Allegato A delibera C.C. n. 5 del 29/04/2021

CONCESSIONE DEL SERVIZIO DI GESTIONE DELLA SOSTA A PAGAMENTO NEL COMUNE DI CASTEL GANDOLFO - relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta (ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21)

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	*Servizio di gestione della sosta a pagamento nel Comune di Castel Gandolfo*
Ente affidante	*Comune di Castel Gandolfo*
Tipo di affidamento	*Concessione di servizio*
Modalità di affidamento	*Gara ad evidenza pubblica*
Durata del contratto	*5 anni*
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	*Nuovo affidamento*
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	*Comune di Castel Gandolfo*

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Paola Vari
Ente di riferimento	Comune di Castel Gandolfo
Area/servizio	Area III
Telefono	06935918214
Email	tecnico@comune.castelgandolfo.rm.it
Data di redazione	16.03.2021

SEZIONE A

PREMESSA

La finalità della presente Relazione è quella di assolvere agli obblighi informativi prescritti dall'art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/12, convertito in Legge 221/2012, con riferimento al servizio di gestione dei parcheggi a pagamento presenti all'interno del territorio comunale.
Oltre alle finalità di legge, il presente elaborato individua i principali obiettivi e le motivazioni dell'affidamento, utili per tracciare un percorso operativo che permetta di indirizzare e di addivenire ad una gestione del predetto servizio.
L'elaborato ha la finalità di rendere trasparente il processo di affidamento del Servizio in oggetto, ferma restante la discrezionalità amministrativa dell'Ente e la disciplina comunitaria applicabile. Vengono illustrati i presupposti amministrativi, suddivisi in presupposti normativi, gestionali e presupposti economico-finanziari, posti a base della preferenza dell'Ente per la modalità di affidamento prescelta in confronto alle altre possibili, nel rispetto della normativa applicabile e del principio dell'economicità dell'azione amministrativa ai sensi dell'art. 97 della Costituzione. L'art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/12 sopra citato, dispone 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*".

Si rende, pertanto, necessario dare atto espressamente:

1. delle ragioni che hanno indotto l'Amministrazione ad operare questa scelta dell'affidamento al mercato, in rapporto alla natura dei servizi affidati e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;
2. dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale;
3. l'indicazione delle compensazioni economiche se previste.

Ciò premesso, con la presente relazione si illustrano nelle sezioni che seguono i contenuti richiesti dal legislatore.

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

1.1 Concetto di servizio pubblico locale a rilevanza economica.

Per quanto concerne il settore effettivo di applicazione dell'art. 34, commi 20 e 21, del D.L. n. 179/12, necessita prima di tutto spiegare la nozione di "servizio pubblico locale a rilevanza economica". L'art. 112, del D. Lgs. n. 267/00 (Tuel), denominato "servizi pubblici locali", si limita a statuire che i "servizi pubblici locali" debbano avere "per oggetto produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali". La giurisprudenza ha affermato che il "servizio pubblico" è quello che permette al Comune di conseguire fini sociali e di promuovere lo sviluppo economico civile della comunità locale ai sensi dell'art. 112, del Tuel, in quanto preordinato a soddisfare i bisogni della cittadinanza indifferenziata. In merito al concetto di "servizio pubblico locale", la giurisprudenza ha precisato quanto segue:

- il "servizio pubblico locale" risulta fondato su alcuni elementi quali l'organizzazione dell'attività volta a soddisfare in modo diretto esigenze proprie di una platea indifferenziata di

fruitori, l'imposizione a carico del gestore ad una serie di obblighi, tra i quali quelli di esercizio e tariffari, volti a uniformare l'espletamento dell'attività a principi di regolarità, capacità tecnico-professionale e qualità;

