

RELAZIONE SULL’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI GESTIONE DEL SISTEMA SOSTA A PAGAMENTO COMUNALE.

(ART. 34, comma 20, D.L. 18/10/2012 n. 179)

Premessa

La presente relazione intende ottemperare a quanto previsto dall’art. 34, comma 20, della L. 17/12/2012 n. 221 (Legge di conversione con modificazioni del Decreto Legge numero 179 del 18/10/2012, recante “Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese”), che prevede che “per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità' della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento in concessione del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente concedente, che da' 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”.

Occorre premettere che in data 28.03.2006, in esecuzione di apposita deliberazione consiliare, si costituiva la Società Fiorenzuola Patrimonio srl, Società unipersonale che, come testualmente riportato all’art. 2 dell’ atto costitutivo ha ad oggetto “ la gestione del patrimonio del Comune di Fiorenzuola d’Arda, come da conferimenti comunali e ulteriori successive acquisizioni anche mediante mezzi propri. ... omisis ... ”. Inoltre “ La società può svolgere ogni ulteriore servizio affidato dal Comune, con particolare riferimento ai servizi connessi ai cespiti conferiti. ”

Allo stato attuale la società Fiorenzuola Patrimonio s.rl. , come evidenziato nella deliberazione consiliare n. 31 del 24.07.2014, esecutiva, gestisce come unico servizio pubblico locale, il canile municipale che è stato affidato alla partecipata nel rispetto dei requisiti previsti dalla normativa comunitaria, requisiti che tuttora permangono.

La presente relazione, in particolare, intende illustrare i contenuti citati dalla predetta norma in riferimento al previsto affidamento in concessione alla società Fiorenzuola Patrimonio s.r.l., a totale partecipazione comunale, del servizio di gestione del sistema di sosta a pagamento comunale.

Nell’ambito delle scelte strategiche per l’esercizio 2014 relative alla società a totale partecipazione pubblica - Fiorenzuola Patrimonio s.r.l. - di cui alla delibera di c.c. n. 31 del 24.07.2014, si è dato mandato al responsabile del settore competente di predisporre gli atti necessari per affidare in concessione, previa deliberazione consiliare, la gestione del servizio in oggetto a Fiorenzuola Patrimonio.

Le caratteristiche del servizio.

Il servizio di gestione del sistema di sosta a pagamento comunale, comprende, in particolare, la sorveglianza degli stalli al fine di sanzionare i comportamenti non corretti, la sostituzione dei parcometri con rimozione degli esistenti e la loro eventuale implementazione, la gestione dei parcometri e relativa manutenzione ordinaria e straordinaria, la distribuzione e la gestione delle tessere prepagate e di ogni forma di abbonamento, lo svuotamento periodico dei parcometri e la riscossione di tutte le somme incassate. Tale servizio comprende altresì la realizzazione della segnaletica verticale e orizzontale e relativa manutenzione ordinaria e la fornitura di personale di sorveglianza per l’accertamento delle violazioni.

Il servizio è attualmente gestito e dovrà essere gestito in stretta collaborazione con il sistema imprenditoriale locale con particolare riferimento ai pubblici esercizi.

Il quadro normativo.

La nozione interna di servizio pubblico locale a rilevanza economica, in base alle interpretazioni elaborate al riguardo dalla giurisprudenza comunitaria (ex multis, Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, C-35/96, Commissione c. Italia) e dalla Commissione europea (in specie, nelle Comunicazioni in tema di servizi di interesse generale in Europa del 26 settembre 1996 e del 19 gennaio 2001, nonché nel Libro verde su tali servizi del 21 maggio 2003), deve essere considerata omologa a quella comunitaria di Servizio di Interesse Generale, ove limitata all'ambito locale, come riconosciuto dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 272 del 2004 (Corte Cost. 325/2010).

I Servizi di Interesse Generale sono servizi forniti dietro retribuzione o meno, considerati d'interesse generale dalle autorità pubbliche e soggetti quindi a specifici obblighi inerenti al pubblico servizio. Gli "obblighi di servizio pubblico" definiscono i requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico.

