

RELAZIONE ILLUSTRATIVA DELLE RAGIONI E DELLA SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI PER L’AFFIDAMENTO IN HOUSE ALLA SERVIZI E PARCHEGGI LIGNANO S.R.L. DEL SERVIZIO DI GESTIONE DELLA SOSTA E DEL SERVIZIO DI MANUTENZIONE DELLA SEGNALETICA STRADALE

1. PREMESSA

La presente Relazione, assolve agli obblighi informativi prescritti dall’art. 34, comma 20, del DL. n. 179/12, con riferimento all’affidamento del Servizio di gestione della sosta e del servizio manutenzione della segnaletica stradale alla Società “in house providing” denominata “Servizi e Parcheggi Lignano S.r.l.”, che ha gestito i parcheggi a pagamento individuati con delibera di Giunta nel territorio di competenza di Lignano Sabbiadoro. Oltre alle finalità di legge, la presente relazione individua i principali obiettivi e le motivazioni dell’affidamento e rende trasparente il processo di affidamento del Servizio in oggetto, ferma restando la discrezionalità amministrativa dell’Ente e la disciplina comunitaria applicabile. Vengono illustrati i presupposti amministrativi, posti a base della preferenza dell’Amministrazione comunale per la modalità di affidamento prescelta in confronto alle altre possibili, nel rispetto della normativa applicabile e del principio dell’economicità dell’azione amministrativa.

L’art. 34, comma 20, del DL. n. 179/12, 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”.

A premessa, occorre ricordare che in data 27 aprile 2000 è stata costituita la società a capitale interamente pubblico denominata Servizi e Parcheggi Lignano S.r.l., controllata dal Comune di Lignano Sabbiadoro, con lo scopo precipuo di sviluppare per conto del Comune di Lignano Sabbiadoro, le attività di cui all’oggetto sociale posto alla base della sua costituzione, ovvero la gestione della sosta in Lignano Sabbiadoro, nonché degli altri servizi complementari e connessi alla gestione della mobilità previsti dallo Statuto Sociale.

2. IL QUADRO NORMATIVO

Il quadro normativo comunitario, fondandosi sul principio istitutivo del mercato unico europeo, pone in una posizione di maggior favore le modalità di affidamento di servizi pubblici locali di rilevanza economica che si basano sulla promozione e sulla tutela della concorrenza: qualora un'amministrazione pubblica ricorresse all'affidamento di un servizio ad un soggetto terzo mediante espletamento di evidenza pubblica, risulterebbe certamente coerente con il quadro normativo comunitario. E' comunque emersa la possibilità di prevedere affidamenti diretti nei confronti di soggetti terzi totalmente partecipati da amministrazioni pubbliche ed assoggettati al loro stretto controllo (c.d. affidamento in house providing).

Si riportano alcuni riferimenti normativi, giurisprudenziali e di prassi che ammettono tale soluzione:

Articolo 106 – Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea “1. Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme dei trattati, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 18 e da 101 a 109 inclusi. 2. Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale non sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione. 3. La Commissione vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente articolo rivolgendo, ove occorra, agli Stati membri, opportune direttive o decisioni”.

Riferimenti contenuti nel Libro Verde della Commissione del 21 maggio 2003 sui servizi di interesse generale (Gazzetta ufficiale C 76 del 25.03.2004). Per quanto riguarda la fornitura di un servizio di interesse economico generale, gli Stati membri sono liberi di stabilire le modalità di gestione, sempre nel rispetto delle norme comunitarie. In ogni caso, il grado di apertura del mercato e la concorrenza in un determinato servizio di interesse economico generale è deciso dalle pertinenti norme comunitarie sul mercato interno e sulla concorrenza. Per quanto riguarda la partecipazione dello stato nella fornitura di servizi di interesse generale, spetta alle autorità pubbliche decidere se fornire questi servizi direttamente tramite la propria amministrazione oppure se affidarli a terzi (soggetti pubblici o privati). 80. I fornitori di servizi di interesse economico generale, compresi i fornitori di servizi in-house, sono in ogni caso imprese e quindi soggette alle norme sulla concorrenza del trattato. Le decisioni di concedere diritti speciali ed esclusivi ai fornitori di servizi in-house o di favorirli in altri modi possono costituire una violazione del trattato, nonostante la

parziale tutela offerta dall'articolo 86 (oggi articolo 106 del TFUE, ndr). La giurisprudenza ne conferma la correttezza, in particolare nel caso in cui i requisiti di servizio pubblico che il fornitore del servizio deve soddisfare non siano correttamente specificati; nel caso in cui il fornitore del servizio sia manifestamente incapace di soddisfare la richiesta; nei casi in cui esista un modo alternativo di soddisfare i requisiti con un effetto meno negativo sulla concorrenza”.