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

Il D.L. n. 269/03, convertito nella Legge n. 350/03, ha modificato gli artt. 113 e 113-bis (di cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale con Sentenza Corte Costituzionale n. 272/04) del Tuel, distinguendo fra "servizi aventi rilevanza economica" e "servizi privi di tale rilevanza".
Anche in questo caso, la mancanza di una norma che ne individui espressamente la nozione precisa, ci impone di ricorrere alle definizioni che ne hanno dato la dottrina e la giurisprudenza.
In primo luogo, è necessario riferirsi al "Libro Verde sui servizi di interesse generale" presentato il 21maggio 2003 dalla Commissione delle Comunità Europee, in cui si afferma che la distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non sarebbe possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura "non economica". Sia secondo la Corte di Giustizia europea (Sentenza 22 maggio 2003, Causa n. 18/01), sia secondo la Corte Costituzionale (Sentenza n. 272/04), è compito del Legislatore nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto in particolare dell'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche all'eventuale finanziamento pubblico della stessa.
La differenza fra tipologie di "servizi pubblici" attiene all'impatto che l'attività può avere sull'assetto della concorrenza ed ai suoi caratteri di redditività (Sentenza Tar Puglia, Bari 12 aprile 2006, n. 1318). Dunque, deve ritenersi di rilevanza economica il servizio che si innesta in un settore per il quale esiste, quantomeno potenzialmente, una redditività e quindi una competizione sul mercato, ciò ancorché siano previste forme di finanziamento pubblico, più o meno ampie, dell'attività in questione. La distinzione tra il carattere della rilevanza economica o meno del "servizio pubblico" non è dato né dalla natura dell'attività, né dal suo oggetto, ma piuttosto dalla modalità di gestione che ne determina l'indice della sua economicità. Ai fini della qualificazione di un "servizio pubblico locale" sotto il profilo della rilevanza economica, non importa la valutazione fornita dalla P.A., ma occorre verificare in concreto se l'attività da espletare presenti o meno il connotato della redditività, anche solo in via potenziale (Sentenza Consiglio di Stato, Sezione V, 27 agosto 2009, n. 5097). Con l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri del D.lgs. recante il T.U. sui servizi pubblici locali di interesse economico generale (Riforma Madia), dopo i pareri favorevoli della Conferenza Unificata, del Consiglio di Stato e Commissioni Parlamentari competenti, si è pervenuti al termine di una lunga fase di incertezza e di instabilità che ha caratterizzato l'assetto normativo. Questo testo si configura infatti come una stabilizzazione in forma organica delle diposizioni in essere, in particolare di quelle intervenute negli ultimi anni a seguito dell'emanazione delle Direttive Europee (n. 23 e 24 del 2014) sia del varo, del nuovo codice dei contratti pubblici (D.lgs. 50/2016 e s.m.i. a tutt'oggi in atto) sia di una serie di disposizioni sul tema contenute nelle leggi di stabilità 2014 e 2015 (L. 147/2013 e L. 190/2014).

Esclusioni

Servizi Strumentali

Una prima categoria di servizi esclusi dall'ambito di applicazione della norma di cui all'art. 34, Comma 20 e 21 del D.L. 179/2012, oltre naturalmente ai servizi pubblici non aventi rilevanza economica, sono i cosiddetti servizi strumentali.

Si definiscono servizi strumentali, quei servizi prestati in favore della Pubblica amministrazione, che eventualmente utilizza tale prestazione ai fini dell'erogazione del servizio pubblico a vantaggio della collettività. Ad esempio la potatura degli alberi è un servizio che un terzo presta a favore della Amministrazione, ancorché ne tragga vantaggio l'intera collettività. "Possono definirsi strumentali ... tutti quei beni e servizi erogati da società a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica di cui resta titolare l'Ente di riferimento e con le quali lo stesso Ente provvede al perseguimento dei suoi fini istituzionali" (TAR LAZIO –Roma – Sez. III° n° 3109/2008). Ne consegue che i cosiddetti servizi strumentali sono quei servizi che un terzo soggetto svolge a favore di una amministrazione, contro un corrispettivo pagato dal medesimo Ente Pubblico.
Tali servizi saranno oggetto di previa valutazione di congruità ex art 192 del D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i.

Ulteriori esclusioni

Il comma 25 del citato art. 34, prevede che i commi da 20 a 22 non si applicano al servizio di distribuzione del gas naturale, di distribuzione dell'energia elettrica ed alla gestione delle farmacie comunali.

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

B.1 CONTENUTI SPECIFICI DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E SERVIZIO UNIVERSALE

b.1.1 Premessa

Il servizio universale può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile. 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 7/03/2002, 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":

a. 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;

b. 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.

Relativamente alla materia dei servizi pubblici locali si può concludere che le due 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.

b.1.2. Gli obblighi di servizio pubblico in generale

Gli obblighi di servizio pubblico sono quegli obblighi che l'impresa non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni, se considerasse esclusivamente il proprio interesse commerciale.

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico, può affermarsi che la ratio degli stessi va ricercata nella necessità di garantire l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e l'interesse generale, garantendo che i servizi di interesse economico generale siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti 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 e 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. Di conseguenza, l'intervento deve essere proporzionale allo scopo perseguito, il che presuppone, conformemente alla giurisprudenza, che non deve andare al di là di quanto indispensabile per raggiungere il relativo obiettivo "di interesse economico generale": nel caso di specie il contenimento dei prezzi. Entro tali limiti è quindi rimessa all'ente di riferimento la previsione di specifici obblighi di servizio pubblico, purché l'intervento tariffario ed il servizio universale (previsto nell'art. 3, n. 3, della Direttiva) confluiscano verso un medesimo scopo. Secondo la Commissione Europea, 29/11/2005 n. C 297/04, le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato in presenza delle seguenti condizioni:

a. L'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico, definiti in modo chiaro;

b. 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;

c. 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;

d. 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.

