

CITTA' DI TORINO  
DIREZIONE PARTECIPAZIONI COMUNALI  
DIREZIONE INFRASTRUTTURE E MOBILITA'

RELAZIONE PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO PUBBLICO LOCALE DI GESTIONE INTEGRATA DEI SERVIZI AUSILIARI AL TRAFFICO CONNESSI ALLA MOBILITÀ E ALL' INFOMOBILITA' NEL TERRITORIO DELLA CITTÀ DI TORINO.

La presente relazione è redatta ai sensi dell'art. 34, comma 20, del D.L. 179/2012 convertito in legge 17 dicembre 2012, n.221 e s.m.i. che prevede quanto segue :

*“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”.*

In particolare con la Relazione si intende:

- individuare la forma di affidamento prescelta del servizio pubblico locale di gestione integrata dei Servizi ausiliari al traffico, connessi alla Mobilità e all'Infomobilità nel territorio del Comune di Torino, nel rispetto della disciplina nazionale ed europea, della parità tra gli operatori, dell'economicità della gestione;
- dar conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti dell'affidatario previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;
- definire i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico;
- indicare le compensazioni economiche ove previste;
- indicare le modalità e le tempistiche di attuazione delle incombenze derivanti dalla scelta della modalità di affidamento proposta.

## CARATTERISTICHE DEI SERVIZI AUSILIARI AL TRAFFICO CONNESSI ALLA MOBILITA' E ALL' INFOMOBILITA' NEL TERRITORIO DELLA CITTA' DI TORINO.

I servizi ausiliari al traffico connessi alla Mobilità e all' Infomobilità nel territorio della Città di Torino sono:

### Servizi connessi alla Mobilità

- Monitoraggio della mobilità nell'area della Città di Torino:
  - ✓ Monitoraggio e stima del traffico veicolare privato
  - ✓ Monitoraggio della mobilità collettiva
- Fluidificazione del traffico privato
- Priorità semaforica ai mezzi del servizio TPL
- Controllo degli accessi alle Zone a Traffico Limitato (ZTL), alle vie e corsie riservate al TPL ed alle aree pedonali
- Controllo degli eccessi di velocità per la sicurezza stradale
- Cruscotto di analisi, reportistica e supporto alle decisioni (DSS) per la pianificazione e la gestione della mobilità

### Servizi connessi all'Infomobilità:

- Raccolta, verifica, aggregazione e diffusione delle informazioni sulla mobilità
- Servizio multicanale di infomobilità multimodale di Torino ("Muoversi a Torino"):
  - ✓ Diffusione e informazione ai cittadini per la pianificazione dei loro spostamenti
  - ✓ Diffusione e informazione in tempo reale sui servizi di trasporto pubblico
- Informazione su strada:
  - ✓ Informazioni sulle limitazioni alla circolazione e anomalie del traffico
  - ✓ Informazione sui servizi di trasporto pubblico
  - ✓ Informazione sulla disponibilità dei posti nei parcheggi
- Informazione in occasione dei grandi eventi

I predetti servizi consentono di fluidificare il traffico, riducendo il tempo di spostamento dei cittadini, pendolari, turisti ; consentono inoltre di aumentare la velocità commerciale dei mezzi pubblici semplificando la mobilità delle persone, dei veicoli e delle merci. Sono erogati a vantaggio dei cittadini-utenti e sono finalizzati a promuovere lo sviluppo economico e sociale della comunità.

I predetti servizi sono erogati attualmente (tramite la centrale della mobilità e la centrale dell'infomobilità) dalla società 5T che costituisce oramai un vero e proprio "sistema operativo" che svolge attività e servizi ottimali relativi al trasporto pubblico e privato e all' infomobilità; detto sistema deriva dall'evoluzione e dall'ottimizzazione di un progetto iniziato nel 1992 avente l'obiettivo di velocizzare gli spostamenti dei cittadini all'interno della Città, di incentivare l'utilizzo dei mezzi pubblici nonché di ridurre l'inquinamento; la società deriva altresì dalle trasformazioni, nella forma e dell'assetto , operate conformemente alla normativa intervenuta nel corso degli anni .

**Il Monitoraggio della mobilità nell'area della Città di Torino** consiste nell' erogazione di un servizio di monitoraggio della mobilità individuale e collettiva, sia in tempo reale, sia di storicizzazione dei dati.

**Monitoraggio e stima del traffico veicolare privato:** il servizio si articola nel monitoraggio costante della situazione del traffico, in termini di flussi di traffico, di livello di servizio delle strade, di congestioni e traffico intenso, di eventi e anomalie sulla rete stradale (code, chiusure, cantieri, etc.) e permette quindi di conoscere lo stato del traffico in tempo reale sulle strade.

Le informazioni sul traffico vengono inoltre storicizzate, al fine di fornire indicazioni storiche sulla domanda di mobilità privata, funzionali all'erogazione del servizio **“Strumenti di analisi, reportistica e supporto alle decisioni (DSS) per la pianificazione e la gestione della mobilità”**.

Il servizio di monitoraggio del traffico prevede l'acquisizione ed elaborazione dei dati di traffico rilevati dalla rete di sensori installati su strada e la stima del Supervisore delle condizioni di traffico in tempo reale e della distribuzione del traffico "ottimale" (tenendo conto anche della eventuale necessità di adottare provvedimenti di protezione dell'ambiente), utilizzando il modello di assegnazione di equilibrio.

**Monitoraggio della mobilità collettiva:** il servizio si articola nel monitoraggio costante della situazione della mobilità collettiva in tempo reale, con particolare riferimento ai servizi di TPL. Attraverso tale servizio si acquisiscono, si elaborano e si storicizzano i dati relativi ai servizi erogati dagli operatori di TPL e permette di conoscere in tempo reale la situazione del servizio di trasporto pubblico. Le informazioni sulla mobilità collettiva permettono inoltre di abilitare i successivi servizi **“Strumenti di analisi, reportistica e supporto alle decisioni (DSS) per la pianificazione e la gestione della mobilità”** e **“Servizio multicanale di infomobilità multimodale di Torino (“Muoversi a Torino”)**”.

## **Fluidificazione del traffico privato**

Il servizio di fluidificazione del traffico privato ha l'obiettivo di ottimizzare il traffico, riducendo le code ed i tempi di attesa agli incroci centralizzati per i veicoli in circolazione. La fluidificazione del traffico permette agli automobilisti di ridurre i tempi di viaggio per i loro spostamenti in città di circa il 10-15%, con evidenti benefici in termini di tempo risparmiato e di qualità della vita. Per fluidificare il traffico, è costantemente monitorato il volume di traffico sulla rete, in modo da poter modificare in tempo reale la durata dei cicli semaforici per favorire lo scorrimento del traffico lungo le direttrici più congestionate.

La fluidificazione permette di minimizzare il ritardo totale sulla rete: le strategie di controllo del traffico per l'intera rete sono stabilite a livello superiore di area, mentre il controllo a livello inferiore di area viene attuato ad ogni incrocio, in relazione alle reali condizioni di traffico e alle eventuali richieste di priorità per i mezzi TPL. Questo tipo di controllo consente da un lato l'adattamento migliore alla domanda del traffico privato, dall'altro privilegia contemporaneamente i veicoli del trasporto pubblico che godono del servizio di priorità, come descritto al punto successivo.

Il servizio di fluidificazione del traffico include l'aggiornamento delle configurazioni dei modelli di incrocio, nel caso di modifiche viabili attuate dalla Città su incroci centralizzati, secondo specifiche da stabilirsi di volta in volta.