Corte di Giustizia CE – Procedimento C-107/98 conclusosi il 18 novembre 1999 (c.d. sentenza Teckal) In tale sentenza si afferma che le norme relative agli appalti pubblici (nel caso di appalto di forniture) si applicano a tutti i contratti tra un ente locale ed un soggetto giuridicamente distinto, salvo nel caso in cui, “nel contempo, l’ente locale eserciti sulla persona (società, ndr) di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante della propria attività con l’ente o con gli enti locali che la controllano”; in quest’ultimo caso si ritiene plausibile l’affidamento diretto.

Giurisprudenza costituzionale: “Secondo la normativa comunitaria, le condizioni integranti tale tipo di gestione (affidamento in house ndr) ed alle quali è subordinata la possibilità del suo affidamento diretto (capitale totalmente pubblico; controllo esercitato dall’aggiudicante sull’affidatario di “contenuto analogo” a quello esercitato dall’aggiudicante stesso sui propri uffici; svolgimento della parte più importante dell’attività dell’affidatario in favore dell’aggiudicante) debbono essere interpretate restrittivamente, costituendo l’in house providing un’eccezione rispetto alla regola generale dell’affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica. Tale eccezione viene giustificata dal diritto comunitario con il rilievo che la sussistenza delle suddette condizioni esclude che l’in-house contract configuri, nella sostanza, un rapporto contrattuale intersoggettivo tra aggiudicante ed affidatario, perché quest’ultimo è, in realtà, solo la lunga manus del primo. Nondimeno, la giurisprudenza comunitaria non pone ulteriori requisiti per procedere a tale tipo di affidamento diretto, ma si limita a chiarire via via la concreta portata delle suddette tre condizioni.”

3. LE CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

a) servizio di gestione della sosta.

La gestione della sosta a pagamento è regolamentata da un disciplinare di servizio che ne regola l’esecuzione da parte della Società, quale strumento operativo dell’Amministrazione Comunale, secondo le seguenti linee guida:

- la determinazione delle aree ove la tariffazione deve essere applicata, delle tariffe, degli orari, delle esenzioni, dei trattamenti particolari a qualificate categorie di utenti, sono di esclusiva pertinenza dell’Amministrazione Comunale;

- la Giunta Comunale determina di anno in anno, con proprie delibere, i parametri di funzionamento della gestione per l'esercizio stagionale a venire, demandando alla Società la mera organizzazione delle attività;
- la Società si adegua ed aggiorna la gestione agli indirizzi cogenti dell'Amministrazione Comunale, curando esaustivamente la gestione del servizio;
- la Società di avvale delle sinergie derivanti dalla collaborazione con gli enti soci ed acquisisce le risorse necessarie sul mercato con procedure analoghe a quelle che avrebbe adottato l'Amministrazione Comunale in caso di gestione diretta;
- la Società, quale braccio operativo del Comune, nella sua strutturazione organizzativa finalizzata all'esecuzione delle specifiche attività affidate, svolge il servizio con criteri di efficacia ed efficienza economica, concentrando tutto il know how di settore in un specifico strumento dedicato dell'Amministrazione Comunale, da questa direttamente controllato;
- anche le attività organizzative (procedure, acquisizione personale dipendente ecc) sono condivise con l'Amministrazione Comunale;
- la Società ricorre all'impiego di personale dipendente solo ed esclusivamente per le attività di controllo ed accertamento delle infrazioni in materia di sosta nelle aree affidate: la pianta organica stagionale viene condivisa con l'Amministrazione Comunale e la selezione coinvolge direttamente nelle fasi di evidenza pubblica il know how del Comando di PM, cui i dipendenti abilitati alle funzioni di ausiliario della sosta vengono messi alle dipendenze funzionali;
- durante il periodo di sospensione del servizio, la Società non impiega personale dipendente, mantenendo le attività di mantenimento societario a mezzo dei propri organi di amministrazione;
- l'assetto organizzativo sviluppato garantisce all'Amministrazione Comunale una organizzazione del servizio con criteri di tipo "privatistico" (efficacia ed efficienza), mantenendo il pieno controllo di ogni variabile di sistema sia sul versante dei costi (procedure di evidenza) che della qualità del servizio erogato, mantenendo nel contempo la potestà autoritativa piena sulla gestione del territorio. La specializzazione della Società costituisce un patrimonio a disposizione dell'Amministrazione e della collettività, anche per lo sviluppo di sinergie ed economie di scala all'interno di quanto contemplato dall'oggetto sociale;
- questo permette inoltre, dal punto di vista funzionale, all'Amministrazione di adattare il "capitolato" di gestione del sistema sosta alle modifiche in corso all'assetto complessivo

