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un’efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all’impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell’ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all’articolo 30.

3. Il contratto di servizio è stipulato decorsi sessanta giorni dall'avvenuta pubblicazione, ai sensi dell'articolo 31, comma 2, della deliberazione di affidamento alla società in house sul sito dell'ANAC. La disposizione di cui al presente comma si applica a tutte le ipotesi di affidamento senza procedura a evidenza pubblica di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, compresi gli affidamenti nei settori di cui agli articoli 32 e 35.

GIURISPRUDENZA

In passato l'orientamento maggioritario era concorde nel riconoscere che l'affidamento in house avesse natura ordinaria e non eccezionale partendo dal fatto che "nel diritto comunitario la cd. "autoproduzione" (gestione in house) e l'esternalizzazione erano poste sullo stesso piano e l'alternativa tra le due opzioni era rimessa al prudente apprezzamento delle singole amministrazioni" (T.A.R. Veneto Venezia Sez. I, 20 marzo 2014, n. 358, T.A.R. Lombardia Brescia Sez. II, 1° marzo 2016, n. 309).

La Corte di Giustizia UE, interpellata sulla corretta interpretazione dell'art. 12 par. 3 della direttiva n. 24/2014 sugli appalti pubblici, in merito ai presupposti dell'affidamento in house, ha convenuto che la normativa europea, autorizza i legislatori nazionali "... a subordinare la conclusione di un'operazione interna all'impossibilità di indire una gara d'appalto e, in ogni caso, alla dimostrazione, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, dei vantaggi per la collettività specificamente connessi al ricorso all'operazione interna".

La Corte Costituzionale, chiamata a rispondere sulla legittimità costituzionale dell'art. 192 comma 2 D.Lgs. n. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici) nella parte in cui impone all'amministrazione un **onere motivazionale** rafforzato nel caso di affidamento in house (Corte cost. sentenza n. 100/2020) ha ritenuto giustificato un onere motivazionale più rigoroso per un'ipotesi di affidamento da ritenere eccezionale rispetto all'evidenza pubblica.

Il Consiglio di Stato sez. III, nella sentenza del 12 marzo 2021 n. 2102 ha evidenziato che la congruità dell'attività istruttoria posta in essere dall'Amministrazione deve essere valutata caso per caso, "*non potendo escludersi la possibilità di un modus procedendi che non si traduca nell'effettuazione di specifiche indagini di mercato e/o di tipo comparativo, laddove sussistano plausibili, dimostrabili e motivate ragioni, insite nell'affidamento del servizio all'organismo in house, per ritenere che l'affidamento mediante gara non garantisca (non, quantomeno, nella stessa misura di quello diretto) il raggiungimento degli obiettivi prefissati*".

Tale orientamento trova conferma nella sentenza del Consiglio di Stato Sez. IV n. 7023 del 19/10/2021 che precisa "*la peculiarità del caso concreto, l'esperienza di mercato vissuta in precedenza, l'elaborazione di specifici dati ben possono indurre alla ragionevole valutazione che l'affidamento mediante gara non garantisca (non, quantomeno, nella stessa misura di quello diretto) il raggiungimento degli obiettivi prefissati, traducendosi in plausibili, dimostrabili e motivate ragioni idonee a giustificare la scelta (dell'Amministrazione n.d.r.)*".

Lo stesso Consiglio di Stato (Sez. IV n. 4723 /2021) evidenzia, riguardo agli affidamenti in house, che "*la questione trova il proprio paradigma normativo di riferimento nell'art. 192, comma 2, D.Lgs. n. 50 del 2016, a mente del quale "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*".

La norma opera in deroga al generale obbligo di indire una gara orientata al confronto concorrenziale tra gli operatori economici del settore ed ha carattere integrativo quanto alle condizioni per il legittimo ricorso all'affidamento in house, rispetto all'art. 12, Dir. 26 febbraio 2014, n. 2014/24/UE".

Da ultimo come affermato anche dal TAR Lombardia, Milano, sez. I, sent. 4 gennaio 2022, n. 12 “ la realizzazione dell'interesse pubblico, sotteso alla scelta del gestore del servizio, non esige infatti che l'onere motivazionale si estenda sino all'accertamento della oggettiva impossibilità di conseguire il medesimo risultato con il ricorso al mercato, atteso che esso può ritenersi integrato, nel rispetto della discrezionalità riconosciuta alle amministrazioni aggiudicatrici dall'articolo 2, comma 1, della direttiva 2014/23/UE, anche mediante l'indicazione di plausibili ed atipiche ragioni preferenziali, addotte a sostegno della convenienza globale dello strumento pubblico ”.

