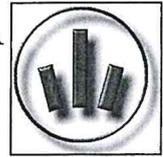




COMUNE DI FIORENZUOLA D'ARDA

(PROVINCIA DI PIACENZA)



Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per l' affidamento in house providing del servizio di gestione del sistema di sosta a pagamento comunale.

(ex Art. 34, comma 20, D.L. 18.10.2012 n. 179)

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	SERVIZIO DI GESTIONE DEL SISTEMA SOSTA A PAGAMENTO COMUNALE
Ente affidante	COMUNE DI FIORENZUOLA D'ARDA (PIACENZA)
Tipo di affidamento	CONTRATTO DI SERVIZIO
Modalità di affidamento	AFFIDAMENTO DIRETTO IN HOUSE PROVIDING A SOCIETA' PARTECIPATA
Durata del contratto	ANNI CINQUE
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	SERVIZIO GIA' ATTIVO MA IN SCADENZA
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	OGNI PARCHEGGIO A PAGAMENTO DEL TERRITORIO COMUNALE

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	RESPONSABILE SETTORE POLIZIA LOCALE DOTT.SSA CARLA RIGOLLI
Ente di riferimento	COMUNE DI FIORENZUOLA D'ARDA (PIACENZA)
Area/servizio	POLIZIA LOCALE
Telefono	0523 983341
Email	carla.rigolli@comune.fiorenzuola.pc.it
Data di redazione	21/10/2019

QUADRO DI CONTESTO

PREMESSA

La finalità della presente relazione è quella di ottemperare agli obblighi esplicativi prescritti dall'art. 34, c. 20 del D.L. 18 ottobre 2012, n. 17, con riferimento all'affidamento *in house* del servizio di gestione del sistema di sosta a pagamento comunale a Fiorenzuola Patrimonio srl, società di capitale interamente pubblico detenuto interamente dal Comune di Fiorenzuola d'Arda.

L'art. 34 c. 20 del D.L. n. 179/2012, dispone infatti che *“per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste”*.

La Relazione prevista dall'art. 34 del D.L.n. 179/2012 viene redatta ed approvata dall'Ente pubblico che affida il servizio, contestualmente alla scelta della forma di gestione del servizio pubblico prescelta tra i tre modelli consentiti dall'ordinamento comunitario (gara , in house, società mista).

Nel caso di scelta della forma di gestione in house, la Relazione deve dar conto anche dell'onere procedimentale imposto dall'art. 192 comma 2 del D. Lgs 50/2016, secondo il quale gli Enti affidanti *“effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta del soggetto in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, economicità e di qualità dei servizi, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche”*.

Con la presente relazione ci si propone di:

- a) dar conto delle ragioni che hanno indotto l'amministrazione precedente a preferire un modello di gestione del servizio rispetto a quelli offerti dall'ordinamento
- b) attestare la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento comunitario per l'affidamento in house;
- c) definire i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

La presente relazione si pone l'obiettivo di coniugare i contenuti delle norme che seguono con le determinazioni che il Comune di Fiorenzuola d'Arda intende assumere in ordine alle modalità di gestione del servizio pubblico locale di gestione del sistema di sosta a pagamento comunale.

SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Per quanto concerne il settore effettivo di applicazione dell'art. 34 comma 20 del D.L. n. 179/12, necessita prima di tutto spiegare la nozione di “**servizio pubblico locale a rilevanza economica**”.

L'art. 112, del Dlgs. n. 267/00 (Tuel), denominato “Servizi pubblici locali”, si limita a statuire che i “*servizi pubblici locali*” debbano avere “*per oggetto produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali*”.

La giurisprudenza ha affermato che il “servizio pubblico” è quello che permette al comune di conseguire fini sociali e di promuovere lo sviluppo economico civile della comunità locale ai sensi dell'art. 112, del Tuel, in quanto preordinato a soddisfare i bisogni della cittadinanza indifferenziata.

