



COMUNE DI **FONTANAFREDDA (PN)**

**Relazione illustrativa delle ragioni e
della sussistenza dei requisiti previsti
per la forma di affidamento prescelta**

(Art.34, c 20-21 D.L. 18 ottobre 2012 n. 179)

Approvata con Deliberazione del Consiglio comunale n. 64 del 23.11.2022

SOMMARIO

INFORMAZIONI DI SINTESI	3
PREMESSA	4
SEZIONE A. NORMATIVA DI RIFERIMENTO	5
A1. L'OGGETTO SOCIALE DI GSM.....	5
A2. LA NORMATIVA IN MATERIA DI SERVIZI PUBBLICI	7
A3. LA NORMATIVA DI SETTORE.....	10
SEZIONE B. CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE	11
B1. CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO.....	12
B2. OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE.....	13
B3. ASSENZA DI COMPENSAZIONI	14
SEZIONE C. MODALITA' DI AFFIDAMENTO PRESCELTA.....	16
C1. LE POSSIBILI FORME DI GESTIONE	16
C2. ANALISI SULLE FORME DI GESTIONE	16
C3. IL RISPETTO DEI REQUISITI DELL' IN HOUSE.....	16
SEZIONE D. MOTIVAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DELLA SCELTA	23
D1. LA CONGRUITA' ECONOMICA DEL SERVIZIO	23
CONSIDERAZIONI FINALI	27

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	<p>a) Servizio di gestione delle Pubbliche Affissioni; riscossione canone unico patrimoniale pubblicitario e occupazione del suolo; autorizzazione o esposizione pubblicitaria, comprensivo di:</p> <ul style="list-style-type: none"> – accertamento, liquidazione e riscossione; – quantificazione degli importi dovuti dai contribuenti ivi compresa l'emissione consegna della bollettazione, nonché riscossione; – progettazione, realizzazione, installazione, manutenzione e gestione degli impianti pubblicitari di proprietà del Comune di Fontanafredda fatto salvo il divieto di commercializzazione della pubblicità; – predisposizione e gestione del piano degli impianti pubblicitari; – piegatura, affissione e deaffissione dei manifesti negli spazi di pubblico servizio.
Ente affidante	Comune di FONTANAFREDDA (PN)
Tipo di affidamento	Contratto di servizio
Modalità di affidamento	In house
Durata del contratto	01.01.2023 – 31.12.2027
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	La relazione riguarda un nuovo affidamento (ex art. 34 comma 20 del D.L.179/2012).
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Comune di FONTANAFREDDA (PN)

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Dott.ssa Toneguzzo Barbara
Ente di riferimento	Comune di FONTANAFREDDA (PN)
Area/servizio	Area 1 Amministrativo - Finanziaria
Telefono	0434 567609
Email	ragioneria@comune.fontanafredda.pn.it
Data di redazione	

PREMESSA

Il presente documento è stato redatto sulla scorta dello schema tipo che il Ministero per lo Sviluppo Economico ha predisposto ai sensi del D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21, che gli enti affidanti servizi pubblici locali di rilevanza economica sono tenuti preventivamente a redigere al fine di:

- giustificare le ragioni della scelta in merito alla modalità di affidamento;
- dimostrare la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per quella specifica forma di affidamento;
- specificare gli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le corrispondenti compensazioni economiche, se previste.

In ottemperanza al decreto legge 23 dicembre 2013 n. 145, art. 13 comma 25-bis, coordinato con la legge 9 del 21 febbraio 2014, la relazione dovrà essere inviata all'Osservatorio per i Servizi Pubblici Locali istituito presso il Ministero per lo Sviluppo Economico (osservatorio.spl@pec.sviluppoeconomico.gov.it.)

Il comune di Fontanafredda, coerentemente con i principi normativi che indirizzano all'aggregazione dei soggetti gestori dei SPL a rilevanza economica (linea tendenziale tutt'ora pienamente vigente), intende attivare, a far data dal perfezionamento della procedura e della stipula degli atti necessari, i servizi delle pubbliche affissioni nonché della gestione e riscossione del canone unico patrimoniale pubblicitario e di occupazione del suolo a mezzo della propria società "Gestione Servizi Mobilità spa" (di seguito "GSM"), con sede a Pordenone, con la formula dell'"in house providing", al fine di garantire continuità, economicità, efficienza ed efficacia nell'espletamento dei servizi stessi, previa approvazione da parte degli Enti locali di riferimento.

L'affidamento alla società GSM dei servizi sopra descritti trovano le loro motivazioni principali nel percorso che ha condotto la società alla sua riconfigurazione quale gestore globale dei servizi, nel modello di governance e di esercizio del controllo analogo adattati dai Comuni soci.

Tali affidamenti presentano tutti i caratteri di congruità economica richiesti dalla vigente normativa.

Per attivare i servizi, il comune di Fontanafredda ha già approvato e sottoscritto la *"convenzione per la gestione associata e coordinata di servizi pubblici locali per l'esercizio sulla società di gestione di un controllo analogo a quello esercitato sui servizi comunali"*, già sottoscritta da tutti i comuni soci affidatari dei servizi, ai sensi dell'art. 30 del decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000.

L'obiettivo degli affidamenti dei servizi sopra citati alla "GSM spa" è quello di conseguire una massa critica superiore, che permetta di realizzare rilevanti sinergie ed economie di scopo e di scala, nonché una generale elevazione dei servizi erogati al fine di ottenere, più in generale, migliori risultati sotto il profilo dell'efficienza, efficacia e della qualità dei servizi.

GSM è stata costituita con atto di rep. n. 33204, raccolta n. 8691 del 12 aprile 2002 del notaio dott. Gaspare Gerardi; conseguentemente è stato sottoscritto lo statuto societario che, con successive deliberazioni consiliari adottate dai vari soci pubblici per le motivazioni in essa indicate, è stato modificato per adeguarlo alle norme intervenute ed alle necessità operative.

Il suo capitale sociale, a seguito delle recenti decisioni dell'Assemblea dei Soci, è fissato in euro 300.000,00 ed è suddiviso in numero 3.000 azioni ordinarie del valore nominale di euro 100,00 cadauna.

SEZIONE A. NORMATIVA DI RIFERIMENTO

In questa sezione si intende illustrare il contesto normativo in cui si inquadrano i specifici servizi pubblici oggetto dell'affidamento richiamando sinteticamente le norme pertinenti.

Per far questo, si ritiene di sviluppare l'illustrazione nei seguenti punti:

1. l'oggetto sociale di GSM;
2. la normativa in materia di servizi pubblici applicabile al caso in oggetto;
3. la normativa di settore.

A1. L'OGGETTO SOCIALE DI GSM

Si ritiene opportuno evidenziare in questa sezione l'oggetto sociale di GSM, con particolare riferimento ai servizi che qui si rilevano, così come emerge nel punto "g" dello Statuto di seguito evidenziato.

L'oggetto sociale di GSM prevede, così come disposto dall'art. 4 dello statuto, lo svolgimento delle seguenti attività:

ARTICOLO 4 - Oggetto sociale

*"La società ha per oggetto **la gestione globale dei servizi per la mobilità** prodotti ed erogati a favore delle comunità locali degli enti soci e affidanti, intese come aggregati di cittadini, operatori economici ed altri soggetti afferenti al territorio, con particolare riferimento ai seguenti:*

a) servizi relativi allo sviluppo della mobilità urbana:

a.1) l'analisi e la soluzione delle problematiche inerenti la mobilità, la gestione delle aree di sosta, la realizzazione, la costruzione la manutenzione e l'ampliamento di parcheggi di ogni tipo, compresi i parcheggi per biciclette e ciclomotori, con annessi impianti, opere di accesso e tecnologie di informazione;

b) servizi relativi alla gestione dei parcheggi e delle aree di sosta:

b.1) l'assunzione di qualsiasi iniziativa nel campo della progettazione, costruzione e gestione di autorimesse, autosilos, parcheggi ed altre aree pubbliche o private attrezzate a parcheggio e relativi impianti, opere e tecnologie annessi;

b.2) la gestione della sosta a raso ed in struttura su aree, strade e piazze sia pubbliche che private, con o senza custodia, a mezzo di parcometri o altri strumenti di esazione della sosta;

b.3) l'esercizio del controllo delle soste dei veicoli, il servizio di rimozione e di custodia dei veicoli, la gestione e manutenzione dei parcheggi in genere e delle aree attrezzate a parcheggio, lo studio, la progettazione, l'installazione, la realizzazione, la gestione e la manutenzione di sistemi per la regolamentazione ed il pagamento della sosta, compresi i parcometri ed i sistemi di accesso controllati, lo sviluppo e la gestione di strumenti e tecnologie inerenti i mezzi e le modalità di pagamento;

b.4) la gestione dei servizi di riscossione di canoni relativi ad interventi ed occupazioni su suolo pubblico incidenti sulle aree di sviluppo dei servizi alla mobilità (strade, piazze, rotatorie, parcheggi, ecc.);

b.5) la gestione degli incassi ricavati dalla sosta a pagamento;

b.6) la gestione dei servizi accessori quali riscossione della TOSAP;

c) servizi per lo sviluppo dei trasporti intermodali:

c.1) la gestione di servizi volti a favorire lo scambio intermodale delle forme di trasporto nell'ambito del territorio degli enti affidanti, compresa la gestione delle strutture e la realizzazione degli impianti a ciò finalizzati;

c.2) la gestione di attività finalizzate a promuovere l'intermodalità dei trasporti, anche mediante interazioni e rapporti con soggetti gestori di trasporti pubblici;