AFFIDAMENTO IN HOUSE PROVIDING ALLA SOCIETÀ A.S.P.O. S.p.A.

Il servizio Trasporto Disabili, Disagiati è attualmente gestito, nell'ambito territoriale del Comune di Olbia, secondo il meccanismo dell'In House Providing, dalla società Unipersonale comunale A.S.P.O. (Azienda Servizi Pubblici Olbia) S.p.A..

La società A.S.P.O. S.p.A. è stata costituita con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 2 del 12/01/1996, è operativa dal 01/07/1996 (deliberazione di Giunta Comunale n. 801 del 19/06/1996), è stata trasformata in società per azioni con capitale interamente pubblico locale, di cui il Comune di Olbia detiene il 100% delle quote azionarie con deliberazione del Commissario Prefettizio n. 57, in data 22/05/2002, ai sensi dell'art.115 del D.lgs. n. 267/2000.

La società partecipata è soggetta al controllo analogo da parte del Comune di Olbia che lo esercita a mezzo di apposita struttura e svolge le proprie attività prevalentemente a favore del Comune di Olbia.

Dal 19 marzo 2018 è iscritta all'Albo delle Amministrazioni aggiudicatrici e degli Enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house, ai sensi dell'art. 192, comma 1, del D.Lgs. n. 50/2016, in applicazione alla Delibera ANAC n. 270/2018.

Ai sensi dell'art. 4 dello Statuto comunale, l'A.S.P.O. S.p.A. è incaricata della gestione dei trasporti pubblici e alla gestione dei servizi per la mobilità nel territorio.

La Società dispone inoltre delle seguenti certificazioni:

- ✓ Certificato N.11110 attestante la conformità alla norma UNI EN ISO 9001:2015 del Sistema di Gestione Qualità dell'azienda ASPO SpA, avente scadenza nell'annualità 2024;
- ✓ Certificato N. 29332 attestante la conformità alla norma UNI ISO 45001:2018 del Sistema di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro dell'azienda ASPO SpA, avente scadenza nell'annualità 2023.

DESCRIZIONE DEL SERVIZIO TRASPORTO DISABILI.

Sono destinatari del servizio gli utenti residenti nel centro urbano di Olbia e nelle sue frazioni che non risultino in grado di servirsi dei normali mezzi pubblici, in quanto disabili fisici o psichici aventi l'invalidità civile riconosciuta dall'apposita commissione della A.T.S..

Il particolare il servizio, oggetto dell'appalto, si svolgerà come di seguito indicato:

Trasporto dal domicilio/punto di prelievo al centro/presidio:

- ✓ presa in carico del paziente dalla porta di ingresso del suo domicilio/punto di prelievo;
- ✓ movimentazione e accompagnamento del paziente fino al mezzo di trasporto;
- ✓ carico e sistemazione del paziente all'interno del mezzo di trasporto;

- ✓ trasporto e accompagnamento del paziente compresa la sorveglianza durante il tragitto di andata, la salita sul mezzo di trasporto, la collaborazione nel posizionamento ed ancoraggio di carrozzine;
- ✓ scarico del paziente e accompagnamento fino all'ambulatorio del centro/presidio di riferimento o centro di aggregazione e consegna al personale incaricato.

Trasporto dal centro/presidio al domicilio/punto di prelievo:

- ✓ presa in carico del paziente dalla porta di ingresso dell'ambulatorio del centro/presidio o centro di aggregazione;
- ✓ movimentazione e accompagnamento del paziente fino al mezzo di trasporto;
- ✓ carico e sistemazione del paziente all'interno del mezzo di trasporto;
- ✓ trasporto e accompagnamento del paziente compresa la sorveglianza durante il tragitto di ritorno, la salita e la discesa dal mezzo di trasporto, la collaborazione nel posizionamento ed ancoraggio di carrozzine;
- ✓ scarico del paziente e accompagnamento fino alla porta del suo domicilio/punto di prelievo e consegna ai propri familiari/tutore.

I Servizi sono erogati senza compartecipazione ai costi da parte dell'utenza.

Per lo svolgimento del servizio sulle linee denominate rossa e verde vengono utilizzati tre veicoli dotati di pedana elevatrice. Sono previsti un autista e un assistente a bordo.

