

COMUNE DI AREZZO

*Direzione pianificazione e
gestione operativa*

**RELAZIONE SULLA SUSSISTENZA DEI REQUISITI
PREVISTI DALL'ORDINAMENTO COMUNITARIO PER
L'AFFIDAMENTO IN GESTIONE, CON IL MODELLO «IN
HOUSE PROVIDING», ALLA SOCIETÀ ATAM SPA DEL
SERVIZIO PUBBLICO LOCALE DENOMINATO
«GESTIONE PARCHEGGI ED AREE DI SOSTA COMUNALI
A PAGAMENTO ED ATTIVITÀ COLLATERALI ED
ACCESSORIE»**

*(Redatta ai sensi dell'art. 34, comma 20 del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179,
convertito in Legge 17 dicembre 2012, n. 221 e s.m.i.)¹*

Allegato "A" alla deliberazione G.C. n. _____ del _____

¹ N.B.: la presente relazione (e quindi i dati in essa recati) è da considerare chiusa alla data del 28 febbraio 2014.



Indice

SEZIONE I QUADRO ORDINAMENTALE GENERALE SUI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA	3
1.1 - Introduzione: i servizi pubblici locali di rilevanza economica (SPL di RE) ed il concetto comunitario di servizi di interesse economico generale (SIEG).....	3
1.2 - I modelli gestionali dei SPL	4
1.3 - L'iter normativo pregresso e le previsioni del d.l. n. 179/2012	6
1.4 - Origine dell'intervento normativo	6
1.5 - Gli "obblighi di servizio pubblico"	8
1.6 - Le procedure di evidenza pubblica e quelle di affidamento diretto nei SPL.....	10
1.7 - Le gare «a doppio oggetto» per l'attribuzione della qualità di socio operativo	13
1.8 - Gli affidamenti "in house providing"	14
Sezione II CARATTERISTICHE, DIMENSIONE ECONOMICA E DI MERCATO DEL SERVIZIO	18
2.1 - Cenni Storici sulla società ATAM SpA.....	18
2.2 - Assetto proprietario e di controllo per ATAM SPA: le determinanti del controllo analogo	19
2.3 - Attività economiche svolte e fatturato complessivo realizzato negli ultimi tre anni.	25
SEZIONE III ANALISI DI «MAKE OR BUY» PER IL GESTIONALE «IN HOUSE PROVIDING».....	29
3.1 - Confronti e valutazioni sui principali parametri d'ordine economico-gestionale.....	29
3.2 - La scelta degli indicatori e l'analisi economico-gestionale	32
3.3 - La scelta degli indicatori e l'analisi di efficienza mercatistica	37
SEZIONE IV OBBLIGHI DI SERVIZIO SPECIFICI E COMPENSAZIONI ECONOMICHE	45
4.1 - Contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e universale	45
4.2 - Indicazione delle compensazioni economiche previste a bilancio del Comune di Arezzo	53
SEZIONE V CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	55



SEZIONE I QUADRO ORDINAMENTALE GENERALE SUI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA

1.1 - Introduzione: i servizi pubblici locali di rilevanza economica (SPL) ed il concetto comunitario di servizi di interesse economico generale (SIEG)

La ricostruzione dell'attuale quadro ordinamentale dei servizi pubblici locali richiede, anzitutto, una corretta collocazione della materia entro i principi e le disposizioni di matrice europea (art. 34, comma 20, D.L. 179/2012 e s.m.i.). In ambito comunitario non viene utilizzata la definizione di "*servizio pubblico locale di rilevanza economica*" (SPL), affermata nel nostro ordinamento nazionale, mentre vi è il riferimento al più ampio concetto di "*servizio di interesse economico generale*" (SIEG). I SIEG possono essere intesi come quei servizi per i quali esiste uno specifico interesse di mercato; per essi, Unione europea e Stati membri, possono imporre specifici obblighi di servizio pubblico (artt. 14 e 106, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, TFUE) a garanzia del principio di universalità del servizio.

Se il TFUE (trattato di funzionamento dell'Unione Europea) non fissa le condizioni di impegno dei servizi di interesse economico generale; in base alla giurisprudenza comunitaria emerge tuttavia con chiarezza come la nozione di SIEG (ove limitata all'ambito locale) e quella interna di SPL di rilevanza economica abbiano "contenuto omologo" (Corte cost., 17 novembre 2010, n. 325; 27 luglio 2004, n. 272). Difatti, vi sono alcuni importanti *elementi comuni* caratterizzanti entrambe le definizioni, che contribuiscono ad assimilare SPL e SIEG:

- *il servizio è reso mediante l'organizzazione di un'attività economica (in forma di impresa pubblica o privata) intesa, in senso ampio, come "qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato"*²;
- *il servizio fornisce prestazioni considerate necessarie (dirette, cioè, a realizzare anche "fini sociali") nei confronti di una indifferenziata generalità di cittadini, a prescindere dalle loro particolari condizioni (universalità del servizio)*³;
- *il gestore è individuato di regola mediante affidamento a terzi secondo procedure competitive ad evidenza pubblica, al fine di garantire la tutela della concorrenza e del mercato.*

² Cfr. le sentenze della Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, C-35/96, Commissione c. Italia, 10 gennaio 2006, C-222/04, Ministero dell'economia e delle finanze, e 16 marzo 2004, cause riunite C-264/01, C-306/01, C-354/01 e C-355/01, AOK Bundesverband, nonché il *Libro verde sui servizi di interesse generale del 21 maggio 2003*, al paragrafo 2.3, punto 44.

³ Corte di giustizia UE, 21 settembre 1999, C-67/96, Albany International BV.



Gli *elementi di divergenza* tra la disciplina comunitaria dei SIEG e quella italiana dei SPL di rilevanza economica, invece, riguardavano – quanto meno fino alla sentenza della Corte costituzionale n. 199 del 20 luglio 2012, con cui è stata rilevata l'illegittimità dell'art. 4 del DL n. 138/2011 - la maggiore rigidità ed i più stringenti vincoli che il legislatore nazionale aveva imposto per l'affidamento in gestione dei SPL rispetto alle disposizioni generali in materia di SIEG (sia riguardo alla eccezionalità del ricorso al modello *in house*, che alla quota minima del 40% del capitale, da riservare al partner privato delle società miste nelle gare c.d. a doppio oggetto). Oggi, come meglio vedremo in seguito, tali divergenze si sono in larga parte dissolte per far posto ad un rinnovato assetto in cui i margini di autonomia delle amministrazioni locali, laddove supportati da adeguate motivazioni e debitamente istruiti secondo le procedure previste dalla norma, hanno ritrovato una propria funzione.

1.2 - I modelli gestionali dei SPL

Quanto alla **gestione diretta del SPL da parte dell'autorità pubblica**, essa è ammessa dalla normativa comunitaria nel caso in cui lo Stato nazionale ritenga che l'applicazione delle regole di concorrenza (e, quindi, anche della regola della necessità dell'affidamento a terzi mediante una gara ad evidenza pubblica) ostacoli, in via di diritto o di fatto, la «speciale missione» dell'ente pubblico⁴. In tale ipotesi l'ordinamento comunitario, rispettoso dell'ampia sfera discrezionale attribuita agli Stati membri, si riserva di sindacare solo se la decisione dello Stato sia stata frutto di un "errore manifesto". In altri termini, la normativa comunitaria consente agli Stati membri - pur non imponendolo - di prevedere, in via di eccezione e per alcuni casi determinati, la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale. Lo Stato italiano, facendo uso della sfera di discrezionalità attribuitagli dall'ordinamento comunitario al riguardo, aveva effettuato la sua scelta nel senso di vietare, di regola, la gestione diretta dei SPL (art. 23-bis del d.l. n. 112/2008). Ciò è perdurato sino all'abrogazione dell'art. 23-bis del d.l. n. 112/2008, operata dal d.P.R. 18 luglio 2011, n. 113⁵ entrato in vigore il 4/8/2011.

Per quanto riguarda l'**affidamento in gestione di SPL alle società miste**, cioè con capitale in parte pubblico ed in parte privato (cosiddetto PPP, partenariato pubblico e privato di tipo istituzionalizzato), la normativa comunitaria consente l'affidamento del servizio senza l'onere di un'ulteriore gara, allorquando si sia svolta una gara ad evidenza pubblica cosiddetta «a doppio oggetto», per la scelta contestuale del socio privato e della commessa di servizio pubblico; essa richiede che tale socio sia qualificabile come «socio industriale» e non quale mero partner «finanziario»⁶, senza espressamente richiedere alcun limite

⁴ V. art. 106 TFUE e, sul piano giurisprudenziale, le sentenze della Corte di giustizia UEE 11 gennaio 2005, C-26/03, Stadt Halle, punti 48 e 49, e 10 settembre 2009, C-573/07, Sea s.r.l.

⁵ "Abrogazione, a seguito di referendum popolare, dell'articolo 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, e successive modificazioni, nel testo risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 325 del 2010, in materia di modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica". In GU n. 167 del 20/7/2011.

⁶ In tal senso, in particolare, il Libro verde della Commissione del 30 aprile 2004.



- minimo o massimo - della partecipazione del socio privato. Il diritto comunitario non richiede (ma neppure vieta) una misura minima della partecipazione.

Secondo la normativa comunitaria, le condizioni integranti la gestione denominata *in house providing* ed alle quali è subordinata la possibilità del suo affidamento diretto (capitale totalmente pubblico; controllo esercitato dall'aggiudicante sull'affidatario di «contenuto analogo» a quello esercitato sui propri uffici; svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante) debbono essere interpretate restrittivamente, costituendo l'*in house providing* un'eccezione rispetto alla regola generale dell'affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica. Tale eccezione viene giustificata dal diritto comunitario con il rilievo che la sussistenza delle suddette condizioni esclude che l'*in house contract* configuri, in buona sostanza, un rapporto contrattuale di effettiva terzietà tra ente aggiudicante e società affidataria, perché quest'ultima è, di fatto, solo una *longa manus* del primo. Nondimeno, la giurisprudenza comunitaria non pone ulteriori requisiti per procedere a tale tipo di affidamento diretto, ma si limita a chiarire via via la concreta portata delle suddette tre condizioni⁷.

In particolare, il concetto di SIEG - o meglio, quello di servizio di interesse generale - ricorre nell'ambito della definizione dei limiti alla costituzione ed alla partecipazione in società da parte delle amministrazioni pubbliche. L'art. 3, comma 27, legge n. 244/2007, stabilisce difatti che: «...È sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale, nei limiti di competenza...».

Da ultimo, si rammenta come la qualificazione di servizio pubblico locale di rilevanza economica indicata dal legislatore prescinda dalla tipologia di regime giuridico adottato (appalto o concessione) e che il concetto di "rilevanza economica" non faccia riferimento ad un elenco di servizi specificamente individuati, ma vada riscontrato nel concreto, caso per caso. La distinzione tra attività economiche e non economiche ha difatti carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non è possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura economica (secondo la costante giurisprudenza comunitaria spetta, infatti, al giudice nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto, in particolare, dell'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche dell'eventuale finanziamento pubblico dell'attività in questione⁸).

⁷ Al legislatore italiano non è vietato adottare una disciplina che preveda regole concorrenziali – come sono quelle in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento di servizi pubblici – di applicazione più ampia rispetto a quella richiesta dal diritto comunitario. L'identità del "verso" delle discipline interna e comunitaria esclude, pertanto, ogni contrasto od incompatibilità anche per quanto riguarda la indicata terza differenza (*Corte costituzionale, sentenza n. 325 del 2010*).

⁸ Corte di Giustizia CE, sentenza 22 maggio 2003, causa 18/2001.



1.3 - L'iter normativo pregresso e le previsioni del d.l. n. 179/2012

Con l'entrata in vigore della legge 17 dicembre 2012, n. 221, di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (cd. "Sviluppo-bis"), sono state definitivamente introdotte nel nostro ordinamento significative novità in materia di affidamento di servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Attraverso l'emanazione del decreto-legge n. 179, il Governo, secondo una prospettiva che si distingue per un maggior grado di apertura rispetto alle precedenti posizioni restrittive contenute nell'abrogato art. 23-bis del decreto-legge n. 112/2008 e nel successivo art. 4 del decreto-legge n. 138/2011, poi dichiarato incostituzionale, aveva infatti ricondotto le proprie precedenti proposizioni al significato (del resto esplicito e non travisabile) espresso dalla severa sentenza della Corte costituzionale n. 199 del 20 luglio 2012, aggiungendo così un nuovo tassello alla ricomposizione del supporto normativo all'approntamento dei connessi affidamenti. Infatti, chiudendo risolutamente un percorso normativo avviato quattro anni prima, la sentenza n. 199 aveva sancito l'illegittimità dell'art. 4 del d.l. n. 138/2011, determinando, nell'immediato, la possibilità di richiamarsi ai soli principi comunitari esistenti in materia.

In quel contesto, il modello *in house* assumeva le connotazioni di un affidamento in deroga, il quale avrebbe potuto essere assunto, nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria, solo con riferimento a situazioni che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettessero un efficace e utile ricorso al mercato. Era comunque prevista la trasmissione della relazione contenente gli esiti dell'analisi di mercato operata all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, la quale si doveva esprimere con apposito parere.

La vigenza dell'art. 23-bis è tuttavia venuta meno a seguito dell'affermazione del referendum abrogativo del 12-13 giugno 2011, ratificata con D.P.R. 18 luglio 2011, n. 113. In via derivata, anche il suo regolamento d'attuazione (DPR n. 168/2010) risultò, così, non più applicabile, venendo meno la fonte normativa contenente la relativa delega. In tale contesto, il quadro ordinamentale di risulta veniva a essere costituito dai principi comunitari applicabili al sistema dei servizi pubblici locali, nonché da quelle norme (o parti di norme) ancora vigenti ed applicabili. Sennonché, con decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge n. 148/2011, furono letteralmente reintrodotte nell'ordinamento nazionale le medesime disposizioni su cui, pochi giorni prima, si era abbattuta la falce del referendum abrogativo. Ulteriormente, in seguito, l'art. 25 del d.l. n. 1/2012, convertito in legge 27/2012, aveva apportato alcune modificazioni all'art. 4 del d.l. 138, i cui effetti si sono prodotti sino alla pubblicazione della richiamata sentenza n. 199 del 2012 da parte della Corte costituzionale.

L'intervento recato con l'art. 34, commi 20 e successivi, del d.l. 179, intendendo delineare un percorso di più chiara e trasparente validazione del processo di affidamento, senza tuttavia discostarsi da un diretto riferimento alla disciplina europea, non si concretizza in una rinnovata tassonomia dei modelli gestionali attraverso cui gli enti a ciò preposti possono affidare i servizi, in ciò esprimendo un rilevante elemento di novità rispetto alla precedente produzione normativa interna.



Le disposizioni in oggetto, infatti, si occupano di definire, in via generale ed indipendentemente dalla specifica modalità di affidamento individuata dagli enti competenti (enti locali, autorità di bacino, etc...), i *presupposti amministrativi* (la "relazione" nella fattispecie e l'analisi di convenienza economica del modello prescelto) che devono sussistere affinché l'affidamento risulti legittimo. In altri termini, il legislatore non interviene direttamente a declinare le specifiche possibili modalità di affidamento, ma detta una comune procedura da seguire da parte degli enti competenti, a prescindere dalla scelta assunta a base dell'affidamento.

Nel contesto di un approccio orientato al recepimento della disciplina comunitaria, assume un ruolo centrale la dimostrazione della coerenza delle scelte adottate rispetto ad essa, trasfondendo all'interno del processo valutativo il necessitato riscontro di alcuni elementi essenziali. Infatti, secondo quanto disposto dall'art. 34, comma 20, del DL n. 179/2012, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di una apposita relazione:

- *che dia conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;*
- *che definisca i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.*

La relazione deve essere pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, con ciò trovando espressione una nuova finalità di carattere generale introdotta dal legislatore: garantire una adeguata informazione alla comunità di riferimento. È attraverso la relazione che sono resi pubblici e accessibili senza interposizione i processi valutativi posti a base delle scelte operate, in ciò sostanziandosi una parte degli adempimenti legittimanti gli affidamenti.

Dal punto di vista attuativo, occorre quindi distinguere due situazioni:

- A) **Nuovi affidamenti.** *La possibilità di procedere a nuovi affidamenti di servizi pubblici locali di rilevanza economica non a rete, la cui competenza ricade sugli enti locali, è subordinata, nei termini sopra esposti, alla predisposizione della relazione di cui all'art. 34, comma 20, del DL n. 179/2012, da pubblicarsi sul sito internet dell'ente affidante.*
- B) **Affidamenti in essere "non conformi".** *Gli affidamenti in essere non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea, devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20. La sanzione indicata per il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma è la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013⁹.*

⁹ I termini per il riposizionamento degli affidamenti difformi, indicati dall'art. 34, comma 21 del D.L. 179/2012 e s.m.i., sono stati oggetto di proroga per i soli affidamenti dei servizi di rilevanza economica operati da enti di bacino o di ambito, ai sensi dell'art. 3-bis del D.L. 138/2001; così,



La particolare modalità con cui procedere alla pubblicazione sul sito della relazione non è specificata, ma pare correttamente orientabile rispetto alla richiamata adeguata informazione in favore della comunità di riferimento. Non sono espressamente previste sanzioni legate alla forma, tuttavia il riscontro di una censurabile condizione di illegittimità parrebbe prospettabile solamente laddove l'ente affidante omettesse completamente ogni idonea pubblicità attraverso il proprio sito.

Un'ulteriore scadenza fissata dal legislatore al comma 22 concerne la cessazione degli affidamenti diretti assentiti alla data del 1° ottobre 2003 a società a partecipazione pubblica (per definizione società miste), già quotate in borsa a tale data, ed a quelle da esse controllate ai sensi dell'art. 2359 Cod. civ.:

- *nel caso i contratti di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto sia prevista una scadenza, gli affidamenti proseguono sino a tale data;*
- *qualora gli affidamenti non prevedano una data di scadenza, essi cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, il 31 dicembre 2020.*

Sulla rispondenza dei requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la particolare forma di affidamento prescelto ci soffermeremo nei prossimi paragrafi, risultando confacente, in questa sede, soffermarsi sugli aspetti di carattere generale.