In merito al concetto di “*servizio pubblico locale*”, la giurisprudenza ha precisato quanto segue:

- nel *servizio pubblico locale* sono ricomprese quelle attività destinate a rendere un'utilità immediatamente percettibile ai singoli o all'utenza complessivamente considerata, che ne sopporta i costi direttamente mediante pagamento di apposita tariffa, all'interno di un rapporto trilaterale, con assunzione del rischio di impresa in carico al gestore;

- il *servizio pubblico locale* risulta fondato su alcuni elementi quali l'organizzazione dell'attività volta a soddisfare in modo diretto esigenze proprie di una platea indifferenziata di fruitori, l'imposizione a carico del gestore ad una serie di obblighi, tra i quali quelli di esercizio e tariffari, volti a uniformare l'espletamento dell'attività a regole di regolarità, capacità tecnico-professionale e qualità;

- il *servizio pubblico locale* poiché persegue scopi sociali e di sviluppo economico della comunità, è rivolto al soddisfacimento diretto di necessità collettive della stessa con effetto generalizzato sul suo assetto socio-economico; riguarda di conseguenza un'utenza indifferenziata, anche se sia fruibile individualmente, ed è sottoposto a obblighi di esercizio imposti dall'ente pubblico affinché gli scopi suddetti siano garantiti, inclusa la determinazione del corrispettivo in forma di tariffe (in questo senso, Sentenza del Consiglio di Stato Sezione VI, 22 novembre 2013, n. 5532).

Il D.L. n. 269/03, convertito nella legge n. 350/03, ha modificato gli art. 113 e 113-bis (di cui è stata dichiarata l'illegittimità incostituzionale con Sentenza della Corte Costituzionale n. 272/04) del Tuel, distinguendo fra “**servizi aventi rilevanza economica**” e “**servizi privi di tale rilevanza**”.

Anche in questo caso, la mancanza di una norma che ne individui espressamente la nozione precisa, impone di ricorrere alle definizioni che ne hanno dato la dottrina e la giurisprudenza.

In primo luogo, è necessario riferirsi al “Libro Verde sui servizi di interesse generale” presentato il 21 maggio 2003 dalla Commissione delle Comunità Europee, in cui si afferma che la distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non sarebbe possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura “non economica”.

Sia secondo la Corte di Giustizia europea (Sentenza 22 maggio 2003, Causa n. 18/01), sia secondo la Corte Costituzionale (Sentenza n. 272/04), è compito del Legislatore 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 all'eventuale finanziamento pubblico della stessa. La differenza fra tipologie di “servizi pubblici” attiene all'impatto che l'attività può avere sull'assetto della concorrenza ed ai suoi caratteri di redditività (Sentenza Tar Puglia, Bari 12 aprile 2006, n. 1318). Dunque, deve ritenersi **di rilevanza economica il servizio che si innesta in un settore per il quale**

esiste, quanto meno potenzialmente, una redditività e quindi una competizione sul mercato, ciò ancorché siano previste forme di finanziamento pubblico, più o meno ampie, dell'attività in questione.

La distinzione tra il carattere della rilevanza economica o meno del "servizio pubblico" non è dato né dalla natura dell'attività, né dal suo oggetto, **ma piuttosto dalla modalità di gestione che ne determina l'indice della sua economicità.**

Ai fini della qualificazione di un "servizio pubblico locale" sotto il profilo della rilevanza economica, non importa la valutazione fornita dalla P.A., ma occorre verificare in concreto se l'attività da espletare presenti o meno il connotato della redditività, anche solo in via potenziale (Sentenza Consiglio di Stato, Sezione V, 27 agosto 2009, n. 5097).

Alla luce di quanto sopra esposto, il servizio di gestione delle aree di sosta a pagamento su suolo pubblico può rientrare nell'alveo dei servizi pubblici a rilevanza economica in quanto trattasi servizio pubblico locale erogato a fronte di corrispettivo mediante tariffa, come peraltro pronunciato anche dall'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato ("AGCM") con propri pareri n. AS542, AS554; AS618; ASD642; AS681.

Si evidenzia, infatti, che detto servizio presenta le due seguenti fondamentali specialità della nozione di "rilevanza economica": a) che l'immissione del servizio possa avvenire in un mercato anche solo potenziale b) che l'esercizio dell'attività avvenga con metodo economico, nel senso che essa, considerata nella sua globalità, deve essere svolta in vista quantomeno della copertura, in un determinato periodo di tempo, dei costi mediante i ricavi (di qualsiasi natura questi siano, ivi compresi gli eventuali finanziamenti pubblici) (v. sentenza n.325/2010 della C. Cost.).