*d) **servizi relativi alla mobilità urbana**, allo scopo di garantire i normali flussi veicolari stradali:*

*d.1) **la progettazione, la realizzazione, la posa in opera, la gestione e la manutenzione della segnaletica***

orizzontale, verticale e complementare, così come prevista dal codice della strada, con riguardo tanto a quella di carattere convenzionale, quanto a strumenti informativi innovativi atti ad integrare la tipologia la cui messa in uso è prescritta dal codice della strada, la gestione e manutenzione di pannelli informativi di ogni tipo;

d.2) la manutenzione di strade, di cigli stradali ed aree verdi.

e) servizi per lo sviluppo degli strumenti di pianificazione e di gestione della mobilità urbana:

e.1) la promozione e l'esecuzione di studi finalizzati ad individuare le migliori condizioni, nonché la funzionalità della viabilità e dell'utilizzazione delle aree urbane nel rispetto del benessere e della sicurezza dell'utenza pedonale ed automobilistica, la progettazione, la realizzazione, la gestione e la manutenzione di piani della sosta, percorsi e piste ciclabili, sistemi per la tutela della sicurezza e la moderazione della velocità in aree urbane particolarmente sensibili;

e.2) la raccolta, l'elaborazione dei dati utili al monitoraggio dei flussi di traffico viario, l'educazione all'uso corretto e funzionale degli autoveicoli e dei mezzi di trasporto pubblici e privati e all'utilizzo dei parcheggi e parcometri;

e.3) la gestione delle attività di comunicazione e informazione connesse alla mobilità urbana, anche tramite lo studio, la realizzazione e quindi la messa in uso di nuove tecnologie e forme di comunicazione: il tutto nell'ottica di ottimizzazione del servizio reso all'utenza, compatibilmente con la salvaguardia del patrimonio architettonico ed ambientale in genere;

f) servizi atti a favorire la mobilità alternativa o condivisa e l'alleggerimento dei flussi veicolari, in special modo in alcune aree e direttrici:

f.1) servizi di "car sharing";

f.2) servizi di "bike sharing".

g) servizi relativi alle attività di:

g.1) accertamento, liquidazione e riscossione dei tributi e/o delle entrate dei predetti soggetti, ivi compresa la gestione del contenzioso;

g.2) recupero e/o riscossione stragiudiziale, coatta o giudiziale, dei crediti nella titolarità dei predetti soggetti, ivi compresi quelli di natura tributaria;

g.3) quantificazione in base alle vigenti normative dei corrispettivi, canoni, diritti, tasse, sanzioni e/o interessi dovute dai contribuenti per i servizi e forniture, ivi compresa l'emissione e consegna delle relative fatture e bollette, nonché riscossione delle medesime, effettuando pure gli eventuali adempimenti ai fini IVA per conto dei suddetti Enti;

g.4) progettazione, realizzazione, installazione, manutenzione e gestione degli impianti pubblicitari di proprietà del soggetto affidante, fatto salvo il divieto di commercializzazione della pubblicità;

g.5) predisposizione e gestione del piano degli impianti pubblicitari e della segnaletica;

g.6) piegatura, affissione e deaffissione dei manifesti negli spazi di pubblico servizio;

h) servizi relativi alle attività di:

h.1) gestione e manutenzione, ordinaria e straordinaria, di impianti sportivi.

2. La società realizza tutte le attività complementari ed accessorie necessarie o utili per una più efficace ed efficiente resa dei servizi pubblici affidati.

3. Nel rispetto della normativa vigente, con particolare riferimento al modello "in house providing", la società potrà altresì assumere partecipazioni ed interessenze, in qualsiasi forma in società ed imprese, enti, consorzi costituiti o da costituire, purché essi rivestano i requisiti per ottenere affidamenti "in house providing".

4. La società potrà prestare garanzie di qualsiasi natura e genere esclusivamente per obbligazioni proprie.

5. Le attività di cui ai precedenti commi 3 e 4 saranno realizzate e gestite dalla società nei limiti di quanto previsto e consentito dalla normativa vigente in materia di servizi pubblici locali, direttamente, per conto terzi, in concessione, in appalto, o in qualsiasi altra forma sia a favore degli enti pubblici soci e delle comunità locali ad essi afferenti.

6. La società può partecipare a procedure di gara o selettive per l'affidamento di servizi pubblici compresi nell'oggetto sociale indette da enti diversi dagli enti soci; a tal fine, la possibilità di partecipazione deve essere valutata in relazione al valore dell'attività acquisibile in caso di affidamento considerato che la società è

tenuta a realizzare oltre l'80% del suo fatturato nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'ente pubblico o dagli Enti Pubblici Soci e la produzione ulteriore, rispetto al suddetto limite di fatturato è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società”.

A2. LA NORMATIVA IN MATERIA DI SERVIZI PUBBLICI

Ai fini dei servizi oggetto della presente relazione, si rilevano in particolare le seguenti disposizioni:

1. il **D.Lgs. 175/2016** “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”;
2. il **D.L. 179/2012** “Ulteriori misure urgenti per la crescita del paese”;
3. il **D.Lgs. 50/2016** “Codice dei contratti pubblici”;
4. le **linee guida n. 7 ANAC** “Linee Guida per l’iscrizione nell’Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall’art. 192 del d.lgs. 50/2016”.

Se ne illustrano di seguito i tratti salienti:

1. Il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 recante “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”, ed in particolare:

- **L'articolo 2** recante “**Definizioni**”, il quale prevede che ai fini del medesimo decreto s'intendono per:
 - «**controllo**»: la situazione descritta nell'articolo 2359 del codice civile. Il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo;
 - «**controllo analogo**»: la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante;
 - «**controllo analogo congiunto**»: la situazione in cui l'amministrazione esercita congiuntamente con altre amministrazioni su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. La suddetta situazione si verifica al ricorrere delle condizioni di cui all'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50;
 - «**partecipazione**»: la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi;
 - «**servizi di interesse generale**»: le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale;
 - «**servizi di interesse economico generale**»: i servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato;
 - «**società**»: gli organismi di cui al titolo V del libro V del codice civile;
 - «**società a controllo pubblico**»: le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo;
 - «**società a partecipazione pubblica**»: le società a controllo pubblico, nonché le altre società partecipate direttamente da amministrazioni pubbliche o da società a controllo pubblico;
 - «**società in house**»: le società sulle quali un'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto;

- **l'articolo 3** recante **“Tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica”**, **comma 1**, il quale prevede che le amministrazioni pubbliche possono partecipare a società costituite in forma di società per azioni e società a responsabilità limitata;
- **l'articolo 4** recante **“Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche”**, il quale prevede che le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire, acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, fra cui le seguenti:
 - a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;
 - b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche;
 - c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato;
 - d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento;
 - e) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'art. 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016;
- **l'articolo 16** recante **“Società in house”**, che prevede:
 - **al comma 1** che le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata;
 - **al comma 2** che ai fini della realizzazione dell'assetto organizzativo di cui al comma 1:
 - a) gli statuti delle società per azioni possono contenere clausole in deroga delle disposizioni dell'articolo 2380-bis e dell'articolo 2409-novies del codice civile;
 - b) gli statuti delle società a responsabilità limitata possono prevedere l'attribuzione all'ente o agli enti pubblici soci di particolari diritti, ai sensi dell'articolo 2468, terzo comma, del codice civile;
 - c) in ogni caso, i requisiti del controllo analogo possono essere acquisiti anche mediante la conclusione di appositi patti parasociali; tali patti possono avere durata superiore a cinque anni, in deroga all'articolo 2341-bis, primo comma, del codice civile;
 - **al comma 3** che gli statuti delle società di cui al presente articolo devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci e che la produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato sia consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società;
 - **al comma 7** che resta fermo quanto previsto dagli artt. 5 e 192 del decreto legislativo n. 50 del 18 aprile 2016 “Codice dei contratti pubblici”, così come modificato dal decreto legislativo n. 56/2017 “Correttivo del codice dei contratti”.

Si evidenzia che gli oneri di motivazione analitica di cui **all'articolo 5** non trovano applicazione al caso in oggetto, atteso che questi sono previsti con riferimento all'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite.