1.4 - Gli "obblighi di servizio pubblico"

L'espressione "*obblighi di servizio pubblico*" si riferisce a requisiti minimi, di tipo quali-quantitativo e di equa distribuzione territoriale del servizio, imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico, ad esempio in materia di trasporti aerei, ferroviari e stradali o di energia. Tali obblighi possono essere imposti sia a livello comunitario che nazionale o regionale (Commissione europea, "Libro verde sui servizi di interesse generale" del 2004). Classici esempi in tal senso sono quelli relativi al trasporto pubblico locale, allorché l'ente affidante stabilisca tariffe calmierate per alcune categorie di servizio rispondenti al principio di "universalità" (trasporto regionale), ovvero imponga lo svolgimento del servizio su linee ed a condizioni non remunerative.

infatti, dispone l'art. 13 del D.L. 150/2013 e s.m.i.: «...In deroga a quanto previsto dall'articolo 34, comma 21 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, al fine di garantire la continuità del servizio, laddove l'ente responsabile dell'affidamento ovvero, ove previsto, l'ente di governo dell'ambito o bacino territoriale ottimale e omogeneo abbia già avviato le procedure di affidamento pubblicando la relazione di cui al comma 20 del medesimo articolo, il servizio è' espletato dal gestore o dai gestori già operanti fino al subentro del nuovo gestore e comunque non oltre il 31 dicembre 2014...».



Altri obblighi di servizio pubblico possono concernere l'imposizione di standard minimi delle prestazioni che devono essere assicurati nell'espletamento del servizio pubblico locale, che importano il sostenimento di oneri eccessivi rispetto alla remuneratività della gestione.

L'onere di "definizione espressa" dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e di servizio universale, indicando le *compensazioni economiche* (se previste) da erogare, è da ricondurre alla generale finalità di tutela della concorrenza ed a quello correlato della legittimità degli aiuti di Stato, di cui al Trattato UE. In tal senso, la Corte di giustizia ha precisato che le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato, ai sensi dell'art. 87 del Trattato CE, se sono rispettate le seguenti quattro condizioni cumulative:

- *l'impresa beneficiaria deve essere stata effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro;*
- *i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente;*
- *la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi derivanti dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole;*
- *quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'esecuzione di obblighi di servizio pubblico non venga effettuata mediante una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che dovrebbe sostenere un'impresa media, gestita in modo efficiente.*

Le criticità connesse alle compensazioni attengono, da un lato al rischio di procedere a compensazioni pubbliche superiori ai costi aggiuntivi effettivamente sostenuti dai gestori del servizio (*sovra compensazioni*), dall'altro al rischio di determinazione di *sussidi incrociati*, con la conseguenza che la compensazione erogata dall'ente affidante venga indebitamente utilizzata per il finanziamento di attività diverse dal servizio pubblico interessato, determinando alterazioni alla concorrenza nei relativi mercati collaterali (*cross-subsidization*).

L'applicazione delle disposizioni dell'art. 106, paragrafo 2, del TFUE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale, è stato oggetto della **decisione della Commissione UE del 20 dicembre 2011 [C(2011) 9380]**. In quel contesto la Commissione europea ha specificato che:

- *per "margine di utile ragionevole" si intende il tasso di remunerazione del capitale che tiene conto del livello di rischio sostenuto o dell'assenza di rischio;*



- per "**tasso di remunerazione del capitale**" s'intende il tasso di rendimento interno (IRR) che l'impresa ottiene sul capitale investito per la durata del periodo di incarico.

La Commissione, inoltre, si esprime circa cosa possa essere considerato come "utile accettabile", valutandolo come quell'utile che non risulti superiore al tasso **swap pertinente maggiorato di 100 punti base** (per "**tasso swap pertinente**" si deve intendere il tasso adeguato di remunerazione per un investimento privo di rischio, in relazione alla durata temporale dell'investimento stesso). Utili superiori al livello di riferimento del **tasso swap pertinente maggiorato di 100 punti base** non sono considerati ragionevoli qualora l'impresa incaricata di un SIEG non sopporti un livello di rischio commerciale significativo, ad esempio perché i costi sostenuti per la prestazione del servizio sono interamente compensati.

Coerentemente ai principi appena espressi, qualora gli enti locali ritengano necessario definire, preliminarmente, degli obblighi di servizio pubblico in capo al gestore (indipendentemente dalla modalità con cui si proceda all'affidamento), essi devono altresì prevedere le eventuali **compensazioni economiche** alle aziende esercenti i servizi stessi, tenendo conto dei proventi derivanti dalle tariffe e nei limiti della disponibilità di bilancio destinata allo scopo.

1.5 - Le procedure di evidenza pubblica e quelle di affidamento diretto nei SPL

La prima opzione assumibile dagli enti locali riguardo all'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, è rappresentata dall'espletamento di una procedura di evidenza (cui possono partecipare imprenditori o società in qualunque forma costituite), sia che essa si estrinsechi in una gara finalizzata ad attribuire l'affidamento della gestione del servizio, sia che si svolga nella prospettiva di un partenariato pubblico privato con gara a doppio oggetto.

In questa prospettiva, l'affidamento del servizio può quindi avvenire attraverso le seguenti modalità:

- *gara per l'affidamento del servizio;*
- *gara a "doppio oggetto" per l'attribuzione al contempo della qualità di socio e di specifici compiti operativi;*
- *affidamento diretto "in house providing".*



L'eventuale ricorso al modello *in house* richiederà, in sede di relazione, un adeguato supporto motivazionale, comprensivo di valutazioni circa la convenienza economica rispetto alle modalità alternative di affidamento e l'eventuale loro non praticabilità (*analisi di make or buy*).

Le finalità generali perseguite dalla norma di cui al d.l. 179, espressamente richiamate dal comma 20 ed assegnate agli enti affidanti, sono quelle 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.

Tali fondamenti non costituiscono peraltro delle novità nel nostro ordinamento, risultando ormai consolidati nel più vasto ambito della contrattualistica pubblica, tanto in sede normativa che giurisprudenziale. Tra i principi del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) cui occorre ricondursi, troviamo quelli affermati dall'art. 106, comma 2 e dall'art. 14, in ragione dei quali assumiamo come l'incarico di gestione di servizi di interesse economico generale (SIEG) non comporti per le imprese destinatarie una sottrazione alle generali regole di concorrenza¹⁰. In ottemperanza ai rigorosi principi dettati dalla Corte di giustizia (sull'*in house*, ma non solo), gli enti affidanti devono sempre curare l'interesse fondamentale sotteso all'attuale disciplina dell'evidenza pubblica: la tutela della concorrenza, appunto, cui si applicano anche i principi di parità di trattamento, di non discriminazione e di trasparenza¹¹.

¹⁰ **Articolo 106 TFUE (ex articolo 86 del TCE)**

1. Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme dei trattati, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 18 e da 101 a 109 inclusi.
2. Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione.
3. La Commissione vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente articolo rivolgendo, ove occorra, agli Stati membri, opportune direttive o decisioni.

Articolo 14 TFUE (ex articolo 16 del TCE)

Fatti salvi l'articolo 4 del trattato sull'Unione europea e gli articoli 93, 106 e 107 del presente trattato, in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono tali principi e fissano tali condizioni, fatta salva la competenza degli Stati membri, nel rispetto dei trattati, di fornire, fare eseguire e finanziare tali servizi.

¹¹ Tra le norme ed i principi derivanti dal Trattato, ritroviamo quelli in materia di concorrenza (artt. 101-106, ex artt. 81-86 TCE), di aiuti concessi dagli Stati (artt. 107-109, ex artt. 87-89 TCE), di non discriminazione (art. 18, ex art. 12 TCE), di parità di trattamento, trasparenza, mutuo riconoscimento, proporzionalità.

Il protocollo 26 al Trattato di Lisbona sui "servizi di interesse generale", pur non offrendo una esplicita nozione di SIEG, riconosce quali valori comuni dell'Unione, tra l'altro, «un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente»

PROTOCOLLO (n. 26) – Sui servizi di interesse generale

Articolo 1

I valori comuni dell'Unione con riguardo al settore dei servizi di interesse economico generale ai sensi dell'articolo 14 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea comprendono in particolare:

- il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti;
- la diversità tra i vari servizi di interesse economico generale e le differenze delle esigenze e preferenze degli utenti che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse;
- un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente.



Ai sensi del secondo considerando della direttiva 2004/18: «L'aggiudicazione degli appalti negli Stati membri per conto dello Stato, degli enti pubblici territoriali e di altri organismi di diritto pubblico è subordinata al rispetto dei principi del trattato [CE] ed in particolare ai principi della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, nonché ai principi che ne derivano, quali i principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di riconoscimento reciproco, di proporzionalità e di trasparenza»¹². Detti principi sono stati recepiti direttamente nell'ordinamento italiano dal d.Lgs. 163/2006, art. 2, comma 1, secondo cui « L'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture, ai sensi del presente codice, deve garantire la qualità delle prestazioni e svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza; l'affidamento deve altresì rispettare i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché quello di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice».

In particolare, per il principio di **parità di trattamento**, è fatto divieto di trattare in modo diverso situazioni analoghe, ponendo in essere condizioni discriminatorie non obiettivamente giustificate.

Sebbene non espressamente richiamati tra le finalità generali delle nuove disposizioni in tema di affidamento di servizi pubblici locali di rilevanza economica, debbono comunque essere rispettati:

- **il principio di trasparenza**, che consiste nel garantire in favore di ogni potenziale offerente un adeguato livello di pubblicità. L'amministrazione affidante, conseguentemente, deve includere nel bando di gara o nel capitolato d'oneri tutte le informazioni che possono incidere sulla valutazione circa la possibilità di partecipare alla procedura di evidenza, attraverso la presentazione di un'offerta¹³.
- **Il principio di proporzionalità**, secondo cui i mezzi adoperati per il conseguimento degli obiettivi prefissati (in ogni caso compatibili con il Trattato) devono essere adeguati. In tal senso, l'esercizio di un pubblico potere non dovrebbe risultare eccessivamente gravoso rispetto alla sfera giuridica dei singoli. Dal punto di vista della procedura di gara, questo presupposto comporta, per esempio, che le amministrazioni affidanti non prescrivano requisiti di accesso eccessivamente restrittivi (sia dal punto di vista tecnico-organizzativo, che da quello finanziario), o che non si incorra in una sproporzionata restrizione della concorrenza attraverso la fissazione di una eccessiva durata dell'affidamento rispetto all'ammortamento degli investimenti previsti.
- **Principio del mutuo riconoscimento**, per il quale le amministrazioni hanno l'obbligo di accettare specifiche tecniche, controlli e certificati e qualifiche presentati da operatori provenienti da altri Stati Membri in riferimento, purché equivalenti

Articolo 2

Le disposizioni dei trattati lasciano impregiudicata la competenza degli Stati membri a fornire, a commissionare e ad organizzare servizi di interesse generale non economico.

¹² Altri riferimenti possono essere rintracciati nella Comunicazione interpretativa della Commissione sulle concessioni nel diritto comunitario, GUCE n. C 121 del 29 aprile 2000, nel Libro verde sui servizi di interesse generale (presentato dalla Commissione europea il 21 aprile 2003), nel Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni (presentato dalla Commissione europea il 30 aprile 2004), nella comunicazione della Commissione europea del 5 febbraio 2008 in tema di partenariato pubblico-privato istituzionalizzato (PPPI).

¹³ Nella sua sentenza Telaustria (causa C-324/98), la Corte ha segnalato a tale riguardo che «l'obbligo di trasparenza imposto all'amministrazione aggiudicatrice consiste nel garantire, a favore di ogni offerente potenziale, un grado di pubblicità adeguato che permetta un'apertura del mercato dei servizi alla concorrenza ed il controllo dell'imparzialità delle procedure d'aggiudicazione».



Altri aspetti contenutistici, già disciplinati normativamente dall'art. 4 del DL n. 138/2011 prima della dichiarazione di illegittimità operata con sentenza della Corte costituzionale n. 199 del 2012 (ma riferibili a principi comunque affermati a livello comunitario e nazionale), sono quelli che riguardano le reti, impianti e altre dotazioni patrimoniali non duplicabili a costi socialmente sostenibili ed essenziali per l'effettuazione del servizio. A riguardo, occorre garantire che la disponibilità degli stessi non vada a costituire un elemento discriminante nella valutazione delle offerte dei concorrenti e dell'accesso degli stessi al mercato di riferimento. Ciò mira a disincentivare eventuali favoritismi verso i soggetti partecipanti alla gara che hanno in disponibilità *asset* indispensabili all'erogazione del servizio.

Le reti, intese "in senso ampio", sono assoggettate al regime giuridico del demanio accidentale pubblico (ovvero, a seconda dei casi, del patrimonio indisponibile), con il conseguente divieto di cessione (inalienabilità) e di mutamento della destinazione pubblica (le specifiche norme civilistiche di riferimento sono quelle di cui al combinato disposto dell'art. 822 e dell'art. 824, comma 1), cui si affianca il divieto di trasferimento della proprietà in favore di soggetti terzi, neppure allorquando l'ente locale detenga interamente il capitale e questo risulti incredibile. Risulta infatti tacitamente abrogato il comma 13 dell'art. 113 Tuel (Corte cost., 25 novembre 2011, n. 320) e quindi è pienamente validato il disposto dell'art. 113, comma 2 del TUEL, in forza del quale «...*gli enti locali non possono cedere la proprietà degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni destinati all'esercizio dei servizi pubblici [aventi rilevanza economica]...*».

La durata dell'affidamento deve essere commisurata alla consistenza degli investimenti previsti. Ulteriormente, in sede di affidamento del servizio mediante procedura ad evidenza pubblica, rientra tra i criteri di valutazione dell'offerta l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione costituisce elemento di valutazione dell'offerta (DL n. 138/2011, art. 3-bis, comma 2).

1.6 - Le gare «a doppio oggetto» per l'attribuzione della qualità di socio operativo

La seconda modalità con la quale gli enti locali possono declinare la procedura "ordinaria" di affidamento di servizi pubblici locali di rilevanza economica, consiste nella c.d. gara a "doppio oggetto", finalizzata al tempo stesso:

- *all'attribuzione della qualità di socio;*
- *all'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio.*



Con riferimento alle società miste, la Corte di giustizia ha rilevato l'ammissibilità dell'affidamento a condizione che esso avvenga nell'unico contesto di una gara «a doppio oggetto», per la scelta del socio operativo privato e per il contestuale affidamento del servizio. Le caratteristiche intrinseche dei partenariati pubblico-privati in forma istituzionalizzata, difatti, depongono contro la possibilità di affiancare un capitale privato di natura meramente finanziaria a quello pubblico: al socio privato è richiesto un contributo di natura prevalentemente operativa che, nell'ambito del processo di produzione ed erogazione del servizio, sia in grado di sostanzare la singola fase o l'insieme di fasi rispetto alle quali la società non disponga autonomamente delle necessarie capacità tecniche e risorse strumentali. Le due definizioni, difatti, assicurano entrambe il rispetto dei requisiti comunitari in tema di tutela della concorrenza e del mercato. Con la gara a "doppio oggetto", in particolare, si realizza non un affidamento diretto, bensì un affidamento con procedura di evidenza pubblica dell'attività operativa della società mista al partner privato, tramite la stessa gara volta all'individuazione di quest'ultimo¹⁴. Il socio privato deve svolgere gli specifici compiti operativi assegnatigli attraverso la gara per l'intera durata del servizio. In caso di inadempienza, deve essere previsto che si proceda a un nuovo affidamento; è, altresì, fatto obbligo di mantenere lo stesso oggetto sociale durante l'intera durata della concessione (*Corte di giustizia europea, sez. III, 15 ottobre 2009, C-196/08, Acoset*), così come di non mutare il profilo soggettivo del partner privato in corso di affidamento (*Consiglio di Stato, Sez. V, 18/12/2009 n. 8376*).

1.7 - Gli affidamenti “in house providing”

L'espressione “in house providing” è stata utilizzata dalla giurisprudenza comunitaria per esprimere la situazione nella quale la pubblica amministrazione acquisisce beni, servizi o forniture attraverso l'autoproduzione interna, attuata per il tramite della propria compagine organizzativa, senza quindi il ricorso a terzi (il mercato) tramite gara¹⁵.

In particolare, la Corte di Giustizia Europea ha rilevato legittimo il ricorso ad una persona giuridicamente distinta (anche in forma societaria) dall'ente pubblico di appartenenza, ripetutamente evidenziandone la compatibilità con la normativa comunitaria in materia di appalti pubblici, subordinatamente alla sussistenza di tre condizioni:

a) che il capitale sia totalmente partecipato dagli enti pubblici affidanti;

¹⁴ Cfr., la *Comunicazione interpretativa della Commissione U.E. sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPP)*, n. 6661/2008.

¹⁵ La prima comparsa dell'espressione “in house providing” risale al Libro bianco della Commissione europea del 1998, in cui, con riferimento al settore degli appalti pubblici, gli appalti in house vengono identificati come “quelli aggiudicati all'interno della Pubblica amministrazione, ad esempio tra Amministrazione centrale e locale o, ancora, tra una Amministrazione ed una società interamente controllata”.



- b) che l'ente affidante eserciti sul soggetto affidatario un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici e servizi;
- c) che il soggetto affidatario svolga la parte essenziale della propria attività insieme con l'ente o con gli enti che lo controllano.

La presenza di tali caratteristiche consentirebbe, in sostanza, di qualificare l'unità soggettivamente separata incaricata dalla pubblica amministrazione della gestione del servizio in forza di un affidamento diretto, come una "*longa manus*" dell'amministrazione stessa, secondo un modello qualificabile in termini di delegazione interorganica. Mancando, per l'ente *in house*, la terzietà sostanziale rispetto all'amministrazione controllante, così da diventare un vero e proprio modello gestionale interno all'amministrazione stessa, non risulta quindi necessario che essa intraprenda procedure di evidenza per l'affidamento di appalti, poiché non vi sono commesse pubbliche da affidare al mercato.

Viceversa, laddove il soggetto affidatario risulti nella sostanza autonomo - oltre che formalmente distinto dall'amministrazione aggiudicatrice - va certamente applicata la disciplina comunitaria (e nazionale) in materia di evidenza pubblica.