## **Priorità semaforica ai mezzi del servizio TPL**

Il servizio di priorità semaforica ai mezzi del servizio TPL ha l'obiettivo di aumentare la velocità commerciale dei mezzi del trasporto pubblico. La priorità semaforica permette di aumentare del 10-15% la velocità commerciale dei mezzi TPL, con evidenti benefici sia per l'operatore TPL, che è in grado di ottenere dei risparmi a parità di servizio esercito, sia per i passeggeri, che si spostano più rapidamente sul territorio cittadino e percepiscono una maggiore qualità dei servizi di trasporto pubblico locale.

La priorità ai mezzi pubblici è erogata grazie alla gestione degli incroci centralizzati, che permette di modificare in tempo reale la durata dei cicli semaforici per favorire il passaggio dei mezzi pubblici in attraversamento, sulla base del monitoraggio in tempo reale della posizione dei mezzi TPL e delle previsioni di arrivo agli incroci, calcolate dal software di previsione di 5T. Per consentire a 5T di erogare il servizio di priorità semaforica è necessario che l'operatore TPL renda continuamente disponibili a 5T i messaggi di localizzazione delle vetture in tempo reale, dal momento che il sistema è fortemente integrato con il sistema di monitoraggio dei mezzi TPL (AVM).

## **Controllo degli accessi alle Zone a Traffico Limitato (ZTL), alle vie e corsie riservate al TPL ed alle aree pedonali.**

Il servizio di controllo degli accessi alla ZTL di Torino, alle vie e corsie riservate al TPL ed alle aree pedonali, realizza gli obiettivi di:

- ridurre il traffico, le congestioni ed il relativo impatto ambientale nelle ZTL, con benefici per la qualità dell'aria e la vivibilità dello spazio nel centro urbano;
- favorire la circolazione ed aumentare la velocità commerciale dei mezzi pubblici nelle vie e corsie riservate al TPL, con benefici sia per l'operatore TPL che per i cittadini;
- disincentivare l'accesso di veicoli nelle aree pedonali, con benefici per la vivibilità degli spazi cittadini e la sicurezza delle persone.

Il servizio di controllo degli accessi viene effettuato attraverso la gestione tecnologica dei varchi elettronici per il monitoraggio ed il sanzionamento di tutte le aree interessate dal controllo elettronico (ZTL e vie e corsie riservate), allo scopo di migliorare e potenziare il controllo attualmente esercitato dal Corpo di Polizia Municipale. Il servizio prevede inoltre le attività di verifica di primo livello e validazione dei transiti potenzialmente in violazione rilevati dai varchi elettronici ed il supporto alla Città ed alla Polizia Municipale per la gestione di tutti i processi legati alle contravvenzioni ed ai permessi di circolazione.

E' erogato anche il servizio di gestione dei permessi per la circolazione dei bus turistici nella Città di Torino, sviluppato a seguito della delibera del Comune di Torino con cui è stata istituita una ZTL bus turistici, che prevede un permesso a pagamento per consentire l'ingresso e la sosta nel territorio urbano ai bus turistici per un periodo sperimentale di due anni. Il servizio consiste nel rendere accessibile e funzionante all'utenza il portale per l'acquisto dei permessi [www.busturistici.torino.it](http://www.busturistici.torino.it) e fornire assistenza tecnica all'utenza in caso di problemi tecnici o richieste informative. Attualmente è previsto che la ZTL bus turistici sarà attiva fino al 30 giugno 2016, periodo durante il quale verrà assicurata la gestione del servizio da parte di 5T.

Il servizio comprende inoltre la gestione tecnica del sistema di paracarri a scomparsa (cosiddetti "pilomat"), utilizzati per impedire l'accesso di veicoli non autorizzati alle aree pedonali. La movimentazione dei dissuasori in remoto spetta alla Centrale Operativa della Polizia Municipale, sulla base di necessità di ordine pubblico o su richiesta di centrali operative di altri enti di pubblico intervento (Polizia di Stato, Carabinieri, 118, Vigili del Fuoco, ecc.),

### **Controllo degli eccessi di velocità per la sicurezza stradale**

Il servizio di controllo degli eccessi di velocità sulle strade della città di Torino equipaggiate con sistemi di enforcement, persegue l'obiettivo di ridurre gli incidenti ed aumentare la sicurezza stradale attraverso la disincentivazione ed il sanzionamento dei veicoli in transito oltre i limiti di velocità consentiti.

Il servizio di controllo degli eccessi di velocità viene effettuato attraverso la gestione tecnologica dei sistemi elettronici di controllo della velocità (autovelox) attualmente installati in corso Regina Margherita e in corso Unità d'Italia. Il servizio prevede inoltre le attività di verifica di primo livello e validazione dei transiti potenzialmente in violazione rilevati dai sistemi ed il supporto alla Città ed alla Polizia Municipale per la gestione dei processi legati alle contravvenzioni.

### **Cruscotto di analisi, reportistica e supporto alle decisioni (DSS) per la pianificazione e la gestione della mobilità.**

Attraverso tale servizio, viene messo a disposizione della Città un cruscotto per l'erogazione dei seguenti servizi:

- analisi dei fenomeni di mobilità pubblica e privata nell'area cittadina;
- reportistica sui dati storici di mobilità pubblica e privata;
- strumenti di supporto alle decisioni (DSS) per la pianificazione e la gestione della mobilità.

Il cruscotto è utilizzabile via web e permetterà di visualizzare dati ed informazioni storici sulla mobilità (grafici, tabelle, istogrammi, etc.), secondo diversi livelli di aggregazione o disaggregazione e prevedendo la possibilità di consultare i dati come serie storiche nel tempo.

Il cruscotto contiene un set di informazioni di base già attualmente disponibile e potrà evolvere nel tempo, aggiungendo via via nuove funzionalità, sulla base delle effettive richieste della Città e delle risorse disponibili per nuovi sviluppi integrati.

Il cruscotto permetterà alla Città di avere una maggiore conoscenza sia qualitativa che quantitativa della domanda e dell'offerta di mobilità nel territorio cittadino, consentendo quindi di compiere scelte più oggettive e consapevoli di pianificazione e di gestione dei servizi di mobilità, che si traducano in un migliore utilizzo delle risorse pubbliche a beneficio dei cittadini.

## **Raccolta, verifica e aggregazione e diffusione delle informazioni sulla mobilità**

Attraverso questo servizio vengono raccolte, verificate, aggregate e predisposte le informazioni sulla mobilità nell'area della Città di Torino, per la diffusione al cittadino dei servizi informativi su tutti i canali a disposizione.

La raccolta delle informazioni avviene attraverso contatti diretti e costanti con le autorità cittadine, in particolare con le strutture dell'Amministrazione comunale e con la Polizia Municipale, attraverso la raccolta di dati forniti dagli operatori del trasporto pubblico locale (gomma e ferro) e dei servizi di car sharing e bike sharing, tramite i dati di flusso raccolti dalla rete sensoristica distribuita sul territorio, organizzati ed elaborati dal sistema 5T, e tramite i dati relativi agli eventi di traffico forniti da altri enti e attori del territorio.

Le informazioni così raccolte vengono aggregate e predisposte per la diffusione ai cittadini, attraverso un processo di ottimizzazione e confezionamento dell'informazione a seconda dei diversi canali di diffusione a disposizione.

Le informazioni sulla mobilità, così raccolte e organizzate, riguardano tutti i modi di trasporto: mobilità privata, servizi di trasporto pubblico e mobilità condivisa. In particolare, sono raccolte, gestite e aggregate le seguenti informazioni:

- situazione della viabilità urbana e dello stato della rete di trasporto;
- condizioni del traffico veicolare in tempo reale (misure, flussi, stime);
- eventi e anomalie di traffico sulla rete stradale (cantieri, code, incidenti, etc.);
- stato dei servizi di trasporto pubblico (gomma e ferro), sulla base dei dati forniti dagli operatori:
  - ✓ servizio programmato (ad esempio: linee, orari, fermate)
  - ✓ andamento in tempo reale dei servizi erogati (ad esempio: previsioni di arrivo in tempo reale, ritardi, disservizi, limitazioni) ;
- disponibilità di mezzi dei servizi legati alla mobilità condivisa, sulla base dei dati forniti dagli operatori.