2. Il D.L. 18.10.2012 n. 179 recante “Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese”, ed in particolare l’articolo 34 recante “Misure urgenti per le attività produttive, le infrastrutture e i trasporti locali, la valorizzazione dei beni culturali ed i comuni”, il quale prevede **al comma 20** 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.

3. Il Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 “Codice dei contratti pubblici”, ed in particolare:

- **l’articolo 5** recante “**Principi comuni in materia di esclusione per concessioni, appalti pubblici e accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell’ambito del settore pubblico**” il quale prevede:
 - **al comma 1** che una concessione o un appalto pubblico, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un’amministrazione aggiudicatrice a una persona giuridica di diritto pubblico, non rientra nell’ambito di applicazione del codice quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:
 - a) l’amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
 - b) oltre l’80 per cento 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;
 - 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;
 - **al comma 2** che un’amministrazione aggiudicatrice esercita su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi qualora essa eserciti un’influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata; tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall’amministrazione aggiudicatrice o dall’ente aggiudicatore.
- **L’articolo 192** recante “**Regime speciale degli affidamenti in house**” il quale prevede:
 - **al comma 1** che è istituito 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 al sopracitato 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;
 - **al comma 2** 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;

La presente **relazione** è redatta anche ai sensi della sopracitata disposizione, come già evidenziato.

4. Le Linee guida n. 7, di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 recanti “Linee Guida per l’iscrizione nell’Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall’art. 192 del D.Lgs. 50/2016” approvate dall’ANAC con determinazione n. 235 del 15.02.2017, che disciplinano il procedimento per l’iscrizione nell’elenco di cui all’art. 192, comma 1, del codice delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di propri organismi in house di cui all’art. 5 del Codice.

Si precisa che per quanto riguarda l’iscrizione nel sopracitato elenco, l’ANAC, oltre ad essere il soggetto deputato alla sua tenuta, è anche quello che, in base alla stessa norma, detta le modalità e i criteri da rispettare per ottenere l’iscrizione, che deve essere previamente richiesta dagli Enti interessati.

Come detto, l’ANAC ha approvato, con delibera del Consiglio dell’Autorità n. 235 del 15 febbraio 2017, le Linee guida n. 7, che aggiornano il quadro di riferimento procedurale per il percorso previsto dall’art. 192 del decreto legislativo n. 50/2016 e sono applicate sia alle Amministrazioni aggiudicatrici sia agli Enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti dei propri organismi in house.

Sulla gazzetta ufficiale n. 236 del 9 ottobre 2017 sono state pubblicate le linee guida ANAC n. 7/2017, così come aggiornate ed approvate dall’ANAC stessa con la deliberazione n. 951 del 20 settembre 2017; il documento predisposto dall’ANAC prevede che nell’elenco siano riportati non solo gli elementi identificativi degli enti affidanti, ma anche tutti i dati relativi alla società affidataria ed alla sussistenza dei requisiti.

La revisione delle sopra citate linee guida attualizza il quadro di riferimento procedurale per il percorso previsto dall’art. 192 del decreto legislativo n. 50/2016 (cosiddetto codice dei contratti pubblici) e sono applicate sia alle Amministrazioni aggiudicatrici sia agli Enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti dei propri organismi in house.

A3. LA NORMATIVA DI SETTORE

❖ Gestione dei servizi delle pubbliche affissioni nonché della gestione e riscossione del canone unico patrimoniale pubblicitario e di occupazione del suolo

La normativa vigente in materia di riscossione dei tributi locali è contenuta nell’art. 52, comma 5, del D.Lgs. n. 446/97, che recita:

Art. 52 Potestà regolamentare generale delle province e dei comuni

I regolamenti, per quanto attiene all’accertamento e alla riscossione dei tributi e delle altre entrate, sono informati ai seguenti criteri:

- a) l’accertamento dei tributi può essere effettuato dall’ente locale anche nelle forme associate previste negli articoli 24, 25, 26 e 28 della legge 8 giugno 1990, n. 142;*
- b) qualora sia deliberato di affidare a terzi, anche disgiuntamente, l’accertamento e la riscossione dei tributi e di tutte le entrate, le relative attività sono affidate, nel rispetto della normativa dell’Unione europea e delle procedure vigenti in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali:*
 - 1) ai soggetti iscritti nell’albo di cui all’articolo 53, comma 1;*
 - 2) agli operatori degli Stati membri stabiliti in un Paese dell’Unione europea che esercitano le menzionate attività, i quali devono presentare una certificazione rilasciata dalla competente autorità del loro Stato di stabilimento dalla quale deve risultare la sussistenza di requisiti equivalenti a quelli previsti dalla normativa italiana di settore;*
 - 3) la società a capitale interamente pubblico, di cui all’articolo 113, comma 5, lettera c), del testo unico di cui*

al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, mediante convenzione, a condizione: che l'ente titolare del capitale sociale eserciti 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 che la controlla; che svolga la propria attività solo nell'ambito territoriale di pertinenza dell'ente che la controlla;

4) le società di cui all'articolo 113, comma 5, lettera b), del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, iscritte nell'albo di cui all'articolo 53, comma 1, del presente decreto, i cui soci privati siano scelti, nel rispetto della disciplina e dei principi comunitari, tra i soggetti di cui ai numeri 1) e 2) della presente lettera, a condizione che l'affidamento dei servizi di accertamento e di riscossione dei tributi e delle entrate avvenga sulla base di procedure ad evidenza pubblica;

c) l'affidamento di cui alla precedente lettera b) non deve comportare oneri aggiuntivi per il contribuente;

d) il visto di esecutività sui ruoli per la riscossione dei tributi e delle altre entrate è apposto, in ogni caso, dal funzionario designato quale responsabile della relativa gestione.

Il successivo art. 53 citato recita:

Art. 53 Albo per l'accertamento e riscossione delle entrate degli enti locali

1. Presso il Ministero delle finanze è istituito l'albo dei soggetti privati abilitati ad effettuare attività di liquidazione e di accertamento dei tributi e quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate delle province e dei comuni.

2. L'esame delle domande di iscrizione, la revisione periodica, la cancellazione e la sospensione dall'albo, la revoca e la decadenza della gestione sono effettuate da una apposita commissione in cui sia prevista una adeguata rappresentanza dell'ANCI e dell'UPI.

3. Con decreti del Ministro delle finanze, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, tenuto conto delle esigenze di trasparenza e di tutela del pubblico interesse, sentita la conferenza Stato città, sono definiti le condizioni ed i requisiti per l'iscrizione nell'albo, al fine di assicurare il possesso di adeguati requisiti tecnici e finanziari, la sussistenza di sufficienti requisiti morali e l'assenza di cause di incompatibilità da parte degli iscritti, ed emanate disposizioni in ordine alla composizione, al funzionamento e alla durata in carica dei componenti della commissione di cui al comma 2, alla tenuta dell'albo, alle modalità per l'iscrizione e la verifica dei presupposti per la sospensione e la cancellazione dall'albo nonché ai casi di revoca e decadenza della gestione.

4. La legge nr. 160/2019 art.1 comma 847 ha abrogato i capi I e II del Dlgs n. 507/93, istituendo il canone unico patrimoniale relativo alla pubblicità e all'occupazione del suolo.

Per la riscossione coattiva gli enti possono decidere se:

- effettuare la riscossione coattiva in forma diretta, opzione che si verifica automaticamente laddove non venga assunta alcuna decisione in merito;
- affidare la riscossione coattiva ad Agenzia delle entrate – riscossione, in modo diretto;
- affidare la riscossione coattiva a soggetti esterni, individuati dal comma 5 dell'articolo 52 del Dlgs 446/1997, tra i quali i concessionari privati iscritti all'albo di cui all'articolo 53 del Dlgs 446/1997, previo però l'esperimento di una procedura a evidenza pubblica secondo le regole del nuovo Codice dei contratti pubblici (salva l'ipotesi dell'affidamento a una società *in house*). Nel caso di gestione diretta della riscossione coattiva, nulla vieta che l'ente affidi all'esterno alcuni servizi strumentali alla stessa, secondo le regole del Codice dei contratti, pur mantenendo la titolarità della riscossione. Si conferma la possibilità che, nel caso di affidamento del servizio ad un soggetto individuato ai sensi del comma 5 nr. 3 dell'art. 52 del D.Lgs. 446/1997 è possibile che i soggetti stessi introitino i relativi incassi.

SEZIONE B. CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

B1. CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

La puntuale descrizione delle modalità di erogazione del servizio e dei principali standard tecnici, qualitativi e quantitativi del servizio sarà contenuta nel contratto di servizio che il Comune e GSM stipuleranno.