La disciplina del settore dei servizi pubblici locali negli ultimi anni ha subito una profonda, e spesso contraddittoria, evoluzione, fino alla recente sentenza della Corte Costituzionale numero 199 del 20 luglio 2012 che ha abrogato le norme in materia contenute nel decreto legge 138/2011 convertito nella legge 148/2011. Il seguente intervento del legislatore, con i decreti legge 174 (convertito in L. 135/2012) e 179/2012 (convertito in L. 221/2012) e con la legge di stabilità del 2013, ha ripreso i principi dell'ordinamento europeo che, nel frattempo, era diventato direttamente applicabile nel sistema italiano.

Il quadro regolatorio dei servizi pubblici locali trova ora il proprio riferimento nei principi generali desumibili dalla normativa comunitaria e nella disciplina speciale dei vari settori non abrogata dal D.L. 138/2011, che concede la possibilità agli Enti pubblici di procedere, quale alternativa all'affidamento mediante procedura di gara, all'esternalizzazione del servizio *in house providing* ad un soggetto giuridicamente distinto su cui l'Ente esercita un controllo analogo a quello che esercita sulle proprie strutture.

In tale quadro giuridico il Comune di Fiorenzuola d'Arda può pertanto procedere all'affidamento di servizi di interesse economico generale "*in house providing*".

Infatti il Comune di Fiorenzuola può procedere all'affidamento di servizi di interesse economico generale: a) con gara ad evidenza pubblica per l'individuazione dell'affidatario, b) con gara "a doppio oggetto" per individuare il socio operativo di una società mista, c) mediante affidamento ad un soggetto cosiddetto "*in house*". Queste sono state le scelte valutate dall'amministrazione per il servizio di cui all'oggetto essendo stata esclusa la scelta di mantenere la gestione direttamente in capo al Comune attraverso il Comando di Polizia Municipale, così come realizzata negli ultimi anni, attese le nuove e maggiori incombenze attribuite in questo ultimo periodo al Settore Polizia Municipale, conseguenti all'attivazione di varchi elettronici e autovelox, che hanno determinato l'impossibilità di gestire come in precedenza detto servizio. Si consideri, a valere per quanto sopra, la mole di contravvenzioni che il Comando si è trovato a gestire: dalle 3711 dell'anno 2012 siamo passati nel 2013 ad 8106, mentre al 30 settembre dell'anno in corso il numero è già pari a 7596. Valori quindi più che raddoppiati rispetto alla media degli ultimi quindici anni, che si attestava su circa 3000 verbali annui. Veramente consistente è stato quindi l'incremento delle attività d'ufficio, anche in presenza di esternalizzazione di alcune fasi procedurali, con conseguente necessità di destinare ad esse un maggior numero di

addetti (almeno due in più in modo permanente), distogliendo inevitabilmente i medesimi da altre attività. E' ovvio che, a parità di personale disponibile e nell' impossibilità di procedere a nuove assunzioni per i noti vincoli di legge, è da considerarsi prioritario per il Comando l' impiego delle forze libere in attività di presidio del territorio e non in adempimenti di carattere puramente manuale, quali svuotamento e conteggio di monete, opportunamente delegabili. Non risulta pertanto più ipotizzabile né perseguibile in alcun modo una gestione in economia del sistema sosta a pagamento comunale, così come ora in essere.

Tornando alla scelta dell' *"in house providing"*, per poter provvedere in tal senso devono sussistere i tre requisiti previsti dalla giurisprudenza europea:

- 1) capitale interamente pubblico,
- 2) svolgimento dell'attività prevalente con i soci pubblici affidanti,
- 3) esercizio da parte dei soci nei confronti della società affidataria di un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici e servizi.

Ulteriore requisito posto dalla norma citata in apertura della presente relazione è quello per cui, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla comunità di riferimento, il comune deve specificare in una apposita relazione da pubblicare sul sito *internet*, le ragioni della scelta compiuta e la sussistenza delle condizioni richieste dall'ordinamento europeo.