Seguendo questa linea interpretativa, a partire dalla paradigmatica "*sentenza Teckal*"¹⁶, l'intensificazione del fenomeno *in house* ha quindi comportato, da un lato il progressivo delinarsi dei relativi elementi identificativi, dall'altro il tentativo del legislatore nazionale di conferirgli un proprio specifico inquadramento che, nel tempo, è andato conformandosi sempre più in termini di restrizione (più che di regolazione), nell'ambito di un coerente sistema di disciplina degli affidamenti; restrizione adesso riposizionata nell'alveo dell'impianto comunitario ad opera del D.L. 179/2012 e s.m.i.

Nell'ambito dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, l'affidamento c.d. "*in house*", secondo l'impostazione dell'ordinamento italiano, si concretizza nell'attribuzione in via diretta a una società a capitale interamente pubblico, della gestione del servizio, di norma in regime concessorio, nel rispetto delle condizioni di cui al precedente paragrafo. In materia di *in house providing*, preme ricordare come la giurisprudenza del Consiglio di Stato, escludendo la sussistenza di indici tassativi, reputi necessaria la valutazione del caso concreto al fine di verificare se, alla luce della normativa statutaria e delle ulteriori fonti che regolano il rapporto tra affidatario e soci pubblici complessivamente traggurati, ricorrano i presupposti del **controllo analogo**.

Il rapporto che lega l'ente alla società di autoproduzione non può, infatti, essere inteso come mero controllo sull'attività di gestione e verifica di risultato secondo gli ordinari poteri civilistici, ciò supponendo un'eccessiva autonomia del soggetto gestore, autonomia incompatibile con le speciali richiamate coordinate di fondo del modello. Viceversa, a monte deve constare l'assunzione delle scelte gestionali aziendali da parte dell'ente proprietario, rispetto alle quali gli organi della società si pongono come meri

¹⁶ C. giust. CE, 18 novembre 1999, C- 107/98. Si veda anche: C. giust CE, 11 gennaio 2005, C- 26/2003 (Stadt Hall); C- 174/2003 (Truley), 13 ottobre 2005, C- 458/03 (Parking Brixen); 11 maggio 2006 C- 340/04 (Carbotermo). Con riferimento al controllo analogo su società sovramunicipali, v. C. giust. CE, 29 novembre 2012, C- 182/11 e C- 183/11.



esecutori, con evidente trasferimento di potestà decisionali in capo all'ente locale socio ed affidante. Secondo i riconosciuti caratteri di questo modello gestionale, quindi, la configurazione del rapporto tra ente affidante/proprietario e società di erogazione deve essere intesa in termini di alterità solo formale, dovendosi invece rimarcare come *"il solo controllo societario totalitario non sia garanzia della ricorrenza dei presupposti dell'in house, occorrendo anche un'influenza determinante da parte del socio pubblico, sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti"* (Corte di giustizia europea, causa C-340/04, Carbotermo; Cons. Stato, Ad. Plen., n. 1/ 2008; Cons. Stato, sentenze 1 giugno 2007 n. 2932 e 3 aprile 2007, n. 1514; TAR Campania- Napoli, sentenza 24 aprile 2008, n. 2533). È proprio in ragione di questa assenza di terzietà tra la società *in house* e l'amministrazione controllante che si giustifica la derogabilità alle regole dell'evidenza pubblica per l'affidamento del servizio.

Prendendo in considerazione i diversi requisiti richiesti affinché consti un effettivo controllo analogo e l'affidamento risulti correttamente impostato (che si sono affermati nel corso degli anni a partire dalla sentenza Corte di giustizia CE, sez. V, 18 novembre 1999 "Teckal") rammentiamo, in particolare: l'assenza di rilevanti poteri gestionali di carattere autonomo in capo al consiglio di amministrazione della società e, nel caso di una pluralità di soci pubblici, l'esercizio da parte della totalità di essi, pur se con moduli societari su base statutaria, di poteri di ingerenza e di condizionamento superiori a quelli tipici del diritto societario. In buona sostanza, risulta indispensabile *"che le decisioni più importanti siano sottoposte al vaglio preventivo dell'ente affidante o, in caso di in house frazionato, della totalità degli enti pubblici soci"*.

Per quanto poi attiene al requisito della prevalente dedizione della società ai bisogni dei soci, il riferimento è al concetto di "prevalenza" dell'attività svolta rispetto all'ambito territoriale di pertinenza degli enti pubblici soci stessi (Cons. Stato, sez. V, 8 marzo 2011, n. 1447).

Da quanto espresso, risulta chiara la differenza tra società *in house* e società mista, così sintetizzata dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato: *"la prima agisce come un vero e proprio organo dell'amministrazione "dal punto di vista sostantivo" (in ragione del controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi dall'amministrazione aggiudicatrice e della destinazione prevalente dell'attività dell'ente in house in favore dell'amministrazione stessa), mentre la diversa figura della società mista a partecipazione pubblica maggioritaria, in cui il socio privato sia scelto con una procedura ad evidenza pubblica, presuppone la creazione di un modello nuovo, nel quale interessi pubblici e privati trovino convergenza"* (Cons. Stato, sez. VI, 16 marzo 2009, n. 1555; sez. V, 30 settembre 2010, n. 7214).

L'art. 34 del d.l. n. 179/2012, nel delineare la rinnovata procedura di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, ha di fatto rilanciato la legittimazione del modello *in house*, costituente sostanzialmente una forma di autoproduzione in forma societaria. Ciò che non muta, invece, è l'estensione del campo applicativo della norma, che riprende un'ormai consolidata impostazione in forza della quale, nell'ambito delle disposizioni dettate in materia di affidamento dei servizi pubblici di rilevanza economica, risultano escluse alcune fattispecie già legate a normative di settore: il servizio di distribuzione di gas naturale, di cui al decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, il servizio di distribuzione di energia elettrica, di cui al decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 e alla legge 23 agosto 2004, n. 239 la gestione delle farmacie comunali, di cui alla legge 2 aprile 1968, n. 475. Il legislatore si



preoccupa inoltre di specificare come restino ferme le disposizioni di cui all'articolo 37 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 134 (cd. Decreto sviluppo), relativamente alla disciplina delle gare per la distribuzione di gas naturale e nel settore idroelettrico.

Dal punto di vista soggettivo, le disposizioni previste dall'art. 34, commi 20 e ss., del d.l. 179 devono essere rispettate non solamente dagli enti locali relativamente ai servizi pubblici locali non a rete di rilevanza economica, ma anche dalle autorità di bacino per l'affidamento dei servizi a rete, di cui all'art. 3-bis del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito in legge 24 marzo 2012, n. 27. Difatti, l'art. 34, comma 23, dello stesso d.l. 179 acclara tale indicazione precedendo l'introduzione di un comma 1-bis al menzionato art. 3-bis: *«1-bis. Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo»*¹⁷.

Sebbene ogni atto della pubblica amministrazione non da oggi debba risultare opportunamente motivato, scaturendo da una attenta e riscontrabile attività istruttoria, che a tutta evidenza si fa ancora più delicata e articolata allorché si proceda all'affidamento di un pubblico servizio, la sempre maggiore attenzione verso la trasparenza degli atti, favorita dall'immediatezza richiesta dalla diffusione delle informazioni attraverso la rete, conduce adesso a rendere pubblici e senza interposizione accessibili i processi valutativi posti a base delle scelte operate, in ciò sostanziandosi una parte degli adempimenti legittimanti gli affidamenti. L'onere di definizione espressa relativo ai contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche (se previste), è da ricondurre alla generale finalità di tutela della concorrenza ed a quello correlato della legittimità degli aiuti di Stato, di cui al Trattato UE.

¹⁷ Il riportato dettato normativo del comma 1-bis sostituisce quello originariamente introdotto con l'emanazione governativa del d.l. 179, secondo cui: *«1-bis. Le procedure per il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica sono effettuate unicamente per ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei dicui al comma 1 del presente articolo dagli enti di governo istituiti o designati ai sensi del medesimo comma.»*



Sezione II CARATTERISTICHE, DIMENSIONE ECONOMICA E DI MERCATO DEL SERVIZIO. LA VALUTAZIONE DEL MODELLO GESTIONALE.

2.1 - Cenni Storici sulla società ATAM SpA

ATAM Spa, storica azienda speciale del Comune di Arezzo, è nata nel 1968 come concessionaria del servizio di trasporto pubblico locale per la rete urbana (T.P.L.) ed è stata trasformata, con deliberazione C.C. n. 342 del 25/11/1998, in società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, ai sensi del previgente art. 22, comma 3, lettera e) della L. 142/90. Successivamente, con deliberazione C.C. n. 61 del 10/03/2003, alla società veniva affidata anche la gestione del servizio parcheggi ed aree di sosta a pagamento per un periodo di 10 anni, ai sensi di quanto disposto dall'allora vigente art. 113-bis del D. Lgs. 267/2000.

Nell'anno 2007, ATAM s.p.a è stata riconfigurata come società *in house providing* del Comune di Arezzo ai sensi della disciplina comunitaria vigente in materia; successivamente, a seguito della predetta trasformazione, la società, previa autorizzazione consiliare formalizzata con deliberazione n. 228 del 28/11/2007, ha ceduto lo storico ramo d'azienda afferente alla gestione del trasporto pubblico locale urbano ed ha focalizzato le proprie strategie di servizio nel settore relativo alla gestione della rete dei parcheggi e delle aree di sosta a pagamento del Comune di Arezzo, coadiuvando, altresì, l'Ente socio unico nella gestione delle attività connesse alla mobilità urbana che più direttamente hanno collegamento con il sistema dei parcheggi e della sosta in ambito urbano.

L'affidamento del servizio di gestione dei parcheggi ed aree di sosta a pagamento nei confronti di ATAM SpA, avvenuto con deliberazione C.C. n. 147 del 15/12/2006 e scaduto in data 9 marzo 2013, ha operato in regime di proroga interinale sino al 31.12.2013, come da deliberazione G.C. n. 74/2013, termine ulteriormente differito al 30.06.2014, giusta deliberazione G.C. n. 644/2013.



2.2 Assetto proprietario e di controllo per ATAM SPA: le determinanti del controllo analogo

A.T.A.M. S.p.A. è attualmente configurata come società *in house providing* del Comune di Arezzo, ai sensi della disciplina comunitaria vigente in materia. Il suo capitale sociale, pari ad Euro 4.811.714,00, diviso in 93.160 azioni dal valore di 51,65 Euro ciascuna, è detenuto dal Comune di Arezzo, in quanto socio unico, per una quota di partecipazione pari al 99,92%, mentre il rimanente 0,08% è rappresentato da «azioni proprie» della società, residue dalla completa ripubblicizzazione *in house* del 2007 e già possedute da dipendenti della società. Le azioni proprie, detenute in portafoglio dalla società giusto art. 2357-ter codice civile, sono private del diritto di voto in assemblea, ma concorrono a formare i quorum previsti, mentre sono computate in favore del socio Comune di Arezzo ai soli fini dell'eventuale distribuzione di dividendi o riserve disponibili ovvero dell'esercizio del diritto d'opzione in caso di aumento del capitale sociale.

L'assetto proprietario e quello di controllo della società A.T.A.M. S.p.A. sono fortemente permeati dalla particolare configurazione della società di gestione nel modello *in house providing*, di talché i modelli di governance e dei meccanismi gestionali, ordinari e straordinari, sono stati resi compatibili con quelli previsti sia dalla Corte di Giustizia europea che dalla Giurisprudenza interna in materia di «controllo analogo»; i riconosciuti caratteri di questo modello gestionale presuppongono, infatti, che «...il solo controllo societario totalitario non sia garanzia della ricorrenza dei presupposti dell'*in house*, occorrendo anche un'influenza determinante del socio pubblico, sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti...» (Corte di Giustizia europea, causa C-340/04, Carbotermo). La società affidataria *in house* deve essere considerata come una sorta di «*longa manus*» dell'ente affidante, per il quale il servizio svolto dalla società deve essere inteso come assimilabile a quello erogato in proprio dall'amministrazione o da una sua articolazione (TAR Campania, sentenza n. 2784/2005; Consiglio di Stato, Sezione Quinta, sentenza 8 marzo 2011, n. 1447; Consiglio di Stato, Sez. VI, Sentenza 11 febbraio 2013, n. 762;).

In ossequio a tali principi, appare utile delineare il sistema di amministrazione e controllo così come recepito dallo statuto sociale, puntualizzando che, attualmente, in conformità alle previsioni ivi indicate, il socio unico Comune di Arezzo ha provveduto a nominare, per via assembleare, l'amministratore unico per la durata di un numero di anni pari a tre, sino all'approvazione del bilancio di esercizio 2015.

Di seguito riportiamo uno stralcio dello statuto della società da cui è possibile evidenziare il modello di *governance* adottato, in coerenza con i dettami previsti per l'esercizio del *controllo analogo*.

- **ASSEMBLEA DEI SOCI - Competenze dell'assemblea (art. 7 – Statuto sociale)**

1. *L'assemblea è convocata a cura del Consiglio di Amministrazione.*
2. *L'assemblea ordinaria deve essere convocata, almeno una volta all'anno, entro 120 giorni dalla chiusura*



dell'esercizio sociale ovvero entro 180 giorni qualora lo richiedano particolari esigenze relative alla struttura e all'oggetto della società.

3. *L'assemblea ordinaria ha competenza sulle materie che le sono riservate dalla legge e dal presente statuto. In particolare sono inderogabilmente riservate alla competenza dell'assemblea ordinaria:*
- a) l'approvazione del bilancio;*
 - b) la presa d'atto dei decreti di nomina e/o di revoca diretta, ex art. 2449 del C.C., di tutti i componenti dell'organo amministrativo e dell'organo di controllo;*
 - c) la determinazione dei compensi degli amministratori e dei sindaci;*
 - d) la delibera dell'eventuale azione di responsabilità nei confronti di amministratori e dei sindaci;*
 - e) l'emissione di prestiti obbligazionari non convertibili per importi superiori a quelli indicati nell'art. 25 dello statuto della società;*
4. *L'assemblea dovrà altresì essere convocata, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2364, comma 1, sub 5), per l'esercizio di specifica attività autorizzatoria al compimento di atti ovvero di qualsivoglia operazione preliminare, di competenza del consiglio di amministrazione, inerente le seguenti decisioni:*
- a) adozione di piani strategico-industriali e/o di progetti inerenti operazioni straordinarie, nonché adozione del piano pluriennale degli investimenti strutturali, allorquando lo stesso sia distinto da un eventuale piano strategico-industriale, ovvero ancora in caso di periodico adeguamento o modificazione o diversa scansione temporale delle operazioni economico-finanziarie ivi previste, riferibili ai citati documenti strategici;*
 - b) esame ed approvazione del budget annuale e pluriennale, da presentarsi a cura del consiglio di amministrazione entro il termine massimo del 28 febbraio di ogni anno. Il documento dovrà essere soggetto a revisione (laddove occorra), a scorrimento, entro il 30 giugno ed il 30 settembre di ogni anno; laddove le revisioni del budget importino una sostanziale alterazione o modificazione delle originarie poste, le stesse saranno assoggettate ad analoghe modalità autorizzatorie assembleari*
 - c) progetti di complessiva o sostanziale riorganizzazione aziendale, approvati e presentati dal consiglio di amministrazione, ai sensi dell'art. 2381, comma 3, codice civile.;*
 - d) periodica analisi dell'adeguatezza della struttura organizzativa, amministrativa e contabile della società, anche in relazione all'evoluzione gestionale ed operativa, eventualmente presentato dal consiglio di amministrazione, ai sensi dell'art. 2381 del codice civile;*
 - e) analisi dello stato di attuazione del piano degli investimenti e/o del piano strategico-industriale, in relazione alle tempistiche in esso sviluppate ed alla dinamica delle manifestazioni economico-finanziarie attese, da effettuarsi, previa deliberazione del consiglio di amministrazione, almeno una volta all'anno, eventualmente in occasione dell'approvazione del bilancio di esercizio;*
 - f) acquisizione e/o dismissione di partecipazioni societarie o in altri organismi associativi, per quote pari o superiori al 20% del capitale sociale o del fondo di dotazione;*
 - g) le decisioni inerenti gli atti acquisitivi, costitutivi o traslativi di diritti reali immobiliari e di concessione di garanzie reali e personali, di qualsivoglia importo;*



- h) ogni altro atto gestionale il cui valore superi i 500.000 euro, intendendosi tale limite superato anche quando si tratti di atti di valore unitario inferiore ma che, in virtù del necessario collegamento funzionale e/o finalistico tra di essi sussistente, siano di valore complessivo superiore al predetto limite di euro 500.000;
- i) la stipulazione e/o le modifiche non aventi contenuto meramente tecnico, ovvero obbligatorio ai sensi di legge, dei contratti o delle convenzioni di servizio con l'ente o gli enti pubblici soci ed affidanti;
- j) la stipulazione di "patti parasociali" in società partecipate di cui agli articoli 2341-bis e ter del codice civile.»

- **ORGANO AMMINISTRATIVO DELLA SOCIETÀ (art. 16 statuto sociale)**

« 1. L'amministrazione della società è affidata, ai sensi dell'articolo 2380, comma 1, del codice civile, al consiglio di amministrazione, composto da 3 (tre) o 5 (cinque) membri, compreso il Presidente e il Vicepresidente, ovvero da un amministratore unico. Al fine di garantire un idoneo equilibrio tra i generi, quello meno rappresentato è fissato in numero di n. 1 (un) consigliere qualora il C.d.A. si componga complessivamente di n. 3 (tre) membri ovvero in numero di 2 (due) consiglieri se composto da 5 (cinque) membri. Nel caso in cui si provveda alla nomina di un amministratore unico, salvo la possibilità di un rinnovo dello stesso limitatamente ad un successivo mandato, dovrà essere garantita l'alternanza tra i generi rispetto al succedersi dei mandati. Qualora sopravvenute norme di legge imponessero una diversa composizione quantitativa del consiglio di amministrazione, le stesse dovranno considerarsi prevalenti rispetto alle disposizioni del presente statuto.

2. Gli amministratori restano in carica per tre esercizi (con scadenza in coincidenza dell'assemblea convocata per l'approvazione del bilancio del terzo esercizio della loro carica) o per il minor periodo che sia fissato nell'atto costitutivo o nei relativi decreti di nomina ex art. 2449 del codice civile. In mancanza di fissazione di termine, essi durano in carica per tre esercizi (sempre con scadenza in coincidenza dell'assemblea convocata per l'approvazione del bilancio del terzo esercizio della loro carica).