❖ **Gestione dei servizi delle pubbliche affissioni nonché della gestione e riscossione del canone unico patrimoniale pubblicitario e di occupazione del suolo**

Il servizio richiesto a GSM consisterà nella gestione e riscossione del canone unico patrimoniale pubblicitario e di occupazione del suolo. Nello specifico GSM dovrà:

- gestire il rapporto con l'utenza per le richieste di affissione di manifesti, la timbratura dei manifesti, l'indicazione degli spazi sui quali devono essere affissi e la materiale affissione degli stessi;
- censire gli impianti esistenti, verificarne lo stato di manutenzione e provvedere, se del caso, alla sostituzione, in linea con quanto disposto dall'Amministrazione, o al ripristino del buono stato di conservazione;
- installare eventuali nuovi impianti;
- porre in essere tutte le azioni necessarie per la riscossione del canone unico patrimoniale pubblicitario, anche per quanto riguarda le eventuali sanzioni, tutto da versare direttamente nelle casse comunali da parte dei contribuenti;
- l'eventuale gestione delle attività relative agli impianti pubblicitari;
- gestire ed aggiornare in accordo con il Comune il piano generale degli impianti pubblicitari ed il regolamento proponendone il relativo aggiornamento periodico;
- gestire le richieste di rimborso;
- gestire le attività di incasso e di controllo delle concessioni di occupazione suolo (permanenti e temporanee) rilasciate dall'Ente per l'emissione degli avvisi di pagamento;
- gestire la riscossione del canone relativo al mercato cittadino.

Si tratta di attività che prevedono una capillare presenza sul territorio soprattutto per l'attività di controllo, oltre che la gestione di un ufficio centrale aperto al pubblico e di un recapito sul territorio.

Farà poi parte delle scelte societarie l'effettuazione delle attività manutentive in proprio ovvero mediante affidamenti a società esterne.

Il servizio può definirsi senz'altro pubblico, poiché il corretto svolgimento dello stesso garantisce e tutela sia l'interesse generale che quello specifico dell'Ente. La pubblicità e le pubbliche affissioni, infatti, oltre che uno strumento commerciale, sono anche una modalità di comunicazione importante che deve essere garantita sia in termini di puntualità e serietà di svolgimento che con la garanzia dell'imparzialità e la trasparenza necessarie ogni qualvolta sia prevista l'effettuazione di un servizio di rilevanza economica. Se sul fronte delle entrate, infatti, si fa riferimento al canone disciplinato da specifiche disposizioni di legge, anche per quanto riguarda la definizione delle casistiche di agevolazione ed esenzione, la remunerazione dello stesso è prevista sulla base di un piano finanziario, presentato dalla società a seconda della stima dei costi formulata a seguito dell'analisi dell'attività da svolgere e delle modalità operative che la struttura attuale e futura della società possono offrire.

L'intervento del Comune, quindi, non configura un abbattimento di tariffe e/o aliquote, ma il corrispettivo di un vero e proprio servizio che va valutato in termini di congruità sulla base del contenuto delle prestazioni oggetto dell'affidamento.

Al fine di garantire il rispetto della normativa vigente si richiamano di seguito le principali disposizioni in materia di servizio pubblico ed universale per dimostrare con certezza il rispetto di quanto previsto in ordine al presente affidamento.

B2. OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

L'art. 34 comma 20 del D.L. 179/2012 fa riferimento agli "obblighi di servizio pubblico e universale". Si rende, quindi, necessario individuare il significato di tali termini ed i correlati obblighi ivi sottesi.

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.

In particolare, l'Unione Europea intende il servizio universale come "l'insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli utenti finali hanno accesso a prezzo abbordabile tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni di concorrenza".

La Direttiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002, seppur afferente al servizio universale ed ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale), fornisce alcuni chiarimenti circa la nozione di "servizio universale".

In primis, si precisa che il fatto di assicurare un servizio universale può comportare la prestazione di determinati servizi a determinati utenti finali a prezzi che si discostano da quelli risultanti dalle normali condizioni di mercato. Tuttavia, il fatto di fornire un compenso alle imprese designate per fornire tali servizi in dette circostanze non deve tradursi in una distorsione di concorrenza, purché tali imprese ottengano un compenso per il costo netto specifico sostenuto e purché l'onere relativo a tale costo netto sia indennizzato in un modo che sia neutrale in termini di concorrenza.

In secundis, si puntualizza che per "prezzo abbordabile" deve intendersi un prezzo definito a livello nazionale dagli Stati membri in base alle specifiche circostanze nazionali, che può comprendere la definizione di una tariffa comune indipendente dall'ubicazione geografica o formule tariffarie speciali destinate a rispondere alle esigenze degli utenti a basso reddito.

Dal punto di vista del consumatore, l'abbordabilità dei prezzi è correlata alla possibilità di sorvegliare e controllare le proprie spese. Ciò al fine di rendere un determinato servizio pubblico pienamente accessibile e fruibile a tutti gli utenti finali, garantendo altresì un determinato livello qualitativo, a prescindere dall'ubicazione geografica dei medesimi e tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali.

Inoltre, la suddetta Direttiva 2002/22/CE esplicita che la qualità ed il prezzo del servizio sono fattori determinanti in un mercato concorrenziale e le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero essere in grado di controllare la qualità del servizio prestato dalle imprese designate quali imprese soggette ad obblighi di servizio universale.

In sintesi, il concetto di servizio pubblico può essere funzionalmente 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 testé citate nozioni 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 esplicare (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.

Relativamente agli obblighi di servizio pubblico si può affermare 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 e su tutto il territorio interessato (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).

L'Ente locale 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 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.

B3. ASSENZA DI COMPENSAZIONI

Come già evidenziato precedentemente, l'articolo 5 comma 2 del D.Lgs. 175/2016 prevede che l'atto amministrativo di acquisizione della partecipazione dovrà dare atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti dello Stato.

Secondo quanto previsto dall'art.34 comma 20 del D.Lgs. 18 ottobre 2012, l'Ente deve anche indicare la sussistenza di eventuali compensazioni economiche a favore del soggetto affidatario del servizio pubblico locale.

La compensazione degli obblighi di servizio pubblico deve essere concessa per il funzionamento di un determinato servizio di interesse economico generale e non deve essere utilizzata per operare su altri mercati, in quanto, in tale ultimo caso, costituirebbe un aiuto di Stato incompatibile con la normativa vigente in materia.

Ciò non impedisce, in ogni caso, all'impresa che riceve una compensazione per obblighi di servizio pubblico di realizzare un margine di utile ragionevole.

I costi da prendere in considerazione sono tutti i costi (variabili e/o di contribuzione al costo fisso e/o connessi ad investimenti per infrastrutture) sostenuti per il funzionamento dello specifico servizio di interesse economico generale: perciò, quando l'impresa svolge anche attività al di fuori dell'ambito del servizio di interesse economico generale, è necessario prevedere obblighi di tenere una contabilità separata.

Secondo la Commissione Europea, 29 novembre 2005 n. C 297/04, le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato in presenza delle seguenti condizioni:

- 1) l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico, definiti in modo chiaro;
- 2) i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, al fine di evitare che la compensazione comporti un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto ad imprese concorrenti;
- 3) la compensazione 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;
- 4) 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 un'impresa media, gestita in modo efficiente ed adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, sarebbe incorsa per adempiere tali obblighi, tenendo conto degli introiti ad essi attinenti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi.

Nel definire i servizi di interesse economico generale gli Stati membri dispongono di ampio margine di discrezionalità definendo gli obblighi reciproci delle imprese in questione e dello Stato o degli enti locali o degli enti regionali, provvedendo ad indicare, in particolare:

- 1) la precisa natura e la durata degli obblighi di servizio pubblico;
- 2) le imprese ed il territorio interessati;
- 3) la natura dei diritti esclusivi o speciali eventualmente accordati alle imprese;
- 4) i parametri per il calcolo, il controllo e la revisione della compensazione;
- 5) le modalità per evitare sovra-compensazioni e per il loro eventuale rimborso.

In ogni caso, la compensazione deve essere effettivamente utilizzata per garantire il funzionamento del servizio di interesse economico generale.

Come già ribadito, la pubblicità è soggetta ad imposizione in base a quanto disposto dall'art. 1, commi da 816 a 847, della Legge n. 160/2019. Non si pone, quindi, un problema di disciplina e calmierazione né di compensazione delle aliquote al quale fanno riferimento le norme sopra citate relative al servizio pubblico in generale.

La valutazione da fare, riguarda, invece, la remunerazione del servizio prevista dal piano finanziario presentato da GSM anche in considerazione del contenuto del servizio offerto e delle migliorie proposte. Per questo motivo il corrispettivo del servizio che corrisponde al 15,91% su una previsione di riscossione complessiva che si prevede in leggero aumento rispetto alle annualità precedenti, è ritenuto congruo e non si configura come un aiuto di Stato. Rimane, inoltre, garantita la possibile revisione dei prezzi in relazione allo sviluppo del servizio.