A completare il quadro nel quale si inserisce la presente relazione e a chiarire gli scopi che vuol raggiungere l'affidamento in concessione del servizio alla Fiorenzuola Patrimonio s.r.l. occorre ricordare come il comma 32 dell'articolo 14 del decreto legge 31 maggio 2010 numero 78 (convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010 numero 122) inibisce ai comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti la costituzione di società, prevedendo la liquidazione o la cessione delle quote di quelle esistenti entro il 30 settembre 2013. Lo scioglimento o la liquidazione potrà essere evitata nel caso in cui le società abbiano: a) al 31 dicembre 2013 il bilancio costantemente in utile negli ultimi tre esercizi, b) non abbiano subito, nei precedenti esercizi, riduzioni di capitale conseguenti a perdite di bilancio, c) il comune non sia dovuto intervenire a ripianare le perdite di bilancio.

Con deliberazione di C.C. n. 31 del 24.07.2014, è stato accertato che sussistono le condizioni per mantenere la partecipazione in Fiorenzuola Patrimonio s.r.l..

La sussistenza dei requisiti nel caso specifico: la Fiorenzuola Patrimonio s.r.l.

La società Fiorenzuola Patrimonio s.r.l.

- a) è a totale partecipazione comunale e lo Statuto societario non consente la partecipazione di privati;
- b) svolge attività esclusivamente per il comune di Fiorenzuola;
- c) è regolata da uno statuto che prevede un sistema di *governance* societaria che amplia il sistema di controllo del socio unico rispetto alle previsioni civilistiche.

A ulteriore supporto delle funzioni di controllo analogo occorre specificare come insieme all'affidamento viene approvato lo schema di contratto di servizio che, oltre definire i contenuti degli obblighi di servizio pubblico e le compensazioni economiche, precisa le diverse modalità di attuazione delle attività di indirizzo e di controllo da parte dell'Amministrazione Comunale.

Per quanto anzidetto, la Società Fiorenzuola Patrimonio s.r.l. risulta possedere tutti i requisiti fondamentali necessari per l'affidamento *in house providing*.

Sulla base di tali considerazioni, è volontà dell'Amministrazione Comunale affidare in concessione alla suddetta Società il servizio di gestione della sosta a pagamento comunale, nonché tutte le attività connesse al servizio per la durata di anni cinque a far data dal 1° gennaio 2015.

Le motivazioni della scelta.

Per quanto riguarda il sistema dei parcheggi, l'affidamento *in house* a Fiorenzuola Patrimonio s.r.l. può definirsi un modello complessivo e funzionale.

In particolare vengono di seguito individuate alcune ragioni della centralità del sistema dei parcheggi nello sviluppo di tutto il sistema economico comunale.

La gestione dei parcheggi rappresenta un settore strategico per la costruzione di un modello di sviluppo sostenibile per tutto il territorio.

Nel periodo di concessione del servizio dovranno essere sviluppati gli interventi individuati dall'amministrazione comunale al fine di assicurare:

- a) il potenziamento dei parcheggi pubblici con sosta regolamentata;
- b) il maggiore controllo delle aree soggette alla sosta a pagamento con l'irrogazione delle relative sanzioni per i trasgressori;
- c) l'informatizzazione spinta del servizio della gestione dei parcheggi con l'intento di migliorare la fruibilità, facilitare i sistemi di pagamento e di controllo, aumentare la conoscenza e l'informazione.

Si considera inoltre appropriata la scelta anche sotto il profilo del vantaggio economico, poiché la valutazione economico organizzativa del servizio è effettuata sulla base del consolidato storico e dei presunti costi, inoltre un'eventuale gara implicherebbe il calcolo a base di appalto di una percentuale a titolo di utile d'impresa e che la società pubblica *in house* non ha obbligo di utile ma solo di pareggio di bilancio;

Contenuti degli obblighi di servizio pubblico e servizio generale e compensazioni economiche.

