



## **AFFIDAMENTO "IN HOUSE PROVIDING" DEL SERVIZIO DI GESTIONE DEI PARCHEGGI A PAGAMENTO**

### **1. Premessa.**

Al fine di inquadrare normativamente il servizio in oggetto, occorre preliminarmente operare la classica distinzione tra servizio pubblico locale ed attività resa a favore dei Comuni.

La sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, 9 settembre 2011, n° 5068, sul criterio distintivo tra concessione di servizi ed attività resa ai Comuni evidenzia la distinzione come di seguito riportato: *"Le concessioni [di servizi], nel quadro del diritto comunitario, si distinguono [dalle attività] non per il titolo provvedimentale [...], né per il fatto che ci si trovi di fronte ad una vicenda di trasferimento di pubblici poteri o di ampliamento della sfera giuridica del privato, né per la loro natura autoritativa o provvedimentale rispetto alla natura contrattuale [...], ma per il fenomeno di traslazione dell'alea inerente una certa attività in capo al soggetto privato. La giurisprudenza della Corte di Giustizia CE ha ribadito che si è in presenza di una concessione di servizi allorché le modalità di remunerazione pattuite consistono nel diritto del prestatore di sfruttare la propria prestazione ed implicano che quest'ultimo assuma il rischio legato alla gestione dei servizi in questione [spesso con tariffa a carico degli utenti], mentre in caso di assenza di trasferimento al prestatore del rischio legato alla prestazione, l'operazione rappresenta [un'attività resa al Comune]"*.

Per quanto attiene alla rilevanza economica, si rammenta quanto espresso con la sentenza Consiglio di Stato, Sez. V, 23 ottobre 2012, n° 5409, secondo la quale: *"La distinzione tra [servizi ed] attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non è possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura economica (secondo la costante giurisprudenza comunitaria spetta infatti al giudice 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 dell'eventuale finanziamento pubblico dell'attività in questione). In sostanza, per qualificare un servizio pubblico come avente rilevanza economica o meno si deve prendere in considerazione non solo la tipologia o caratteristica merceologica del servizio (vi sono attività meramente erogative come l'assistenza agli indigenti), ma anche la soluzione organizzativa che l'ente locale, quando può scegliere, sente più appropriata per rispondere alle esigenze dei cittadini (ad esempio servizi della cultura e del tempo libero da erogare, a seconda della scelta dell'ente pubblico, con o senza copertura dei costi). Dunque, la distinzione può anzitutto derivare da due presupposti, in quanto non solo vi può essere un servizio che ha rilevanza economica o meno in astratto ma anche uno specifico*

*servizio che, per il modo in cui è organizzato, presenta o non presenta tale rilevanza economica. Saranno, quindi, privi di rilevanza economica i servizi che sono resi agli utenti in chiave meramente erogativa e che, inoltre, non richiedono una organizzazione di impresa in senso obiettivo (invero, la dicotomia tra servizi a rilevanza economica e quelli privi di rilevanza economica può anche essere desunta dalle norme privatistiche, coincidendo sostanzialmente con i criteri che contraddistinguono l'attività di impresa nella previsione dell'articolo 2082 c.c. e, per quanto di ragione, dell'articolo 2195 o, per differenza, con ciò che non vi può essere ricompreso). Per gli altri servizi, astrattamente di rilevanza economica, andrà valutato in concreto se le modalità di erogazione, ne consentano l'assimilazione a servizi pubblici privi di rilevanza economica. [...] La qualificazione di un servizio pubblico a rilevanza economica è correlata alla astratta potenzialità di produrre un utile di gestione e, quindi, di riflettersi sull'assetto concorrenziale del mercato di settore [...]."* Per quanto sopra, per la gestione della sosta a pagamento ricorrono le caratteristiche sopra evidenziate perché la gestione stessa possa considerarsi tra i servizi pubblici a rilevanza economica, come peraltro stabilito anche dai pareri dell'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato ("AGCM") AS542 - AS554 - AS618 - AS642 - AS681.

## **2. Contesto normativo.**

I servizi pubblici locali, se oggetto di affidamento, sono regolati essenzialmente dal D.L. 179/2012, convertito in legge 221/2012, che prevede quanto segue all'articolo 34, comma 20: *"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 procederà quindi ad analizzare la forma di affidamento prescelta dal comune di Iglesias sulla base dei contenuti richiesti dalla norma.

## **3. Il servizio di gestione dei parcheggi a pagamento.**

### **3.1 Descrizione del servizio pubblico .**

Il Comune di Iglesias ha istituito per la prima volta il servizio di gestione dei parcheggi a pagamento in varie zone della città con Deliberazione del Consiglio comunale n° 83 del 17 ottobre 1994, ed ha provveduto alla determinazione delle tariffe del servizio con Deliberazione della Giunta comunale n° 39 del 22 febbraio 2005.