SEZIONE C. MODALITA' DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

C1. LE POSSIBILI FORME DI GESTIONE

Le possibili forme di gestione del servizio di cui trattasi, così come previste dall'ordinamento, sono sostanzialmente le seguenti:

- a. gestione diretta in proprio;
- b. affidamento diretto del servizio a società pubblica "in house";
- c. affidamento a società a capitale misto pubblico e privato con procedura di gara per la scelta del socio privato, a cui attribuire specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio (procedura c.d. "a doppio oggetto");
- d. affidamento del servizio con gara ad evidenza pubblica.

C2. ANALISI SULLE FORME DI GESTIONE

Rispetto alle altre possibili forme di gestione, si rilevano degli **aspetti di criticità**.

→ Relativamente alla **gestione diretta in proprio**, si evidenzia che questa necessiterebbe:

Per la gestione dei servizi delle pubbliche affissioni nonché della gestione e riscossione del canone unico patrimoniale di assunzione di nuovo personale oltre all'acquisizione di un sistema gestionale hardware e software adatto.

In merito all'assunzione di personale, si ricorda la normativa strettamente vincolistica sulla spesa del personale, sui rigidi obblighi delle disposizioni in tema di pareggio di bilancio e sul rispetto dei saldi di finanza pubblica, che di fatto rendono – se non impossibile – sicuramente di difficile percorribilità e sostenibilità per questo Comune l'assunzione di nuovo personale per destinarlo allo svolgimento di queste attività oltre alla necessità che gli stessi abbiano i requisiti di formazione.

Per svolgere l'attività in economia servono gestionali all'uopo indicati. Tali disponibilità economiche non sono facilmente rinvenibili.

Si evidenzia che il Comune di Fontanafredda ha una popolazione di quasi 13.000 abitanti, con una superficie di circa 47 km quadrati. Un territorio vasto che si sviluppa su un'area urbana integrata.

Presenta una rete viaria estesa, una molteplicità di aree verdi ed è ricco di strutture pubbliche quali scuole, palestre, impianti sportivi, educativi e ricreativi.

Di conseguenza è necessaria una presenza costante per svolgere al meglio tutte le attività richieste.

→ Con riferimento alla ulteriore teorica possibilità, ovvero la costituzione di **nuove società di capitali** a totale capitale pubblico o a **capitale misto** pubblico e privato, questa risulta, allo stesso modo, sottoposta ad un rigido regime vincolistico, oltre che apparire evidentemente poco opportuna dal momento che questo Comune è **già socio** di una propria società che statutariamente prevede come oggetto sociale anche gli svolgimenti delle attività di cui trattasi.

→ Con riferimento al ricorso al **mercato**, si evidenzia che questa presenta delle criticità dal punto di vista della convenienza economica, come illustrato più in dettaglio in seguito.

Si considera pertanto la modalità di gestione "**in house providing**" quella più opportuna per i casi in oggetto.

C3. IL RISPETTO DEI REQUISITI DELL' IN HOUSE

La società GSM, nella veste di società a totale partecipazione pubblica, si configura quale **società in house in linea con i principi dettati dal diritto comunitario**, sia per quanto riguarda l'attività gestionale svolta, sia per il modello di governance che essa presenta, sia per le relazioni organizzative e funzionali che caratterizzano il relativo statuto sociale.

Nella presente relazione si evidenzia e si dimostra la sussistenza dei requisiti previsti **dall'ordinamento comunitario** per l'affidamento diretto a società in house, ed in particolare:

- a. **partecipazione pubblica totalitaria** ed esclusiva; va esclusa 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**; l'ente affidante deve esercitare sulla società in house un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi. Il meccanismo deve importare un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e le decisioni rilevanti, e può essere attuato con poteri di direttiva, di nomina e revoca degli amministratori, e con poteri di vigilanza e ispettivi; per controllo analogo si intende un rapporto equivalente, ai fini degli effetti pratici, ad una relazione di subordinazione gerarchica, e tale situazione si verifica quando sussiste un controllo gestionale e finanziario stringente dell'Ente pubblico sull'Ente societario;
- c. **destinazione prevalente dell'attività** a favore dell'ente affidante.

Tali sopracitati criteri, derivati direttamente **dall'ordinamento comunitario**, devono trovare integrazione con quelli stabiliti espressamente dalla **normativa nazionale**, peraltro anche di recepimento della normativa comunitaria, così come illustrata nelle sezioni precedenti della presente relazione.

All'esito della puntuale analisi della normativa vigente applicabile, i requisiti e le condizioni per poter affidare in modo diretto il servizio di cui trattasi alla propria società in house sono i seguenti:

1. assenza di partecipazione di **capitali privati** nella società, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata;
2. lo statuto della società deve avere come **oggetto sociale** attività di produzione di beni e servizi necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali del comune;
3. esercizio da parte dell'amministrazione aggiudicatrice sulla società di un **controllo analogo** a quello esercitato sui propri servizi, e cioè la sussistenza in capo al comune di poteri di controllo, di ingerenza e di condizionamento superiori a quelli tipici del diritto societario, previsti in specifiche disposizioni dell'atto costitutivo, dello statuto o di appositi patti parasociali;
4. oltre **l'80% delle attività** della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore di cui trattasi;
5. 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;
6. affidamento del servizio 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.

Si ribadisce, inoltre, che non è necessaria la previa iscrizione nell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house, prevista dall'art. 192 del codice appalti e disciplinata dalle linee guida n.7 dell'ANAC.

Si evidenzia inoltre che, come risulta anche dalla dichiarazione della società acquisita al protocollo comunale n. 18345 del 09.11.2022, GSM:

- ha conseguito un **fatturato** medio nell'ultimo bilancio approvato 2021, di euro 5.249.000,00, come da attestazione presente sul sito internet della società sulla pagina "Amministrazione trasparente", quindi ben superiore al limite previsto dalla normativa;
- non ha mai riportato **nessuna perdita** di esercizio sin dalla sua costituzione;
- non risulta priva di **dipendenti**, né ha un numero di **amministratori superiore** a quello dei dipendenti, infatti è strutturata con 36 dipendenti, di cui 1 direttore operativo oltre all'Amministratore unico;
- gestisce un servizio di **interesse generale**;
- non necessita di azioni per il contenimento dei **costi** di funzionamento, in quanto già opera e persegue in ogni momento l'equilibrio di gestione.

Posto che la relazione evidenziata nel sopraccitato punto **6 è la presente**, si evidenzia di seguito la sussistenza dei sopraccitati requisiti richiesti.

1. Partecipazione pubblica totalitaria.

GSM è una società il cui **capitale è al 100% pubblico**.

Alla data odierna la compagine societaria di GSM risulta composta da:

SOCIO	n. azioni	percentuale
Comune di Pordenone	1.816	60,53%
Comune di S. Vito al Tagl.to	66	2,20%
Comune di Porcia	66	2,20%
Comune di Maniago	66	2,20%
Automobil Club Pordenone	33	1,10%
Comune di Erto e Casso	33	1,10%
Comune di Fontanafredda	17	0,57%
Comune di Caneva	17	0,57%
Comune di Chions	17	0,57%
Comune di Fiume Veneto	17	0,57%
Comune di Azzano Decimo	17	0,57%
Comune di Sesto al Reghena	12	0,40%
Comune di Casarsa della Delizia	3	0,10%
Comune di Pravisdomini	3	0,10%
Comune di Valvasone Arzene	3	0,10%
Comune di San Martino al Tagl.to	3	0,10%
Comune di Aquileia (UD)	3	0,10%

Comune di Morsano al Tagl.to		3	0,10%
Comune di Fanna		3	0,10%
Comune di San Michele al T.to - bibione		3	0,10%
Comune di Marano Lagunare (UD)		3	0,10%
Comune di Roveredo in Piano		3	0,10%
Comune di Cordovado		3	0,10%
Comune di Tramonti di Sopra	3		0,10%
Azioni Proprie		787	26,23%
Totale		3.000	100,00%

Inoltre, gli articoli 5 e 7 dello **statuto della società**, affermano espressamente **l'impossibilità di capitale privato** se non in quote e modalità consentite per la realizzazione del modello "in house providing", come di seguito riportato.

ARTICOLO 5 - Capitale sociale

Il capitale sociale è fissato in euro 300.000,00 (trecentomila virgola zero zero) ed è suddiviso in numero 3.000 (tremila) azioni ordinarie del valore nominale di Euro 100,00 (cento virgola zero zero) cadauna.

Il capitale sociale potrà essere aumentato, una o più volte, dall'Assemblea straordinaria, con le maggioranze previste dal presente statuto.

