

## Relazione

### *sull'affidamento diretto del servizio di accertamento e riscossione dell'imposta comunale sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni.*

#### Finalità

Il presente documento rappresenta la relazione giustificativa dell'affidamento "in house" del servizio di accertamento e riscossione dell'imposta comunale sulla pubblicità e sulle pubbliche affissioni del Comune di Cesano Maderno alla Società ASSP Spa.

La relazione è redatta ai sensi dell'art. 34, comma 20, del Decreto Legge 18 ottobre 2012, n. 179 "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", convertito con modifiche nella Legge 17 dicembre 2012, n. 221.

Tale disposizione normativa prevede che : "

*"Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento 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".*

#### Quadro normativo di riferimento

L'esposizione di quanto richiesto dall'art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/2012 non può non prendere l'avvio da una sintetica disamina della normativa vigente in tema di servizi pubblici.

La disciplina del settore dei servizi pubblici locali negli ultimi anni ha subito una profonda e spesso contraddittoria evoluzione fino alla sentenza della Corte Costituzionale n. 199 del 20 luglio 2012 che ha cancellato quasi del tutto la tormentata riforma dei servizi pubblici locali.

Venuta meno quasi completamente la normativa nazionale né è conseguita l'immediata applicazione, nell'ordinamento nazionale, della normativa comunitaria, molto meno restrittiva di quella nazionale cassata dalla Corte Costituzionale.

L'affidamento dei servizi pubblici locali può avvenire con una delle seguenti modalità:

- Ricorso al mercato;
- Paternariato pubblico-privato istituzionalizzato;
- Affidamento "in house"

La normativa comunitaria prevede, in particolare, tre forme di gestione dei servizi pubblici locali:

1. mediante affidamento a **società pubblica** "in house", a condizione che la società affidataria sia a capitale interamente pubblico e svolga la parte prevalente della propria attività con l'ente affidante, sempreché questi eserciti sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici;
2. mediante affidamento a **società mista pubblico-privata**, previa gara "a doppio oggetto" per l'individuazione del socio privato operatore;
3. affidamento a **società privata**, previa gara pubblica.

In buona sostanza si lascia agli enti pubblici competenti libertà di scegliere la forma di gestione ritenuta più idonea.

Come possibili modalità di affidamento del servizio vengono ribadite, quindi, le tre classiche previsioni del diritto europeo: in house, società mista e gara.

### ***Definizione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale***

Considerato che il citato art. 34 – comma 20 – del D. L. n. 179/2012, fa riferimento agli *"obblighi di servizio pubblico e universale"*, nel presente paragrafo si esamina brevemente il significato di tali termini ed i connessi obblighi, tenuto presente che il servizio di accertamento e riscossione dell'imposta comunale sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni è inquadrabile tra i servizi pubblici locali a rilevanza economica.

Il *servizio pubblico* può essere individuato come attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato.

Il *servizio universale* è invece definito in considerazione degli effetti perseguiti, tesi a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

Le due definizioni rappresentano, in definitiva, i due lati di una stessa medaglia, in quanto laddove si parla di *"servizio pubblico"* l'attenzione è rivolta al soggetto pubblico che deve esplicitare (direttamente ovvero indirettamente mediante la concessione ad imprese pubbliche, miste o private) l'attività di interesse generale, mentre laddove si parla di *"servizio universale"* l'attenzione si focalizza sugli utenti finali di tale servizio e, più precisamente, verso le condizioni di accessibilità, di fruibilità e di qualità del servizio medesimo.

Il Consiglio di Stato (Sentenza 1.4.2011, n. 2012) ha chiarito che si è in presenza di servizio di interesse economico generale a condizione che *"il servizio sia svolto a soddisfare direttamente bisogni della collettività e sia direttamente fruibile da parte dei cittadini; che il rischio per la gestione del servizio sia assunto dal gestore e non sia a carico dell'amministrazione; che la remunerazione avvenga tramite tariffazione e gravi sugli utenti; che il rapporto sia trilaterale tra amministrazione-appaltatore o concessionario e utenti"*.