Normativa comunitaria sugli affidamenti dei servizi pubblici locali a rilevanza economica

Sulla base della normativa comunitaria, gli Enti Locali possono procedere ad affidare la gestione dei "servizi pubblici locali" attraverso:

- 1) **esternalizzazione a terzi** con espletamento di procedure ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi;
- 2) società **mista**, la cui selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto, in applicazione delle disposizioni inerenti il "*partenariato pubblico-privato*";
- 3) **gestione cosiddetta "in house"**, purché sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario, e vi sia l'assoggettamento ai vincoli disposti dalle vigenti normative.

Negli ultimi anni numerosi interventi normativi hanno investito la disciplina dei "*servizi pubblici locali a rilevanza economica*", che si sono sostanzialmente stabilizzati con la Sentenza Corte Costituzionale 20 Luglio 2012, n. 199, alla quale si è conformata la giurisprudenza successiva, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, del D.L. n. 138/11, come convertito con Legge n. 144/11, affermando che i "*servizi pubblici locali di rilevanza economica*" possono essere gestiti indifferentemente mediante il mercato (ossia individuando all'esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario) ovvero attraverso il c.d. "*partenariato pubblico privato*" (ossia per mezzo di una società mista e quindi con una "gara a doppio oggetto" per la scelta del socio e poi per la gestione del servizio), ovvero attraverso l'affidamento diretto "*in house*", senza previa gara, ad un soggetto che solo formalmente è diverso dall'ente, ma ne costituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo, ricorrendo in capo a quest'ultimo i requisiti della totale partecipazione pubblica, del controllo (sulla società affidataria) analogo (a quello che l'Ente affidante esercita sui propri servizi) e della realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della sua attività con l'Ente o gli Enti che la controllano.

L'affidamento diretto, "in house" - lungi dal configurarsi pertanto come un'ipotesi eccezionale e residuale di gestione dei *servizi pubblici locali* - costituisce invece una delle normali forme organizzative delle stesse, con la conseguenza che la decisione di un Ente in ordine alla concreta gestione dei *servizi pubblici locali*, ivi compresa quella di avvalersi dell'affidamento diretto "in house" (sempre che ne ricorrano tutti i requisiti così come sopra ricordati e delineatisi per effetto della normativa comunitaria e della relativa giurisprudenza), costituisce frutto di una scelta ampiamente discrezionale, che deve essere adeguatamente motivata circa le ragioni di fatto e di convenienza che la giustificano e che, come tale, sfugge al sindacato di legittimità del Giudice amministrativo, salvo che non sia manifestamente inficiata da illogicità, irragionevolezza, irrazionalità ed arbitrarietà ovvero non sia fondata su di un altrettanto macroscopico travisamento dei fatti (in questo senso, tra le tante, Sentenza Consiglio di Stato, Sezione V, 22 gennaio 2015, n. 257; Sentenza Consiglio di Stato, Sezione V, 10 settembre 2014, n. 4599).

Con la nozione di "in house providing" si indica una forma di delegazione interorganica, con cui una persona giuridica di diritto privato o pubblico agisce come un organo dell'Amministrazione comunale (Consiglio di Stato, Sentenza n. 5781/08), in presenza della quale è ammessa la deroga all'applicazione del principio del metodo competitivo per l'affidamento di lavori, forniture e servizi.

Le condizioni idonee a determinare la "delegazione interorganica" sono:

a) **partecipazione pubblica totalitaria** dovendo escludersi la partecipazione, anche minoritaria, di un'impresa privata al capitale di una società in house (Sentenza della Corte di Giustizia Europea 11 gennaio 2005, causa C-26/03, Stadt Halle c. TREA Leuna);

b) "controllo analogo";

c) **destinazione prevalente dell'attività a favore dell'Ente affidante** (requisiti previsti dall'ordinamento europeo necessari a legittimare gli affidamenti "in house", riepilogati con Sentenza Corte Costituzionale n. 439/08).