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

B.2 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO PARCHEGGI

A partire dall'anno 2000 il Comune di Castel Gandolfo ha intrapreso un percorso di regolamentazione della sosta su strada, subordinando la stessa alla corresponsione di una tariffa a mezzo parcometri, ai sensi ed agli effetti dell'art. 6, c. 4, lett. d), e art. 7, c. 1 lett. f) e c. 8, del d.lgs.285/1992. Tale politica di regolamentazione" si inserisce in un più ampio contesto di pianificazione della mobilità a livello comunale quale valido strumento di regolazione della domanda.
In particolare il Comune di Castel Gandolfo

- con deliberazione di Consiglio Comunale n. 19 del 06/06/2000 ha istituito, in zona lago, le prime aree di sosta a pagamento del territorio comunale affidandone la gestione a soggetto terzo;
- con la successiva deliberazione del Consiglio Comunale n. 32 del 28/11/2007 rubricata "Avvio sperimentale del servizio di gestione delle soste a pagamento in regime di appalto in zona lago" si è deciso di affidare, a seguito di gara ad evidenza pubblica, ad una ditta specializzata la gestione delle aree di sosta a pagamento;
- con deliberazione n. 24 del 11/12/2014 recante "PARCHEGGIO IN VIALE GIOVANNI PAOLO II (GIÀ VIA GALLERIA DI SOTTO): APPROVAZIONE SCHEMA DI CONVENZIONE CON LA PROVINCIA DI ROMA" il Consiglio Comunale ha ritenuto di prendere in carico la gestione dell'area di sosta multipiano realizzata dalla Provincia di Roma (ora Città metropolitana di Roma capitale) prevedendo che lo stesso venisse inserito tra le aree da affidare in concessione con la procedura di prossima pubblicazione;
- con deliberazione della Giunta Comunale n. 94 del 11/12/2014 recante "SERVIZIO DI GESTIONE DELLE AREE DI SOSTA A PAGAMENTO: ATTO D'INDIRIZZO E DEFINIZIONE TARIFFE." ha definito le tariffe e le aree di sosta interessate al precedente affidamento
- con delibera di Giunta Comunale n.27 del 21/02/2019, si è presa in carico area demaniale in via dei pescatori distinta in catasto al foglio 2 mappali 572 e 575/p da destinare a parcheggio e con determinazione n. 232 del 23/06/2020 si è ampliata la Concessione dell'uso esclusivo dei beni del demanio idrico dello stato – Comune di Castel Gandolfo, porzione di area limitrofa al vecchio porticciolo, da destinare a parcheggio a pagamento per n. 60 posti
- con delibera di Giunta Comunale n. 25 del 18/03/2021 ha ridefinito le aree da destinare a zona a parcheggi a pagamento non modificando né le tariffe orarie né gli abbonamenti mensili/annuali per la sosta dei veicoli e relative esenzioni
- preso atto che con prot n. 6332/2021 si è richiesto alla Città Metropolitana di Roma di poter concordare la gestione del parcheggio denominato exSAUB

Gli obiettivi generali e gli indirizzi all'origine della decisione da parte dell'Amministrazione Comunale di procedere alla tariffazione della sosta su strada, con il regime dei parcometri possono essere così sintetizzati:

- ✓ potenziamento e miglioramento della qualità di fruizione delle aree destinate alla sosta da parte dei residenti ed una accessibilità generalmente più razionale da parte di tutta la cittadinanza, dovuta ad una più accurata organizzazione degli spazi per la sosta;

- ✓ miglioramento della viabilità grazie alla riduzione del traffico "parassita" indotto da veicoli alla ricerca di parcheggio;

L'affidamento ha come oggetto i seguenti obblighi di servizio pubblico locale:

1. Servizio di esazione della tariffa prevista per la sosta regolamentata tramite dispositivi fissi (parcometri), abbonamenti, tessere prepagate ed altre forme di pagamento che verranno introdotte
2. Posa e manutenzione dei parcometri:
   - ✓ posa in opera di un numero adeguato e sufficiente
   - ✓ sostituzione ed ampliamento delle attrezzature esistenti - di parcometri di ultima generazione, omologati dal competente Ministero, funzionali alle aree di sosta a pagamento
   - ✓ mantenimento di un funzionale sistema di controllo della gestione parcometri, per riscontro di guasti, contenuto incassi, statistiche;
   - ✓ manutenzione straordinaria degli impianti, nonché relativa assistenza, anche per atti di vandalismo, furto, ecc….
   - ✓ messa a disposizione di manodopera specializzata e dei materiali di consumo e pezzi di ricambio necessari al corretto funzionamento delle sopraindicate apparecchiature
   - ✓ servizio di reperibilità e di pronto intervento del personale manutentivo con sostituzione dell'impianto in caso di persistente non funzionamento.
3. Servizio di controllo e raccolta incassi, versamento degli stessi alla tesoreria Comunale;
4. gestione del personale e relativi costi
5. acquisti di materie prime e di consumo necessarie all'espletamento del servizio
6. collaborazione ed assistenza all'Amministrazione Comunale per abbonamenti sosta residenti, tessere prepagate ed altri permessi ed abbonamenti agevolati
7. servizi di controllo dell'evasione/sosta irregolare tramite ausiliari della sosta
8. formazione degli ausiliari
9. rispetto della vigente normativa in materia di sicurezza (d.lgs. n. 81/2008 e s.m.i.)
10. stipulazione polizza responsabilità civile verso terzi con adeguato massimale, a copertura dei rischi derivanti dalle attività svolte.

Gli "obblighi di servizio pubblico e servizio universale" che questa Amministrazione ha intenzione di affidare sono:

a) la gestione dell'attuale sistema di sosta a pagamento a mezzo parcometri nelle aree di sosta oggetto del capitolato speciale;
b) l'attività sistematica di controllo del funzionamento del sistema di cui alla precedente lettera a), con riferimento al corretto funzionamento dei parcometri e del software;
c) la manutenzione ordinaria e straordinaria del sistema tecnologico di cui alla precedente lettera a);
d) l'attività di controllo dell'utilizzo degli stalli di sosta effettuata tramite ausiliari del traffico, opportunamente formati ed abilitati allo svolgimento del servizio conformemente alla normativa vigente in materia;
e) il mantenimento in buono stato di pulizia e decoro delle aree di sosta e le pertinenze a verde limitrofe
f) la fornitura e la commercializzazione degli strumenti e mezzi di pagamento delle tariffe;
g) l'assistenza agli utenti a mezzo di ausiliario del traffico;
h) l'informazione agli utenti sulle varie modalità di pagamento della sosta (tessere, abbonamenti, ecc.), su eventuali variazioni e/o comunicazioni del Comune di Castel Gandolfo;
i) ogni altra operazione necessaria affinché l'utente possa fruire in modo corretto dei parcheggi affidati;

j) la manutenzione ordinaria e straordinaria della segnaletica orizzontale nelle aree di sosta oggetto della concessione, nonché l'installazione e manutenzione della segnaletica verticale inerente le indicazioni delle aree di sosta, tariffe ed orari, secondo le prescrizioni della Polizia Locale
k) la predisposizione di modulistica, l'istruttoria completa delle istanze presentate dagli utenti, compreso il controllo sulle dichiarazioni presentate, il rilascio delle tessere per il pagamento e/o per l'accesso/l'utilizzo ai parcheggi, ogni altra operazione necessaria affinché l'utente possa fruire in modo corretto dei parcheggi affidati
l) l'attivazione di una sede tecnico-operativa attraverso la quale svolgere le mansioni pertinenti il servizio
m) manutenzione del verde ornamentale e piccola manutenzione nell'aiuole e rotatorie zona Lago Albano
n) quant'altro previsto nel capitolato speciale.

SEZIONE C
MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

Il servizio in esame, quale servizio pubblico locale a rilevanza economica può essere gestito nelle forme:
a) del partenariato pubblico locale istituzionalizzato (società mista);
b) del partenariato pubblico locale contrattualizzato (appalto o concessione);
c) Del modello in house providing;

Analizziamo ora nel dettaglio le singole forme di gestione:

c.1.1 - Sulla gestione del servizio mediante società mista.

Con la scelta di tale modulo gestorio, già conosciuto in ambito comunitario (grazie al Libro Verde relativo ai partenariati pubblico-privati), con il termine Partenariato Pubblico Privato Istituzionalizzato (P.P.P.I.), l'Amministrazione opterebbe per una esternalizzazione del servizio.

Il modello di società mista previsto dalla Commissione nel suindicato Libro Verde è quello di una concessione che assume la forma della società nella quale il partner privato, scelto mediante procedura a evidenza pubblica, oltre ad apportare risorse finanziarie, realizza gli incarichi indicati nel bando di gara (c.d. *gara a doppio oggetto*).