## **Servizio multicanale di Infomobilità multimodale (“Muoversi a Torino”)**

Tale servizio consiste nella diffusione ai cittadini di informazioni sulla mobilità attraverso una pluralità di canali digitali, raccolti all'interno di un unico servizio di infomobilità multimodale della Città di Torino, denominato “Muoversi a Torino”. Il servizio consente alla Città di Torino di garantire omogeneità e univocità dell'informazione erogata ai cittadini per tutti i modi di trasporto, mobilità privata, servizi di trasporto pubblico e mobilità condivisa. Il servizio sarà erogato principalmente attraverso il portale [www.muoversiatorino.it](http://www.muoversiatorino.it).

Il servizio ha l'obiettivo di fornire ai cittadini informazioni sulla mobilità aggiornate, verificate e coerenti al fine di semplificare gli spostamenti, sia attraverso una pianificazione pre-trip, sia attraverso informazioni on-trip, favorendo l'utilizzo di modi di trasporto sostenibili.

Il portale "Muoversi a Torino" consente ai cittadini di avere, in un unico punto di accesso, le informazioni su tutti i servizi di trasporto pubblico locale nel territorio torinese (gomma e ferro), permettendo la visualizzazione di linee, percorsi, fermate, orari, variazioni e disservizi per ciascun operatore.

Sul portale "Muoversi a Torino" viene messo a disposizione dei cittadini un servizio di calcolo percorso, per consentire di pianificare gli spostamenti nel territorio cittadino in modo multimodale, ovvero che utilizza tutti i modi di trasporto (auto, trasporto pubblico, mobilità ciclabile, mobilità pedonale), e multioperatore, sulla base dei dati forniti da tutti gli operatori del trasporto pubblico attivi nell'area della Città di Torino. "Muoversi a Torino" consente alla Città di Torino di integrare nel servizio l'attuale calcolo percorso ciclabile ([www.bunet.torino.it](http://www.bunet.torino.it)), per offrire ai cittadini la possibilità di calcolare i propri spostamenti in bicicletta anche tenendo conto dei fattori di sicurezza e velocità del percorso.

Nell'ambito del servizio "Muoversi a Torino" è possibile diffondere inoltre informazioni in tempo reale sulle condizioni del traffico, sulla viabilità, sui posti disponibili nei parcheggi, sull'andamento del servizio di trasporto pubblico, sui passaggi dei mezzi pubblici in fermata, sulla disponibilità di auto e bici in sharing per permettere ai cittadini una scelta più consapevole delle soluzioni di viaggio.

Le informazioni sui servizi di trasporto pubblico, sia statiche (linee, percorsi, fermate, orari) sia, ove possibile, dinamiche (previsioni dei passaggi dei mezzi alle fermate), possono anche essere rese disponibili verso piattaforme di infomobilità aperte di terze parti (ad esempio Google Transit, Moovit, Nokia Here), sempre con l'obiettivo di favorire la diffusione delle informazioni e incentivare di conseguenza l'utilizzo del TPL da parte degli utenti.

Le informazioni sono erogate ai cittadini in modalità multicanale, ottimizzando la scelta dei canali per massimizzare la diffusione nel rispetto dei vincoli di budget: web, App per smartphone e tablet, SMS, sistemi di "Instant Messaging", piattaforme aperte di infomobilità, nonché attraverso tutti i canali per la diffusione di informazioni su strada.

Nell'ambito del portale di "Muoversi a Torino", potranno essere messi a disposizione dei cittadini i dati sul trasporto pubblico raccolti e aggregati e API per consentire a terze parti e sviluppatori di realizzare ulteriori servizi e applicazioni coerenti con i dati forniti dalla Centrale dell'Infomobilità-



## **Informazioni su strada**

Le informazioni raccolte, verificate e aggregate, vengono erogate ai cittadini anche attraverso una rete di display informativi a messaggio variabile distribuiti sul territorio della Città di Torino.

Attraverso tale servizio, grazie al lavoro del personale specializzato ed all'utilizzo di applicativi software di gestione dedicati, vengono organizzate e confezionate le informazioni sulla situazione della mobilità individuale e collettiva, erogando agli utenti servizi di informazione "on-trip" direttamente su strada, con aggiornamenti utili per indirizzare i flussi di traffico e aiutare il cittadino nella scelta di soluzioni di viaggio ottimali.

Vengono gestiti i messaggi variabili mostrati sui 25 pannelli di instradamento (VMS-I), indicando in tempo reale eventuali limitazioni alla circolazione e anomalie del traffico, al fine di indirizzare i flussi di traffico e limitare gli impatti sulla viabilità dovuti a modifiche alla circolazione e ad eventi di traffico.

Attraverso ulteriori 22 pannelli a messaggio variabile dedicati ai parcheggi (VMS-P), vengono erogate ai cittadini informazioni in tempo reale sullo stato di occupazione dei parcheggi in struttura, informando gli automobilisti dei posti auto ancora disponibili.

Sono gestiti inoltre i messaggi diffusi sui 43 pannelli informativi installati in corrispondenza dei varchi di accesso alla Zona a Traffico Limitato, fornendo agli automobilisti informazioni sulle condizioni di accesso (consentito o vietato).

Attraverso il sistema di gestione dei dati sullo stato del trasporto pubblico sono diffusi, attraverso gli apparati su strada, informazioni in tempo reale sull'andamento dei servizi di trasporto pubblico nell'area urbana di Torino, in particolare le previsioni di arrivo in fermata, sulla base dei dati forniti dall'operatore di trasporto pubblico locale su gomma.

## **Informazione in occasione dei grandi eventi**

Il servizio permette alla Città di Torino di gestire in modo flessibile e coerente la diffusione delle informazioni sulla mobilità in occasione di grandi eventi, coordinando a livello centrale la comunicazione attraverso la pluralità di canali digitali e su strada a disposizione, secondo le indicazioni dell'Amministrazione comunale e sulla base delle informazioni e dei dati raccolti. Attraverso tale servizio viene offerta alla Città la possibilità di comunicare in modo diffuso sul territorio anche informazioni di carattere più generale sui grandi eventi in corso di svolgimento, consentendo di diffondere sugli apparati e sui canali digitali centralizzati informazioni generali sull'evento, sui servizi di trasporto a disposizione dei partecipanti all'evento e sulle eventuali ricadute sulla mobilità dei cittadini nell'area urbana di Torino.

I servizi di infomobilità della Città di Torino possono essere adattati e regolati in occasione di eventi straordinari, erogando informazioni aggiornate e tempestive ai cittadini su eventuali variazioni o disservizi segnalati dagli operatori di trasporto pubblico, su limitazioni o variazioni della circolazione e della viabilità nell'area urbana, e sullo stato dei servizi di trasporto pubblico, diffuse attraverso il portale di "Muoversi a Torino" e gli apparati su strada.

## **ALTRI SERVIZI**

Altri servizi a supporto della gestione e pianificazione della mobilità:

- Supporto alla città per progetti europei
- Scouting tecnologico
- Progettazione ed integrazione nel sistema 5T di nuovi dispositivi telematici.
- Gestione sistemi e applicativi
- Analisi, studi trasportistici e simulazioni

In particolare, tali attività si strutturano attraverso analisi, studi e simulazioni "off-line" e analisi "what if" sul fenomeno della mobilità, con particolare ma non esclusivo riferimento ai flussi di traffico, utili alla Città per avere un supporto tecnico specialistico per valutare gli impatti di nuove iniziative legate alla mobilità.

## **IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO PER L’AFFIDAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA.**

Il contesto normativo in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica è stato oggetto di numerosi interventi da parte del legislatore e di pronunce della giurisprudenza.