La Corte Costituzionale (Sentenza n. 325/2010) ha stabilito che vi è una sostanziale coincidenza tra servizi di interesse economico generale e servizi pubblici a rilevanza economica.

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico, essi vanno ricercati 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 ed a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità).

In tal senso sono giustificati gli interventi di regolamentazione da parte dell'ente concedente ed è, quindi, necessario che il gestore del servizio pubblico si obblighi, attraverso la stipulazione del contratto di servizio, a garantire determinati standard qualitativi e quantitativi a beneficio dell'utenza.

### ***Modalità di affidamento del servizio***

Il servizio verrà affidato ai sensi dell'art. 52, comma 5, del D. Lgs. 446/1997, il quale recita:

*"5 – 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, a:*

1. i soggetti iscritti nell'albo di cui all' articolo 53, comma 1;
2. gli 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 conversione, 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;<sup>(182) (189)</sup>
- 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.

### Le motivazioni della scelta del Comune di Cesano Maderno per l'affidamento

Alla luce della recente evoluzione normativa e giurisprudenziale il modello di affidamento "in house" non è più da ritenersi eccezionale, bensì alternativo all'indizione della gara pubblica.

Le motivazioni che hanno indotto il Comune di Cesano Maderno ad optare per il modello di gestione "in house" sono molteplici, ma riconducibili sostanzialmente alle seguenti:

1. ASSP Spa è una società a capitale interamente pubblico, partecipata solo da enti pubblici e, diversamente dalle altre società puramente commerciali, non persegue in via principale uno scopo di lucro, tanto più se si considera che attualmente svolge un serie di servizi a completo vantaggio della comunità locale e precisamente:
  - gestione delle farmacie comunali di Cesano e Varedo e, prossimamente, anche quella del Comune di Meda;
  - gestione dei cimiteri cesanesi;
  - servizio di pubblicità ed affissioni
  - gestione dei parcometri a pagamento.
2. ASSP Spa attua quanto previsto dall'art. 3-bis della legge n. 148/2011 che prevede disposizioni orientate a promuovere ed incentivare politiche di aggregazione in ambiti pluricomunali per superare le tradizionali frammentazioni e realizzare così economie di scala e massimizzare l'efficienza;
3. ASSP Spa assicura la salvaguardia occupazionale dei lavoratori garantendo la continuità del servizio presso l'Azienda stessa.

### Sussistenza delle condizioni richieste dall'ordinamento.

La partecipazione ad una società da parte di più enti locali è ormai pacificamente ammessa in giurisprudenza come pure è fuori discussione la legittimità dell'affidamento diretto dei servizi ad una società pluricomunale da parte degli enti locali (C.d.S. – Sez. V, n. 1447/2011).

Pertanto "...è legittimo un affidamento in house anche nel caso di una partecipazione esigua di un comune al capitale sociale di una società affidataria di un servizio pubblico se anche a tale comune è garantito il controllo analogo" (TAR Lombardia, Milano – Sez. III, n. 5759/2008).

Le condizioni per l'affidamento diretto *"in house"* sono sussistenti, in quanto:

- la società risulta a capitale interamente pubblico;
- la società svolge la parte prevalente della propria attività con l'ente o con gli enti affidanti;
- l'ente o gli enti affidanti esercitano sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;

Al riguardo lo Statuto sociale, approvato dal Comune di Cesano Maderno con deliberazione del Consiglio Comunale n. 39 del 26.11.2015, garantisce la totale partecipazione pubblica al capitale sociale (art. 1 – c.4 e art. 9 – c. 1), così come il controllo analogo previsto e disciplinato dall'art. 28 del predetto Statuto.

Inoltre, lo Statuto della Società ha previsto, all'art. 35, la possibilità di affidamenti *in house*, trattandosi di società a partecipazione pubblica totalitaria.