I veicolo utilizzati, custoditi all'interno dell'area parcheggio di proprietà aziendale con la presenza del servizio di guardiania e di un sistema di **videosorveglianza**, sono i seguenti:

Marca	Modello	Targa	Classe emissione	Immatricolazione	Chilometri
FIAT	DUCATO	CF965BL	EURO 3	10/03/2004	555,000
FIAT	DUCATO	EP819R	EURO 4	22/06/2013	373.522
FIAT	DUCATO	GE926FD	EURO 6	31/08/2021	57.743

Durante l'anno 2021 è stato rottamato n. 1 mezzo, Euro 3, sostituito acquistando n. 1 mezzo nuovo Euro 6, tramite l'utilizzo di risorse proprie.

Al fine di garantire un maggior comfort ed efficienza del servizio e nel rispetto dell'ambiente con la finalità di ridurre le emissioni in atmosfera, l'Aspo Spa, durante il periodo di affidamento del servizio si impegna ad acquistare un veicolo con una classe di emissioni pari ad almeno Euro 4, in sostituzione dell'attuale mezzo targato CF 965 BL, classe emissioni Euro 3.

Il numero dei trasportati nell'anno 2022 e nel primo trimestre del 2023 sono stati i seguenti:

LINEE ROSSA E VERDE		
MESE	NUMERO UTENTI TRASPORTATI	NUMERO TRASPORTI EFFETTUATI
GENNAIO 2022	51	695
FEBBRAIO 2022	55	832
MARZO 2022	57	1.094
APRILE 2022	55	933
MAGGIO 2022	57	1.001
GIUGNO 2022	54	912
LUGLIO 2022	71	841
AGOSTO 2022	47	854
SETTEMBRE 2022	53	1.011
OTTOBRE 2022	52	842
NOVEMBRE 2022	56	1.123
DICEMBRE 2022	56	561

TOTALE ANNO 2022		10.699
GENNAIO 2023	57	1.118
FEBBRAIO 2023	52	1.066
MARZO 2023	54	1400
TOTALE ANNO 2023		3.584

IL SERVIZIO OFFERTO.

Il costo del servizio di trasporto disabili e disagiati è stato determinato tenuto conto del costo del personale e del costo di trazione espresso in Euro/Km.

Per la definizione del costo di trazione è stato preso come riferimento il costo economico effettivo del servizio di trasporto al netto di Iva riferito al bilancio d'esercizio per l'anno 2022.

Di seguito quanto viene considerato per le principali componenti:

1. Consumo energetico - Euro/Km 0,12: fa riferimento principalmente al consumo di carburante.
2. Consumo di lubrificanti - Euro/Km 0,01: fa riferimento principalmente al consumo di lubrificanti.
3. Consumo di pneumatici - Euro/Km 0,02: fa riferimento principalmente al consumo di pneumatici.
4. Manutenzione e riparazione - Euro/Km 0,21: comprende il costo per ricambi e materiali di consumo e la spesa per lavori di manutenzione ordinaria di carrozzeria e officine esterne.
5. Agente non viaggiante - Euro/Km 0,84: quantifica il costo del personale amministrativo ripartito percentualmente sulla base dei ricavi annui, il costo del personale di officina e del personale di coordinamento sulla base delle ore effettivamente lavorate per il servizio.
6. Ammortamento - Euro/Km 0,20: è stata quantificata considerando il mezzo acquistato nel 2021 e un mezzo da acquistare durante la durata dell'affidamento. Comprende inoltre, le quote di ammortamento dei beni e delle immobilizzazioni imputate percentualmente sulla base dei ricavi annui al servizio scuolabus.
7. Spese generali - Euro/Km 0,60: le spese generali incidenti sul servizio sono state stimate come valore residuale rispetto a tutte le altre componenti di costo e comprendono materiale di consumo, spese per controllo sanitario, RCA, dispositivi di protezione individuale, oneri e spese generali. Inoltre, comprendono una quota di costi generali di struttura imputata percentualmente sulla base dei ricavi annui che, nel precedente contratto non erano stati considerati ma che sono indispensabili per garantire il corretto funzionamento del servizio, a titolo esemplificativo e non esaustivo: compensi Consiglio di Amministrazione, Collegio Sindacale, Organismo di Vigilanza, DPO, RSPP, utenze, canoni di assistenza applicativi informatici e via dicendo.