Rispetto a quanto sopra, conseguono i seguenti principi fondamentali:

- l'affidamento diretto di un 'servizio pubblico e consentito allorché l'Ente pubblico decida di affidare la gestione del servizio al di fuori del sistema della gara, avvalendosi di una società esterna (ossia soggettivamente separata) che presenti caratteristiche tali da poterla qualificare come una 'derivazione', o una 'longa manus', dell'Ente stesso;

- in questa prospettiva, l'espressione 'in house' indica una gestione in qualche modo riconducibile allo stesso Ente affidante o alle sue articolazioni; pertanto, si è in presenza di un modello di organizzazione interno, qualificabile in termini di delegazione 'interorganica' (ex plurimis, Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, n. 1/2008).

Relativamente al "controllo analogo", la giurisprudenza oramai consolidata, rifacendosi alle disposizioni europee, ha stabilito gli indici identificativi della sua sussistenza, da utilizzare per verificare, ai fini della legittimità degli affidamenti diretti a società interamente pubbliche che svolgono la parte prevalente della propria attività nei confronti delle P.A. contro aprile 2007, n. 1514; Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria n. 1/08; Corte Costituzionale, Sentenza n. 439/08). L'indagine deve necessariamente investire le clausole e le prerogative affidatarie. In particolare, esse devono tradursi: in una penetrante azione propulsiva o propositiva sulle linee strategiche ed operative della società (con la determinazione degli Ordini del giorno degli Organi sociali, l'indicazione dei Dirigenti da nominare e l'elaborazione di direttive sulla politica aziendale);

- nella previsione, a favore dell'Ente pubblico, di strumenti di controllo più intensi di quelli riconosciuti dal diritto societario alla maggioranza assembleare;

- in incisivi poteri di veto suscettibili di inibire iniziative o decisioni che si pongano in contrasto con i propri interessi;

- nell'esercizio, da parte del Consiglio di amministrazione, di poteri di controllo, indirizzo (a vantaggio di quelli in capo ai soci) e di gestione (sempre più in capo alle strutture interne anche per il crescente carico di regole pubblicistiche che devono essere seguite con particolari competenze) più ridotti di quelli previsti dal Codice civile, in quanto soggetto a direttive vincolanti da parte dell'Amministrazione.

Alla luce di quanto sopra, viene in rilievo che, nell'ambito dei modelli di gestione dei "servizi pubblici locali" e dei "servizi strumentali", l'istituto dell'affidamento diretto è ammissibile solo nel rispetto rigoroso di alcune condizioni che sono state individuate, prima dalla giurisprudenza comunitaria ed elaborate poi anche da quella nazionale.

Normativa nazionale su gli affidamenti di servizi pubblici locali a rilevanza economica

Le Direttive 26 febbraio 2014 nn. 24/2014/Ue e 23/2014/Ue (rispettivamente "sugli appalti" e "sull'aggiudicazione dei contratti di concessione") sono state pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale dell'Ue, il 28 marzo 2014 e sono entrate in vigore il 17 aprile 2014. Gli Stati membri erano tenuti a recepirle entro il termine del 17 aprile 2016.

Il nostro ordinamento le ha recepite con il nuovo "Codice degli Appalti" (Dlgs. n. 50/16), pubblicato in G.U. il 19 aprile 2016 ed in vigore dallo stesso giorno. L'art. 5 del Dlgs. n. 50/16 prevede che l'affidamento diretto sia possibile al ricorrere delle seguenti condizioni:

"a) l'Amministrazione aggiudicatrice o l'Ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; ai sensi del comma 2 dell'art. 5 sussiste "controllo analogo" qualora l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore eserciti sulla persona giuridica affidataria "in house" un'influenza determinante, sia sugli obiettivi strategici, che sulle decisioni significative;

b) oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi; ai sensi del comma 7, per determinare tale percentuale, deve essere fatto riferimento, di norma, al fatturato totale medio per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione;

c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata".

Tutti e tre i suddetti requisiti, già più volte affermati dalla giurisprudenza comunitaria, trovano quindi espressa previsione in una specifica norma di diritto interno.

I commi 4 e 5 del nuovo Codice dei contratti pubblici prevedono che il controllo analogo sussista anche quando le amministrazioni aggiudicatrici esercitino tale controllo in forma congiunta.