A sua volta, spetta al partner pubblico (Comune) controllare, dall'interno della società, le modalità di realizzazione.

Per consolidato indirizzo giurisprudenziale - tanto di matrice comunitaria quanto nazionale - l'affidamento del servizio ad una società mista è ritenuto legittimo, laddove:

- il partner privato sia scelto con gara;

- l'attività della costituenda società mista sia resa, almeno in via prevalente, in favore dell'autorità pubblica che ha proceduto alla costituzione della medesima;

- la gara (unica) per la scelta del partner e l'affidamento dei servizi definisca specificatamente l'oggetto dei servizi medesimi; la selezione della offerta migliore sia rapportata non alla solidità finanziaria dell'offerente, ma alla capacità di svolgere le prestazioni specifiche oggetto del contratto e la durata del socio sia ben determinata (socio non stabile).

In altri termini, in tali ipotesi non si realizzerebbe un "affidamento diretto" alla società mista, ma piuttosto un "affidamento con procedura di evidenza pubblica" dell'attività "operativa" della

società mista al partner privato, tramite la stessa gara volta alla individuazione di quest'ultimo, atteso che trattandosi, nelle società miste, di gara a doppio oggetto (affidamento del servizio e ricerca del socio) nell' ipotesi di un socio gestore – operativo, la gara "a monte" (nella componente) della concessione assolve gli obblighi delle gare d'appalto "a valle", per quanto previsto nella procedura competitiva.

Costituire una società mista la cui durata del partner privato viene commisurata al piano industriale presentato in sede di gara in ragione degli investimenti richiesti allo stesso, potrebbe non essere la scelta più appropriata, in considerazione della durata prevista per l'affidamento (soli 5 anni) e delle norme in materia di società partecipate, finalizzate ad una sempre maggiore razionalizzazione delle stesse in un'ottica di perseguimento degli obiettivi di economicità dell'azione amministrativa.

c.1.2 Sulla gestione del servizio mediante società in house.

Ricorrendo al modello della società in house, l'Amministrazione comunale decide di non esternalizzare il servizio ma di procedere in autoproduzione.

La società che verrebbe costituita, infatti, seppur riveste la qualifica di soggetto di diritto privato, è solo formalmente distinta dall'Amministrazione, ma non sostanzialmente, trattandosi di *longa manus* dell'ente stesso.

Ovviamente i presupposti che debbono contemporaneamente sussistere (e essere mantenuti per tutto il periodo di affidamento), per una corretta gestione del servizio mediante società in house sono:

a) la partecipazione pubblica totalitaria al capitale sociale con espressa esclusione statutaria all'ingresso di soci privati;

b) lo svolgimento dell'attività prevalentemente nei confronti dell'ente affidante (80%);

c) l'esercizio da parte del Comune di un controllo sulla società analogo a quello che svolge sui propri servizi.

Per quanto attiene al controllo analogo, sia la giurisprudenza comunitaria che quella nazionale (amministrativa, civile e contabile) concordano nel ritenere che lo stesso deve essere effettivo, strutturale e funzionale, ed esula da quelli che sono gli ordinari poteri attribuiti ai soci pubblici dagli ordinamenti degli Stati membri (ad esempio, l'art. 2449 c.c.). (Corte di giustizia, sez. V, 8 maggio 2014 (causa C-15/13); Consiglio di Stato, sez. V, del 13 marzo 2014, n. 1181; Corte dei Conti, sezione Controllo Lazio, deliberazione del 20 gennaio 2015 n. 2).

Controllo analogo che deve essere effettuato attraverso:

- **Statuto**: previsioni di specifiche ed inderogabili disposizioni volte a registrare l'esercizio del controllo da parte dell'Ente (diritto di veto, preventiva approvazione di alcuni atti, riserva di trattazione di alcuni argomenti da parte dell'assemblea, oggetto ben definito e non ampio), nonché volte a disciplinare il trasferimento di quote solo tra soci pubblici, senza alcuna apertura a soggetti terzi;

- **Contratto di servizio**: inserimento di specifiche clausole che regolino in maniera adeguata il sistema di informazione e di verifica sulla gestione del servizio affidato alla società;

- **Regolamento/Ufficio sul controllo analogo:** che preveda dettagliatamente la vigilanza da esercitarsi sulla società:

- mediante richieste di rapporti alle società;

- mediante richieste di esibizioni documentali;

- mediante visite ispettive,

- mediante accesso fisico a luoghi e cose.