Alla luce di quanto sopra esposto risulta pienamente soddisfatto quanto richiesto dalla giurisprudenza comunitaria (Corte di Giustizia dell'U.E., Sez. III n. C-183/11/2012) a proposito di società partecipata da più enti locali e cioè che la condizione di controllo analogo esercitato congiuntamente, che rende legittimo un affidamento diretto *in house*, è soddisfatta quando ciascuno degli enti locali partecipa sia al capitale sociale che agli organi direttivi della medesima.

#### *Gli obblighi di servizio pubblico e servizio universale e le compensazioni economiche*

Sulla base dell'ordinamento comunitario emerge che la natura di servizio pubblico e servizio universale, oltre a riguardare la continuità e la qualità del servizio in generale, comporta la accessibilità delle tariffe che *"impone che un servizio di interesse economico generale sia offerto ad un prezzo abbordabile per renderlo accessibile a tutti"* e la universalità nel senso che *"possono usufruirne tutte le fasce d'utenza"*.

Sostanzialmente gli obblighi di servizio pubblico e servizio universale scaturiscono dalla necessità che il servizio debba essere reso a tutti gli utenti, sull'intero territorio comunale, indipendentemente dalla ubicazione geografica degli stessi, ed a tariffe accessibili.

Il concetto di compensazione economica deriva, nel diritto comunitario, dall'art. 106 del Trattato in base al quale la gestione del servizio deve, in via generale, essere soggetta alle regole del mercato, ma è prevista una deroga all'applicazione delle regole della concorrenza laddove il rispetto dei principi che la governano rischi di compromettere la missione affidata al gestore.

Infatti, se l'operatore economico chiamato a gestire un servizio pubblico agisse in maniera del tutto scevra da condizionamenti derivanti dalla *mission* particolare che la natura del servizio pubblico impone, esso potrebbe far dipendere la propria offerta esclusivamente dalle regole economiche che governano l'incontro tra la domanda e l'offerta.

Per questo il committente, in quanto soggetto cui compete la tutela dell'interesse pubblico, è tenuto a riequilibrare lo scompenso economico gravante sul gestore con delle compensazioni economiche a suo vantaggio qualora la prestazione universale non operi in un mercato remunerativo della medesima, al fine di consentirne la fornitura secondo le prescrizioni fondamentali che precedono.

In generale, le compensazioni economiche possono rappresentare eventuali apporti finanziari addizionali che gli enti locali corrispondono al soggetto affidatario del servizio pubblico locale.

A livello comunitario, consistono negli emolumenti economici che un ente pubblico può riconoscere ad un soggetto affidatario di un servizio economico d'interesse generale. Non sempre le compensazioni sono riconosciute compatibili con il diritto comunitario potendo essere, ad esempio, qualificate come aiuti di stato.

Il contratto di servizio tra il Comune di Cesano Maderno ed ASSP Spa per la disciplina dell'affidamento del servizio in oggetto sarà improntato al rispetto della relativa natura di servizio pubblico e servizio universale senza previsione di particolari compensazioni economiche.

### Conclusione

Alla luce delle sopra esposte considerazioni e valutate l'efficacia, l'efficienza ed economicità della scelta gestoria, tenendo conto della qualità e dimensioni del servizio, costo del servizio, modalità di controllo, grado di soddisfazione dell'utenza e caratteristiche della struttura aziendale della società affidataria, l'opzione più idonea a garantire la maggiore efficacia e efficienza dell'azione amministrativa è quella dell'affidamento "in house" del servizio di accertamento e riscossione dell'imposta comunale sulla pubblicità e sulle pubbliche affissioni del Comune di Cesano Maderno alla Società ASSP Spa. Tale scelta appare preferibile rispetto ad altre forme di gestione in termini di realizzazione del principio del buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione ed è tesa soprattutto alla tutela degli attuali livelli occupazionali della predetta Società.

Cesano Maderno 13.5.2015



Il Dirigente  
Piergiorgio Manara