TOTALE COSTO DI TRAZIONE Euro/Km 2,00

Trasporto Disabili presso strutture sanitarie (linea rossa e verde)

La stima dei chilometri complessivamente percorsi assommano a n. 95.000 che, moltiplicati per il costo chilometrico di trazione, determinano un importo di € 190.000;

Il costo del personale viaggiante è stato determinato in Euro 53.799,94 per singolo conducente, tenuto conto della retribuzione di personale assunto a tempo indeterminato compresi ratei di 13[^] e 14[^] mensilità, oneri sociali, T.F.R. e fondi complementari di previdenza.

Nello specifico, il costo del personale viaggiante è determinato come segue:

- Retribuzione compresi ratei di 13[^] e 14[^] Euro 36.065,33
- Oneri sociali quota azienda Euro 15.186,14
- INPS Euro 10.779,30
- INAIL Euro 643,00
- PRIAMO Euro 645,53

Ente Bilaterale Euro 180,33
Trattamento Fine Rapporto Euro 2.937,98
- IRAP Euro 1.998,81
- IRES Euro 549,67

Il costo del personale ausiliario è determinato in Euro 40.051 per singolo dipendente, con l'applicazione del C.C.N.L. per lavoratori del terziario, distribuzione e servizi. Tiene conto della retribuzione ordinaria di personale con qualifica di operaio specializzato 4° livello, compresi ratei di 13[^] e 14[^] mensilità, oneri sociali e T.F.R.

Nello specifico, il costo del personale ausiliario è determinato come segue:

- ✓ Retribuzione compresi ratei di 13[^] e 14[^] Euro 26.648,59
- ✓ Oneri sociali quota azienda Euro 11.505,21
- ✓ INPS Euro 8.076,59
- ✓ INAIL Euro 285,00
- ✓ Fonte Euro 413,05
- ✓ F.do Integrazione Salariale Euro 173,22
- ✓ F.do EST Euro 120,00
- ✓ Ente Bilaterale Euro 266,49
- ✓ Trattamento Fine Rapporto Euro 2.170,86
- ✓ IRAP Euro 1.488,00
- ✓ IRES Euro 409,20

Sono stati impiegati n.4 conducenti e n.4 ausiliari. Il costo complessivo per il personale si quantifica in complessivi Euro 375.403,76.

Il Canone annuale, per il servizio trasporto soggetti non perfettamente abili e disagiati presso strutture sanitarie è di **Euro 565.403,76 oltre IVA.**

Adeguamento corrispettivi

Il costo di trazione verrà adeguato annualmente sulla base del tasso di inflazione.

Il costo del personale sarà oggetto di adeguamento in forza dei prossimi rinnovi contrattuali, con decorrenza 01/01/2024.

Durata dell'affidamento

Il tempo dell'esecuzione del servizio Trasporto Disabili e Disagiati presso le strutture sanitarie è di tre anni (2024 -2025 – 2026), suscettibili di ulteriore rinnovo per tre anni.

Servizi migliorativi

a) Immediata assistenza su strada per tutta la durata dell'esercizio con l'ausilio di carro officina opportunamente attrezzato; questo garantisce un pronto intervento in linea durante l'esecuzione del servizio assicurando la continuità dello stesso. In questa maniera, viene garantito all'utenza il servizio anche in caso di guasti ai veicoli.

b) Ricovero diurno e notturno mezzi all'interno dell'area parcheggio di proprietà Aziendale con guardiana e sistemi di videosorveglianza; assicura la custodia e la salvaguardia del patrimonio pubblico.

c) Pulizia giornaliera interna ed esterna dei mezzi, rifornimento e disinfestazione ciclica, presso la struttura Aziendale; tutela della salute pubblica, risparmio sui costi del servizio di pulizia, maggior controllo sulla qualità e maggior flessibilità.

d) Rispetto delle normative anti Covid; nonostante non siano più in vigore le restrizioni normative previste durante il periodo pandemico, vengono utilizzati dei prodotti a base alcolica per garantire anche la sanificazione dell'utenza e tutelarne maggiormente la salute.

e) Garanzia del rispetto della normativa sulla sicurezza con presenza a bordo di estintori con regolare certificato di revisione periodica, e cassetta Pronto Soccorso con medicinali e attrezzature in corso di validità; inoltre gli assistenti indossano regolari dispositivi di protezione individuale.