della mobilità cittadina, sia in termini di realizzazione progressiva del progetto contemplato dal Piano Urbano del Traffico che delle scelte strategiche nel tempo intraprese. Tale elasticità non risulterebbe possibile all'interno di un affidamento del servizio sul mercato competitivo, ove necessiterebbe la definizione di un capitolato rigido di offerta sulla quale richiedere una conseguente offerta economica vincolante.

b) servizio di manutenzione della segnaletica stradale.

La gestione della sosta a pagamento è regolamentata da un disciplinare di servizio che ne regola l'esecuzione da parte della Società, quale strumento operativo dell'Amministrazione Comunale, secondo le seguenti linee guida:

- il servizio riguarda la gestione full service di tutta la segnaletica orizzontale e verticale del Comune di Lignano Sabbiadoro, quindi non in una logica a cottimo bensì all'interno di un programma pluriennale di mantenimento ed aggiornamento delle dotazioni esistenti, ricomprendente non solo i rifacimenti e le sostituzioni di quanto deteriorato o danneggiato ma anche il mantenimento della segnaletica verticale all'interno delle durate previste dai criteri di omologazioni delle diverse tabelle installate;
- di concerto con i vari uffici competenti dell'Amministrazione Comunale, di anno in anno viene definito un programma di interventi coordinato con le attività in corso da parte dell'Amministrazione Comunale per garantire l'apertura della stagione con le dotazioni in piena efficienza, e quindi una successiva fase di manutenzione calendariale delle dotazioni verticali per il mantenimento della piena efficienza ed omologazione;
- il disciplinare prevede tempi di reazione immediati per tutte le esigenze di carattere quasi istantaneo nascenti dalle varie esigenze dell'Amministrazione Comunale (modifiche temporanee viabilità, ripristini a seguito di incidenti ecc) all'interno di una programmazione sinergica con le altre attività dell'Amministrazione Comunale in corso;
- l'efficienza economica del servizio è garantita dall'utilizzo, per l'esecuzione materiale delle segnaletiche, di operatori selezionati sul mercato con procedure di evidenza pubblica, con acquisizione a cottimo al miglior prezzo all'interno di un capitolato di esecuzione affinato nel tempo;
- l'efficacia del servizio è garantita dalla attività di stretta interazione tra l'Amministrazione Comunale e la propria società in house, che ne costituisce braccio operativo. Le attività di pianificazione, programmazione e controllo vengono svolte in assonanza e stretta collaborazione con gli uffici comunali competenti;

- la Società, quale braccio operativo del Comune, nella sua strutturazione organizzativa finalizzata all'esecuzione delle specifiche attività affidate, svolge il servizio con criteri di efficacia ed efficienza economica, concentrando tutto il know how di settore in un specifico strumento dedicato dell'Amministrazione Comunale, da questa direttamente controllato;
- la Società si adegua ed aggiorna la gestione agli indirizzi cogenti dell'Amministrazione Comunale, curando esaustivamente la gestione del servizio;
- la Società si avvale delle sinergie derivanti dalla collaborazione con gli enti soci ed acquisisce le risorse necessarie sul mercato con procedure analoghe a quelle che avrebbe adottato l'Amministrazione Comunale in caso di gestione diretta;
- l'assetto organizzativo sviluppato garantisce all'Amministrazione Comunale anche in questo caso una organizzazione del servizio con criteri di tipo "privatistico" (efficacia ed efficienza), mantenendo il pieno controllo di ogni variabile di sistema sia sul versante dei costi (procedure di evidenza) che della qualità del servizio erogato, mantenendo nel contempo la potestà autoritativa piena sulla gestione delle attività. La specializzazione della Società costituisce un patrimonio a disposizione dell'Amministrazione e della Collettività, e l'effettuazione di questa attività insieme alla gestione della sosta permette anche per lo sviluppo di sinergie ed economie di scala nell'utilizzo delle risorse disponibili (ad esempio gli ausiliari della sosta segnalano eventuali deterioramenti della segnaletica a seguito di incidenti o atti vandalici o deterioramenti di altra natura durante la propria attività, e possono essere utilizzati per la movimentazione delle transenne in casi di chiusure repentine della viabilità ecc in ausilio al Corpo di Polizia Locale).
- questo permette inoltre, dal punto di vista funzionale, all'Amministrazione di disporre di uno strumento elastico ed adattabile alle diverse esigenze emergenti, anche nella modifiche in corso all'assetto complessivo della mobilità cittadina, sia in termini di realizzazione progressiva del progetto contemplato dal Piano Urbano del Traffico che delle scelte strategiche nel tempo intraprese, con un controllo diretto su tempi, costi e metodi.