A sua volta la società deve essere tenuta ad esempio*:*

- a predisporre annualmente una relazione con la quale definisce i piani di investimento di breve e lungo periodo, il budget dettagliato relativo all'esercizio successivo;

- a predisporre un sistema di periodico report (almeno semestrale) sul generale andamento della gestione economica, finanziaria e patrimoniale, nonché sulle operazioni di maggior rilievo da inviare all'Amministrazione Comunale e sui principali atti di ordinaria amministrazione.

- a richiedere la preventiva autorizzazione del Socio Comune sulle più rilevanti operazioni che gli amministratori intendono compiere, quali ad esempio l'assunzione di nuovi servizi, l'acquisizione o la dismissione di partecipazioni, l'emissione di obbligazioni, il sistema tariffario.

Occorre, in sostanza, che l'Ente pubblico partecipante abbia sostanzialmente il potere di dettare le linee strategiche e le scelte operative della società in house, i cui organi amministrativi vengono pertanto a trovarsi in posizione di vera e propria subordinazione gerarchica (come in un rapporto di servizio con l'Ente) sino al punto da non avere nessuna autonomia gestionale.

Sarà pertanto necessario, laddove non esistente, costituire un apposito ufficio di controllo analogo e formare il relativo personale in capo all'Ente affinché provveda ad esercitarlo concretamente.

Va evidenziato che laddove l'Ente decida di adottare il modello della società in house deve dotarsi di un bilancio consolidato e ha l'obbligo, nel caso la società dovesse presentare un risultato di esercizio o un saldo finanziario negativo, di accantonare in un apposito fondo vincolato, un importo equivalente al risultato negativo che non è stato ripianato.

Si evidenzia inoltre come tali società oltre a dover possedere i mezzi e il personale necessario per l'esecuzione del servizio, siano tenute al rispetto delle procedure pubblicistiche sia in materia di assunzione del personale che per quanto attiene le modalità di affidamento di appalti pubblici. La modalità esecutiva basata sul modello in house consente di privilegiare una logica di qualità finalizzata essenzialmente allo svolgimento del servizio secondo gli standard qualitativi richiesti, rispetto ad una logica di profitto orientata essenzialmente a garantire i margini di redditività contrattuale, anche a scapito dell'organizzazione e della efficienza dei servizi. L'opzione dell'affidamento "in house" consente inoltre:

a) immediato e completo accesso ai dati aziendali ed operativi al fine di ottimizzare le risorse impiegate nel servizio;

b) reale controllo di tutte le fasi esecutive del servizio, della sua preparazione alla rendicontazione;

c) modifica in tempo reale delle modalità di esecuzione del servizio a fronte di emergenze, mutate esigenze e condizioni del mercato;

Ebbene anche questa strada non si ritiene, allo stato, percorribile, in assenza del personale e degli strumenti all'interno del Comune per poter effettuare effettivamente e concretamente il c.d. controllo analogo sulla società, onde evitare possibili responsabilità amministrative legate ad un non corretto esercizio del modello gestorio in house.

c.1.3 Sulla gestione del servizio mediante appalto /concessione.

L'unica modalità di gestione del servizio che, ad oggi, si ritiene percorribile è il modulo tradizionale del ricorso al mercato mediante concessione a terzi: ossia l'individuazione del soggetto gestore all'esito di una gara ad evidenza pubblica.

Così operando si demanda al privato il rischio della gestione ed il relativo accollo e, al contempo, si rivolge il servizio alla totalità degli utenti, pur rimanendo, la titolarità del servizio, in capo all'Amministrazione Comunale, la quale non intende spogliarsi di ogni aspetto gestionale come accadrebbe in caso di affidamento del servizio mediante appalto.

Con tale scelta, l'Amministrazione comunale:

a) non assume alcuna partecipazione societaria sia diretta che indiretta, in quanto la gestione del servizio viene svolta interamente da soggetti terzi, restando al Comune la titolarità del servizio e l'introito di un canone annuo corrisposto dal gestore;

b) esercita le funzioni di pianificazione e controllo dell'attività svolta dal concessionario mediante il contratto di servizio e l'osservanza degli impegni assunti attraverso il bando di gara;

c) non assume gli oneri inerenti al costo del personale utilizzato per la gestione, né altri tipi di costi, in quanto facenti diretto riferimento al soggetto gestore;

d) determina autonomamente la durata dell'affidamento del servizio;

e) non assume alcun rischio di gestione atteso che la remunerazione del gestore sarà per il tramite dell'utenza servita;

Pertanto, si ritiene come la migliore forma di gestione futura sia quella di ricorrere all'esternalizzazione del servizio a terzi (concessione e non appalto) mediante procedura ad evidenza pubblica, oltre che la più conveniente per la collettività, sotto il profilo dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità della stessa;

La gara sarà effettuata tramite procedure ad evidenza pubblica e l'operatore economico a cui affidare i servizi sarà scelto secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa di cui all'art. 95 del D.Lgs. 50/2016.