- f) Verifica costante, da parte dei tecnici specializzati dell'officina interna di ASPO, della corretta funzionalità delle parti meccaniche e di carrozzeria, nonché degli allestimenti interni; la manutenzione continua e accurata svolta dai tecnici qualificati migliora l'efficienza dei mezzi, garantisce una maggiore sicurezza e al tempo stesso assicura un risparmio nei costi di manutenzione e un maggior controllo.
- g) Garanzia del rispetto della revisione annuale scuolabus effettuata dal personale del Dipartimento Territoriale Trasporti;
- h) Garanzia, compatibilmente con la pianificazione del servizio, di trasporti non programmati;
- i) Presenza di Assistenti qualificati a bordo; la selezione del personale viene effettuata analizzando le caratteristiche psicofisiche ed etiche oltreché le esperienze pregresse. Questo assicura l'impiego di assistenti in grado di gestire eventuali situazioni di conflitto a bordo garantendo l'incolumità dell'utenza. Vengono inoltre organizzati dei corsi di formazione sulle seguenti tematiche: pedagogia, psicologia, sociologia, legislazione sanitaria specifica, strategie nella gestione dei rapporti con l'utenza disabile.
- j) Esperienza trentennale, conoscenza geografica del territorio del Comune di Olbia e frazioni servite, e delle necessità dell'utenza;
- k) Assistenza costante durante il servizio tramite centrale operativa, ufficio movimento Aziendale, estesa anche alle famiglie degli utenti, per eventuali modifiche di percorso e/o assenze dell'ultimo momento;
- l) Personale e mezzi di riserva per maggiore garanzia della regolarità del servizio;
- m) Impiego di personale conducente selezionato, in base alla esperienza pluriennale nel settore, e sottoposto ai controlli fisici, psichici ed etici ai sensi della normativa (Decreto n. 88/1999, D.lgs n. 81/2008, Accordo Intesa Stato/Regioni n. 178/2008, D.lgs n. 39/2014);
- n) Possesso delle certificazioni in materia di qualità e in materia di sicurezza e salute dei lavoratori (UNI EN ISO 9001:2015 e UNI ISO 45001:2018).
- o) Indagine di Customer Satisfaction annuale con rilevazione dei principali punti di forza e debolezza e identificazione e messa in atto delle azioni di miglioramento.

Motivazioni che suggeriscono il mantenimento della forma di gestione In house

Le ragioni che suggeriscono il mancato ricorso al mercato rispetto all'affidamento in house providing risiedono in una analisi condotta attraverso la raccolta di elementi riguardanti servizi analoghi a quello da realizzarsi, svolti nel settore privato in ambito territoriale e regionale, dalla quale non emerge la presenza di realtà imprenditoriali private che dispongano di adeguate strutture logistiche nel territorio comunale, di mezzi speciali idonei al trasporto **collettivo** e, comunque, dei requisiti d'insieme che possano garantire la realizzazione del servizio in favore degli utenti diversamente abili nella sua complessità e in tutte le sue articolazioni, che siano comparabili con quelli offerti dalla Società A.S.P.O. S.p.A. .

Nello specifico:

- ✓ rappresentano realtà imprenditoriali non adeguatamente dimensionate e strutturate e spesso con scarso radicamento nel territorio dove si svolge il servizio;
- ✓ non dispongono di mezzi speciali dotati di pedana elevatrice idonei al trasporto **collettivo** di soggetti particolarmente vulnerabili, oppure operano tramite servizi su prenotazione a carattere occasionale, che non potrebbero garantire lo svolgersi del servizio senza soluzione di continuità per l'intero anno, comportando una frammentazione dello stesso, compromettendo la regolare frequenza dei centri sanitari o aggregativi di destinazione e generando prevedibili forme di disagio;
- ✓ non hanno maturato la competenza e la conoscenza del territorio che l'affidamento in house all'ASPO S.p.A. garantirebbe, considerata la pluridecennale esperienza maturata sul campo;
- ✓ non dispongono di personale adeguatamente qualificato con comprovate esperienze e capacità relazionali in grado di rapportarsi correttamente con utenti fragili e con le loro famiglie comparabile a quello garantito dall'ASPO;

Premesso quanto sopra illustrato si evidenzia che:

Il vantaggio principale dell'affidamento *in house providing* del servizio di trasporto a favore dei soggetti diversamente abili consiste nella possibilità di garantire il rispetto degli obblighi di servizio pubblico previsti per il Comune che l'impresa privata non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura, né alle stesse condizioni, se avesse come obiettivo esclusivo il proprio interesse commerciale.

Gli obblighi di interesse pubblico devono rispondere all'interesse economico generale, essere chiaramente definiti, trasparenti e verificabili, non creare discriminazioni e garantire parità di accesso ai consumatori.