*Ai sensi e per gli effetti del disposto dell'articolo 113 comma 4 del T.U.E.L. e s.m.i. il capitale sociale **deve essere interamente pubblico**, allo scopo di realizzare il rispetto dei requisiti prescritti per il modello "in house providing".*

E' pertanto inefficace nei confronti della società e non può essere iscritto nel libro dei soci il trasferimento e la sottoscrizione di azioni effettuati in violazione della prescrizione di cui al periodo precedente. In deroga a quanto sopra:

- a) se consentito dalla vigente normativa nazionale o comunitaria applicabile nella Repubblica in relazione al modello "in house providing" il capitale sociale potrà essere parzialmente detenuto da soci privati e deve avvenire in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza dominante sulla società controllata;*
- b) è in ogni caso fatta salva la possibilità per la società di acquistare azioni proprie.*

I versamenti degli aumenti del capitale sociale saranno richiesti dall'organo amministrativo nei modi e nei termini da esso ritenuti convenienti, salvo che l'Assemblea li determini direttamente.

L'Assemblea può deliberare la riduzione del capitale sociale, anche mediante assegnazione a singoli soci ed a gruppi di soci di determinate attività sociali o di azioni od quote di altre società nelle quali la stessa ha partecipazione.

ARTICOLO 7 - Trasferimento delle azioni

Il trasferimento delle azioni, intendendosi per tale sia la cessione delle azioni che dei diritti d'opzione per aumenti di capitale nonché la costituzione di usufrutto e di pegno ovvero il conferimento delle azioni in altre

*società costituite o costituende, è consentito solo previo accertamento da parte dell'organo amministrativo del **rispetto di quanto disposto all'art.5** del presente statuto, nonché delle norme che regolamentano le società per azioni a capitale pubblico.*

Salvo che ciò sia consentito dalla vigente normativa nazionale o comunitaria applicabile nella Repubblica in relazione al modello "in house providing" è fatto espresso divieto ai soci di cedere le proprie azioni, intendendosi per tale sia la cessione delle azioni che dei diritti d'opzione per aumenti di capitale nonché la costituzione di usufrutto e di pegno ovvero il conferimento delle azioni in altre società costituite o costituende, a soggetti privati o a società il cui capitale sociale sia detenuto anche se in quota minima da soggetti privati.

[...]

2. Finalità istituzionali.

L'articolo 4 "Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche" del D.Lgs. 175/2016 prevede al comma 4 che "Le società in house hanno come oggetto sociale esclusivo una o più delle attività di cui alle lettere a), b), d) ed e) del comma 2", pertanto:

"a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;

b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 193 del decreto legislativo n. 50 del 2016;

d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento;

e) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'art. 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016".

Con riferimento alle attività necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali del comune, si veda il già citato articolo 4 dello statuto della società recante "Oggetto sociale", il quale afferma che la società ha per oggetto, tra le altre, l'esercizio dell'attività di gestione della sosta e di manutenzione di strade, di cigli stradali ed aree verdi, dei servizi di accertamento, liquidazione e riscossione dei tributi e/o delle entrate dei predetti soggetti, ivi compresa la gestione del contenzioso che costituiscono delle fondamentali finalità istituzionali per il Comune.

3. Controllo analogo.

Si precisa che nel caso di soggetti partecipati da più enti, come nel caso di GSM, è possibile configurare la sussistenza di un controllo analogo laddove gli enti siano rappresentati negli organi decisionali della persona giuridica, e le amministrazioni aggiudicatrici sono in grado di esercitare congiuntamente **un'influenza decisiva** sugli obiettivi strategici e le decisioni significative della persona giuridica controllata.

Pertanto, risulta evidente che GSM si pone come soggetto strumentale di un'aggregazione di enti locali, svolgendo, inoltre, l'assoluta maggioranza della propria attività esclusivamente per i comuni soci e, più precisamente, a favore delle collettività locali di cui essi rappresentano gli enti esponenziali.

Il capitale di GSM è totalmente pubblico, senza alcuna cointeressenza di capitale privato.

Per legittimare la modalità di affidamento prescelta, e cioè l'affidamento diretto "in house", si richiama **l'art.**

25 dello statuto sociale, come sotto esposto, dal quale emergono le modalità per l'effettuazione del controllo analogo:

*Articolo 25 - Diritti di controllo degli Enti Pubblici Locali soci,
sulla Società e sui servizi pubblici ad essa affidati.*

*Gli Enti Pubblici soci **esercitano sulla società il controllo richiesto** dall'ordinamento comunitario, in base a quanto previsto all'articolo 17 della Direttiva 23/2014/Ue e dalla normativa nazionale e loro eventuali modifiche ed integrazioni.*

*Le modalità del **controllo analogo** nei confronti della società da parte degli Enti Pubblici Locali soci, ai sensi dell'art. 113 del D. Lgs n 267/2000 (T.U.E.L.) sono disciplinate da **apposita convenzione** stipulata tra essi, ai sensi dell'art. 30 del D. Lgs. 267/2000.*

L'Organo Amministrativo, qualunque ne sia la composizione, nel rispetto dei propri obblighi istituzionali nei confronti della società, ha l'obbligo di favorire l'esercizio del controllo analogo sui servizi, così come definito dalla normativa comunitaria e nazionale vigente, secondo le richieste del/dei socio pubblico/soci pubblici e le indicazioni dell'assemblea.

Per consentire l'esercizio del controllo di cui al comma precedente, gli organi sociali di GSM S.p.A., per quanto di rispettiva competenza, sono obbligati trasmettere al Consiglio dei Rappresentanti dei Comuni (CRC) - disciplinato dalla convenzione stipulata ai sensi dell'art. 30 T.U.E.L. e s.m.i. -, al fine della relativa approvazione, i seguenti documenti:

- 1- la bozza del piano industriale e gli altri eventuali documenti di tipo programmatico;*
- 2 - il bilancio di esercizio, appena depositato nella sede della Società con tutti i relativi documenti allegati ai sensi di legge;*
- 3- gli ulteriori atti indispensabili al Gruppo Tecnico di Valutazione (GTV), nominato dal Consiglio dei Rappresentanti dei Comuni al fine della verifica dello stato di attuazione degli obiettivi risultanti dagli atti di programmazione approvati dalla Società e dal Consiglio dei Rappresentanti dei Comuni, anche sotto il profilo dell'efficacia, efficienza ed economicità della gestione.*

La trasmissione dei predetti atti e documenti avviene al fine di consentire agli Enti Pubblici Locali soci di assumere le relative determinazioni in ordine allo svolgimento dei propri servizi pubblici a mezzo di GSM S.p.A.

*Gli atti di cui al precedente punto 1) devono essere **trasmessi e approvati** dal Consiglio dei Rappresentanti dei Comuni prima della definitiva approvazione da parte degli organi sociali.*

Almeno una volta l'anno l'Amministratore Unico o il Presidente, ed il Direttore generale se nominato, espongono apposita relazione davanti al Consiglio dei Rappresentanti dei Comuni avente per oggetto la gestione dei servizi pubblici svolti da GSM Spa, nonché l'andamento generale dell'amministrazione della Società.

E' sempre consentito a ciascun Ente Pubblico Locale il diritto di richiedere per iscritto (con sottoscrizione del proprio legale rappresentante) – sia in Assemblea, sia al di fuori di essa – informazioni in merito alla gestione dei servizi da esso affidati alla società, a condizione che detto diritto non venga esercitato secondo modalità e tempi tali da ostacolare una efficiente gestione sociale.

La società svolge i servizi rientranti nel proprio oggetto sociale in base ai disciplinari (Contratti di servizio) individualmente stipulati con i singoli Enti Pubblici Locali affidanti.

L'organo amministrativo ed il Collegio sindacale sono tenuti a collaborare, anche tramite la comunicazione dei dati che vengono richiesti, al fine di consentire il completo controllo del singolo ente locale su ciascun servizio da esso affidato alla società; a tal fine l'organo amministrativo può anche convocare l'Assemblea della società per sottoporre all'approvazione degli Enti Pubblici Locali soci, gli atti che hanno maggiore rilievo nella gestione della società e dei servizi pubblici ad essa affidati.

La società dovrà attenersi, altresì, alla normativa in materia di appalti, personale, trasparenza, prevenzione della corruzione nonché agli adempimenti economici-finanziari tempo per tempo vigenti ed obbligatori per le società partecipate da Enti locali.

Oltre a tale disposizione, si ricorda l'operatività della **specifico convenzione sottoscritta** da ciascun Ente per la gestione in forma associata e coordinata di servizi pubblici locali e per l'esercizio sulla società di gestione di un controllo analogo a quello esercitato sui servizi comunali (art. 30 e art. 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) stipulata in ottemperanza delle specifiche deliberazioni consiliari adottate dagli Enti soci, giusto ANR rep. n. 1838-P del 14 luglio 2016.

Dall'esame di tutte le norme e di tutte le circostanze incidenti sul rapporto tra il comune di Fontanafredda, quale ente affidante, e la società GSM, quale soggetto affidatario "in house", risulta che l'Ente concessionario è **soggetto ad un controllo** che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni, con una possibilità di **influenza determinante** sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti.