2-bis. Qualora si proceda, per qualunque ragione, in corso di mandato, alla sostituzione di uno o più amministratori, dovrà in ogni caso essere rispettato l'equilibrio tra i generi di cui ai commi 1 del presente articolo. La presente disposizione si renderà applicabile a far data dal primo mandato successivo all'entrata in vigore del d.P.R. n. 251/2012.

3. In ogni caso è riservata al Comune di Arezzo la nomina del Presidente del consiglio di amministrazione, sempre con decreto sindacale ex art. 2449 codice civile.

4. Laddove siano presenti due o più soci pubblici la nomina del Consiglio di Amministrazione, ferma restando la competenza del Comune di Arezzo per il Presidente, ai sensi del comma precedente, sarà effettuata dal Sindaco del Comune di Arezzo, ai sensi dell'art. 2449 del codice civile, in una rosa di nomi concordata tra tutti i soci pubblici, ivi compreso il Comune di Arezzo, anche in seno alla succitata Assemblea intercomunale di coordinamento ove costituita.

5. La revoca degli amministratori potrà essere disposta, ai sensi dell'art. 2449 del codice civile, da parte dello stesso organo nominante e con le procedure di cui al comma precedente.

6. In caso di revoca anticipata del Presidente del Consiglio di amministrazione si rende applicabile il disposto di cui all'art. 2386, 4 comma, in ordine alla conseguente e necessitata cessazione anticipata dell'intero consiglio. Tale disposizione non si applica alla fattispecie delle dimissioni o della decadenza, nel qual caso si rendono invece



applicabili le ordinarie norme civilistiche di sostituzione. Laddove decada l'intero consiglio ovvero venga contestualmente meno la maggioranza degli amministratori, si applicherà, ai fini della ricostituzione dell'Organo decaduto, il comma 5 del predetto art. 2386 del codice civile.

L'assemblea degli azionisti determina i compensi degli amministratori e dei sindaci.

L'assemblea degli azionisti può determinare un importo complessivo per la remunerazione di tutti gli amministratori, inclusi quelli investiti di particolari cariche. »

- **POTERI DEL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE (Art. 18 statuto sociale)**

L'organo amministrativo gestisce la società con la diligenza richiesta dalla natura dell'incarico e compie tutte le operazioni necessarie per il raggiungimento dell'oggetto sociale essendo dotato dei poteri previsti dalle vigenti disposizioni di legge e dal presente statuto, per l'amministrazione della società e della facoltà di compiere tutti gli atti ritenuti necessari od opportuni per il raggiungimento degli scopi sociali.

Spetta all'organo amministrativo l'adozione delle seguenti deliberazioni:

- gli adeguamenti dello statuto a disposizioni normative cogenti.

- **COLLEGIO SINDACALE (Art. 22 Statuto sociale)**

« 1. Il collegio sindacale si compone di tre membri effettivi e di due membri supplenti, nominati in via diretta extra assembleare, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2449 del codice civile. E' comunque riservata al Comune di Arezzo la nomina diretta del Presidente del Collegio sindacale.

2. Laddove siano presenti due o più soci pubblici la nomina del Collegio sindacale, ferma restando la competenza del Comune di Arezzo per il Presidente, ai sensi del comma precedente, sarà effettuata dal Sindaco del Comune di Arezzo, ai sensi dell'art. 2449 del codice civile, in una rosa di nomi concordata tra tutti i soci pubblici, ivi compreso il Comune di Arezzo, anche in seno alla succitata Assemblea intercomunale di coordinamento ove costituita.

3. I membri nominati debbono avere i requisiti di legge per lo svolgimento delle funzioni di sindaco ed essere revisori dei conti iscritti negli appositi elenchi previsti dalla Legge.

3-bis. Al fine di garantire un idoneo equilibrio tra i generi, il numero dei sindaci è così distribuito: in misura di n. 1 (un) membro effettivo e di 1 (un) membro supplente per il genere meno rappresentato e di n. 2 (due) membri effettivi e di 1 (un) membro supplente per il genere maggiormente rappresentato. Qualora si proceda, per qualunque ragione, in corso di mandato, alla sostituzione di uno o più sindaci, dovrà in ogni caso essere rispettato l'equilibrio tra i generi di cui precedente periodo. La presente disposizione si renderà applicabile a far data dal primo mandato successivo all'entrata in vigore del d.P.R. n. 251/2012.

4. Non possono essere nominati sindaci e, se nominati decadono dalla carica, coloro che si trovano nelle condizioni di cui all'articolo 2399 del codice civile

5. Il collegio sindacale, che deve riunirsi almeno ogni novanta giorni, viene convocato dal Presidente, con avviso da spedirsi almeno cinque giorni prima dell'adunanza a ciascun sindaco e, nei casi di urgenza, almeno 24 ORE prima. L'avviso può essere redatto su qualsiasi supporto (cartaceo o magnetico) e può essere spedito con qualsiasi sistema



di comunicazione (compresi il telefax e la posta elettronica), purché idoneo a garantire certezza nell'avviso di ricezione da parte del destinatario. Il collegio sindacale è comunque validamente costituito e atto a deliberare qualora, anche in assenza delle suddette formalità, siano presenti tutti i membri del collegio stesso, fermo restando il diritto di ciascuno degli intervenuti di opporsi alla discussione degli argomenti sui quali non si ritenga sufficientemente informato.

6. Il Collegio dura in carica tre esercizi ed è rieleggibile per non più di una sola volta.»

• **DIRETTORE GENERALE (Art. 21 Statuto sociale)**

« 1. Il direttore generale è nominato dal Consiglio di Amministrazione, previo parere dell'assemblea dei soci, ed è scelto tra una rosa di candidati dotati di requisiti di comprovata esperienza professionale e preparazione culturale nei campi di attività della società.

2. La nomina è comunque disposta per una durata non superiore ad anni TRE eventualmente prorogabili. Nella delibera di nomina si dovrà dare motivato conto della specifica qualificazione professionale e culturale del prescelto, in relazione all'oggetto di attività sociale. La nomina è revocabile anticipatamente, nei modi e termini di cui alle vigenti disposizioni normative e contrattuali.

3. La carica di Direttore generale potrà essere conferita anche a dirigenti dipendenti della società, dotati della necessaria competenza tecnica e manageriale e muniti di un titolo di studio di livello universitario. L'incarico, conferito con le modalità di cui al comma precedente, non potrà comunque eccedere la durata di anni TRE, eventualmente rinnovabile, ed è revocabile anticipatamente, nei modi e termini di cui al comma precedente. Il dipendente cui venga anticipatamente revocato l'incarico ha diritto alla reintegrazione nelle originarie mansioni e al trattamento economico per esse contrattualmente previsto.

4. In particolare al Direttore generale sono attribuite le seguenti funzioni e competenze:

a. Eseguire le deliberazioni del Consiglio di Amministrazione;

b. Sovrintendere all'attività tecnica, amministrativa ed economica della società;

c. Adottare i provvedimenti per migliorare l'efficienza e la funzionalità dei vari servizi e per il loro organico sviluppo;

d. Formulare proposte al Consiglio di Amministrazione;

e. Sottoporre al Consiglio di Amministrazione lo schema del Bilancio preventivo annuale e pluriennale e del bilancio di esercizio;

f. presiedere le commissioni di gara e di concorso;

g. stipulare i contratti deliberati dal Consiglio di Amministrazione;

h. promuovere, previa le prescritte autorizzazioni richieste dalla legge, azioni e istanze giudiziarie e amministrative per ogni tipo e grado di giurisdizione e costituirsi altresì parte civile in giudizio penale in nome e nell'interesse della società;

i. firmare la corrispondenza e gli atti che non siano di competenza del Presidente;

dirigere il personale;



l. formulare proposte per i provvedimenti di sospensione e di licenziamento;

m. presentare con cadenza semestrale, al Consiglio di Amministrazione, una relazione sull'andamento della società;

n. esercitare tutte le attribuzioni conferitegli dalla legge o dal presente statuto e dal Consiglio di Amministrazione;

Al Direttore Generale possono essere delegate, in tutto in parte ed in via esclusiva, le seguenti attribuzioni:

- le funzioni inerenti agli adempimenti normativi, amministrativi, retributivi, contributivi, previdenziali, fiscali, doganali e comunque tutti gli adempimenti inerenti ai rapporti con i soggetti che dalla società percepiscano redditi di lavoro dipendente, redditi di lavoro autonomo e redditi di capitale, con facoltà di presentare e sottoscrivere dichiarazioni fiscali di qualunque tipo, ivi comprese le dichiarazioni dei redditi ai fini delle imposte dirette, le dichiarazioni per l'Iva nonché quelle di sostituto d'imposta;

- le funzioni inerenti all'assolvimento degli obblighi previsti dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 e successive modifiche, curando che il trattamento dei dati personali di dipendenti, clienti e/o fornitori e di altri terzi che entrino in contatto con la società, avvenga in conformità alla normativa vigente in materia, anche per quanto riguarda l'osservanza delle misure minime di sicurezza dei dati, nominando, se del caso, uno o più responsabili del trattamento e impartendo loro le opportune istruzioni;

- le funzioni inerenti all'attuazione delle disposizioni previste dalla legge 626/1994 e successive modifiche, e, in generale, dalla normativa sulla prevenzione degli infortuni e l'igiene del lavoro, adottando le misure di prevenzione e di protezione individuate nel piano per la sicurezza e ogni altra che ritenga o si riveli necessaria per la tutela della sicurezza e salute dei lavoratori; curando l'aggiornamento delle predette misure in relazione ai mutamenti normativi, organizzativi e produttivi, ovvero in relazione al grado di evoluzione della tecnica; esercitando il controllo, in particolare, dell'idoneità e della conformità degli edifici, locali, impianti, macchinari, attrezzature di lavoro, mezzi di trasporto e di sollevamento rispetto alle norme vigenti in materia di igiene e sicurezza del lavoro, effettuando verifiche periodiche di buon funzionamento, la loro pulitura e, in generale, la loro manutenzione ordinaria e straordinaria.

Al Direttore generale, per le funzioni che precedono, spetta pertanto di esercitare, sempre in via esclusiva, tutti gli inerenti poteri decisionali, di tenere i rapporti con le Autorità e gli Uffici pubblici e privati preposti alla trattazione di dette problematiche (in particolare l'Amministrazione finanziaria, gli Istituti previdenziali, l'Amministrazione centrale e periferica dello Stato, gli Enti locali e ogni altro Ente pubblico in genere). »



2.3 Attività economiche svolte e fatturato complessivo realizzato negli ultimi tre anni.

Prima di dare avvio ad un'analisi delle attività di competenza della società A.T.A.M. S.p.A., occorre ribadire come, in materia di *in house providing*, la Corte di Giustizia europea ha considerato legittimo il ricorso ad una persona giuridicamente distinta (anche in forma societaria) dall'ente pubblico di appartenenza, subordinatamente alla sussistenza di tre condizioni¹⁸:

- *che il capitale della società sia posseduto dall'ente o dagli enti pubblici affidanti e controllanti, con preclusione di accesso a soggetti privati;*
- *che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;*
- *che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.*

Stando, dunque, alla verifica delle condizioni sopra emarginate, appare utile trattare in questa sede l'aspetto inerente all'attività svolta dalla società, partendo dall'analisi delle caratteristiche del servizio come regolamentate dal contratto di servizio stipulato tra l'Amministrazione comunale e la società A.T.A.M. S.p.A., previa approvazione con deliberazione di Giunta Comunale n. 338/2008 del 13/05/2008, i cui allegati A) e B) sono stati, successivamente, modificati con delibera G.C. n. 610 del 16/09/2008.

L'attuale schema del contratto di servizio, approvato con deliberazione n. 692 del 7/12/2009 è stato stipulato in data 10/02/2010.

In particolare, l'art. 2 del vigente contratto di servizio, rubricato "*Caratteristiche del servizio*" stabilisce che:

« ... La gestione del servizio ricomprende, in particolare, le seguenti attività:

1. *Costruzione e manutenzione straordinaria dei parcheggi interrati e/o sopraelevati, nel rispetto della programmazione operata dall'ente con il piano delle opere pubbliche e sulla scorta della sostenibilità finanziaria documentata dal piano degli investimenti e dal connesso piano economico-finanziario, adottati dal Gestore e coordinati con il piano delle opere pubbliche dell'Ente;*
2. *Gestione dei parcheggi interrati, sopraelevati e di superficie nei termini di cui all'art. 7, comma 7, del codice della strada;*
3. *Apposizione e manutenzione ordinaria, nei termini di cui al presente contratto, di tutta la necessaria segnaletica orizzontale e verticale, inerente i parcheggi, a norma delle prescrizioni speciali e settoriali, vigenti di tempo in tempo;*

¹⁸ Cfr., Corte di giustizia UE, sent. Teckal del 18 novembre 1999 causa C-107/98; Corte di giustizia UE, causa C-458/03, Parking Brixen e Causa C-371/05; Consiglio di Stato sentenza 8.01.2007,n.5; Deliberazioni AVCP nn. 12 e 67 del 2011 e nn. 46 e 54 del 2010.



4. *La predisposizione di dispositivi di riscossione della sosta e di ogni altra attrezzatura necessaria a garantire l'ottimale funzionamento delle strutture nonché il raggiungimento degli standard qualitativi per la fruizione del servizio da parte dell'utenza;*
5. *Eventuali attività accessorie, strumentali e collaterali, finalizzate al miglioramento della mobilità urbana, anche sulla scorta del relativo piano adottato dall'Ente e delle direttive speciali, impartite di tempo in tempo dalle competenti Autorità pubbliche, in materia di sicurezza stradale e della circolazione in ambito urbano.*
 - *Rientra altresì nelle gestione del servizio, in quanto esternalizzato, anche la riscossione dei corrispettivi della sosta e di ogni altra forma di esazione tariffaria collegata alle attività gestite, a norma dell'art. 117 del TUEL, con conseguente traslazione del complessivo rischio d'impresa in capo al Gestore.*
 - *Il gestore, ai fini delle attività di costruzione, implementazione, miglioramento e manutenzione straordinaria delle infrastrutture e delle altre dotazioni patrimoniali, essenziali e funzionali alla produzione ed erogazione del pubblico servizio, procederà con le modalità previste dal comma 5-ter dell'art. 113 del TUEL e s.m.i.»*

Entrando più nel dettaglio nella gestione operativa della società A.T.A.M. S.p.A., verificiamo, attraverso la disamina delle relazioni di gestione allegate alla documentazione contabile prodotta annualmente, nel rispetto delle normative civilistiche, come la società sia stata impegnata, in questi anni, nella realizzazione delle seguenti attività:

- A) L'attività principale ha riguardato la gestione dei parcheggi di superficie, nei termini di cui all'art. 7, co. 7 del codice della strada. Al 31.12.2013, i posti auto gestiti sono rappresentati dai seguenti:

Posti auto su parcheggi stradali	1.706
Posti auto su aree scoperte in parcheggi chiusi	468
Parcheggi in strutture multipiano	1.199
TOTALE PARCHEGGI GESTITI	3.373

- B) Un forte impegno economico è stato richiesto dalla costruzione dei due parcheggi multipiano; in data 24.03.2010, il Comune di Arezzo ha ceduto gratuitamente ad ATAM S.p.A. il diritto di superficie sia sull'area "Mecenate" che sull'area "S. Donato", con atto notaio Cirianni, rispettivamente, repertorio 11015, raccolta 6.977 e repertorio 11016, raccolta 6978; entrambe le opere sono state finanziate mediante *leasing finanziario immobiliare "in costruendo"* della durata di 20 anni, con decorrenza dal 1/03/2012 per il parcheggio Mecenate e dal 01/07/2012 per quello S. Donato. La conclusione dei lavori di realizzazione dei parcheggi è avvenuta, per il parcheggio Mecenate, nel luglio 2011, per quello S. Donato, nel marzo



dell'anno successivo. Il totale dei posti auto resi disponibili dai parcheggi multipiano risultano essere pari a 3.373;

- C) In data 21 marzo 2011 è stato inaugurato il servizio collaterale di *Bike sharing*, un sistema di noleggio automatizzato di biciclette pubbliche nel Comune di Arezzo, il cui obiettivo prevalente è quello di favorire gli spostamenti brevi all'interno della città, avendo come base di riferimento i singoli parcheggi gestiti da ATAM SpA; la fornitura del servizio si compone di otto stazioni di distribuzione, n. 77 cicloposteggi, 10 biciclette a pedalata assistita e 35 biciclette tradizionali;
- D) Nel corso del 2012 è entrato in funzione il *sistema di infomobilità*, implementato su piattaforma integrata, attraverso il quale interagiscono un sistema di indirizzamento dei posti liberi nei parcheggi, un sistema di diffusione di informazioni legate alla mobilità ed un sistema di classificazione e monitoraggio dei flussi di traffico. Nello stesso anno è stato sviluppato il progetto Arezzo Card, basato sull'utilizzo di una *smart card* per accedere ai servizi di trasporto pubblico locale, nonché di parcheggio in strada ed in infrastruttura e di *bike sharing* gestiti da ATAM S.p.A.
- E) Sulla base di progetti avviati negli anni precedenti, nel 2012 sono entrati in funzione tre impianti fotovoltaici, di cui due installati presso i parcheggi "Mecenate" e "S. Donato", tali da consentire un significativo risparmio energetico nella gestione dei parcheggi medesimi, il terzo, invece, installato presso un immobile di proprietà dell'azienda sottoposto a locazione.

Dalla disamina dei profili economici delle principali attività, si evince come l'andamento dei flussi di ricavi tipici, relativi all'attività gestionale dell'azienda nell'anno 2012, mostra un incremento in termini percentuali del valore dei ricavi delle vendite e prestazioni pari al 13,96 %.