Secondo il nuovo Codice dei contratti pubblici si ha "controllo congiunto" quando vengono soddisfatte contemporaneamente le seguenti condizioni:

a) gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti;

b) tali amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica;

c) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici prevede, all'art. 192, l'istituzione presso l'ANAC, anche al fine di garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza nei contratti pubblici, l'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house di cui all'articolo 5. L'iscrizione nell'elenco avviene a domanda, dopo che sia stata riscontrata l'esistenza dei requisiti, secondo le modalità e i criteri che l'autorità definisce con proprio atto. La domanda di iscrizione consente alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori sotto la propria responsabilità, di effettuare affidamenti diretti dei contratti all'ente strumentale.

Lo stesso articolo 192 stabilisce che, ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Da ultimo in materia di affidamento in house rilevano le disposizioni contenute nel Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica, adottato con D. Lgs. 175/2016.

Il c.d. Decreto Partecipate definisce innanzitutto le società in house come società sulle quali un'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto (art. 2, comma 1, lett. o).

La nozione di controllo analogo congiunto è definita mediante rinvio all'art. 5, comma 5, del D. Lgs. 50/2016.

L'art. 4 comma 4 indica poi le attività, rispondenti ad un interesse pubblico, che possono essere svolte dalle società in house: produzione di un servizio di interesse generale; progettazione e realizzazione di un'opera pubblica, nelle forme dell'art. 193 del Codice dei Contratti; autoproduzione di beni e servizi strumentali; servizi di committenza.

In tutti i casi, la disposizione prescrive che tali società operino in via prevalente con gli enti costituenti, partecipanti o affidanti.

Infine, l'art. 16, interamente dedicato alle società in house, ribadisce che le società domestiche ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni condizione che non vi sia partecipazione di capitali privati, salva la deroga già prevista nel D.Lgs. 50/2016 (sicché la partecipazione di capitali privati prescritta da norme di legge, che non implichi controllo o potere di veto né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società, è fenomeno compatibile con l'in house providing).

La disposizione precisa poi le modalità attraverso le quali può realizzarsi l'assetto organizzativo rappresentato dal c.d. controllo analogo (art. 16 comma 2). A tale fine, è ammessa sia la previsione di deroghe alle disposizioni dell'art. 2380 bis Codice Civile (norma che attribuisce agli amministratori la gestione generale ed esclusiva dell'impresa), sia (anche) la sottoscrizione di patti parasociali, anche di durata superiore a cinque anni.

Per quanto riguarda il requisito dell'attività prevalente, il comma 3 dell'art. 16 prescrive che gli statuti delle società in house debbano prevedere che oltre l'80% del fatturato sia effettuato nello svolgimento di compiti affidati dagli enti pubblici soci e che la produzione ulteriore sia consentita solo a condizione che permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società. La norma precisa che il superamento del predetto limite costituisce grave irregolarità sanabile con le modalità di cui ai commi 5 e 6.

SEZIONE B

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO UNIVERSALE

B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Il servizio di gestione del sistema di sosta a pagamento comunale dovrà essere comprensivo di tutte le attività legate alla fornitura agli utenti finali del servizio medesimo: gestione della conduzione, vigilanza, manutenzione e all'occorrenza sostituzione delle strutture e di tutti i sistemi tecnologici connessi al servizio, comprese le apparecchiature di esazione delle tariffe della sosta (parcometri, con sostituzione dei componenti guasti, carta, pile ecc.), approvvigionamento e distribuzione delle tessere di pagamento e/o di ogni altro sistema di pagamento attivato, svuotamento periodico dei parcometri, riscossione di tutte le somme incassate. Tale servizio comprende altresì la realizzazione della segnaletica verticale e orizzontale e relativa manutenzione ordinaria, nonché la fornitura di personale di sorveglianza per l'accertamento delle violazioni.