L'art. 112 del TUEL rubricato "*Servizi pubblici locali*" al comma 1 recita: "*Gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali.*" tuttavia va sottolineato che si tratta di nozione parziale sia sotto il profilo oggettivo che soggettivo (circoscritta ai soli enti locali), da integrare con la normativa europea e con i prevalenti principi europei.

Il servizio pubblico assume quindi la denominazione di locale quando è caratterizzato dai seguenti elementi:

- imputabilità all'Ente locale del servizio (per natura o per scelta legale o amministrativa);

- oggetto del servizio consistente nella produzione di beni ed attività destinati alla comunità locale;
- scopo consistente nella realizzazione di fini sociali e nella promozione e sviluppo delle comunità locali.

La normativa attualmente vigente in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica è rappresentata dall' art. 34 comma 20 del D.L. 179/2012, che stabilisce che gli enti locali, in sede di affidamento del servizio, sono tenuti a predisporre e a pubblicare una relazione per motivare le proprie decisioni e per garantirne la coerenza rispetto alla disciplina europea.

Nel contesto normativo vigente, l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica può avvenire secondo tre modelli alternativi:

- a società di capitale individuata attraverso l'espletamento di procedura di gara ad evidenza pubblica in applicazione delle norme inerenti gli appalti o le concessioni di servizi di cui al D. Lgs. n. 163 del 12 aprile 2006;
- a società a capitale misto pubblico e privato attraverso l'espletamento di procedura di gara di cui al D. Lgs. n. 163 del 12 aprile 2006 riguardante sia la scelta del socio che la gestione del servizio (procedura c.d. a doppio oggetto);
- a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano ( procedura c.d. *in house*).

Va sottolineato che la scelta sulla modalità di gestione dei servizi pubblici e sulla esternalizzazione degli stessi compete esclusivamente alle autorità pubbliche: il diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni non si esprime riguardo l'opzione degli Stati membri se garantire un servizio pubblico attraverso i propri stessi servizi o se affidarli invece ad un terzo. Infatti, come chiarito nel "Il Libro Verde", il dibattito sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni "si colloca a valle della scelta economica ed organizzativa effettuata da un ente locale o nazionale e non può essere interpretato come un dibattito mirante a esprimere un apprezzamento generale riguardo la scelta se esternalizzare o meno la gestione dei servizi pubblici.

A tal proposito va sottolineato che il principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche è, accanto al principio di tutela della concorrenza, un principio fondamentale del Diritto Europeo. Si tratta della libertà per i soggetti pubblici di organizzare (autorganizzare) come

meglio ritengono le prestazioni dei servizi di rispettivo interesse; attraverso l'autoproduzione, la cooperazione e l'esternalizzazione.

Precedentemente all'entrata in vigore dell' art. 34 comma 20 del D.L. 179/2012, un momento fondamentale è stato rappresentato dalla sentenza 20 luglio 2012, n. 199 con cui la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla l. 14 settembre 2011, n. 148 successive modificazioni (dal titolo "Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dall'Unione europea ") per violazione dell'art. 75 della Cost.. In tal modo la Corte Costituzionale ha azzerato la normativa allora vigente in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica . Da ciò è derivata l'applicazione ai servizi pubblici locali di rilevanza economica, oltre che della disciplina di settore non toccata dalla suddetta sentenza, della normativa e dei principi generali dell'ordinamento europeo, nonché di quelli affermati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia e di quella nazionale. Peraltro le nuove direttive Euroee si pongono in continuità con la richiamata giurisprudenza recependo gran parte dei principi affermati dalla Corte di Giustizia Europea ; si tratta delle direttive: 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici, che abroga la direttiva 2004/18/CE; 2014/25/UE del 26 febbraio 2014 sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, che abroga la direttiva 2004/17/CE e 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, pubblicate nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea in data 28 marzo 2014 e in corso di recepimento.

Secondo il considerando n. 5 della direttiva settori ordinari n. 2014/24/UE: *“È opportuno rammentare che nessuna disposizione della presente direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici ai sensi della presente direttiva.”*

Nello stesso senso sono i considerando n. 7 della direttiva settori speciali n. 2014/25/UE e n. 5 della direttiva concessioni n. 2014/23/UE.

Secondo l'art. 2, paragrafo 1, di quest'ultima direttiva, dal titolo "Principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche": *La presente direttiva riconosce il principio per cui le autorità nazionali, regionali e locali possono liberamente organizzare l'esecuzione dei propri lavori o la prestazione dei propri servizi in conformità del diritto nazionale e dell'Unione. Tali autorità sono libere di decidere il modo migliore per gestire l'esecuzione dei lavori e la prestazione dei servizi per garantire in particolare un elevato livello di qualità, sicurezza e*

*accessibilità, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utenza nei servizi pubblici.*

*Dette autorità possono decidere di espletare i loro compiti d'interesse pubblico avvalendosi delle proprie risorse o in cooperazione con altre amministrazioni aggiudicatrici o di conferirli a operatori economici esterni.”*

Nell'ultimo periodo viene affermata l'equiordinazione dei tre modelli: autoproduzione (*in house*), cooperazione tra amministrazioni ed esternalizzazione (gare).

Va sottolineato che anche il Consiglio di Stato si è pronunciato in questo senso, infatti con sentenze sez. V, 22 gennaio 2015, n. 257, 10 settembre 2014, n. 4599 e 27 maggio 2014, n. 2716; sez. VI, 11 febbraio 2013, n. 762, stabilendo che: *“L'affidamento diretto, in house, lungi dal rappresentare un'ipotesi eccezionale e residuale di gestione dei servizi pubblici locale, costituisce invece una delle tre normali forme organizzative delle stesse, con la conseguenza che la decisione di un ente in ordine alla concreta gestione dei servizi pubblici locali, ivi compresa quella di avvalersi dell'affidamento diretto, in house (sempre che ne ricorrano tutti i requisiti) costituisce frutto di una scelta ampiamente discrezionale, che deve essere adeguatamente motivata circa le ragioni di fatto e di convenienza che la giustificano e che, come tale, sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salvo che non sia manifestamente inficiata da illogicità, irragionevolezza, irrazionalità ed arbitrarietà ovvero non sia fondata su di un altrettanto macroscopico travisamento dei fatti”*

Per quanto riguarda la titolarità della competenza in materia di affidamento del servizio pubblico di gestione dei servizi ausiliari al traffico e alla mobilità, essa permane in capo all'Amministrazione Comunale del territorio di riferimento, in quanto i servizi oggetto dell'affidamento non rientrano nella fattispecie dei servizi di rete di cui all'art. 3 bis comma 1 bis del D.L. 138/2011.

A completamento del quadro normativo vigente va citata la legge 9/2014 che ha introdotto il comma 25 bis all' art. 13 del D.L. 145/2013 che stabilisce che : *“Gli enti locali sono tenuti ad inviare le relazioni di cui all' art. 34, commi 20 e 21, del decreto legge 18 ottobre 2012 n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, all' Osservatorio per i servizi pubblici locali, istituito presso il Ministero dello sviluppo economico nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente e comunque senza maggiori oneri per la finanza pubblica, che provvederà a pubblicarle nel proprio portale telematico contenente dati concernenti l'applicazione della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica sul territorio”*.

Come sopra indicato le Direttive Europee 2014/24/UE;2014/25/UE e 2014/23/UE sono in corso di recepimento nell'ordinamento italiano; infatti in data 28.01.2016 è stata approvata la legge nr. 11 *“Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.”*

Il recepimento delle direttive dovrà essere coordinato con la normativa di attuazione delle deleghe previste dagli artt. 18 e 19 della legge 7 Agosto 2015 nr 124 in tema di riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici locali di interesse economico generale. Le disposizioni in fase di predisposizione e adozione da parte del Governo, dovranno essere improntate al rispetto dei principi dell'ordinamento europeo, sopra ampiamente richiamati a fondamento dell'adozione del presente affidamento: principi di autoproduzione (ossia libera amministrazione) efficacia, economicità, tutela della concorrenza.

## OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

La nozione di “servizio pubblico locale di rilevanza economica” non è esplicitata nel nostro ordinamento e tutte le trattazioni ad essa dedicate prendono le mosse dall'oggettiva constatazione di una sostanziale indeterminatezza della stessa e dalla considerazione che la relativa tematica è caratterizzata da una “ tensione definitoria di matrice prettamente dottrinarica”.

La nozione di servizio pubblico si è evoluta nel tempo, nel tentativo da parte della dottrina e della giurisprudenza di individuare una definizione univoca ed esauriente.

La ricerca di una simile definizione di servizio pubblico ha condotto alla elaborazione di varie teorie, anche se tutt'oggi le tesi maggioritarie sono essenzialmente due: quella “soggettiva”, che ritiene il servizio pubblico ogni attività di **pubblico potere**, non avente forma autoritativa, tanto se gestita direttamente dallo stesso soggetto pubblico, quanto se affidata “in concessione” a privati e la teoria “oggettiva” che definisce il servizio pubblico come **un servizio per il pubblico**, cioè per la massa indeterminata di cittadini che si trovano nelle esigenze e nelle condizioni per richiederlo.

Il concetto di servizio universale, invece, ha conosciuto uno sviluppo parallelo all'evoluzione dei processi di liberalizzazione dei mercati e alla particolare enfasi posta sull'obiettivo della coesione sociale in ambito europeo dal Trattato di Maastricht. Tale concetto viene definito per gli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

La prima definizione di servizio universale che ne ha dato il diritto comunitario derivato fa riferimento ad "un insieme minimo, definito, di servizi di determinata qualità disponibile a tutti gli

utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni specifiche nazionali, ad un prezzo abbordabile". (Direttiva 97/33/CE del 30 giugno 1997, art. 2, comma 1, lett. g)

Con obbligazione di servizio universale si intende richiamare, pertanto, l'obbligo imposto su una o più imprese di fornire quel minimo di servizi a tutte le categorie di utenti su basi non discriminatorie.

I servizi di interesse economico generale possono riguardare cittadini appartenenti a specifiche categorie (come per esempio i malati nel caso di certi servizi ospedalieri) ma anche, naturalmente, possono riguardare intere popolazioni come nel caso dei servizi relativi ad attività culturali o di assistenza sanitaria.

In tutti i casi, un'impresa che sia gravata da un obbligo di servizio universale si ritrova a dover corrispondere contemporaneamente a due esigenze: da un lato, garantire la copertura universale del servizio che comporta l'obbligo di fornire il servizio ad un prezzo sostenibile, d'altro lato, applicare a tutti i potenziali fruitori un prezzo uniforme a gruppi differenti di persone, nonostante le possibili variazioni dei costi di fornitura.

L'ordinaria regolazione dei mercati può rivelarsi insufficiente a garantire il servizio universale: in tali casi, l'autorità pubblica, al fine di assicurare la tutela dell'interesse generale e, quindi, un servizio minimo e predeterminato a tutti gli utenti, interviene prevedendo, a carico di una o più imprese, specifici obblighi di servizio.

Pertanto, nella misura in cui il mercato non è in grado di garantire a tutti i cittadini quei servizi che lo Stato ritiene essenziali o, più precisamente, laddove, l'applicazione stretta delle regole di mercato si dimostri non confacente a porre in essere le finalità di interesse generale fissate dal legislatore, in questi casi la libertà dell'operatore privato potrà essere soggetta a restrizione, in rapporto di proporzionalità tra eccezione e regole concorrenziali e resa funzionale alle citate finalità mediante l'imposizione di specifici obblighi di fornitura di servizio.

Relativamente alla materia dei servizi pubblici locali, si può concludere che le due citate nozioni di servizio pubblico e servizio universale rappresentano, nella sostanza, le due facce di una stessa medaglia in quanto laddove si parla di "servizio pubblico", *tout court*, l'attenzione si focalizza verso il soggetto pubblico che deve esplicitare un'attività di interesse generale, mentre laddove si parla di "servizio universale" l'attenzione si focalizza verso gli utenti finali di tale servizio pubblico e, più precisamente, verso le condizioni di accessibilità, di fruibilità e di qualità del servizio medesimo.

I servizi ausiliari al traffico, connessi alla mobilità e all'infomobilità nel territorio della Città di Torino costituiscono un servizio pubblico locale che esplicita un'attività di interesse generale, pur non essendo previsto a carico dell'utenza il pagamento di un corrispettivo a titolo di tariffa per la fruizione del servizio.

Più precisamente, relativamente ai servizi pubblici locali, l'art. 117 T.U.E.L. n. 267/2000 stabilisce che la tariffa ne costituisce il corrispettivo, ma non ne definisce il contenuto, determinato dalla possibilità concreta dell'ente di dividere sui singoli l'onere della gestione ed erogazione della prestazione.

Ne deriva che, se è pur vero che lo stesso titolo V del T.U.E.L. disciplina anche i criteri per la determinazione e riscossione delle tariffe, è altrettanto vero che non si possono escludere dall'ambito dei servizi pubblici locali quelli erogati senza un corrispettivo, sempre che le prestazioni siano strumentali all'assolvimento delle finalità sociali dell'ente ( Consiglio di Stato, V Sez. 16 dicembre 2004, n. 8090).

Successivamente, il Consiglio di Stato ( V Sezione, 25 novembre 2010, n. 8232) ha escluso, ai fini della qualificazione del servizio in oggetto, che possa assumere rilievo la circostanza che il gestore del servizio venga remunerato o meno, direttamente dall'utenza, mediante la corresponsione della tariffa.

#### MODALITA' DI AFFIDAMENTO PRESCELTA E MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

Con deliberazione Di Consiglio Comunale.....(a cui la presente relazione è allegata)la società 5T è stata individuata quale soggetto affidatario, secondo il modello dell' *in house providing*, dei servizi ausiliari al traffico connessi alla mobilità e all' infomobilità nel territorio della Citta' di Torino.

Si ricorda che, in base all'ordinamento comunitario, l'affidamento *in house* è ammesso in presenza dei seguenti requisiti in capo al soggetto affidatario del servizio:

- la totale partecipazione pubblica e il divieto di cedere le azioni a favore di terzi soggetti non pubblici;
- l'esercizio del controllo analogo sulla società da parte dell'ente affidante, che sussiste quando l'ente sia in grado di esercitare sulla società un controllo analogo a quello che lo stesso ente esercita sui propri "servizi interni": in altre parole, l'ente deve disporre di strumenti di controllo più incisivi rispetto a quelli previsti dal diritto civile a favore del socio totalitario; deve, infatti, essere in grado di esercitare un'influenza determinante sia



sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti dell'entità affidataria e il controllo esercitato deve essere effettivo, strutturale e funzionale.

- l'obbligo di esercitare l'attività societaria in maniera prevalente a favore dei soci.

Per quanto riguarda il primo requisito, nel caso della Società 5T SRL si ha la totale partecipazione pubblica così ripartita: GTT SPA (società-che gestisce il trasporto pubblico- a totale partecipazione pubblica) quota di partecipazione pari al 35%; Città di Torino quota di partecipazione pari al 30%; Regione Piemonte quota di partecipazione pari al 30%; Provincia di Torino, ora Città Metropolitana, quota di partecipazione pari al 5%.