4. Attività prevalente.

Come già visto, l'articolo 16 "Società in house" del D.Lgs. 175/2016 prevede:

- al comma 3 che "Gli statuti delle società di cui al presente articolo devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci";
- al comma 3-bis che "La produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato di cui al comma 3, che può essere rivolta anche a finalità diverse, è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società".

Al fine di rilevare la sussistenza del requisito dell'attività prevalente a favore del Comune di Fontanafredda e degli altri comuni soci e affidanti, intesi come rappresentativi delle rispettive comunità locali e, pertanto, considerando il parametro stesso come riferito all'attività svolta a favore dei cittadini e degli altri soggetti (persone giuridiche) residenti e/o operanti in tali contesti territoriali, viene ad essere assunto il parametro dimensionale dei ricavi per i servizi realizzati dalla società GSM valutati sulla base dell'ultimo anno di bilancio chiuso, da dove emerge che la società, conformemente al suo carattere in "house providing", svolge **oltre l'80% della sua attività** a favore degli enti locali soci.

GSM, con nota acquisita al protocollo comunale n. 18345 del 09.11.2022, ha **attestato di svolgere** attività che generano un fatturato **superiore all'80% con i propri soci**.

Anche lo **statuto** prevede espressamente tale vincolo, come di seguito riportato.

ARTICOLO 4 - Oggetto sociale

[...]

6. La società può partecipare a procedure di gara o selettive per l'affidamento di servizi pubblici compresi

nell'oggetto sociale indette da enti diversi dagli enti soci; a tal fine, la possibilità di partecipazione deve essere valutata in relazione al valore dell'attività acquisibile in caso di affidamento considerato che la società è tenuta a realizzare oltre l'80% del suo fatturato nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'ente pubblico o dagli Enti Pubblici Soci e che la produzione ulteriore, rispetto al suddetto limite di fatturato è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.

5. Congruità economica.

Con riferimento alla congruità economica dell'offerta del soggetto in house si veda, per le motivazioni analitiche, **la sezione successiva** della presente relazione.

SEZIONE D. MOTIVAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DELLA SCELTA

Come già evidenziato, l'articolo 192 del D.Lgs. 50/2016 prevede che "ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuino 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 della 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".

D1. LA CONGRUITA' ECONOMICA DEL SERVIZIO

- ❖ Gestione dei servizi delle pubbliche affissioni nonché della gestione e riscossione del canone unico patrimoniale pubblicitario e occupazione del suolo

Nel procedere alle valutazioni e all'attuazione delle scelte inerenti la procedura di affidamento, sono state esaminate le seguenti metodologie:

a) Gestione diretta da parte degli uffici Comunali.

La struttura organizzativa ottimale prevede l'istituzione di un apposito ufficio, nell'ambito del territorio comunale o nelle sue immediate vicinanze dotato di strumenti informatici nonché di linee telefoniche. L'ufficio, attualmente è costituito da n. 3 dipendenti di cui n. 1 in categoria D ed il resto in categoria C. Si precisa che il servizio di gestione del canone patrimoniale pubblicitario è gestito da una Società esterna, giusta determinazione n. 47 / 2017 della Centrale Unica di Committenza, mentre la gestione del servizio tributi per la parte restante è affidata ad altra ditta, come da determinazione n. 74 del 09.03.2020.

DOTAZIONE ORGANICA NECESSARIA

Nr. Dipendenti	Inquadramento	Costo annuo
n. 2 amministrativi a tempo parziale	n. 1 categoria C5 n. 1 categoria C1	Euro 37.013,00
n. 1 amministrativo a tempo parziale	Categoria D2	Euro 12.500,00

ALTRI COSTI

Acquisto hardware - software e relativa licenza ed installazione	€ 24.500,00
Acquisto Modulistica	€ 1.500,00
Spese postali invio bollettini ccp	€ 1.500,00
Formazione professionale	€ 3.500,00
Attività di affissione/deaffissione	€ 6.000,00
TOTALE COMPLESSIVO	€ 37.000,00

Entrata media prevista	Costo da sostenere per una gestione da parte degli uffici comunali	Rapporto entrata/spesa
€ 110.000,00 cup pubblicitario e occupazione del suolo annuali	€ 86.513,00	- 78,65 %

Va ricordato che, storicamente, le varie attività connesse all'accertamento, liquidazione e riscossione dell'Imposta sulla pubblicità e del Diritto sulle Pubbliche Affissioni non sono mai state gestite direttamente dal Comune di Fontanafredda.

Come evidenziato, la gestione interna impone la necessaria implementazione della dotazione di risorse umane, cui devono aggiungersi costi strutturali necessari al funzionamento della macchina operativa. Non va inoltre trascurato il notevole sforzo in termini di tempo e di risorse da dedicare alla formazione del personale, per dare avvio alla gestione in proprio del canone. I costi economici annui della gestione interna si stimano in circa ad € 86.513,00 e si dimostrano, perciò, di molto superiori alle altre tipologie di scelte operative.

Inoltre, la vigente normativa in materia di personale non consente una gestione flessibile dei reclutamenti in corrispondenza delle attività da svolgere, connesse alla particolare economia frontaliera che caratterizza il Comune di Fontanafredda.

b) Gestione in affidamento a terzi mediante gara (come da ultima): modalità di supporto all'attività

amministrativa.

Si osservi la seguente valutazione. La tipologia considerata ha previsto una attività di liquidazione, accertamento e riscossione dell'allora imposta sulla pubblicità oggi canone unico patrimoniale pubblicitario, non rapportabile con quello proposto da GSM.

Entrata prevista	Aggio applicato	Totale costo
€ 110.000,00 annuali	24,00%	€ 26.400,00

N.B: l'aggio applicato è quello con il quale è stata aggiudicata la gara per il servizio in essere.

c) Gestione in affidamento a società "in house".

GSM ha presentato un piano economico finanziario relativo all'intera gestione del servizio ove sono previste le seguenti attività:

- L'utilizzo dell'attuale ufficio e del personale sito in Pordenone ove si esercita il servizio oramai per circa una ventina di CUP comunali;
- L'utilizzo di un recapito per le timbrature del materiale da esporre nell'area del Comune di Fontanafredda e per la gestione del servizio di occupazione del suolo;
- I servizi completi di gestione amministrativa e contabile riferiti al canone unico patrimoniale pubblicitario e di occupazione del suolo;
- La dotazione di tutti gli strumenti di lavoro hardware e software necessari;
- La gestione completa degli avvisi di pagamento, comprese le spese per l'invio dei bollettini e quella di istruttoria preparatoria in caso di contenzioso;
- La gestione delle attività di incasso e di controllo delle concessioni di occupazione suolo (permanenti e temporanee) rilasciate dall'Ente per l'emissione degli avvisi di pagamento;
- La gestione della riscossione del canone relativo al mercato cittadino;
- Le verifiche degli avvisi contabili delle esposizioni pubblicitarie;
- Il servizio di pubbliche affissioni e de affissioni.
- La geolocalizzazione degli impianti di affissione che consente, attraverso una propria e specifica scheda tecnica e fotografica, di rendere visibile, tramite web, agli uffici comunali accreditati gli strumenti in uso.

A queste attività ordinarie sopra elencate si aggiungono, nella differenziazione parametrica di confronto con altri soggetti, le seguenti funzioni che la società propone come modello di sistema:

- L'attivazione del Pago PA;
- La consulenza e gestione, per la realizzazione e l'aggiornamento del Piano Generale degli impianti e i vari Regolamenti normativi attuativi;
- Lo studio per progetti specifici di implementazione del sistema pubblicitario sia in forma di impianti tecnologici digitali che di impianti strumentali;
- L'informatizzazione del sistema pubblicitario, nella forma permanente, propedeutico alla creazione di una banca dati completa allo scopo di determinare e verificare puntualmente il corretto stato di fatto;
- L'attività di georeferenziazione e geo localizzazione degli impianti non legati alle affissioni attraverso l'attivazione del software gestionale applicabile anche su smartphone e tablet, al fine di creare un catasto informatico e un geo database sul quale integrare i processi decisionali e gestionali per consentire un flusso continuo di dati. La scheda tecnica e fotografica di identificazione, di geolocalizzazione e di geo referenziazione è resa visibile, tramite web, agli utenti/soci accreditati. Tale

sistema è già in uso nei Comuni soci della società “in house” proponente il servizio.

- Il controllo, attraverso la figura dell'accertatore, del sistema generale degli impianti pubblicitari. L'attività di accertamento consente l'applicazione del corretto ed equo funzionamento del sistema oltre a garantire una entrata certa a copertura delle spese sostenute;
- L'eventuale gestione delle attività relative agli impianti pubblicitari di servizio lungo le strade e sugli incroci;
- La manutenzione/sostituzione straordinaria degli impianti di affissione e l'eventuale loro implementazione.