4. QUADRO ECONOMICO

Dai dati contabili e dalla relazione sul controllo analogo – esercizio 2016 - della Società risulta che:

- canone per il Comune di Lignano da convenzione gestione della sosta 2016:
euro 172.920,00 + iva 22% = euro 210.962,40.= ENTRATE

- canone per il Comune di Lignano da convenzione gestione Parcheggio Venezia 2016: euro 6.216,00.= + iva 22% = euro 7.583,52.= ENTRATE
- canone gestione sosta 2017 = euro 162.690,49.= senza iva USCITE
- dividendo atteso su utile 2016 per Comune di Lignano: euro 112.000.= ENTRATE

L'attività degli ausiliari della sosta nella stagione 2016 ha comportato l'emissione di oltre 7000 accertamenti per mancato/incompleto pagamento della sosta.

La Società ha inoltre provveduto con proprie risorse a dotare gli ausiliari della sosta di terminali informatici per la rilevazione delle infrazioni, in grado di scaricare digitalmente i dati nel nuovo programma di gestione delle notifiche da parte del Comando di Polizia Locale, aumentando l'efficienza ed efficacia del servizio ed ottimizzando il ricorso alle risorse umane. Gli introiti da esazione delle contravvenzioni sono di esclusiva competenza dell'Amministrazione Comunale.

5. ASSETTO SOCIETARIO, GOVERNANCE, CONTROLLO ANALOGO

La Servizi e Parcheggi Lignano S.r.l. è stata costituita in data 27 aprile 2000 come Società a capitale interamente pubblico, con partecipazione maggioritaria di controllo del Comune di Lignano Sabbiadoro.

La SPL risponde autenticamente ai requisiti dell'in house providing per il Comune di Lignano Sabbiadoro in quanto ad oggi:

1. Il capitale sociale è interamente pubblico;
2. Non sono previste possibilità di ingresso di partecipazioni private nella società;
3. l'oggetto sociale è identificato e finalizzato alle esigenze del Comune di Lignano;
4. la società svolge la propria attività esclusivamente per il Comune di Lignano;
5. il Comune di Lignano determina la governance della Società: quale socio di maggioranza assoluta esprime due consiglieri di amministrazione su tre, oppure nomina l'amministratore unico;
6. i disciplinari di servizio prevedono il controllo del Comune sui lavori e sulle attività, e le scelte strategiche sugli assetti relativi alle attività svolte sono demandate unicamente all'Ente Controllante;
7. Lo statuto Sociale è stato integrato nel 2008 con ulteriori previsioni di massima tutela che sviluppano nel dettaglio l'esercizio del "controllo analogo" da parte dei soci pubblici;
8. l'Amministrazione Comunale esercita il controllo analogo nelle forme previste dallo Statuto.

6. CONCLUSIONI

Ad esito della verifica ex art. 34, commi 20 e 21 del DL 179/2012, in considerazione dei rilievi sopra esposti, si deduce che la Servizi e Parcheggi Lignano S.r.l., nella veste di società a totale partecipazione pubblica, si configura quale società in house in linea con i principi dettati dal diritto comunitario.

La presente relazione, una volta approvata dalla Giunta, sarà pubblicata sul sito web del Comune di Lignano Sabbiadoro ai sensi dell'art. 34, commi 20 e 21, del DL 179/2012, convertito in legge 17 dicembre 2012 n. 221.