Il requisito della totale partecipazione pubblica trova il suo fondamento nel disposto dell'art. 6 dello statuto sociale laddove statuisce espressamente che “il capitale sociale, interamente pubblico, è di Euro 100.000,00” e anche nel disposto dell'art.7 laddove viene espressamente richiesto anche, in sede di aumento del capitale sociale, il requisito della natura e della qualifica pubblica dei nuovi soci sottoscrittori. (*“Salvo il caso di cui all'art. 2482 ter c.c., è attribuita ai soci la facoltà di prevedere espressamente nella decisione di aumento, che lo stesso possa essere attuato anche mediante offerta di quote di nuova emissione a terzi, purché rivestano la natura e qualifica di enti pubblici locali o di organismi di diritto pubblico,...*). Inoltre, anche l'art.10 dispone espressamente in tal senso laddove recita “Possono acquisire la qualità di socio della società unicamente gli enti pubblici e gli organismi di diritto pubblico o i soggetti di natura comunque compatibile con il modello *in house providing*. Le quote della società non possono essere trasferite a soggetti privati, salvo che abbiano natura compatibile con il modello *in house providing*.”

In merito al secondo requisito richiesto (controllo analogo), nel caso di 5T, in particolare, la riserva all'Assemblea dei Soci (art.13 del vigente statuto sociale) laddove prevede:

- “- la nomina e la revoca dei liquidatori e i criteri di svolgimento della liquidazione;
- l'approvazione o aggiornamento del budget economico e patrimoniale e del piano industriale e strategico predisposti dal Consiglio di Amministrazione;
- approvazione al compimento delle operazioni di costituzione di società, acquisizione e cessione di partecipazioni di ogni genere;
- autorizzazione al compimento di altre operazioni legate alla gestione di partecipazioni, quali gli aumenti di capitale, il ripianamento di perdite o conferimento, cessione o scorporo di rami d'azienda;
- autorizzazione al compimento delle operazioni di acquisto e cessione di immobili;

- emissione di titoli di debito ai sensi dell'articolo 2483 codice civile e di cui al successivo art. 26;

- e le altre decisioni che la legge riserva in modo inderogabile alla competenza dei soci”

consente ai Soci stessi di esprimere un “indirizzo” al Consiglio di Amministrazione, titolare della gestione, in grado di controllare ed orientare l'attività della società controllata, conformemente a quanto dispone la Sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, 29/12/2009 n. 8970 [*“Nel caso di affidamento “in house” di un servizio pubblico ad una società partecipata da più enti, ai fini della legittimità dell'affidamento, non è la circostanza della configurabilità di un controllo totale ed assoluto di ciascun ente pubblico sull'intera società in house, bensì l'esistenza di strumenti giuridici (di diritto pubblico o di diritto privato) idonei a garantire che ciascun ente, insieme a tutti gli altri azionisti della società in house, sia effettivamente in grado di controllare ed orientare l'attività della società controllata. (..)*] e la Sentenza del Consiglio di Stato Sez. V 9/3/2009 n. 1365 [*laddove recita che a favore dell'in house è la previsione dell' “approvazione in via preventiva di tutti gli atti più rilevanti della società ovvero sia tutte le deliberazioni da sottoporre all'Assemblea Straordinaria in materia di acquisti e cessioni di beni, di partecipazioni, quelle relative alle modifiche dei Contratti di Servizi e quelle in tema di nomina degli organi e quelle in ordine ai piani industriali.”*]

Così anche in tal senso il Consiglio di Stato Sez.V,23/10/2007 n. 5587 (Causa A.M.O.S.) che prevede, quali condizioni per la sussistenza dell'in house, “il vaglio preventivo degli enti affidanti sulle decisioni strategiche” che nello statuto di 5T trova espressione sempre nell'art.13 dello statuto laddove si prevede “Nel caso in cui l'oggetto della decisione incida specificatamente e puntualmente sulla realizzazione di progetto o sulla gestione di commessa affidata da un socio, la decisione potrà essere assunta soltanto se il socio affidante esprime voto favorevole” nonché dove viene espressamente previsto “Devono sempre essere adottate mediante deliberazione assembleare le decisioni dei soci che riguardano le modificazioni dell'atto costitutivo oppure il compimento di operazioni straordinarie o che comportano una sostanziale modificazione dell'oggetto sociale determinato nell'atto costitutivo o una rilevante modificazione dei diritti dei soci, e comunque quando lo richiedono uno o più amministratori o i soci che rappresentano almeno un terzo un quinto del capitale sociale oppure sia espressamente previsto dalla legge.

Qualora un socio affidi alla società la realizzazione di un progetto o la gestione di una commessa al socio spetta, oltre a quanto stabilito nei paragrafi precedenti, il controllo strategico, economico-finanziario sul progetto o sulla commessa e comunque il potere di fornire indirizzi rispetto alla realizzazione del progetto o alla gestione della commessa, garantendo la società una contabilità

industriale in grado di tenere in evidenza i profili contabili dei progetti e commesse affidate dal socio”.

Conformemente a quanto sopra riportato, anche la Corte dei Conti Sez. reg. Controllo per la Regione Lazio con il Parere del 20/1/2015 n. 2 si è espressa di recente sulla sussistenza in concreto del “controllo analogo” , requisito essenziale di legittimità per l’affidamento diretto dei servizi alla società in house, affermando “appare quindi indifferibile l’attuazione di un effettivo e continuativo “sistema di controllo analogo” attuato con modalità di tipo programmatico dell’attività (esercitando poteri di indirizzo nei confronti della società in house), di tipo operativo economico (con monitoraggio delle prestazioni e delle modalità di produzione del servizio) e di tipo economico finanziario anche attraverso un sistema di reports (sul generale andamento della gestione dei singoli servizi affidati, nonché su ogni altra operazione di rilievo effettuata dal soggetto gestore”).

Lo statuto di 5T prevede, inoltre, la sottoposizione di alcune materie gestorie alla decisione dei soci (art.13 statuto, sopra già richiamato) e anche la clausola dell’art.23 che disciplina l’ “Informativa” cioè il flusso di informazioni tra Consiglio di Amministrazione e Soci, in modo da consentire un “controllo” sull’attuazione effettiva degli indirizzi dati dai Soci sulla gestione.

Sempre a favore del “controllo analogo”, sul piano societario, vi è la previsione nel vigente statuto della nomina diretta ex art. 2449 c.c. da parte dei Soci dei componenti del Consiglio di amministrazione e del Collegio sindacale (articoli 16 e 21).

Da ultimo, tenendo conto, altresì, delle recenti direttive [2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del 26 febbraio 2014 in corso di recepimento nell’ordinamento italiano] che intervengono a chiarire il concetto del controllo analogo anche nella forma di controllo congiunto, nel caso in cui la compagine sociale sia formata da più enti (par.3 dell’art.28 – Direttiva 2014/25/UE) e che intervengono ad esplicitare le modalità di esercizio effettivo del “controllo analogo” (...si ritiene che le amministrazioni aggiudicatrici esercitino su una persona giuridica un controllo congiunto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni: i) gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti; ii) tali amministrazioni aggiudicatrici sono in grado di esercitare congiuntamente un’influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica controllata; iii) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici controllanti”), si può concludere che l’attuale statuto sociale di 5T risponde alle prerogative dell’ *in house providing*.

Infine, in merito al terzo requisito, che consiste nella prevalenza dell'attività con l'ente affidante, secondo la Corte di Giustizia un'impresa svolge la parte più importante della sua attività con l'ente che la detiene se l'attività di detta impresa è destinata principalmente all'ente stesso e ogni altra attività risulta avere solo un carattere marginale; inoltre, nell'ipotesi in cui diversi enti detengono un'impresa, la condizione medesima può ricorrere qualora tale impresa svolga la parte più importante della propria attività, non necessariamente con questo o con quell'ente, ma con tali enti complessivamente considerati. Così che l'attività da prendere in considerazione, nel caso di un'impresa detenuta da vari enti, è quella realizzata da detta impresa con tutti questi enti. Nelle nuove direttive è contenuta una precisazione relativamente al concetto di prevalenza dell'attività. La condizione viene ritenuta soddisfatta qualora oltre l'80% delle attività del soggetto affidatario *in house* siano effettuate nello svolgimento dei compiti ad esso affidati dal soggetto controllante. Nel caso di 5T si registra un volume d'affari pari a euro 5.2 milioni nel 2014 con una prevalenza nei confronti dei soci pubblici pari a euro 4.6 milioni (89.9%). Negli anni precedenti, invece, tale percentuale era molto vicina al 100% perché la società non aveva commesse esterne ai soci. Per il dettaglio si rimanda alla tabella allegata.