Le determinanti causali dell'incremento sono da ricercare, in parte negli adeguamenti tariffari disposti nel corso dell'anno, in altra parte nell'entrata a regime dei nuovi parcheggi multipiano "Mecenate" e "S. Donato", cui sono ascrivibili i maggiori apporti in termini di ricavi della gestione parcheggi. In particolare, si rileva come, nell'anno 2012, l'incremento monetario dei ricavi da parcometri si attesti sul 13,96 % complessivo, comprensivo del contributo del nuovo parcheggio coperto "S. Donato", entrato in operatività a metà anno 2012, con un costante e significativo incremento della dinamica di utilizzo anche del parcheggio "Mecenate". Nell'anno in disamina, subisce invece una contrazione l'utilizzo del parcheggio Eden - contrariamente a quanto verificatosi nell'anno immediatamente precedente (+ 3,4%) - che resta, tuttavia, la principale *business unit* di contribuzione ai ricavi tipici della gestione parcheggi; questo è seguito a ruota dal parcheggio "S. Donato" che, seppur con tariffe al disotto del costo di produzione del servizio (tariffa ad alta valenza sociale, pari ad Euro 1 ad ingresso/giorno in ragione della peculiare funzione che svolge in quanto realizzato a servizio del plesso ospedaliero), genera una contribuzione pari ad oltre il 10% dei ricavi tipici complessivi.



Tab. 1 – Struttura dei ricavi tipici

Tipologie Ricavi	2012	2011	2010	Δ 2012/2011	Δ 2011/2010
Parcometri	1.425.493	1.407.044	1.405.852	1,31%	0,08%
Tessere ar. Card	4.496	4.061	6.742	10,71%	-39,8%
Eden	653.083	668.069	646.202	-2,24%	3,4%
Abbonamenti residenti	84.775	82.934	74.267	2,22%	11,7%
Ricariche Arcard	2.794	6.711	8.059	-58,37%	-16,7%
Bike sharing	901	1.383	0	-34,85%	-
Ricarica bike sharing	314	823	0	-61,85%	-
Mecenate	43.272	24.284	0	78,19%	-
Abb. Mecenate	34.702	10.730	0	223,41%	-
S. Donato	261.597	0	0	-	-
Abb. S. donato	2.584	0	0	-	-
Totale Ricavi vendite e prestazioni	2.514.011	2.206.039	2.141.122	13,96%	3,03%



SEZIONE III ANALISI DI «MAKE OR BUY» PER IL MODELLO GESTIONALE «IN HOUSE PROVIDING»

3.1 Confronti e valutazioni sui principali parametri d'ordine economico-gestionale

Come abbiamo visto, la nuova impostazione ordinamentale che presiede all'affidamento dei servizi pubblici locali aventi rilevanza economica (art. 34, comma 20, D.L. 179/2012 e s.m.i.) richiede che l'amministrazione motivi, sulla scorta di una serie di parametri giuridici, economico-aziendali e mercatistici, la scelta del modello gestionale maggiormente idoneo a realizzare i fini sociali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile della propria comunità di riferimento (art. 112 TUEL); tutto ciò rispettando il principio costituzionale di buon andamento, declinabile nei parametri dell'efficienza, efficacia, economicità e pubblicità della scelta operata. L'art. 34, comma 20 del citato D.L. 179/2012, infatti, statuisce che l'atto di affidamento dei servizi pubblici locali (e quindi i relativi modelli gestionali) deve dare conto, per il tramite di un'apposita relazione pubblicata sul sito istituzionale dell'Ente affidante, «...delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta...».

Nel caso di specie, dunque, si tratterà di addivenire alla verifica della sussistenza non solo dei requisiti ordinamentali inerenti il rapporto di affidamento interno tra la pubblica autorità e la società *in house* tramite la quale è gestito ed erogato il servizio pubblico locale¹⁹, bensì che risulti dimostrata anche la sussistenza dei presupposti di convenienza economica rispetto ad altri possibili modelli gestionali, come del resto è stato chiarito in giurisprudenza²⁰. In particolare, «...la giurisprudenza amministrativa aveva già sostenuto che l'ente locale, per erogare un pubblico servizio in forma societaria, dovesse procedere ad una accurata analisi costi-benefici, considerando le differenze di qualità e di efficienza del servizio reso da un'azienda pubblica locale o da una concessionaria nonché l'opportunità di costituire o di partecipare a società con i privati, ove fosse necessario l'apporto di determinate capacità tecnico-amministrative e di risorse finanziarie (Cons. Stato n.130 del 1 febbraio 1985); con la necessità di motivare adeguatamente – come ora previsto espressamente dalla legge finanziaria per il 2008 – nella deliberazione di avvio della procedura di costituzione o di partecipazione in società, la scelta adottata in alternativa alle altre possibili modalità di gestione dei servizi pubblici, individuando

¹⁹ Per una breve descrizione del servizio affidato si vedano i paragrafi precedenti.

²⁰ Il Consiglio di Stato, sez. V, 8/2/2011 n. 854, infatti, ha stabilito, seppur con riferimento all'abrogato comma 5, lettera c) dell'art. 113 TUEL, che «...posto che l'art. 113, V c., del D. Lgs. n. 267 del 2000, prevede che la gestione dei servizi pubblici locali avvenga secondo una delle alternative modalità ivi contemplate, tra cui quella che si sostanzia nel conferire il servizio a società a capitale interamente pubblico, e che il ricorso all'affidamento diretto è sempre consentito, alla sola condizione che sussistano i requisiti indicati nella lett. c) di detto quinto comma, può convenirsi che non sia necessaria un'apposita ed approfondita motivazione di tale scelta, ma solo dopo che sia stata dimostrata non solo la sussistenza dei presupposti richiesti per l'autoproduzione, ma anche la convenienza rispetto all'affidamento della gestione del servizio a soggetti terzi, perché, in difetto, la scelta sarebbe del tutto immotivata e contraria al principio di buona amministrazione cui deve conformarsi l'operato della P.A....». In precedenza, cfr., Cons. Stato n.130 del 1 febbraio 1985 e Cons. Stato n. 374 del 12 marzo 1990.



puntualmente sia le esigenze di pubblico interesse, sia la convenienza economica (Cons. Stato n. 374 del 12 marzo 1990). [...] La valutazione in ordine all'attività sviluppabile dalla società partecipata deve essere risultato di un processo complesso, nel quale, seguendo il consolidato orientamento delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, l'ente procede ad una valutazione attenta dei costi e dei benefici dell'affidamento del servizio alla società, valutazione in termini di efficienza, efficacia ed economicità della gestione in un'ottica di lungo periodo, nonché la ricaduta sui cittadini e sulle responsabilità dell'amministrazione medesima...»²¹.

Al fine di operare una corretta e compiuta verifica dei profili di convenienza in termini economico-aziendali e mercatistici, abbiamo quindi ritenuto di individuare un "**campione ragionato**"²² di Comuni capoluogo, comparabili con Arezzo per collocazione geografica nel contesto territoriale del centro-nord del Paese e per comparabilità dei mercati di riferimento, che abbiano adottato modelli gestionali esternalizzati nella gestione del servizio «*parcheggi ed aree di sosta a pagamento*».

Circa il parametro della popolazione residente, prendendo a base quella di Arezzo, abbiamo considerato uno scostamento massimo, intorno alla mediana, di circa l'80%, a meno del dato del capoluogo di regione, rispetto al quale si prescinde dal parametro della popolazione, ma che si considera nel campione per la forte attrattività geografico-territoriale e per il fatto che si tratta di un mercato le cui dimensioni quali-quantitative ed economiche ben possono rappresentare un parametro di confronto in termini di *efficienza di scala*.

Sul piano qualitativo abbiamo utilizzato, quale criterio di scelta, l'inserimento nel campione di modelli gestionali di tipo societario, sia organizzati nella modalità autoproduttiva "*in house*" che in forma di partenariato pubblico-privato di tipo istituzionalizzato (società mista), con affidamento diretto o su gara, con articolazione del portafoglio prodotti/servizi sia in gamma *monobusiness* che *multibusiness*. Abbiamo inoltre introdotto nel paniere una società a capitale interamente privato, concessionaria in *project financing* della gestione di parcheggi sia chiusi che stradali; essa, per il fatto di esser un diretto *competitor* dell'attuale gestore pubblico *in house* ATAM SpA per la natura dell'attività svolta e per la coincidenza del mercato di riferimento su cui entrambi insistono, risulta un termine di paragone particolarmente significativo ai fini dell'analisi di *benchmarking* da condurre. Quanto sopra con l'obiettivo di consentire un più corretto apprezzamento, attraverso opportuni indicatori statistici di posizione, dell'esistenza di eventuali condizioni di efficienza economico-aziendale, di rendimento e di produttività e/o concorrenziali dei modelli non *in house* rispetto all'attuale realtà economico-industriale autoproduttiva di ATAM SpA, anche in relazione ad economie di gamma o di scala.

Il campione risulta composto dai comuni e dalle società di gestione del servizio parcheggi ed aree di sosta a pagamento, di seguito indicate in tabella 1).

²¹ In tal senso la Corte dei Conti, sez. regionale per l'Abruzzo, n. 45/PAR del 18 luglio 2011. Cfr., anche, Corte dei Conti, Sez. reg. contr. Lombardia n.187/2009/PAR.

²² La particolare natura dei dati da analizzare e della popolazione di riferimento rende utile individuare un campione *non probabilistico*, sebbene ciò possa ridurre i controlli statistici di significatività.



Tabella 1 - struttura del campione di confronto

GESTORI	comune	popolazione	Scostamento su mediana popolazione
ATAM S.P.A.	AREZZO	98.352	0,00%
M.& P. MOBILITA' & PARCHEGGI SPA	ANCONA	100.343	2,02%
A.S.P. S.P.A.	ASTI	74.320	-24,43%
SEAB SPA	BOLZANO	103.891	5,63%
PARKAR s.r.l. Socio unico	CAGLIARI	149.575	52,08%
COMO SERVIZI URBANI SPA	COMO	83.422	-15,18%
FIRENZE PARCHEGGI SPA	FIRENZE	366.039	272,17%
SAS SPA	FIRENZE	366.039	272,17%
ATC MOBILITA' E PARCHEGGI SPA	LA SPEZIA	92.439	-6,01%
MODENA PARCHEGGI	MODENA	179.353	82,36%
PESARO PARCHEGGI SPA	PESARO	94.615	-3,80%
SIENA PARCHEGGI SPA	SIENA	52.883	-46,23%
AREZZO PARCHEGGI SRL	AREZZO	98.352	0,00%
mediana della popolazione del campione		98.352	



3.2 La scelta degli indicatori e l'analisi economico-gestionale

L'analisi di *benchmarking* viene dispiegata – come detto – su due fondamentali versanti:

- a) **analisi delle determinanti economico-gestionali:** al fine di apprezzare, attraverso l'utilizzo di alcuni qualificanti indicatori aziendali, i livelli di efficienza produttiva (versante dei costi) e quelli di performance economico-finanziaria (versante dei ricavi), onde far emergere gli scostamenti tra la media ponderata del campione e quelli puntuali della nostra società *in house* ATAM SpA;
- b) **analisi dei livelli di efficienza mercatistica:** al fine di apprezzare, attraverso la comparazione delle tariffe applicate nei vari Comuni del campione e per le diverse tipologie dell'offerta di servizio, il livello di ricaduta sui prezzi (e quindi sull'utente finale) del diverso grado di efficienza connesso al modello gestionale utilizzato; a tal fine le determinazioni tariffarie sono state rese il più possibile omogenee e comparabili, attraverso l'utilizzo di una serie di accorgimenti statistici di cui diremo nel prosieguo.

Obiettivo dell'analisi è dunque quello di verificare, con l'utilizzo di strumenti dotati di un sufficiente grado di attendibilità e di scientificità, se ed in qual misura possiamo considerare che il modello «*in house providing*» - attualmente utilizzato dal Comune di Arezzo per la gestione del servizio parcheggi ed aree di sosta a pagamento – risulti economicamente e socialmente comparabile, in termini di convenienza economica e tariffaria, con altri modelli a maggior apertura concorrenziale, ovvero con maggior grado di integrazione privatistica.

Del pari cercheremo di dimostrare come la scelta operata dal Comune di Arezzo rispetto al modello gestionale «*in house*», non vada a detrimento, in relazione alle peculiarità del mercato locale di riferimento, dell'efficienza produttiva del servizio e quindi non comporti un trasferimento a valle - attraverso il meccanismo dell'esclusiva pubblica e tramite tariffe approvate in via autoritativa - sui prezzi di erogazione del servizio e quindi sul consumatore finale.

Occorre premettere che, nella scelta degli indicatori economico-finanziari e gestionali di cui alla superiore lettera a), ci siamo avvalsi dei dati desumibili dai bilanci d'esercizio delle singole società del campione, riferiti all'ultimo triennio disponibile alla data di chiusura (2010-2012) della presente relazione²³, dove i valori contabili sono stati opportunamente assunti in media, al fine di destagionalizzare gli effetti non significativi imputabili a potenziali fenomeni eccezionali o straordinari.

²³ La presente relazione è stata chiusa al 28 febbraio 2014.



I parametri che abbiamo ritenuto di considerare, ai fini dell'analisi economica, sono di seguito rappresentati in tabella 2.

Tabella 2 - indicatori economico-finanziari e di produttività (media triennio 2010-2012)

Fonte: bilanci d'esercizio

Indicatori economico-finanziari e di produttività
Ricavi per addetto
Valore della produzione per addetto
Costo medio personale
Costi della produzione per addetto
Costi del personale / Costi produzione
Costi del personale / Valore produzione
Costi per servizi / Valore della produzione
(Costi personale + servizi) / Valore produz.
ROE (return on equity)
ROI (return on total investment)
ROS (return on sales)
Fattur. / K (fatturato su capitale investito)
Ris. Es. / Ris. Op.
Ris. Ante imp. / Ris. Op.
P.N. / C.S.
Indice di indebitamento K / CN
Indipendenza finanziaria CN / K
Autocopertura cap. fisso CN / Imm.
Copertura cap. fisso con fonti durevoli
Capitale di terzi / Capitale proprio
Debiti / P.N.
Debiti / C.S.
Oneri fin. / Fatturato
Δ scoperto su capitale di funzionamento (Δ CCN)
Debiti finanziari/ricavi (Df/R)
Debiti finanziari/MOL
Debiti finanziari/PN
MON/Fatturato
Valore Aggiunto per dipendente
Costo del lavoro / Valore Aggiunto
Reddito Op. / Risultato Es.

Per ognuno degli indicatori di cui in tabella 2) abbiamo provveduto a calcolare la *media*²⁴ delle singole determinazioni in comparazione triennale, onde stimarne il dato tendenziale; quindi, abbiamo

²⁴ La *media* è l'indicatore di tendenza centrale, insieme a moda e mediana, per dati di tipo quantitativo; essa è data dalla somma delle misure osservate divisa per il numero delle osservazioni fatte.



verificato le risultanze ottenute sia comprendendo che escludendo dal computo dei menzionati indicatori di posizione i dati relativi ad ATAM Spa.

Il procedimento seguito parte dal calcolo di una prima media aritmetica semplice dei singoli indicatori - con e senza ATAM - operata sui dati di ciascuna delle annualità prese a riferimento; successivamente si è provveduto a determinare una seconda media, applicata sulle determinazioni perequate, al fine di ottenere un *valor medio* di sintesi del triennio - sempre con e senza ATAM - meglio attagliato a far emergere il dato tendenziale del campione per ciascun parametro analizzato.

Il procedimento effettuato e le risultanze ottenute sono illustrate nella tabella che segue.

Tabella 3 - dati economico-finanziari comparati

A	B	C	D	E	F	G	H
Indicatori economico-finanziari	ATAM	PANIERE (comprensivo di Atam)	DIFFERENZA % (ATAM su media paniere) 2010-2012	PANIERE (con esclusione di Atam)	DIFFERENZA % (ATAM su media paniere) 2010-2012	natura scostamento (inclusa ATAM) 2013- 2016	natura scostamento (senza ATAM) 2013- 2016
	2010-2012	Media Paniere 2010-2012	Rispetto alla media Del paniere	Media Paniere 2010-2012	Rispetto alla media Del paniere	P = positivo N= negativo	P = positivo N= negativo
Ricavi per addetto	175.859	118.365	48,57%	117.704	49,41%	P	P
Valore della produzione per addetto	187.979	136.042	38,18%	135.441	38,79%	P	P
Costo medio personale	53.105	41.991	26,47%	41.865	26,85%	N	N
Costi della produzione per addetto	174.042	132.065	31,78%	131.583	32,27%	N	N
Costi del personale / Costi produzione	30,82%	31,80%	-3,07%	31,82%	-3,13%	P	P
Costi del personale / Valore produzione	29,53%	31,23%	-5,44%	31,26%	-5,53%	P	P
Costi per servizi / Valore della produzione	45,43%	33,96%	33,77%	33,79%	34,46%	N	N
(Costi personale + servizi) / Valore produz.	74,97%	65,19%	14,99%	65,05%	15,24%	P	P
ROE	1,90%	1,90%	0,01%	0,64%	196,55%	P	N
ROI	1,88%	2,54%	-26,13%	1,74%	7,66%	N	P
ROS	8,05%	4,95%	62,77%	3,33%	141,65%	P	P
Fattur. / K	0,24	0,51	-52,73%	0,51	-53,05%	N	N
Ris. Es. / Ris. Op.	2,69	0,24	998,52%	-1,35	-299,46%	P	N
Ris. Ante imp. / Ris. Op.	4,39	0,84	423,32%	2,62	67,22%	P	N
P.N. / C.S.	1,68	1,44	16,46%	1,41	19,11%	P	P
Indice di indebitamento K / CN	1,18	3,02	-60,87%	3,29	-64,11%	P	P
Indipendenza finanziaria CN / K	0,85	0,33	157,01%	0,30	179,90%	P	P
Autocopertura cap. fisso CN / Imm.	1,99	0,55	259,67%	0,50	294,98%	P	P
Copertura cap. fisso con fonti durevoli	2,03	1,11	82,51%	1,09	85,93%	P	P
Capitale di terzi / Capitale proprio	0,15	1,98	-92,68%	6,15	-97,64%	P	P
Debiti / P.N.	0,08	1,68	-94,94%	1,91	-95,58%	P	P
Debiti / C.S.	0,14	2,41	-94,09%	2,70	-94,71%	N	N
Oneri fin. / Fatturato	3,26%	1,61%	102,04%	1,68%	93,76%	N	N
Δ scoperto capitale di funzionamento	112	50	124,02%	49	129,17%	N	N
Debiti finanziari/ricavi (Df/R)	0,1109	0,7770	-85,73%	0,7888	-85,94%	P	P
Debiti finanziari/MOL	72,78%	494,0%	-85,27%	501,5%	-85,49%	P	P
Debiti finanziari/PN	3,52%	135,69%	-97,40%	149,20%	-97,64%	P	P
MON/Fatturato	10,49%	10,27%	2,16%	10,26%	2,21%	P	P
Valore Aggiunto per dipendente	83.549	63.045	32,52%	62.807	33,03%	P	P
Costo del lavoro / Valore Aggiunto	64,24%	66,61%	-3,55%	66,66%	-3,63%	P	P
					N	8	10
					P	22	20
					TOTALE	30	30
					P/T	73%	67%