Il Servizio pubblico può essere definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato, mentre il servizio universale può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile. Relativamente alla materia dei servizi pubblici locali si può concludere che le due nozioni innanzi citate 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 (direttamente ovvero indirettamente mediante la concessione ad imprese pubbliche, miste o private) l'attività di interesse generale, mentre invece 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. Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico, può affermarsi che la ratio degli stessi va ricercata nella necessità di garantire l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e l'interesse generale, garantendo che i servizi di interesse economico generale siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti (universalità), a tariffe uniformi e a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità) oltre alla trasparenza ed al carattere economicamente accessibile del servizio.

L'ente deve intervenire laddove, per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità ed ad un prezzo abbordabile, si rendano necessarie adeguate compensazioni economiche (e quindi integrative della tariffa) al fine di rendere appetibile l'esecuzione di un servizio che, senza tali condizioni, non risulterebbe contendibile per il mercato.

In tale ottica sono dichiarate ammissibili le eccezioni alle regole del mercato necessarie per garantire l'equilibrio economico del servizio, secondo il peso relativo delle attività redditizie e quello delle attività che non lo sono, nel rispetto comunque del principio di proporzionalità. La regolamentazione dei prezzi deve, tuttavia, essere equilibrata, nel senso che non deve ostacolare l'apertura del mercato, né creare discriminazioni fra i fornitori, né aggravare le distorsioni della concorrenza.

Di conseguenza. L'intervento deve essere proporzionale allo scopo perseguito, il che presuppone, conformemente alla giurisprudenza, che non deve andare al di là di quanto indispensabile per raggiungere il relativo obiettivo di "interesse economico generale".

Secondo la Commissione Europea (29/11/2005 n. C297/04), le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato in presenza di particolari condizioni. L'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico, definiti in modo chiaro.

La compensazione inoltre non può eccedere quanto necessario per coprire tutti o parte dei costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di tali obblighi.

Nel caso in cui si sia in presenza di un affidamento diretto all'impresa incaricata dell'esecuzione di obblighi di servizio pubblico, la compensazione deve essere determinata sulla base di un'analisi dei costi in cui l'impresa media, gestita in modo efficiente ed adeguatamente dotata di sufficienti mezzi al fine di soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, sarebbe incorsa per adempiere tale obblighi, tenendo conto degli introiti ad essi attinenti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi.

Nel caso che ci riguarda, in merito agli obblighi di servizio pubblico va precisato che, essendo le aree su cui sono e saranno individuati i parcheggi un bene demaniale la cui gestione comporta lo svolgimento di specifiche attività di gestione e controllo, si è provveduto ad inserire nel contratto di servizio tutta una serie di obblighi ai quali il concessionario dovrà necessariamente uniformarsi.

Tramite la modalità di gestione *in house providing* il Comune assicura buoni livelli di soddisfacimento delle esigenze dell'utenza e rende possibile attuare misure tese a garantire i contenuti sociali del servizio pubblico nelle sue diverse sfaccettature, facendo capo alla Fiorenzuola Patrimonio srl obblighi di servizio pubblico, meglio attuabili attraverso un affidamento diretto, che consente di modulare i contenuti dei servizi affidati in funzione delle effettive esigenze dei cittadini amministrati, variabili nel tempo.

Il ruolo di controllo, in capo al socio unico, consente al Comune di Fiorenzuola d'Arda di richiedere alla Fiorenzuola Patrimonio srl prestazioni quantitativamente e qualitativamente adeguate, avendo il Comune titolo a formulare puntuali e dettagliate direttive in ambito gestionale ed operativo.

In merito alle compensazioni economiche, è stata effettuata una verifica dell'assenza di meccanismi di sovra compensazione, alla luce della quale si può con certezza affermare che non sussiste aiuto economico alcuno da parte dell'Ente affidante e che la società Fiorenzuola Patrimonio srl si trova ad operare in condizioni economiche di equilibrio

gestionale-finanziario.

Dalle riflessioni esposte ci sembra emerga con chiarezza la necessità di mantenere in una struttura direttamente controllata dal Comune la gestione dei parcheggi a pagamento.

Fiorenzuola D'Arda, 9 ottobre 2014

Il Responsabile del Settore di Polizia Municipale
(Dott.ssa Carla Rigolli)