La realizzazione così pensata può consentire, nel corso della gestione, non solo di aumentare in maniera esponenziale il suo valore economico, ma anche una migliore interrelazione con gli utenti/soci e un diverso approccio con il pubblico per arrivare ad una operatività in grado di rispondere a tutte le esigenze richieste e contemporaneamente consentire di apprendere importanti feedback dagli stakeholders.

Sarà cura dell'Amministrazione Comunale valutare, attraverso piani di investimento straordinari, da concordare con GSM, la possibilità di inserire i progetti (di cui sopra) più appropriati.

Le attività così strutturate non trovano riscontro, per le modalità di impiego e per la possibilità di attuare la funzione del controllo analogo che consente un iter procedurale più snello, più funzionale e maggiormente qualificante, con nessuna altra società che opera in regime di concessione o a supporto dei servizi.

I costi complessivi del servizio ordinario sono stati proposti ad € 17.550,00 oltre iva annui comprensivi dei costi generali e dei costi di gestione come da proposta presentata, oltre ai costi una tantum di attivazione del sistema pari ad € 490,00 oltre iva.

I costi calcolati per gli anni successivi, essendo per la gran parte costituiti da costo del personale, saranno rivalutati del 1% annuo.

Considerato il corrispettivo annuale, suindicato, ed una riscossione pari ai valori delle annualità precedenti € 110.000 il costo del servizio corrisponde ad un aggio teorico di circa il 15%. Tuttavia la metodologia operativa di GSM spa può consentire di raggiungere un valore di incasso superiore a quello previsto e di conseguenza può permettere di abbassare ulteriormente la percentuale di aggio teorico.

Il servizio offerto e la tipologia operativa sono certamente superiori rispetto alle attività fin ora eseguite. Il modello attuale di gestione non contempla le diverse attività proposte da GSM che sono ritenute, invece, necessarie al funzionamento ottimale del servizio e che consentono una gestione altamente informatizzata dello stesso.

Pertanto, l'offerta di GSM non solo risulta in linea con il mercato, ma è anzi estremamente e palesemente più vantaggiosa, oltre che sotto tutti i profili, anche per le diverse disponibilità operative di cui l'azienda stessa dispone.

Si ritiene, grazie alle nuove modalità di gestione del servizio con GSM, che sia prevedibile, nel prossimo futuro, una crescita delle riscossioni e quindi una riduzione ulteriore dell'aggio teorico risultante.

Verificato che sul ME.PA. piattaforma di commercio elettronico della Pubblica Amministrazione, sono iscritte molte imprese che però non offrono servizi analoghi e completi di tutte le attività amministrative e tecniche per il servizio richiesto dal Comune di Fontanafredda, conseguentemente non sono comparabili e confrontabili con l'offerta complessiva presentata da **GSM che risulta, pertanto, la più completa e conveniente.**

Pur nella forte diversificazione dei dati, considerata anche la solidità aziendale di GSM, la possibilità di esercitare

sulla stessa il controllo analogo già descritto e di concordare, quindi, le modalità di espletamento delle attività aggiuntive e di potenziamento delle stesse, che è uno degli obiettivi dell'Amministrazione, è possibile affermare che l'offerta di GSM, per il servizio di gestione e Riscossione del canone unico patrimoniale pubblicitario e di tutti i servizi che essa offre, **deve quindi essere reputata conveniente per l'Amministrazione sia sotto l'aspetto operativo che economico.**

Si tratta di una società che presenta **solidità** finanziaria ed economica e che ha visto negli ultimi tempi una continua crescita ed una progressiva espansione sia in termini di nuovi comuni soci, sia con riferimento alla tipologia di servizi svolti, a conferma dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione societaria. Una espansione che ha visto il coinvolgimento anche di comuni fuori del territorio provinciale e da fuori Regione.

La società è in grado di poter soddisfare le necessità dell'Ente, tenuto conto della struttura aziendale, della capacità finanziaria, dell'esperienza maturata nei settori di riferimento.

CONSIDERAZIONI FINALI

Il Comune di Fontanafredda, alla luce delle precedenti considerazioni, deve pertanto, in quanto Ente affidante, preoccuparsi di affidare i servizi, per il loro svolgimento, ad un soggetto tenendo presente che si tratta di servizi destinati potenzialmente ad una universalità di utenti e tenendo presente altresì che i destinatari delle prestazioni non rivestono la qualifica di parti contraenti, ma sono tutelati in quanto collettività e portatori di un interesse comune.

Il settore relativo alla gestione del Canone Unico patrimoniale pubblicitario, unito al canone di occupazione del suolo ed eventualmente alla riscossione coattiva di tutte le entrate comunali (in fase di valutazione e di particolare interesse per il Comune di Fontanafredda), soprattutto per le finalità di una gestione complessiva, ha la necessità di un rilancio e di uno sviluppo, al fine di garantire, in maniera produttiva ed efficace, la soddisfazione e la tutela del pubblico interesse. Va ricordato, inoltre, che attualmente la società svolge, per il Comune di Fontanafredda, i servizi relativi alla manutenzione del verde pubblico – verde urbano e quelli della segnaletica stradale.

L'affidamento rafforza una Società pubblica di cui questo Comune è socio e pertanto incrementa un proprio patrimonio oltre ad incrementarne il ruolo sul mercato.

Il Comune, valutati gli interessi pubblici sottesi alla corretta gestione dei servizi pubblici locali, intende esprimere la volontà di utilizzare la modalità dell'affidamento "in house" a favore di GSM, in quanto già detiene una quota di partecipazione nella citata società ed è possibile:

- Incrementare il grado di efficienza e razionalità organizzativa;
- Razionalizzare i costi di gestione e realizzare economie di scala;
- Aumentare la competitività, attraverso l'ampliamento e l'integrazione della gamma dei servizi;
- Ottimizzare il processo produttivo e realizzare una sinergia operativa con gli altri servizi gestiti da GSM spa;
- Introdurre strumenti tecnologici all'avanguardia senza alcun iniziale esborso finanziario da parte dell'Ente;
- Intensificare le attività di controllo ed accertamento.

L'affidamento col metodo "in house providing", inoltre, risulta preferibile, sotto più profili, rispetto al ricorso al mercato, in quanto:

- In primo luogo risulta qualificante il particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'amministrazione ed il soggetto affidatario, che consente al Comune un controllo ed un'ingerenza sul servizio più penetrante di quello praticabile su di un soggetto terzo, in quanto esteso agli atti sociali e non rigidamente vincolato al rispetto del contratto di concessione;
- La società "in house", la quale per la natura di ente strumentale dell'amministrazione partecipante, opera (non già per fini di lucro) per realizzare gli obiettivi di interesse pubblico della medesima amministrazione;
- Garantisce una maggiore flessibilità nell'organizzazione delle attività rispetto alle previsioni contrattuali, insite nel rapporto organico tipico dell'"in house providing";
- I costi del servizio sono contenuti a livelli confrontabili con il mercato esistente;
- L'attuale dotazione organica del personale interno dell'Ente, unitamente alle restrizioni delle assunzioni negli Enti Pubblici, non consente né a breve né a medio termine di ipotizzare una gestione interna del servizio in oggetto;
- Il ricorso al mercato implica per l'amministrazione comunale un onere economico maggiore, corrispondente all'utile di impresa richiesto dal socio;
- Si riducono in modo sostanziale i rischi di contenzioso tra le parti tipici degli affidamenti con il ricorso al mercato in caso di inadempienze contrattuali;
- La qualità e l'efficienza dei servizi sinora prestati da GSM a favore dei diversi comuni soci sono ampiamente dimostrati; è inoltre presumibile che in caso di affidamenti di nuovi servizi si creino anche in futuro sinergie ed economie di gestione.

Il contratto di servizio definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico relativi al prospettato affidamento "in house" alla società GSM del servizio della gestione del Canone Unico Patrimoniale pubblicitario e di occupazione del suolo.

Il piano economico previsionale di tale gestione per i prossimi anni evidenzia l'efficacia e l'efficienza della scelta gestionale dell'affidamento diretto a GSM e la relativa convenienza economica per l'Amministrazione Comunale.

Tutte queste considerazioni portano inevitabilmente alla conclusione che sussistono tutte le ragioni e le condizioni per procedere all'affidamento "in house", ricorrendo alla professionalità e alle capacità organizzative di GSM sia del servizio di gestione del Canone Unico Patrimoniale, dei tributi in genere e della attività connesse al servizio per la sua durata già ampiamente sperimentati con oltre una ventina di soci, su tutti i servizi erogati.

Per tali motivi si attesta l'opportunità degli affidamenti in oggetto, visto il rispetto dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo e la convenienza economica per l'Ente anche per quanto attiene la remuneratività del servizio e la sostenibilità dei costi.

Si ritiene infine che vi sarà un'utilità per l'Amministrazione anche in termini di efficacia e di trasparenza nella gestione dei servizi.

Fontanafredda, lì 23.11.2022