La tabella 3) va interpretata come segue:

- *la colonna "A" reca l'elenco degli indicatori ritenuti maggiormente significativi ai fini dell'analisi economico-gestionale;*
- *la colonna "B" reca il valore medio degli indicatori di analisi, riferito ai valori di bilancio delle tre annualità indicate (2010-2012);*
- *la colonna "C" reca il valor medio del campione esaminato, basato anch'esso sui dati di bilancio medi del triennio considerato, per ciascuno degli indicatori di analisi, comprendendo nel campione anche i dati di ATAM SpA;*
- *la colonna "D" reca i dati differenziali percentualizzati, per ciascuno degli indicatori di analisi, tra la media dei dati ATAM (colonna "B") e la media dei dati del campione (colonna "C");*
- *la colonna "E" reca il valor medio del campione esaminato, basato anch'esso sui dati di bilancio medi del triennio considerato, per ciascuno degli indicatori di analisi, escludendo i dati di ATAM SpA;*
- *la colonna "F" reca i dati differenziali percentualizzati, per ciascuno degli indicatori di analisi, tra la media dei dati ATAM (colonna "B") e la media dei dati del campione al netto di ATAM (colonna "E");*
- *la colonna "G" ha la funzione di apprezzare i singoli valori percentuali di cui in colonna "D", con un giudizio di estrema sintesi: il dato, infatti, sarà positivo (P) o negativo (N), per ATAM SpA rispetto alla media del campione completo, a seconda del significato economico-finanziario del singolo indicatore.*
- *la colonna "H" ha la funzione di apprezzare i singoli valori percentuali di cui in colonna "F", con un giudizio di estrema sintesi: il dato, infatti, sarà positivo (P) o negativo (N), per ATAM SpA rispetto alla media del campione al netto di ATAM, a seconda del significato economico-finanziario del singolo indicatore.*

A titolo di mera esemplificazione, rileviamo come il valore dei «*ricavi per addetto*» e quello della «*produzione per addetto*», presentano un differenziale positivo per il modello gestionale di ATAM SpA rispetto alla media del campione analizzato, sia con riferimento al paniere completo che a quello depurato dei dati ATAM stessa. Analogamente avviene per il valore del ROE (*rendimento del capitale proprio investito*); del pari dicasi, ad esempio, per i rapporti di *leva finanziaria*, piuttosto che non per il valore del MON (*marginale operativo netto*) sul fatturato aziendale o, ancora, quello del «*costo del lavoro sul valore aggiunto*», indicatore di efficienza che mostra quanta parte del valore aggiunto prodotto dalla gestione aziendale risulta assorbito dal costo del fattore lavoro.

Negativi, invece, sempre a titolo esemplificativo, risultano indicatori come quelli afferenti il *costo medio per addetto* o ancora il valore del *costo medio del personale*, verosimilmente per effetto di un diverso livello retributivo (non facilmente omogeneizzabile) afferente i differenti regimi dei contratti collettivi applicati.



Quanto al ROI (*rendimento del capitale complessivamente investito*), questo risulta positivo se prendiamo a riferimento il campione senza ATAM e negativo se prendiamo a riferimento il campione completo; ciò è verosimilmente spiegabile con il fatto che, trattandosi di un valore differenziale che si attesta in prossimità del punto di inversione della tendenza, il dato di ATAM, lievemente più elevato rispetto alla media del paniere (1,88% in media triennale, contro 1,74% del paniere senza ATAM), finisce per generare un punto di flesso.

Riteniamo, peraltro, che, al fine dell'analisi delle determinanti economico-gestionali, quello che in questa sede interessa non è tanto verificare il segno del differenziale di ciascun indicatore utilizzato, quanto piuttosto avere dimostrata la positività di una tendenza di sintesi nelle determinanti analizzate, a beneficio del modello *in house providing* (ATAM SpA) rispetto alla media del campione.

A tal fine, da un più attento esame delle colonne "G" ed "H" della tabella 3), evinciamo, rispettivamente, conferma del fatto che la gestione economico-finanziaria e patrimoniale di ATAM non risulta comparativamente peggiore rispetto a quella condotta mediamente con altri modelli che, almeno sul piano teorico, dovrebbero incorporare effetti di efficientamento sui **costi di produzione** (*economie di scala*), di **rendimenti specifici** (*effetto esperienza e/o know how trasferito dal settore privato*) ovvero ancora di **benefici di marketing** (*relazione quota/ROI, economie di gamma o di differenziazione produttiva*) maggiormente rilevanti.

Il dato di sintesi del modello, pertanto, pur sotto il vincolo delle ipotesi semplificatrici insite nella costruzione del campione, mostra come ATAM SpA (e quindi il modello gestionale *in house providing* adottato dal Comune di Arezzo per la gestione del servizio parcheggi ed aree di sosta a pagamento) presenti indicatori migliori, rispetto alla media del campione, in misura variabile dal 67% al 73% delle determinanti economico-gestionali assunte; ciò a seconda che il termine di confronto sia rappresentato, rispettivamente, dal campione completo ovvero da quello al netto dei dati ATAM.



3.3 La scelta degli indicatori e l'analisi di efficienza mercatistica

Quanto alla scelta degli indicatori di efficienza mercatistica la valutazione è partita proprio dalla natura del servizio «*parcheggi ed aree di sosta a pagamento*». Si tratta, com'è noto, di un servizio pubblico locale «*a domanda individuale*», già enumerato al punto 12) dell'art. 1 del D.M. 31.12.1983, n. 15400 (parcheggi custoditi e parchimetri), in esecuzione del disposto dell'art. 6, comma 1 del D.L. 55/1983 e s.m.i., che ricomprende, in ogni caso, nella categoria dei servizi pubblici locali a domanda individuale «*...[gli] asili nido, i bagni pubblici, i mercati, gli impianti sportivi, i trasporti funebri, le colonie ed i soggiorni, i teatri ed i parcheggi comunali...*».

A tal proposito è utile rilevare come, trattandosi di servizio gestito in regime di esclusiva amministrativa, i prezzi (*rectius: tariffe*) non sono determinati a seguito della libera dinamica del mercato concorrenziale, bensì in via autoritativa dal competente Organo di governo dell'Ente locale, giusto art. 117 del D. Lgs. 267/2000 (TUEL); esso è chiamato e determinare, quindi, non un *prezzo di mercato*, bensì una vera e propria *tariffa pubblica*, che costituisce – come dice la legge – «*il corrispettivo del servizio erogato*», con l'obiettivo della copertura dei relativi costi di produzione, inclusa un'equa remunerazione sul capitale investito, ma senza alcun precipuo obiettivo di *extra profitto*.

L'art. 117 del TUEL così dispone:

«*...1. Gli enti interessati approvano le tariffe dei servizi pubblici in misura tale da assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione. I criteri per il calcolo della tariffa relativa ai servizi stessi sono i seguenti:*

a) la corrispondenza tra costi e ricavi in modo da assicurare la integrale copertura dei costi, ivi compresi gli oneri di ammortamento tecnico-finanziario;

b) l'equilibrato rapporto tra i finanziamenti raccolti ed il capitale investito;

c) l'entità dei costi di gestione delle opere, tenendo conto anche degli investimenti e della qualità del servizio;

d) l'adeguatezza della remunerazione del capitale investito, coerente con le prevalenti condizioni di mercato.

2. La tariffa costituisce il corrispettivo dei servizi pubblici; essa è determinata e adeguata ogni anno dai soggetti proprietari, attraverso contratti di programma di durata poliennale, nel rispetto del disciplinare e dello statuto conseguenti ai modelli organizzativi prescelti.

3. Qualora i servizi siano gestiti da soggetti diversi dall'ente pubblico per effetto di particolari convenzioni e concessioni dell'ente o per effetto del modello organizzativo di società mista, la tariffa è riscossa dal soggetto che gestisce i servizi pubblici...».



A volte, poi, le tariffe possono esser fissate dall'ente interessato con modulazioni ed articolazioni di gamma che prescindono, a livello della singola determinazione puntuale, da pure e semplici finalità di equilibrio contabile tra costi e ricavi, per esser, invece, preordinate ad obiettivi socio-economici ovvero ambientali e di mobilità urbana, come spesso avviene nel caso di specie. In tale ottica, sulla scorta delle previsioni di cui all'art. 112 del TUEL, la gestione dei servizi pubblici locali dovrebbe, infatti, risultare precipuamente rivolta «...a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali...»²⁵.

Si è ritenuto, pertanto, di porre in campo un'operazione di analisi e di omogeneizzazione dei diversi ordinamenti ed articolazioni tariffarie per il servizio in disamina, vigenti nei singoli comuni inclusi nel campione di riferimento; l'operazione ha presentato, per le motivazioni sopra emarginate, gradi di difficoltà, anche sul piano statistico, di non facile superamento. Pur tuttavia, abbiamo ritenuto che un confronto della struttura tariffaria tra le diverse offerte poste in campo dalle singole società di gestione potesse rivelarsi quale parametro di notevole utilità ed efficacia (unitamente al confronto della dinamica economico-finanziaria e dell'efficienza produttiva), al fine di meglio valutare l'effettiva capacità del modello gestionale "in house" di produrre il servizio in congiunte condizioni di convenienza economico-produttiva e di ottimalità mercatistica²⁶. Il confronto della struttura dei prezzi (*tariffe pubbliche*) permette, infatti, di valutare le ricadute sul cittadino-utente (a parità di costo di produzione del servizio erogato e di efficienza tecnica applicata al processo produttivo) in termini traslazione sui prezzi finali di eventuali *oneri impropri o costi da inefficienza*.

A tal fine si è proceduto a raccogliere tutti i dati disponibili e pubblicamente reperibili, relativi all'offerta del servizio posta in essere nei diversi comuni del campione ed in relazione ai singoli gestori, comprensiva di tutte le specifiche inerenti alla sua articolazione, sia territoriale che oraria.

La rete dei parcheggi pubblici a pagamento è stata quindi divisa (secondo la più diffusa prassi, utilizzata da quasi tutti i comuni) in due macro-categorie:

- a) **aree di sosta stradale**: intendendo ricompresi in tale categoria sia le aree di parcheggio a pagamento caratterizzate da autonoma perimetrazione rispetto alla sede stradale, sia gli stalli di sosta a pagamento posti lungo la carreggiata stradale o comunque in resede non fisicamente separato dalla stessa;

²⁵ Cfr., circa i presupposti di autonomia decisionale dell'ente locale in tema di istituzione ed organizzazione dei servizi pubblici locali, pur nei limiti adesso previsti dalla normativa generale e da quelle di settore, *Consiglio di Stato*, sez. V, 30 aprile 2002, n. 2294.

²⁶ E' noto in microeconomia il paradigma efficientistico di *ottimalità paretiana* riconducibile al modello della «*concorrenza perfetta*»: le azioni dei soggetti economici, considerati globalmente, determinano l'equilibrio fra domanda e offerta in un dato mercato e, di conseguenza, il prezzo di equilibrio. Quando il mercato è in equilibrio tutti gli individui:

- effettuano la migliore scelta possibile fra le opzioni disponibili;
- il comportamento di ciascuno è compatibile con quello di ciascun altro;
- Al prezzo di equilibrio "p*" la quantità del bene che i consumatori desiderano acquistare è uguale a quella che i produttori intendono vendere (equilibrio tra domanda e offerta).



b) **parcheggi chiusi**: intendendo ricompresi in questa categoria tutti i parcheggi infrastrutturali, vuoi quelli tipo «multipiano» - o comunque connotati da costruzione edificata sul suolo pubblico - vuoi quelli edificati nel sottosuolo.

L'impianto tariffario vigente per l'annualità 2013 (ultima disponibile) per i diversi Comuni del campione (ed applicati dai relativi gestori) è riepilogato, sulla scorta dei soli dati disponibili (quelli non conosciuti sono stati omessi), nella tabella che segue²⁷.

Tabella 4 - confronto struttura tariffaria della sosta nei comuni del campione (anno 2013)

Fonte: siti istituzionali dei Comuni o dei soggetti gestori⁽²⁸⁾

A	B	C	D	E	F	G	H	I	L	M	N	
Gestore	Forma giuridica	Comune	Macro categorie parcheggi	Denominazione (ove riportata)	Posti (ove riportato)	Tariffa oraria/1° ora	Tariffa ore succ.	Sosta media Arezzo	Sosta media compl. pond. ipotetica	Costo medio	Costo medio compl. Ponderato	
ATAM S.P.A.	Spa	Arezzo	Parcheggi chiusi	Mecenate	479	0,70	1,00 1,30	2,68	2,56	3,00	2,44	
				Ospedale	720	1,00		2,40				1,00
				Eden	214	1,30	1,50	1,99				4,30
				Fanfani	254	1,30		3,29				3,90
			Sosta stradale	Alta Rotazione	70	2,00		0,73	2,60	1,30	1,69	1,31
				ZTL	265	1,30		0,81	1,69			
				Città Murata	473	1,30		1,10	1,69			
				esterno città murata	898	0,70		1,59		0,91		
M.& P. MOBILITA' & PARCHEGGI SPA	Spa	Ancona	Parcheggi chiusi	Traiano	170	1,20			2,56	3,00	2,07	
				Degli Archi (scambiatore)	630	0,50						1,50
				Cialdini	70	1,60						4,40
				Umberto I	98	1,00						2,50
			Sosta stradale	mista/per tutti		1,20			1,56	1,30	1,17	1,19
				mista		0,90			0,78			
				mista/per tutti		0,60			1,25			
				alta rotazione		0,50	2,50					
A.S.P. S.P.A.	Spa	Asti	Sosta stradale	Residenti nelle zone ZTL E ZTM	330	1,50			1,30	1,95	1,76	
				Tutti	3.380	1,20						1,56

²⁷ Si precisa che l'impostazione dell'analisi e degli strumenti statistici utilizzati per omogeneizzare le diverse offerte tariffarie e per interpretarne i risultati sono state validate dal competente Ufficio mobilità e Traffico con parere prot. 15526 del 6 febbraio 2014, che qui si riproduce: «Per quanto di propria competenza si comunica che il metodo matematico scelto per mettere a confronto le tariffe medie dei parcheggi di alcune città campione e quelle applicate da ATAM nella città di Arezzo è un metodo che appare corretto. E' parere di questo ufficio che i risultati ottenuti possano essere utilizzati nella relazione da rendere pubblica e propedeutica all'affidamento del servizio».

²⁸ **I dati riportati nelle colonne da A ad H sono stati desunti dai siti ufficiali dei Comuni ricompresi nel campione ovvero delle relative società di gestione del servizio. Essi sono stati riprodotti nei limiti di quanto disponibile e pubblicato alla data del 31 gennaio 2014; gli stessi, pertanto, non potranno ritenersi né esaustivi né rispondenti alle reali ed effettive situazioni delle singole località di riferimento, ma hanno esclusivamente una valenza interna ai fini dell'indagine statistica di cui alla presente relazione.**



SEAB SPA	Spa	Bolzano	Parcheggi Chiusi	Bz-Centro	1.265	1,50			2,56	4,50	3,40
				Tribunale	300	1,00				3,00	
				Palasport	506	0,30				0,90	
			Sosta stradale			0,50			1,30	0,65	1,20
						1,00				1,30	
						1,50				1,95	
			0,70				0,91				
PARKAR s.r.l. Socio unico	Srl	Cagliari	Parcheggi chiusi	Manzoni	200	0,60			2,56	1,80	1,80
				Sosta stradale	tariffa ordinaria		0,50	1,00		1,30	1,30
			Tariffa speciale			1,00	2,00		2,60		
COMO SERVIZI URBANI SPA	Spa	Como	Parcheggi chiusi	Auguadri	800	1,00	1,00	1,55	2,56	3,55	3,31
				Val Mulini	630	1,00			3,00		
			Sosta stradale	Fuori centro città	3.693	0,50	1,00		1,30	1,30	1,95
				Centro città		1,00	2,00		2,60		
FIRENZE PARCHEGGI SPA	SPA	Firenze	Parcheggi chiusi	Santa Maria Novella	607	3,00			2,56	7,50	4,16
				San Lorenzo	179	0,75	0,75	3,00		4,50	
				Novoli	235	1,00				2,50	
				Sant'Ambrogio	371	1,00	2,00	3,00		4,50	
				Beccaria	205	1,70				5,10	
				Alberti	306	1,60				4,80	
				Parterre	656	2,00				5,00	
				Fortezza Fiera	521	1,60				4,80	
				Porta al Prato	300	1,00	2,00			4,00	
				Oltrarno	148	2,00				5,00	
				Pieraccini Meyer	863	1,00				1,50	
				Europa	198	1,00				2,50	
				Stazione binario 16	165	1,60				4,80	
Careggi	397	1,00			2,50						
SAS SPA	Spa	Firenze	Sosta stradale	promiscua		1,50			1,30	1,95	2,28
				a rotazione		2,00	3,00		2,60		
ATC MOBILITA' E PARCHEGGI SPA	Spa	La Spezia	Parcheggi chiusi	Park Centro Stazione	218	1,20			2,56	3,60	3,60
				Sosta stradale	Tariffa Rossa		1,50			1,95	
			Tariffa Gialla			0,75			1,30	0,98	1,19
			Tariffa Verde			0,50			0,65		
MODENA PARCHEGGI	Spa	Modena	Parcheggi chiusi	Novi Park	1.320	0,90			2,56	2,70	2,70
				Margini esterni		0,30			0,39		
			Sosta stradale	Margini interni		0,50			1,30	0,65	1,07
				Viali		1,00				1,30	
				Centro città		1,50				1,95	
PESARO PARCHEGGI SPA	Spa	Pesaro	Parcheggi chiusi	Centro direzionale Benelli	55	1,00			2,56	3,00	2,97
				Via Marsala	39	1,25				3,75	
				Il Curvone	335	1,05	1,20			2,85	
				Residenze Al	42	1,05				3,15	