B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Il Servizio pubblico può essere definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato, mentre il servizio universale può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile. Relativamente alla materia dei servizi pubblici locali si può concludere che le due nozioni innanzi citate rappresentano, nella sostanza, le due facce di una stessa medaglia, in quanto laddove si parla di "servizio pubblico" tout court l'attenzione si focalizza verso il soggetto pubblico che deve esplicitare (direttamente ovvero indirettamente mediante la concessione ad imprese pubbliche, miste o private) l'attività di interesse generale, mentre invece laddove si parla di "servizio universale" l'attenzione si focalizza verso gli utenti finali di tale servizio pubblico e, più precisamente, verso le condizioni di accessibilità, di fruibilità e di qualità del servizio medesimo. Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico, può affermarsi che la ratio degli stessi va ricercata nella necessità di garantire l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e l'interesse generale, garantendo che i servizi di interesse economico generale siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti (universalità), a tariffe uniformi e a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità) oltre alla trasparenza ed al carattere economicamente accessibile del servizio. L'ente deve intervenire laddove, per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità ed ad un prezzo abbordabile, si rendano necessarie adeguate compensazioni economiche (e quindi integrative della tariffa) al fine di rendere appetibile l'esecuzione di un servizio che, senza tali condizioni, non risulterebbe contendibile per il mercato.

In tale ottica sono dichiarate ammissibili le eccezioni alle regole del mercato necessarie per garantire l'equilibrio economico del servizio, secondo il peso relativo delle attività redditizie e quello delle attività che non lo sono, nel rispetto comunque del principio di proporzionalità. La regolamentazione dei prezzi deve, tuttavia, essere equilibrata, nel senso che non deve ostacolare l'apertura del mercato, né creare discriminazioni fra i fornitori, né aggravare le distorsioni della concorrenza. Di conseguenza, l'intervento deve essere proporzionale allo scopo perseguito, il che presuppone, conformemente alla giurisprudenza, che non deve andare al di là di quanto indispensabile per raggiungere il relativo obiettivo di "interesse

economico generale”.

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

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

Nel caso in cui si sia in presenza di un affidamento diretto all'impresa incaricata dell'esecuzione di obblighi di servizio pubblico, la compensazione deve essere determinata sulla base di un'analisi dei costi in cui l'impresa media, gestita in modo efficiente ed adeguatamente dotata di sufficienti mezzi al fine di soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, sarebbe incorsa per adempiere tale obblighi, tenendo conto degli introiti ad essi attinenti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi. Nel caso che ci riguarda, in merito agli obblighi di servizio pubblico va precisato che, essendo le aree su cui sono e saranno individuati i parcheggi un bene demaniale la cui gestione comporta lo svolgimento di specifiche attività di gestione e controllo, si è provveduto ad inserire nel contratto di servizio tutta una serie di obblighi ai quali il concessionario dovrà necessariamente uniformarsi.

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

Il ruolo di controllo, in capo al socio unico, consente al Comune di Fiorenzuola d'Arda di richiedere alla Fiorenzuola Patrimonio srl prestazioni quantitativamente e qualitativamente adeguate, avendo il Comune titolo a formulare puntuali e dettagliate direttive in ambito gestionale ed operativo. In merito alle compensazioni economiche, è stata effettuata una verifica dell'assenza di meccanismi di sovra compensazione, alla luce della quale si può con certezza affermare che non sussiste aiuto economico alcuno da parte dell'Ente affidante e che la società Fiorenzuola Patrimonio srl si trova ad operare in condizioni economiche di equilibrio gestionale-finanziario.

SEZIONE C

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

Occorre premettere che in data 28.03.2006, in esecuzione di apposita deliberazione consiliare, si costituiva la Società Fiorenzuola Patrimonio srl, Società unipersonale che, come testualmente riportato all'art. 2 dell'atto costitutivo, ha ad oggetto “ la gestione del patrimonio del Comune di Fiorenzuola d'Arda, come da conferimenti comunali e ulteriori successive acquisizioni anche mediante mezzi propri. ... omissis ... ”. Inoltre “ La società può svolgere ogni ulteriore servizio affidato dal Comune, con particolare riferimento ai servizi connessi ai cespiti conferiti. ” L'impianto normativo di settore, completamente rivisto a seguito dell'entrata in vigore del D.lgs.vo n.175/2016, attuativo della legge delega n.124/2015, recante “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”, integrato con le disposizioni correttive recate dal D.Lgs.vo 16 giugno 2017, n.100, ha imposto l'adeguamento degli statuti alle disposizioni del medesimo decreto entro il 31 luglio 2017, adeguamenti puntualmente adottati dall'Ente con relativa Deliberazione di C.C. n. 45 del 25.07.2017. A seguito degli stessi, ravvisata la necessità di apportare ulteriori modifiche statutarie riguardanti l'oggetto sociale, in modo da rendere evidente l'integrazione della fattispecie dell'affidamento *in*

house con la disciplina delle società a partecipazione pubblica e con ampliamento delle attività che potranno essere svolte dalla società, l'art. 2 risulta così modificato:

“omissis...La società svolge inoltre ogni attività connessa alla distribuzione gas nonché qualsiasi attività di manutenzione e gestione tecnica delle infrastrutture energetiche, come ad esempio:

a) pianificazione territoriale e valorizzazione delle reti infrastrutturali e degli impianti relativi;

b) sviluppo di reti ed impianti di distribuzione

c) manutenzione ordinaria e straordinaria delle reti, delle cabine REMI, di secondo salto e di zona, realizzazione di nuovi allacciamenti, estensione della rete;

d) modulazione dei flussi di gas a media e bassa pressione;

e) informazione sull'utilizzo corretto degli impianti civili, sulla loro manutenzione periodica nonché in materia di risparmio energetico;

f) realizzazione interventi per conto terzi;

g) attività di engineering, di progettazione e programmazione di interventi nel settore gas, anche utilizzando nuove tecnologie.

La Società, in conformità alla legislazione vigente, potrà svolgere le attività relative all'asset management e tutte le operazioni e/o attività a ciò connesse e/o strumentali.

In particolare la Società potrà svolgere le attività di:

- costruzione, manutenzione e gestione della rete di illuminazione pubblica;
- gestione del servizio luci votive cimiteriali;
- realizzazione e gestione di impianti tecnologici per l'espletamento dei servizi di gas, luce e calore;
- manutenzione verde;
- manutenzione strade comunali;
- gestione eventi;
- gestione impianti sportivi;
- gestione del servizio del sistema di sosta a pagamento comunale;
- gestione Casetta dell'acqua.

La Società può procedere alla progettazione e alla costruzione di opere ed impianti utili allo svolgimento dei servizi e delle attività sopra indicati e può curarne la manutenzione ordinaria e straordinaria.

La società può svolgere ogni ulteriore servizio affidato dal Comune, con riferimento ai servizi connessi *sia* ai cespiti conferiti *che alla gestione del patrimonio dell'Ente.... omissis...*”.

In ottemperanza al dettato normativo di cui all'art. 192 comma 1 del D.lgs n.50/2016 e s.m., questo Comune ha inoltrato domanda di iscrizione all'Albo delle Amministrazioni aggiudicatrici e degli Enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti della propria società in *house*, in data 18.09.2018, prot. Anac n.0076862.

Ad oggi la suddetta domanda non è stata ancora istruita ma, nelle more della conclusione del procedimento istruttorio, la domanda di iscrizione consente all'Amministrazione, sotto la propria responsabilità, di effettuare affidamenti diretti di contratti all'Ente strumentale, così come ribadito al punto 5.3 delle Linee Guida n.7.

Allo stato attuale la società Fiorenzuola Patrimonio s.r.l. gestisce in house providing, come da contratto di servizio n. 1187 del 27.11.2014, il sistema di sosta a pagamento comunale, in esecuzione della Deliberazione di C.C. n. 45 del 27.10.2014, il servizio "Casetta dell'Acqua", in esecuzione della Deliberazione di C.C. n. 35 del 13.06.2017 ed il servizio "Luci Votive", in esecuzione della Deliberazione di C.C. n. 19 del 18.03.2006.

Quanto al servizio di gestione sistema sosta a pagamento, essendo stata prevista in sede di primo conferimento la durata di cinque anni decorrenti dall'01.01.2015, si rende ora necessario intraprendere l'iter di una nuova concessione, avendo quella in essere scadenza 31.12.2019 e non ricorrendo casi eccezionali che possano giustificare una proroga ai sensi dell'articolo sopra richiamato, al fine di garantire continuità alla gestione del servizio secondo le ordinarie procedure di legge.