I servizi svolti da un privato in regime di mercato si limiterebbero esclusivamente e rigidamente a quelli contrattualmente pattuiti e non potrebbero tener conto della vulnerabilità degli stessi per effetto di mutamenti nei percorsi di trasporto, ammissione di nuove istanze e altri eventi che contraddistinguono l'utenza trasportata, per cui non potrebbe essere garantito un servizio puntuale ed efficiente quale quello attualmente effettuato dall'A.S.P.O..

Verrebbe meno, inoltre, la possibilità di modulare anno per anno i servizi ed i corrispettivi a seconda delle necessità del territorio.

L'affidamento in house all'A.S.P.O. del servizio di trasporto scolastico dei soggetti diversamente abili, grazie alla consolidata esperienza pregressa sarà, invece, in grado di assicurare il rispetto dei seguenti principi:

Universalità - Il servizio sarà garantito su tutto il territorio comunale ai medesimi standard qualitativi e a prescindere dalla dislocazione delle abitazioni e dalle condizioni fisiche degli utenti.

Continuità - A.S.P.O. S.p.A. assicura la continuità del servizio senza alcuna interruzione garantendo la disponibilità immediata di mezzi e personale in modo da fronteggiare eventuali imprevisti e/o criticità che dovessero verificarsi durante il periodo di affidamento.

Qualità - Standard elevato nello svolgimento dei servizi con l'introduzione di prestazioni complementari.

Accessibilità e fruibilità - Mantenimento della fruizione senza discontinuità ed apertura a nuove partecipazioni e iscrizioni di utenti durante lo svolgimento del servizio.

Monitoraggio e controllo - risulta qualificante il particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'Amministrazione ed il soggetto affidatario, che consente al Comune un "controllo analogo" - come definito all'art. 2, comma 1 lettera c) del D.lgs. 19 agosto 2016 n. 175, recante "Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica" - ed un'ingerenza sul servizio più penetrante di quella realizzabile nei confronti di un soggetto terzo, in quanto esteso agli atti sociali e non rigidamente vincolato al rispetto del contratto di servizio. Gli uffici preposti del Comune di Olbia effettueranno un controllo diretto sullo svolgimento del servizio, verificheranno il rispetto degli obblighi contrattuali attraverso la verifica del grado di soddisfazione dell'utenza.

Rappresentanza e partecipazione attiva - Possibilità per gli utenti di segnalare disservizi e criticità, di fare osservazioni e formulare suggerimenti utili a migliorare il servizio. Sarà onere della affidataria dare riscontro alle segnalazioni e alle proposte degli utenti garantendo risposte chiare e tempestive.

Trasparenza e informazione - Sottoscrizione di un contratto di servizi in cui saranno specificati tutti i dettagli delle prestazioni richieste e garantite, con libero accesso agli atti aziendali, nel rispetto della normativa vigente. Per gli aspetti relazionali con i cittadini sarà garantita l'identificabilità del personale e dei relativi responsabili dei vari settori.

CONCLUSIONI

Per le ragioni esposte:

- ✓ considerata la complessità e l'articolazione dei servizi di trasporto per persone fragili e/o non autosufficienti presso le strutture sanitarie e di accoglienza, la specificità dell'appalto, la forte personalizzazione dei servizi e la particolare tipologia degli utenti ai cui si rivolge;
- ✓ ritenuto assolto l'onere motivazionale così come richiesto dal legislatore;
- ✓ evidenziate le ragioni poste a base della scelta operata - quali la totale assenza di vocazione commerciale ed economica della Società Aspo S.p.A. e i risultati positivi ottenuti nelle precedenti gestioni - la sussistenza dei requisiti fondamentali per l'affidamento in house providing e di quelli previsti per la legittimità dell'affidamento; la conformità ai principi di economicità, efficienza ed efficacia;
- ✓ tenuto conto, altresì, della mission societaria, dei livelli occupazionali garantiti, della consistenza del piano di investimenti ed obiettivi strategici,

si ribadisce che la scelta più opportuna per il Comune di Olbia, relativamente alla gestione del **Servizio di Trasporto in favore dei soggetti diversamente abili**, continua ad essere quella della società In house con **affidamento alla società partecipata A.S.P.O. S.p.A. per il periodo di 3 anni con inizio dal 01/01/2024 e termine il 31/12/2026 ed un eventuale rinnovo di ulteriori tre anni con adeguamento dei prezzi ove ricorrano le condizioni ai sensi di legge.**

IL DIRIGENTE

Dott.ssa Giulia Spano