			Porto							
			Sosta stradale	616	1,05	1,25		1,30	1,63	1,59
				19	1,00	1,20			1,56	
SIENA PARCHEGGI SPA	Spa	Siena	Parcheggi chiusi	Il Campo	577	2,00		2,56	6,00	4,43
				Il Duomo	233	2,00			6,00	
				San Francesco	277	2,00			6,00	
				Stazione	502	0,50	2,00		2,50	
				Santa Caterina	501	2,00			6,00	
				Stadio Fortezza	777	2,00			6,00	
				Eliporto	690	0,50			1,50	
				Fast Park Policlinico	502	0,50	2,50		3,00	
			Sosta stradale		239	1,50		1,30	1,95	
AREZZO PARCHEGGI SRL	SPA	Arezzo	Parcheggi chiusi	Piazza del Popolo		2,00		2,56	6,00	6,00
				Misericordia		2,00			6,00	
			Sosta stradale	Via Garibaldi		2,00		1,30	3,00	3,00

Ai fini di una più compiuta analisi delle risultanze della tabella 4 si precisano i criteri utilizzati per addivenire ad un indicatore di sintesi della tariffa mediamente pratica da ciascun gestore; ciò ai soli fini del *benchmarking* interno con il gestore ATAM spa, finalizzato al confronto tra i diversi modelli gestionali:

- A) *Salva la macro differenziazione di base tra parcheggi stradali e parcheggi chiusi, si è proceduto a riportare il dato tariffario unitario applicabile ai singoli plessi di parcheggio (o di area di sosta a pagamento), articolati per zona urbana di localizzazione, per numero di stalli di sosta disponibili e per articolazione oraria o frazione di ora (colonne A-H della tabella 4);*
- B) *Si è quindi proceduto ad omogeneizzare il valore della tariffa oraria della sosta in ciascuna delle due macro-categorie di parcheggi, procedendo a ricondurre ad un valore medio unitario le differenti tariffe applicate nei singoli parcheggi rientranti in ciascuna delle due macro-categorie; ciò è stato possibile assumendo, quale ipotesi semplificatrice, di mettere a confronto il costo di un dato “tempo medio di sosta” per singolo plesso di parcheggio ad Arezzo (colonne I ed L), con quello di un analogo tempo medio ipoteticamente acquistabile, per ciascun parcheggio dei Comuni del campione (colonna L); ciò atteso che le tariffe sono spesso modulate, in progressione crescente, in funzione del tempo di sosta.*
- C) *Si è quindi provveduto a ponderare il valore della tariffa afferente al tempo medio di sosta per ciascun parcheggio o area di sosta a pagamento, perequata come sopra, con il numero dei posti (stalli di sosta o posti) disponibili in ciascun parcheggio di ciascun Comune del campione, al fine di ottenere il costo medio ponderato di un equivalente*



“**tempo-sosta tipo**” per ciascun parcheggio (colonna N). La formula utilizzata è di seguito esplicitata.

Legenda:

- Costo medio ponderato per la frazione di tempo sosta-tipo = T_m
- $s_1, s_2, ..s_k, ..s_n$ = stalli di sosta o posti disponibili in ciascuna area di sosta o parcheggio;
- $t_1, t_2, ..t_k, ..t_n$ = costo medio orario per ciascun parcheggio o area di sosta rispetto al tempo medio di sosta ed alla tariffa puntuale frazionaria.

$$T_m = \sum_{k=1}^n \frac{t_k \cdot s_k}{s_k} \quad [1]$$

La formula di cui sub [1], applicata ad ognuna delle due macro-categorie di parcheggi, porta ad un dato ponderato di sintesi che permette un efficace confronto tra il costo medio dell’offerta di parcheggio di ognuno dei comuni del campione, tenuto conto dei diversi soggetti gestori (colonna N).

A questo punto è possibile verificare, attraverso un semplice riposizionamento dei dati, quale sia il reale impatto del costo medio di un «**tempo-sosta equivalente**» per ciascuno dei Comuni del campione e realizzare, così, un *benchmarking* di confronto competitivo tra le singole gestioni del paniere e quella *in house providing* del Comune di Arezzo.

La tabella 5) permette tale confronto, calcolando gli **indici a base fissa** (con base ATAM = 1) per la serie dei comuni campione (colonne G ed H) ed evidenziando, altresì, gli scostamenti percentuali per macro-categoria di parcheggi (stradali o chiusi); questi ultimi, qualora positivi, evidenziano situazioni in cui la performance competitiva della sosta ad Arezzo è migliore della media ponderata del campione assunto; qualora negativi, invece, sono da considerarsi peggiorativi.

Come si può facilmente evincere dalla tabella 5) sotto riportata, in relazione alla macro-categoria della sosta in «**parcheggi chiusi**», il modello gestionale *in house providing* di Arezzo presenta - a parità di ogni altra condizione - un minore impatto tariffario sull’utenza del servizio nell’80% dei casi, mentre relativamente alla sosta in «**parcheggi stradali**» tale livello di competitività, rispetto ad un tempo-sosta equivalente del campione, scende al 64%, pur permanendo, comunque, ben superiore alla media.



Tabella 5 - Benchmarking tariffario tra le gestioni del campione

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	
GESTORI	Analisi tariffaria su campione											
	comuni	popolazione	Scostamento su mediana popolazione	tariffa media ponderata per tipologia sosta		Numeri indici a base fissa		scostamenti		Natura dello scostamento (P = positivo; N = negativo)		
				chiusi	stradale	chiusi	stradale	chiusi	stradale	chiusi	stradale	
ATAM S.P.A.	AREZZO	98.352	0,00%	2,44	1,31	1,00	1,00	0,00%	0,00%			
M.& P. MOBILITA' & PARCHEGGI SPA	ANCONA	100.343	2,02%	2,07	1,19	0,85	0,91	-15,16%	-9,16%	N	N	
A.S.P. S.P.A.	ASTI	74.320	-24,43%		1,76		1,34		34,35%		P	
SEAB SPA	BOLZANO	103.891	5,63%	3,40	1,20	1,39	0,92	39,34%	-8,40%	P	N	
PARKAR s.r.l. Socio unico	CAGLIARI	149.575	52,08%	1,80	1,95	0,74	1,49	-26,23%	48,85%	N	P	
COMO SERVIZI URBANI SPA	COMO	83.422	-15,18%	3,31	1,95	1,36	1,49	35,66%	48,85%	P	P	
FIRENZE PARCHEGGI SPA	FIRENZE	366.039	272,17%	4,16		1,70		70,49%		P		
SAS SPA	FIRENZE	366.039	272,17%		2,28		1,74		74,05%		P	
ATC MOBILITA' E PARCHEGGI SPA	LA SPEZIA	92.439	-6,01%	3,60	1,19	1,48	0,91	47,54%	-9,16%	P	N	
MODENA PARCHEGGI	MODENA	179.353	82,36%	2,70	1,07	1,11	0,82	10,66%	-18,32%	P	N	
PESARO PARCHEGGI SPA	PESARO	94.615	-3,80%	2,97	1,59	1,22	1,21	21,72%	21,37%	P	P	
SIENA PARCHEGGI SPA	SIENA	52.883	-46,23%	4,43	1,95	1,82	1,49	81,56%	48,85%	P	P	
AREZZO PARCHEGGI SRL	AREZZO	98.352	0,00%	6,00	3,00	2,46	2,29	145,90%	129,01%	P	P	
mediana della popolazione		98352								N	2	4
										P	8	7
										TOTALE	10	11
										P/T	80%	64%

Un miglior apprezzamento, visivo ed immediato, delle risultanze di confronto concorrenziale sopra rappresentate è riprodotto nei diagrammi che seguono, attraverso rappresentazioni in istogramma del costo medio ponderato dell'equivalente *tempo-sosta* di ATAM (il primo istogramma della serie) rispetto al corrispondente dato del campione.



Grafico 1 - confronto del costo medio di un tempo-sosta base per parcheggi stradali

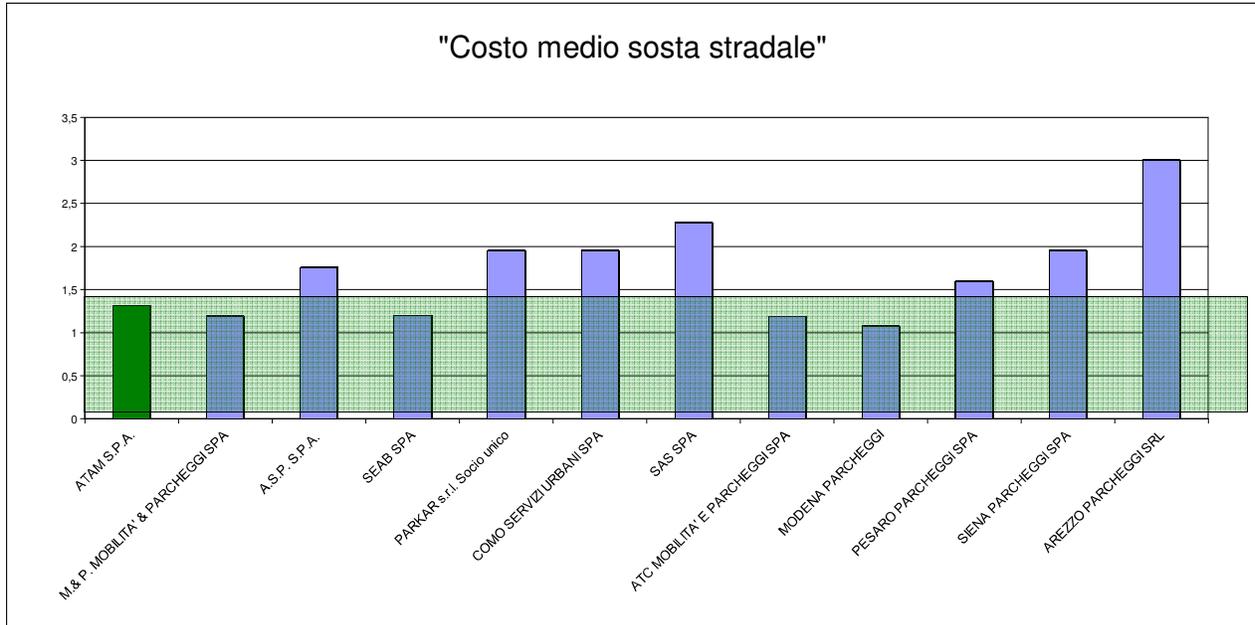
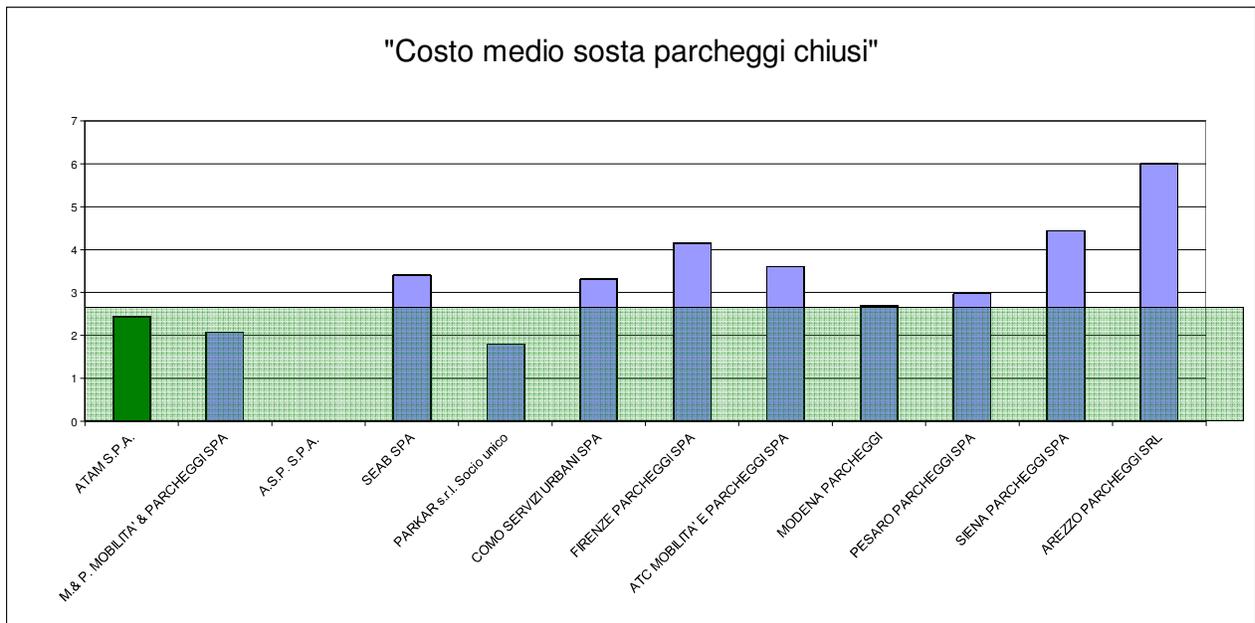


Grafico 2 confronto del costo medio di un tempo-sosta base per parcheggi chiusi





SEZIONE IV OBBLIGHI DI SERVIZIO SPECIFICI E COMPENSAZIONI ECONOMICHE

4.1 contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e universale

4.1.1. Definizioni

La definizione di servizio pubblico universale è tratta dal Libro Verde della Commissione del 21 maggio 2003 sui servizi di interesse generale:

3.1.1 Servizio universale

50. Il concetto di **servizio universale** fa riferimento ad una serie di requisiti di interesse generale che assicurano che taluni servizi siano messi a disposizione di tutti gli utenti e consumatori finali al livello qualitativo stabilito, a prescindere dall'ubicazione geografica dei medesimi e, tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, ad un prezzo accessibile. Tale concetto è stato sviluppato in particolare per alcune industrie di rete (ad esempio, le telecomunicazioni, l'elettricità e i servizi postali). Il concetto stabilisce il diritto di ogni cittadino di accedere a taluni servizi considerati essenziali e impone l'obbligo alle industrie di fornire un servizio definito a condizioni specificate, che includono fra l'altro una copertura territoriale totale. In un ambiente di mercato liberalizzato, un obbligo di servizio universale garantisce ad ognuno l'accesso al servizio ad un prezzo abbordabile e il mantenimento ed eventualmente il miglioramento della qualità dello stesso.

51. Il concetto di "servizio universale" è **dinamico**. Garantisce che i requisiti di interesse generale tengano conto degli sviluppi politici, sociali, economici e tecnologici e consente, ove necessario, di adeguare periodicamente tali requisiti all'evoluzione delle esigenze collettive dei cittadini.

52. Il concetto di "servizio universale" è anche **flessibile** e pienamente compatibile con il principio di sussidiarietà. Se i principi di base di un servizio universale sono definiti a livello comunitario, l'attuazione di tali principi può essere lasciata agli Stati membri, consentendo quindi di tener conto delle differenti tradizioni e delle specifiche circostanze nazionali o regionali. Inoltre, il concetto di servizio universale si può applicare a diverse strutture di mercato e può quindi essere utilizzato per regolamentare i servizi nelle diverse fasi di liberalizzazione e di apertura del mercato.

53. Negli ultimi vent'anni, il concetto di servizio universale è divenuto un pilastro portante della politica comunitaria sui servizi di interesse economico generale. Ha permesso di soddisfare le esigenze di interesse pubblico in molti ambiti, quali quelli dell'efficienza economica, del progresso tecnologico, della protezione ambientale, della trasparenza e della responsabilità, dei diritti dei consumatori e delle



misure specifiche sulla disabilità, l'età o l'istruzione. Il concetto di servizio universale ha anche contribuito a ridurre i livelli di disparità nelle condizioni e nelle opportunità di vita negli Stati membri.

In tale contesto il servizio di **GESTIONE DEI PARCHEGGI E DELLE AREE DI SOSTA COMUNALI A PAGAMENTO** nasce dalla necessità di rispondere all'elevata domanda di mobilità verso il centro cittadino nel quale sono localizzati numerosi poli attrattori, che non è gestibile lasciando i parcheggi disponibili secondo una logica di autoregolazione. La gestione degli spazi di sosta è dunque di vitale importanza per il buon funzionamento della mobilità urbana con l'obiettivo di garantire il diritto alla mobilità di tutti i cittadini.

4.1.2. Obblighi specifici del servizio "Gestione dei parcheggi e aree di sosta a pagamento"

Aree di sosta (parcheggi su strada):

- a. Realizzazione mediante segnaletica stradale (orizzontale e verticale) delle aree di sosta a pagamento istituite ai sensi dell'art.7 lett.f del Cd.S
- b. Manutenzione ordinaria e straordinaria della segnaletica stradale (orizzontale e verticale) pertinente alle aree di sosta affidate in gestione.
- c. Manutenzione straordinaria del manto stradale, sia esso in conglomerato bituminoso o in lastrico di pietra, compresi i marciapiedi e le eventuali bonifiche del sottofondo, su tutte le aree di sosta affidate in gestione.
- d. Riservare a particolari categorie di veicoli (es. polizia, mezzi di soccorso, carico/scarico, ecc.) gli stalli di sosta individuati dai competenti uffici comunali fatto salvo l'equilibrio economico del contratto.
- e. Il controllo della sosta con le procedure previste dalla Legge 15 maggio 1997 n. 127, art. 17 comma 132, e successive modificazioni, esclusa la procedura sanzionatoria amministrativa che rimane di competenza della Polizia Municipale.
- f. L'obbligo di mettere temporaneamente a disposizione dell'Amministrazione Comunale le aree concesse in gestione per lo svolgimento delle manifestazioni, fiere e mercati consolidatisi nel tempo, secondo il calendario appositamente predisposto dagli uffici competenti, da allegarsi al contratto di servizio.
- g. L'obbligo di mettere temporaneamente a disposizione dell'Amministrazione Comunale le aree concesse in gestione per svolgimento di eventi straordinari di pubblica utilità fatto salvo il diritto ad eventuali compensazioni a carico del bilancio pubblico per obblighi di servizio.