La presente relazione intende quindi illustrare le motivazioni di un nuovo affidamento in concessione alla società Fiorenzuola Patrimonio s.r.l., a totale partecipazione comunale, del servizio di gestione del sistema di sosta a pagamento comunale.

In tale quadro giuridico il Comune di Fiorenzuola d'Arda può pertanto procedere all'affidamento di servizi di interesse economico generale "*in house providing*", sussistendo i tre requisiti previsti dalla giurisprudenza europea:

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

Risulta inoltre motivato, ai sensi dell'art. 192 c. 2 del D. Lgs. n. 50/2016, il mancato ricorso al mercato, anche alla luce dei seguenti aspetti che si traducono in benefici per la collettività, con riferimento agli obiettivi di efficienza, economicità e qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse: azzeramento di tempi e costi inerenti sostituzioni di attrezzature impiegate (già effettuate in toto dalla società), azzeramento di tempi e costi per eventuali procedure di selezione del personale addetto al controllo della sosta e relativo corso di formazione (la società dispone di personale utilizzato già formato), risparmio in ordine a sostituzione di programmi informatici di invio telematico delle infrazioni, relativi interfaccia con programmi di gestione sanzioni in uso e relativi oneri di assistenza e manutenzione).

E' stata inoltre effettuata una preventiva valutazione sulla congruità economica dell'affidamento, avuto riguardo all'oggetto ed al valore della prestazione, nonché dei benefici ricadenti sulla collettività, anche per motivi di economicità e di qualità del servizio.

L'adeguata informazione alla comunità di riferimento, viene infine garantita infine dal rispetto della previsione di specificare in una apposita relazione, da pubblicare sul sito *internet*, le ragioni della scelta compiuta e la sussistenza delle condizioni richieste dall'ordinamento europeo.

La società Fiorenzuola Patrimonio s.r.l.

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

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

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

Sulla base di tali considerazioni, è volontà dell'Amministrazione Comunale affidare nuovamente in concessione alla suddetta Società il servizio di gestione della sosta a pagamento comunale, nonché tutte le attività connesse al servizio per la durata di anni cinque a far data dal 1° gennaio 2020.

SEZIONE D

MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

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

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

La gestione dei parcheggi attuata da Fiorenzuola Patrimonio srl nel corso degli ultimi 5 anni ha prodotto risultati più che soddisfacenti in termini qualitativi e di incasso, evidenziando una crescita complessiva dei dati numerici del servizio, secondo una gestione precisa, ordinata e dinamica, tanto nei confronti dell'utenza che dell'ufficio comunale di riferimento, improntata in quest'ultimo caso ad ottimi rapporti di collaborazione reciproca. Possono dirsi raggiunti gli obiettivi originariamente individuati dall'amministrazione comunale, in sede di conferimento del servizio, in quanto risultano assicurati:

- a) il potenziamento dei parcheggi pubblici con sosta regolamentata;
- b) il maggiore controllo delle aree soggette alla sosta a pagamento con l'irrogazione delle relative sanzioni per i trasgressori;
- c) il rinnovamento totale delle attrezzature;
- d) la manutenzione della segnaletica verticale e orizzontale;
- e) l'informatizzazione spinta del servizio, con conseguente miglioramento della fruibilità;
- f) la facilitazione e l'aumento dei sistemi di pagamento;
- g) l'aumento dell'informazione all'utenza.

Si considera inoltre appropriata la scelta anche sotto il profilo del vantaggio economico, poiché la valutazione economico organizzativa del servizio è effettuata sulla base del consolidato storico e dei presunti costi, inoltre un'eventuale gara implicherebbe il calcolo a base di appalto di una percentuale a titolo di utile d'impresa, mentre la società pubblica *in house* non ha obbligo di utile, ma solo di pareggio di bilancio. Sono inoltre già stati evidenziati, ex art. 192 c. 2 del D. Lgs. n. 50/2016, gli ulteriori vantaggi di tale affidamento.

Dalle riflessioni esposte ci sembra emerga con chiarezza la necessità di continuare a mantenere in una struttura direttamente controllata dal Comune la gestione del sistema sosta a pagamento.

Fiorenzuola d'Arda, 21.10.2019

Il Funzionario Responsabile del Settore Polizia Locale