Tramite tale criterio di scelta del contraente si opererà un bilanciamento dei punteggi attribuibili all'offerta tecnica e all'offerta economica sulla base di criteri connessi alla tipologia del servizio e tendenti al miglioramento dello stesso.

Tramite il Bando di Gara saranno fissati i requisiti generali di partecipazione e i requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale, quest'ultimi commisurati all'entità della concessione da affidare e ponderati al fine di garantire la massima partecipazione alla procedura e, nel contempo, la serietà e l'affidabilità degli operatori economici da ammettere in gara.

SEZIONE D
MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA- DURATA

Nel centro storico cittadino e zona lago Albano sono presenti aree di sosta comunali gestite a mezzo parcometri e precisamente:

	PARCHEGGI BLU						SPECIALI			
	PETTINE	LINEA	BUS	SPINA	CAMPER	BLU-C/S	H	RIC. ELETT.	C/S	TOTALE A PAGAMENTO
CENTRO STORICO	65	68	7	28		5	10	4	2	173
VIA DEI PESCATORI		152					4		2	152
PARK EX CONI				59			2			59
PORTICCIOLO	16	4								20
GIOCHI OLIMPICI		41		26			2	2	1	67
SPIAGGIA DEL LAGO		411					18		6	411
PARK UFFICI	219				9		2	2		228
PARK TUNNEL	31		6	44			3			81
PARCHEGGIO SAUB	159									159
	490	**676**	**13**	**157**	**9**	**5**	**41**	**8**	**11**	**1350**

In tale tabella sono stati riportati gli stalli del parcheggio SAUB via Giovanni Paolo II per un totale di 159 stalli di cui 89 al piano superiore e 70 al piano inferiore, parcheggio di proprietà della Città Metropolitana di Roma a cui si è richiesto la definizione di una nuova convenzione quinquennale per la gestione del parcheggio.

Le motivazioni della scelta del modello procedimentale di affidamento della concessione di servizi e, quindi, di ottenere una remunerazione del gestore dei servizi direttamente da parte dell'utenza, è connessa al fatto che la fonte principale del ricavo derivante dalla gestione di parcheggi pubblici a pagamento è data essenzialmente dalle tariffe della sosta a rotazione.

Da ciò ne deriva che l'importo dei ricavi non può essere stabilito in maniera precisa *ex ante*, ma soltanto come presumibile.
Tale presupposto rende possibile quindi soltanto una stima del prezzo da porre quale corrispettivo per l'espletamento dei servizi richiesti alla Ditta concessionaria, desunto dalla media degli incassi degli ultimi anni di gestione.

Da qui, la necessità di rimettere all'operatore economico affidatario i rischi economici della gestione del servizio con l'opportunità di rifarsi direttamente sull'utenza; da tale presupposto deriva, tendenzialmente, una gestione corretta ed ottimizzata del servizio, la quale, invece, potrebbe non rivelarsi tale nell'ipotesi di affidamento dei servizi quale quella attualmente in corso che consiste in un *appalto di servizi*, per il quale il prezzo da corrispondere al gestore è definito a monte a prescindere dalla concreta modalità di gestione, salvo l'applicazione delle penalità per le ipotesi delle accertate violazioni alle regole dedotte dall'obbligazione contrattuale.

Il quinquennio di cui si analizzeranno di seguito i dati storici è quello 2015-2020 ed è di seguito esposto:

Riepilogo incassi dal 2015 al 2020

ANNO 2015:	Incassi parcometri/abbonamenti	€	693.103,81
	Incassi parcometri SAUB	€	47.468,95
	Abbonamento SAUB	€	1.520,00
	Totale incassi lordi	€	742.092,76