Parcheggi in struttura:

- h. Costruzione dei parcheggi interrati e/o sopraelevati nel rispetto della programmazione operata dall'ente con il piano delle opere pubbliche e sulla scorta della sostenibilità finanziaria documentata dal piano degli investimenti e dal connesso piano economico-finanziario, adottati dal Gestore e coordinati con il piano delle opere pubbliche dell'Ente;
- i. Manutenzione ordinaria e straordinaria dei parcheggi in struttura interrati e/o sopraelevati;
- j. Assumere gli obblighi di custodia negli appositi parcheggi, all'uopo eventualmente qualificati come «custoditi»;
- k. Il controllo della sosta con le procedure previste dallo specifico regolamento di esercizio, inclusa la rilevazione di irregolarità e/o mancati pagamenti ed il diritto del recupero coattivo delle somme non pagate nonché del risarcimento del danno e delle spese allo scopo sostenute.

Tutte le aree di sosta e parcheggi (in struttura e non):

- l. Sviluppo di smart solutions nel campo della monetica e del controllo della sosta (es: sensori di occupazione degli stalli, parcometri "intelligenti")
- m. La pulizia dei parcheggi in struttura e delle aree di sosta poste sulla superficie stradale per le quali l'accesso è regolato da apposite apparecchiature (parcheggi chiusi). Rientra tra gli obblighi imposti al gestore lo sgombrò della neve dai "parcheggi chiusi" qualora scoperti e realizzati sulla superficie stradale.
- n. riservare ai veicoli al servizio di persone invalide o/o portatrici di handicap, muniti di regolare contrassegno rilasciato dal Comune di residenza, almeno 2 posti gratuiti per ogni 100 posti auto e comunque 1 posto per ogni area di parcheggio (qualora il numero di stalli sia inferiore a 50).
- o. L'obbligo di applicare il sistema tariffario, compreso le eventuali agevolazioni, stabilite dall'Amministrazione Comunale con le modalità previste dall'art. 54, comma 1, del D. Lgs. 446/1997, il quale stabilisce che le «...le province e i comuni approvano le tariffe e i prezzi pubblici ai fini dell'approvazione del bilancio di previsione...» e l'art. 53, comma 16 della L. 388/2000 e s.m.i., il quale stabilisce che le tariffe dei servizi pubblici locali vanno approvate «...entro la data fissata da norme statali per la deliberazione del bilancio di previsione...»; l'art. 151 del D. Lgs. 267/2000, che fissa al 31 dicembre di ciascun anno il termine per l'approvazione del bilancio di previsione per l'anno successivo da parte degli enti locali, salvo le proroghe normativamente previste;
- p. Garantire l'accesso ai parcheggi negli orari stabiliti dall'Ente con propri atti amministrativi.
- q. Affiancano il vincolo tariffario numerose, specifiche e articolate previsioni contrattuali, riconducibili agli standard di qualità attesa.



4.1.3. Obblighi specifici relativi alle “attività e servizi accessori” al servizio principale

Il servizio di **GESTIONE DEI PARCHEGGI E DELLE AREE DI SOSTA COMUNALI A PAGAMENTO** si integra anche attraverso “attività e servizi accessori”, strumentali e collaterali, con il più ampio sistema della mobilità urbana, sulla scorta dei relativi piani adottati dall’Ente e delle esigenze di sostenibilità ambientale, e sicurezza stradale.

Tali servizi non si configurano come servizi essenziali, bensì come servizi complementari al servizio “principale”, che l’Amministrazione può decidere o meno di implementare.

In tale contesto, i concetti di universalità del servizio e dei relativi obblighi di servizi pubblici trovano difficile applicazione, se non nel solo dovere da parte del gestore di garantire uno standard minimo di servizi di qualità, nonché implementare un piano tariffario coerente con gli obiettivi che il servizio in trattazione persegue.

Si ritiene che l’affidamento di una pluralità di servizi possa ritenersi giustificata dai seguenti elementi:

- a. l’evidente complementarità tra i diversi servizi/attività e funzioni, che rende maggiormente gestibile la relazione, anche contrattuale, con il Comune di Arezzo che realizza le sue politiche di mobilità attraverso scelte combinate di incentivo/vincolo connesse con le operazioni di cui trattasi. La complessità della gestione delle politiche di mobilità, tese alla finalità strategica di ridurre l’utilizzo del mezzo privato nel centro cittadino, che risultano fra loro strettamente interrelate, rende necessario concentrare in un unico soggetto attività complesse e decisive per il funzionamento di molti servizi, tutte strettamente correlate con l’attività principale tanto che in alcuni casi risultano praticamente inscindibili.
- b. le economie di scala (diminuzione del costo aziendale medio unitario di produzione) e di gamma (beneficio in termini di riduzione di costi totali che l’azienda può ottenere se produce due determinati beni/servizi insieme anziché separatamente), che ne rendono conveniente l’affidamento simultaneo;

Costituiscono “**attività e servizi accessori**” al servizio principale quelli di seguito elencati:

Sistema “Infomobilità/Guida ai parcheggi”

È un sistema integrato, costituito cioè da un insieme di sottosistemi integrati tra loro e supervisionati da una unica centrale operativa:

- il sistema di indirizzamento ai posti liberi nei parcheggi;



- il sistema per la diffusione di informazioni legate alla mobilità;
- il sistema di monitoraggio e classificazione dei flussi di traffico.

I principali benefici attesi dal sistema complessivo sono:

- ottimizzare l'accessibilità al centro storico e la mobilità sia sulle principali direttrici di penetrazione urbana che nel nucleo centrale, limitando il traffico "parassita" indotto dalla ricerca casuale di parcheggio e, conseguentemente, contribuire alla riduzione dell'inquinamento atmosferico ed acustico;
- favorire un corretto utilizzo delle aree di sosta esistenti, aumentando al contempo i livelli occupazione dei parcheggi in struttura pubblici attualmente sottoutilizzati.
- fornire agli utenti automobilisti informazioni immediate ed efficaci inerenti la mobilità cittadina: condizioni di traffico, modifiche alla viabilità, ordinanze comunali, eventi straordinari, manifestazioni, indicazioni per raggiungere siti di interesse turistico, ecc.;
- creare un base di dati sul traffico, fruibile sia a livello locale che a livello regionale;

L'infrastruttura del sistema complessivo è costituita da: una centrale operativa realizzata presso la sede di ATAM, le relative postazioni client (2) dislocate presso gli uffici comunali e le apparecchiature installate su strada (centralina di rilievo ingressi/uscite dai parcheggi, gruppi di pannelli indicatori per l'indirizzamento ai posti liberi, pannelli a messaggio variabile, sezioni di rilievo e classificazione del traffico).

Gli obblighi connessi alla gestione del sistema sono:

- a. L'ampliamento del sistema, nel rispetto degli stralci funzionali progettati dall'ente coerentemente con il piano triennale delle opere pubbliche e sulla scorta della sostenibilità finanziaria documentata dal piano degli investimenti e dal connesso piano economico-finanziario, adottati dal Gestore;
- b. La manutenzione ordinaria e straordinaria di tutti gli apparati tecnologici;
- c. Il monitoraggio sul corretto funzionamento del sistema con particolare riferimento alla correttezza del dato relativo ai posti disponibili all'interno dei parcheggi e reso pubblico agli utenti attraverso i pannelli indicatori;
- d. Il monitoraggio sul corretto funzionamento del sistema di trasmissione dati al centro MIIC (Mobility Information Integration Center) della Regione Toscana.



Servizio di bike sharing denominato “ARbike”

Il servizio non prevede la concessione di esclusiva, rimanendo nella disponibilità del mercato locale l'erogazione di servizi analoghi (che in parte sono già offerti, si rileva infatti l'esistenza di noleggi di biciclette).

Il servizio attiene prevalentemente alla realizzazione dell'intermodalità tra l'utilizzo del mezzo privato e la bicicletta pubblica, mezzo ecologico adatto a brevi percorrenze quali quelle esistenti tra i parcheggi pubblici di cintura e il centro cittadino. Più in generale il servizio è utile alle politiche di promozione dell'uso della bicicletta e viene offerto al pubblico a tariffe amministrate.

Gli obblighi connessi alla gestione del sistema sono:

- a. L'ampliamento del sistema, nel rispetto degli stralci funzionali progettati dall'ente coerentemente con il piano triennale delle opere pubbliche e sulla scorta della sostenibilità finanziaria documentata dal piano degli investimenti e dal connesso piano economico-finanziario, adottati dal Gestore;
- b. La manutenzione ordinaria e straordinaria di tutti gli apparati tecnologici e del parco biciclette;
- c. Il monitoraggio del corretto ed efficiente funzionamento del sistema;
- d. La riscossione dei corrispettivi e di ogni altra forma di esazione tariffaria collegata alle attività gestite;
- e. L'abilitazione degli utenti all'accesso al servizio e la distribuzione delle apposite card con tecnologia contactless;

Servizio di car sharing elettrico (progetto Elettrocars)

Il servizio di car-sharing elettrico non prevede la concessione di esclusiva, restando alla libera iniziativa imprenditoriale la possibilità di istituire servizi simili, pur se non del tutto analoghi (es: car-sharing con auto tradizionali). Nel mercato locale esistono già servizi simili (quali ad esempio il noleggio di auto senza conducente – regolamentato dal DPR 481/01 – che in città è esercitato da numerose aziende in regime di libera concorrenza).

Nel caso in questione si tratta esclusivamente della gestione, a uso car-sharing, del parco macchine elettriche acquisito con finanziamento della Regione Toscana nell'ambito dei fondi “POR CREO FESR 2007-2013 – Linea 2.3b Attuazione di progetti per il miglioramento della qualità dell'aria in aree urbane”.



Il servizio sarà avviato in via sperimentale con lo scopo di realizzare l'intermodalità tra l'utilizzo del mezzo privato equipaggiato con i tradizionali motori a scoppio e l'auto elettrica pubblica, mezzo ecologico adatto alle percorrenze medie rilevabili statisticamente all'interno dell'area urbana di Arezzo. Più in generale il servizio è utile alle politiche di promozione dell'uso dell'auto o quadri ciclo elettrico e viene offerto al pubblico previo pagamento di una tariffa.

Gli obblighi connessi alla gestione del sistema sono:

- a. La manutenzione ordinaria dei veicoli elettrici allestiti con le apparecchiature necessarie all'utilizzo per il car-sharing.
- b. Ricarica dei veicoli elettrici
- c. La sostituzione delle batterie esauste
- d. L'acquisto e posa in opera degli apparati tecnologici connessi alla gestione del servizio;
- e. Il monitoraggio del corretto ed efficiente funzionamento del sistema;
- f. L'abilitazione degli utenti all'accesso al servizio;
- g. Gestione delle prenotazioni e call center
- h. La riscossione dei corrispettivi e di ogni altra forma di esazione tariffaria collegata alle attività gestite;
- i. La stipula dei contratti con le società operanti sul mercato per la fornitura di di energia elettrica.
- j. La stipula delle necessarie garanzie assicurative

Servizio di ricarica veicoli elettrici (progetto Elettropoints)

Il servizio di ricarica per i veicoli elettrici non prevede la concessione di esclusiva, restando alla libera iniziativa imprenditoriale la possibilità di istituire servizi simili.

Nel mercato locale esistono già servizi simili (quali ad esempio: colonnine di ricarica installate presso centri commerciali, distributori di carburante, etc.).

Nel caso in questione si tratta esclusivamente della gestione, di alcune colonnine per la ricarica dei veicoli elettrici acquistate e poste in opera dall'amministrazione comunale con finanziamento della Regione Toscana nell'ambito dei fondi "POR CREO FESR 2007-2013 – Linea 2.3b Attuazione di progetti per il miglioramento della qualità dell'aria in aree urbane".

Tutte le colonnine sono installate su suolo pubblico all'interno di parcheggi o aree di sosta a pagamento.



Il servizio sarà avviato in via sperimentale con lo scopo di fornire un servizio agli utilizzatori dei parcheggi in possesso di auto elettriche. Più in generale il servizio, coerentemente alle direttive della Commissione Europea recepite dalla normativa nazionale, è teso a promuovere l'utilizzo di veicoli elettrici la cui diffusione è anche frenata dalla mancanza di infrastrutture pubbliche di ricarica.

Le stesse stazioni di ricarica potranno essere utilizzate per la ricarica della flotta di veicoli elettrici di proprietà dell'amministrazione e adibiti al car-sharing.

Gli obblighi connessi alla gestione del sistema sono:

- a. La manutenzione ordinaria delle stazioni di ricarica.
- b. L'abilitazione degli utenti all'accesso al servizio
- c. La distribuzione delle smartcard contactless acquistate dall'amministrazione ;
- d. Il monitoraggio del corretto ed efficiente funzionamento del sistema;
- e. La riscossione dei corrispettivi e di ogni altra forma di esazione tariffaria collegata alle attività gestite;
- f. La stipula dei contratti con le società operanti sul mercato per la fornitura di di energia elettrica.



4.2 Indicazione delle compensazioni economiche previste a bilancio del Comune di Arezzo

4.2.1. Compensazioni economiche del servizio “Gestione dei parcheggi e aree di sosta a pagamento”

Per l'erogazione del servizio il Gestore applica le tariffe stabilite dal Comune di Arezzo. Le tariffe applicabili, sono determinate annualmente dal competente Organo dell'Ente, sulla scorta dell'ordinamento in vigore e previa acquisizione di una proposta documentata da parte del Gestore.

I corrispondenti ricavi garantiscono l'integrale copertura dei costi, compresi gli oneri di ammortamento tecnico-finanziario relativi agli investimenti.

In tema di compensazioni economiche (aiuti di Stato) è da osservare quanto segue: in data 20.11.2012, è stato approvato il Regolamento (UE) n. 360/2012 della Commissione del 25 Aprile 2012 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di importanza minore («de minimis) concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale;

quest'ultimo prevede tra l'altro che, all'art.2 (Aiuti “de minimis”):

- a) “Sono considerati non corrispondenti a tutti i criteri dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, e pertanto esenti dall'obbligo di notifica di cui all'articolo 108, paragrafo 3, del trattato, gli aiuti concessi alle imprese per la fornitura di servizi di interesse economico generale che rispettano le condizioni stabilite ai paragrafi da 2 a 8 del presente articolo.
- b) L'importo complessivo degli aiuti “de minimis” concessi a un'impresa che fornisce servizi di interesse economico generale non supera i 500 000 EUR nell'arco di tre esercizi finanziari”.

In relazione all'obbligo di cui al punto i) del paragrafo 4.1.2. “Costruzione dei parcheggi interrati e/o sopraelevati nel rispetto della programmazione operata dall'ente” spettano al gestore i cofinanziamenti ottenuti (o che otterrà in futuro) dall'Amministrazione Comunale per la realizzazione di parcheggi in struttura.

In particolare spettano ad ATAM s.p.a. le somme già previste nel bilancio Comunale pari a € **534.000,00** corrispondenti al residuo del cofinanziamento da corrispondersi all'Amministrazione Comunale da parte della Regione Toscana (Decreto Dirigenziale n.4178 13/08/2009) nell'ambito dello “Sviluppo e Completamento di Interventi previsti dai Piani Urbani della Mobilità” per la “Realizzazione



di un parcheggio multipiano in elevazione nell'area compresa tra via Duccio di Boninsegna e viale Mecenate".

La società ATAM s.p.a ente appaltante i lavori per la realizzazione del parcheggio riceverà le somme stanziata a bilancio secondo quanto stabilito dai rapporti convenzionali nell'arco di più esercizi finanziari. Le risorse, rientrano nei limiti "de minimis" sopra ricordati, ed in ogni modo non costituiscono aiuti di Stato.

4.2.2. Compensazioni economiche relative alle "attività e servizi accessori" al servizio principale

Non sono previste specifiche compensazione da parte dell'Ente affidante al gestore.

In quanto trattasi di "attività e servizi accessori", complementari al servizio "principale", gli stessi si intendono compensati sia con i ricavi da tariffa del servizio principale che con i ricavi da tariffa (ove prevista) realizzati con la gestione dei servizi accessori. Si precisa pertanto che le somme indicate al paragrafo precedente debbono intendersi in conto capitale e non quali compensazioni di parte corrente.

Il Gestore applica le tariffe stabilite dal Comune di Arezzo. Le tariffe applicabili, sono determinate annualmente dal competente Organo dell'Ente, sulla scorta dell'ordinamento in vigore e previa acquisizione di una proposta documentata da parte del Gestore .

In relazione all'obbligo di ampliare il "sistema di infomobilità", nel rispetto degli stralci funzionali progettati dall'ente coerentemente con il piano triennale delle opere pubbliche e sulla scorta della sostenibilità finanziaria documentata dal piano degli investimenti e dal connesso piano economico-finanziario, adottati dal Gestore, spettano al gestore i cofinanziamenti ottenuti (o che otterrà in futuro) dall'Amministrazione Comunale per l'ampliamento del sistema.

In particolare spettano ad ATAM s.p.a. le somme già previste nel bilancio Comunale pari a € **161.586,79** corrispondenti al cofinanziamento da corrispondersi all'Amministrazione Comunale da parte della Regione Toscana (Decreto Dirigenziale n.6362 28/12/2012) nell'ambito della Linea di intervento IV.4° del POR-CReO 2007/20013 per il progetto "Progetto Comunale Infomobilità Arezzo – secondo stralcio".

La società ATAM s.p.a in quanto soggetto attuatore e cofinanziatore riceverà le somme stanziata a bilancio secondo quanto stabilito dai rapporti convenzionali.



SEZIONE V CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

A seguito dell'analisi dianzi condotta, è dunque possibile argomentare che il modello gestionale *in house providing*, scelto dal Comune di Arezzo per la produzione ed erogazione - in forma esternalizzata - del servizio pubblico locale denominato «*gestione parcheggi ed aree di sosta a pagamento e servizi collaterali e complementari*», servizio a domanda individuale gestito tramite la propria società a totale capitale pubblico ATAM SpA, possiede le necessarie condizioni di **economicità** e di **convenienza comparativa**, rispetto ad analoghe realtà di un campione significativo di modelli gestionali maggiormente aperti alla concorrenza.

Quanto sopra in aderenza alle previsioni di cui all'art. 34, comma 20 del D.L. 179/2012 e s.m.i. ed ai corrispondenti principi costituzionali e comunitari di efficienza, efficacia ed economicità e di efficacia concorrenziale dell'opzione amministrativa e gestionale prescelta.

Ovviamente tutte le considerazioni sopra argomentate hanno fondamento su dati consuntivi, sebbene recenti; tali conclusioni dovranno, tuttavia, trovare opportuna validazione anche nei documenti programmatori sul servizio (piano industriale o *business plan* della gestione).