	ANDAMENTO ESERCIZI 2011-2012-2013-2014			
	2011	2012	2013	2014
<b>VALORE DELLA PRODUZIONE</b>	<b>6.307.617,00</b>	<b>5.688.536,00</b>	<b>5.765.262,00</b>	<b>5.169.856,00</b>
<i>Città di TORINO</i>	2.247.598,00	1.959.088,00	2.457.511,00	2.040.068,00
<i>GTT</i>	3.200.664,00	2.364.750,00	1.198.446,00	1.237.233,00
<i>REGIONE PIEMONTE</i>	625.499,00	1.070.970,00	1.831.045,00	1.219.446,00
<i>PROVINCIA di TORINO</i>	177.500,00	195.000,00	146.700,00	148.775,00
<i>ALTRI</i>	56.356,00	98.728,00	131.560,00	524.334,00
% valore produzione nei confronti di soci rispetto al totale	<b>99,1%</b>	<b>98,3%</b>	<b>97,7%</b>	<b>89,9%</b>
valore della produzione 2013 è il valore al netto incrementi immobilizzi per lavori interni e utilizzo fondo rischi anni precedenti.				

Lo statuto sociale della società 5T riporta tutte le clausole richieste dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria per rivestire le caratteristiche di un organismo "*in house*"; inoltre alla luce del modello organizzativo di gestione integrata dei servizi connessi alla mobilità, all'infomobilità e ausiliari al traffico adottato dal Comune di Torino, si ritiene che una gestione unitaria dei servizi mediante all'affidamento alla società 5T possa meglio perseguire i seguenti obiettivi:

- dialogo tecnico tra i diversi servizi al fine di conseguire maggiori efficienze operative;
- razionalizzazione dei costi;
- creazione di benefici per l'utenza attraverso servizi integrati;
- sviluppo omogeneo dei processi operativi volti alla mobilità e all'infomobilità sostenibile.

E' stata riscontrata la volontà degli altri soci compartecipanti alla società 5T di mantenere inalterate le rispettive quote di partecipazione ed è stata svolta una valutazione approfondita circa l'aspetto economico e finanziario dei diversi modelli di affidamento verificando che il modello di gestione "in house" dei servizi sopra descritti, si presenta come il più efficiente, economico ed adatto alle esigenze e alle caratteristiche del territorio della Città di Torino.

Il modello organizzativo di gestione integrata dei servizi implementata negli anni e connessi alla mobilità, all'infomobilità dal Comune di Torino attraverso la costituzione prima del Consorzio e poi successivamente sfociato nella creazione della società 5T srl ha permesso una gestione unitaria dei servizi per perseguire i seguenti obiettivi:

- dialogo tecnico tra i diversi servizi al fine di conseguire maggiori efficienze operative;
- razionalizzazione dei costi;
- creazione di benefici per l'utenza attraverso servizi integrati;
- sviluppo omogeneo dei processi operativi volti alla mobilità e all'infomobilità sostenibile.

A tal proposito va sottolineato che attualmente i servizi oggetto del presente affidamento si concretizzano in un sistema costituito da una rete diffusa sul territorio che rappresenta una ricchezza per la Città, a cui dovrebbero essere collegati progressivamente anche altri sistemi attualmente isolati (es. monitoraggio sottopassi, nuovi pannelli informativi, nuovi semafori centralizzati, ecc.) per fare sinergia e per diminuire costi di gestione globali e aumentare possibilità di controllo del territorio in ottica smart city.

La gestione dei sistemi esistenti e i possibili futuri sviluppi è praticabile con una regia unitaria rappresentata in questo momento dal soggetto 5T che agisce quasi in vece di direzione tecnica dell'amministrazione comunale contando su un background tecnico costruito nella sua storia ventennale. Infatti si ricorda che originariamente la centrale regia era sita presso le sedi comunali e gestita da personale di ATM (ora GTT S.p.A.) in quanto il sistema 5T è stato inizialmente finanziato da un progetto Europeo a cui avevano partecipato come partner la città di Torino e ATM. Con i finanziamenti di tale progetto è stato realizzato il primo nucleo di impianti del sistema 5T che

è poi stato successivamente ampliato raggiungendo la dimensione attuale sfruttando le risorse economiche messe a disposizione dalla città nel corso del tempo. Dalla gestione tecnica del sistema effettuata in un primo tempo da ATM per ragioni di efficienza ed efficacia si è passati ad un modello organizzativo di gestione integrata dei servizi per la mobilità, attraverso la costituzione prima del Consorzio e poi della società 5T srl.

Il servizio richiesto a 5T riguarda essenzialmente (sintesi per semplificare le ipotesi sottese) una regia per la gestione della mobilità (I) e la gestione dell'infomobilità (II).

Tali due ambiti hanno, come precedentemente analizzato, i seguenti contenuti:

per la gestione della mobilità

- Monitoraggio e stima del traffico veicolare privato
- Monitoraggio della mobilità collettiva
- Fluidificazione del traffico privato
- Priorità semaforica ai mezzi del servizio TPL
- Controllo degli accessi alle Zone a Traffico Limitato (ZTL), alle vie e corsie riservate al TPL ed alle aree pedonali.
- Controllo sistemi di sanzionamento dei comportamenti a rischio
- Cruscotto di analisi, reportistica e supporto alle decisioni (DSS) per la pianificazione e la gestione della mobilità.

Per la gestione dell'infomobilità

- Raccolta, verifica e aggregazione e diffusione delle informazioni sulla mobilità
- Servizio multicanale di Infomobilità multimodale ("Muoversi a Torino")
- Informazioni su strada
- Informazione in occasione dei grandi eventi

Il costo del servizio in dettaglio è, ai sensi dell'ultima offerta prodotta da 5T, così costituita:

oggetto	Valore annuo (iva esclusa)
<b>Gestione mobilità</b>	
Monitoraggio della mobilità	100.000
Controllo cicli semaforici	930.000
Controllo accessi ZTL	560.000
Permessi bus turistici	9.000

Gestione pilomat	30.000
Gestione controlli velocità	140.000
Analisi, reportistica ...	48.000
<b>Servizi infomobilità</b>	
Raccolta verifica info su mobilità	48.000
Portale muoversi a Torino	120.000
VMS - I	160.000
VMS-P	60.000
VMS-Z	60.000
<b>TOTALE</b>	<b>2.265.000</b>

Al fine di valutare la congruità dell'offerta espressa si ritiene necessario confrontarla con offerte simili.

Tale operazione, vista la complessità del sistema richiesto, non è possibile tout court in quanto non sono reperibili nel panorama nazionale situazione perfettamente confrontabili. Altre città italiane stanno gestendo il servizio, ma con modalità differenti o con impostazioni non confrontabili.

A titolo di esempio si porta la realtà di Milano che vede la gestione della mobilità tpl in seno all'azienda di trasporti, mentre per l'enforcement e per la gestione dell'infomobilità esiste una struttura interna alla Città di Milano.

Venezia gestisce la mobilità mediante una società holding che svolge, mediate diverse società, sia il servizio di mobilità sia i servizi di infomobilità. Si ritiene però che la tipicità morfologica della Città non rende confrontabili i due sistemi.

Roma gestisce attraverso Agenzia Roma servizi per la mobilità srl (Società in house di Roma Capitale) che svolge la funzione di società che gestisce la mobilità e l'infomobilità della Capitale.