ANNO 2016 :	Incassi parcometri/abbonamenti	€	780.760,87
	Incasso parcometri SAUB	€	47.468,95
	Abbonamento SAUB	€	9.114,91
	Totale incassi lordi	€	837.344,73
ANNO 2017 :	Incassi parcometri/abbonamenti	€	874.634,06
	Incasso parcometri SAUB	€	47.720,60
	Abbonamento SAUB		€11.123,83
	Totale incassi lordi		€933.478,49
ANNO 2018 :	Incassi parcometri/abbonamenti	€	860.146,83
	Incasso parcometri SAUB	€	47.207,40
	Abbonamento SAUB		€ 12.709,89
	Totale incassi lordi		€ 920.064,12
ANNO 2019 :	Incassi parcometri/abbonamenti	€	852.701,63
	Incasso parcometri SAUB	€	49.146,25
	Abbonamento SAUB		€ 13.561,90
	Totale incassi lordi		€ 915.409,78
ANNO 2020 :	Incassi parcometri/abbonamenti	€	648.787,35
	Incasso parcometri SAUB	€	28.628,75
	Abbonamento SAUB		€ 9.004,81
	Totale incassi lordi		€ 686.420,91

Il modello prescelto prevede le seguenti caratteristiche peculiari:

INCASSI:

- gli incassi dei parcometri verranno raccolti e contabilizzati dalla Ditta affidataria saranno soggette a regime IVA

COSTI:

- il canone concessorio spettante alla Ditta calcolato in misura percentuale sugli incassi sarà soggetto ad IVA calcolata al 22%, inoltre lo stesso comprenderà anche il servizio di controllo degli ausiliari del traffico;
- in ordine alle compensazioni economiche, si segnala che il canone concessorio previsto è quello che consente di prevedere introiti pari a quelli derivanti dalla media storica del quinquennio 2016-2020 con un aggio del 50%;
- tale canone inoltre è stato calcolato come congruo in relazione ai costi che deve sostenere l'operatore economico concessionario del servizio (investimenti nuovi parcometri spese per il personale ausiliario, manutenzione , costi generali d'impresa), che verranno dettagliatamente riportati nel capitolato speciale d'appalto.

Il servizio, qualunque sia l'incasso derivante dalla gestione, dovrà prevedere un canone minimo garantito pari al 50% delle tariffe al netto dell'IVA vigente e con un minimo annuo garantito da versare di € 320.000,00 da versare in n. 2 trance una nei primi 10 giorni del mese di gennaio di € 220.000,00 e un'altra nei primi dieci giorni di luglio di importo pari a € 100.000,00, a fine anno

si calcolerà l'effettivo aggio e il saldo dovrà essere versato entro i primi 10 giorni di febbraio: l' aggio offerto a rialzo non potrà superare il 60% a garanzia dei livelli minimi di retribuzione.

Il nuovo concessionario non dovrà sostenere costi di investimento notevoli per la fornitura di parcometri di ultima generazione: occorre precisare che l'attuale sistemi di parcometri sono ancora in buone condizioni e il Comune. Per consentire ai potenziali partecipanti di stimare i costi che, in caso di aggiudicazione alla gara, andranno ad assumersi, sarà indicato nel capitolato speciale lo stato di manutenzione dei sistemi di gestione della sosta.

Si ribadisce che

- si vuol favorire la partecipazione alla gara, lasciando un margine di rilancio alla percentuale minima posta a base di gara
- la concessione dei servizi con conseguente totale disponibilità delle aree pubbliche da parte del Comune potrebbe determinare oscillazioni di introiti a seguito di eventi, manifestazioni od altro che sospendano temporaneamente la sosta a pagamento per alcuni periodi dell'anno.

DURATA CONCESSIONE

La durata della nuova gestione del servizio in concessione appare opportuno venga fissata in anni 5 (cinque) atteso che al futuro concessionario non vengono richiesti notevoli investimenti, decorrenti dalla data di stipula del relativo contratto, fatta salva la possibilità di accedere ad una proroga fino ad un massimo di mesi 6 (sei) necessari per l'eventuale espletamento di nuova gara.

SEZIONE E
CONCLUSIONI

Da quanto sopra esposto, si rileva che, ai sensi del comma 20 dell'art. 34 del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni in L. 17 dicembre 2012, n. 221, l'affidamento in concessione mediante procedura ad evidenza pubblica del servizio di gestione parcheggi a pagamento nel Comune di Castel Gandolfo:

– è conforme ai principi di efficienza di efficacia di pubblicità e di trasparenza alla base del corretto agire dell'attività amministrativa della Pubblica Amministrazione, nonché ai principi dell'ordinamento comunitario (procedura ad evidenzia pubblica comunitaria);

– è conforme ai principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché quello di pubblicità, in materia di affidamento di servizi pubblici locali sia in ambito nazionale che comunitario;

– per il servizio sono disciplinati i contenuti e gli obblighi specifici di servizio pubblico a carico del concessionario e sono quindi contestualmente definiti i criteri del progetto di servizio futuro, oltre che le compensazioni economiche (che saranno previsti all'interno degli atti di gara);

IL RESPONSABILE DELL'AREA III
Ing. Paola VARI