Da evidenziare che sugli attuali sistemi di approvvigionamento previsti dalla normativa pubblica in materia di contenimento dei costi (consip, mepa e mercato elettronico) non sono presenti sistemi di gestione integrata per la mobilità e per l'infomobilità.

Per l'analisi di congruità si dà per elemento base che tutta la componentistica hardware e software è di proprietà della Città di Torino (si semplifica per comodità).

Il costo è costituito da figure professionali in grado di gestire i singoli processi, i processi complessi, la struttura di gestione delle manutenzioni e la gestione di reperimento materiale (provviste esterne).

I costi orari del personale (per figura professionale) possono essere ritenuti congrui con i valori medi di mercato (nota 5T 29 febbraio 2016).

A tali costi fissi sono da aggiungere il costo di ammortamento della componentistica hardware/software acquistata da 5T, il costo della manutenzione esterna, il costo assicurativo, il costo dell'energia elettrica, il costo della struttura, il costo overhead di 5T per la parte organizzativa/fiscale/paghe ecc.

Si dà atto che, ad esclusione del personale e del software autoprodotta dalla società (con proprie figure professionali), le forniture sono reperite da 5T sul portale Consip e sul portale Mepa, e più in generale sul mercato attraverso procedure aperte o ristrette ai sensi della normativa esistente per le società pubbliche. Quindi tale componente di costo è da considerarsi congrua.

5T con nota del 29 febbraio 2016 comunicava il costo medio per le principali figure professionali unitamente all' "effort" per le principali attività oggetto del servizio. Tale documento è agli atti delle Direzioni Partecipazioni Comunali e Infrastrutture e Mobilità.

Da tale disamina si evidenzia un costo RAL in linea con il costo medio di figure analoghe del reparto ICT delle aziende del Nord Ovest. A tale costo si potrebbe aggiungere il costo "overhead" relativo al personale e il margine commerciale.

Soffermandoci solamente sulla componente "overhead" si evidenzia che mediamente 5T ha un sopracosto (legato alla struttura) del 42% che risulta essere in linea al parametro di realtà locali simili.

Tale valutazione è stata inoltre integrata con il livello di "effort" per le singole attività (ore lavoro per figura professionale ed unità di prodotto).

Dagli elementi in nostro possesso tali valori sono da ritenersi congrui per i servizi offerti.

In generale, va rilevato che il servizio in oggetto è totalmente personalizzato sul fabbisogno dei soci e sul modello organizzativo della Città, pertanto non è possibile una comparazione con un mercato estremamente circoscritto e con prodotti estremamente .

La valutazione non può, per tale motivo, che essere limitata solamente ad alcune componenti dei costi e, nello specifico, alla componente delle risorse professionali considerando che la fornitura di beni sono già acquisite tramite procedure di gara (o adesione a Consip o altre Centrali di Committenza) e pertanto devono presupporre con i valori medi di mercato.

La società, in quanto in house, è tenuta a rispettare, per quanto applicabile alle attività oggetto del presente contratto di servizio, gli obblighi di razionalizzazione della spesa previsti dalla normativa vigente e, nello specifico, quanto previsto dalla legge di stabilità per il 2016, e quindi utilizzare le Centrali di Committenza per l'acquisizione, ove in futuro esistenti, dei servizi integrati di infomobilità.



In alternativa all'”autoproduzione *in house*” di un servizio integrato di infomobilità, possono essere ulteriormente analizzate, in termini generali, due possibili alternative:

1. internalizzazione del servizio
2. affidamento del servizio integrato mediante procedura di evidenza pubblica.

Entrambe le ipotesi presentano comunque delle criticità che ne limitano la potenzialità, in termini di miglior efficienza e riduzione dei costi totali.

Nel caso dell'ipotesi 1. (internalizzazione), la Città dovrebbe assumere nuove risorse professionali, stante che con la totale esternalizzazione dei servizi non è stata creata alcuna struttura tecnica interna dotata delle specifiche competenze in materia di infomobilità.

Inoltre, l'internalizzazione comporterebbe una minor efficienza gestionale in quanto attualmente alcune figure specialistiche sono utilizzate per progetti ed attività anche di altri committenti: qualora le attività venissero internalizzate, le stesse figure specialistiche sarebbero indispensabili ma contemporaneamente non più utilizzabili in modo ottimale, in quanto non dedicate anche part-time a progetti/attività di altri committenti.

Analizzando i costi del contratto di servizio vigente gestito da 5T srl per l'anno 2014 (non essendo ancora disponibili i dati di bilancio 2015) si evidenzia che il costo totale (Città e GTT S.p.A.) è pari a circa 2.5 milioni di euro (si evidenzia che il contratto 2014 non è completamente comparabile con il contratto in corso di affidamento).

Tale ammontare è per il 52% determinato da costi del personale (1.3 milioni) e per il restante da costi esterni (determinati da costi di materie prime, servizi, godimento beni di terzi, ecc...) e dal margine della società.

Stimando un costo medio per l'Amministrazione di euro 50.000,00 per FTE (Full time Equivalent), e valutando la necessità di circa 28-30 dipendenti necessari per ricostruire una struttura interna alla Città in grado di svolgere i servizi dell'attuale struttura di 5t si può quindi ipotizzare un costo medio annuo di circa 1.3/1.4 milioni di euro per il solo personale.

A tale costo sarebbe necessario considerare i costi esterni precedentemente evidenziati e prevedere per il primo anno un costo per una specifica formazione per i dipendenti e un costo indiretto di struttura.

Da tale analisi si evidenzia come il costo della nuova struttura sarebbe in linea all'attuale costo del contratto di 5T.

Si tratta quindi, evidentemente, di una scelta con forti criticità:

- ulteriore irrigidimento della spesa della Città;

- tempi non brevi di realizzazione, stanti anche i diversi vincoli oggi esistenti in materia di assunzioni;
- non ultimo, la necessità di ricollocare il personale in esubero di 5T;
- ricadute dirette ed indirette sulla struttura dei costi della società 5T, detenuta per il 30% dalla Città di Torino;

senza peraltro alcun beneficio certo in termini di efficienza e di qualità del servizio per l'utente finale.

L'ulteriore ipotesi di affidamento mediante procedura aperta del servizio integrato sconta esso stesso alcune significative criticità:

- necessità di utilizzo di un advisor esterno per la redazione dei documenti tecnici di gara e per la valutazione delle offerte tecniche (indicativamente può essere stimato in misura del 10% del valore del contratto);
- rischio di *lock in* tecnologico da parte dell'aggiudicatario, con conseguente impossibilità o forte difficoltà per una procedura realmente competitiva successiva (in altri termini, blinda il proprio servizio a scapito di futuri concorrenti e della Città stessa).

Inoltre, trattandosi di un servizio fortemente personalizzato sulle esigenze della Città, e non essendovi un mercato aperto e competitivo (tanto è vero che, come prima ricordato, anche altre città hanno optato per soluzioni di autoproduzione), è improbabile che una procedura aperta possa portare a significativi benefici economici, tenendo conto sia dei costi accessori (advisor), sia dei rischi connessi in una prospettiva a medio termine (*lock in* tecnologico).

Da tutto ciò si può affermare che, almeno nel medio periodo, la soluzione più conveniente per la Città sia quella dell'autoproduzione con affidamento *in house* a 5T.

Alla luce di quanto sopra esposto, si può concludere che l'affidamento "in house" è stato scelto dalla Città di Torino, rispetto agli altri modelli alternativi di affidamento in quanto si presenta come il più efficiente, economico ed adatto alle esigenze e caratteristiche del territorio del Comune di Torino e garantisce meglio la facoltà in capo all'ente affidante di stabilire obblighi di servizio pubblico atti a salvaguardare le condizioni minime di lavoro, i diritti degli utenti, la tutela dell'ambiente e in via più generale la qualità del servizio agli utenti.