L'attuale regolamentazione degli stalli a pagamento vede la individuazione di aree di sosta su strada subordinata alla corresponsione di una tariffa, ai sensi dell'articolo 6, c. 4, lett. D e dell'articolo 7, c. 1 lett. F

e c. 8 del D.Lgs 285/1992 in varie zone della città e presso la spiaggia di Masua, con una diversa articolazione tariffaria.

### **3.2 Gestione del servizio.**

Con l'affidamento del servizio, si intende demandare al Concessionario:

1. la fornitura, posa in opera e manutenzione ordinaria e straordinaria di tutta la segnaletica necessaria per la delimitazione dei parcheggi e per la indicazione, in posizione ben visibile agli utenti delle tabelle con le tariffe praticate e gli orari di servizio e delle modalità di utilizzo;
2. la fornitura, posa in opera, manutenzione ordinaria e straordinaria di parcometri che consentano il pagamento della sosta, l'erogazione di ticket riportanti anno, mese, giorno, ora e frazione di ora, numero progressivo del ticket e partita IVA del concessionario, la registrazione dei ticket erogati e la trasmissione quotidiana dei dati relativi al servizio erogato ad un server gestito dall'Amministrazione comunale;
3. il controllo dei tempi di sosta;
4. la vigilanza sull'ottemperanza alla disciplina della sosta;
5. la stipula di idoneo contratto di assicurazione per indennizzare l'utente da incendio o danneggiamento esterno;
6. la trasmissione quotidiana al Comando del Corpo di Polizia Locale dei verbali di accertamento relativi alle violazioni delle ordinanze comunali disciplinanti la sosta a pagamento;
7. l'assistenza ai pedoni durante l'attraversamento stradale in corrispondenza degli istituti scolastici posti in prossimità dei parcheggi a pagamento.

All'Amministrazione comunale compete in linea generale l'attività di indirizzo, pianificazione e controllo delle attività, secondo le previsioni degli strumenti pianificatori adottati.

### **3.3 Sistema tariffario.**

L'articolazione tariffaria vigente prevede una tariffa oraria all'interno del centro abitato di Iglesias, con importo maggiore per le ore successive alla prima, ed una tariffa per la sosta di mezza giornata o giornaliera presso la spiaggia di Masua, al fine di tener conto delle diverse esigenze di fruizione degli stalli nelle aree individuate.

Nella determinazione dei rapporti economici tra l'Ente ed il Gestore, quando si tratta di impresa privata, si prevede che quest'ultimo versi un canone annuale all'Ente affidatario, costituito generalmente da una quota fissa determinata sulla base del numero di stalli in concessione, e da una quota variabile dipendente dall'effettivo incasso. Si specifica, in proposito, che l'articolo 7, c. 7 del D.Lgs 285/1992, prevede che *“i proventi dei parcheggi a pagamento, in quanto spettanti agli enti proprietari della strada, sono destinati alla installazione, costruzione e gestione di parcheggi in superficie, sopraelevati o sotterranei, e al loro miglioramento e le somme eventualmente eccedenti ad interventi per migliorare la mobilità urbana”*.

Atteso che si opererà in regime di concessione, gli introiti da tariffa andranno a coprire interamente i costi di gestione e permetteranno al gestore di ottenere un ricavo economico, per cui non si prevede la necessità di compensazioni economiche.

Risultano, comunque, a carico del Gestore tutti i costi relativi alla realizzazione, manutenzione e, ove necessario, implementazione della segnaletica orizzontale, verticale e dei parcometri, inclusi le sostituzioni ed i rinnovi delle attrezzature.

Per quanto sopra, e considerato che non si prevede l'utilizzo gratuito da parte del gestore di infrastrutture pubbliche, né l'erogazione da parte di Enti pubblici di contributi a fondo perduto al gestore, si può affermare che il modello prospettato di gestione del servizio di parcheggi a pagamento non si configura come aiuto di stato.

#### **4. Obblighi di servizio pubblico e universale e standard minimi delle prestazioni.**

Il servizio di sosta su suolo pubblico non costituisce un servizio essenziale, ma uno strumento di regolazione adottato dall'Amministrazione ai fini della pianificazione della mobilità. Inoltre, come specificato al precedente paragrafo, non si prevedono meccanismi di compensazione finanziaria pubblica, in quanto i proventi da tariffa coprono integralmente i costi di gestione.

Il concetto di obbligo di servizio pubblico è direttamente connesso all'esigenza di assicurare l'universalità e l'accessibilità dei servizi pubblici, e trova riscontro in quella parte di servizi che qualsiasi operatore, con riguardo al proprio interesse economico, non assumerebbe o assumerebbe solo se adeguatamente compensato. Ciò premesso, i concetti di universalità del servizio e dei relativi obblighi di servizio pubblico trovano difficile applicazione in tale contesto, se non nel solo dovere da parte del gestore di garantire uno standard minimo di servizi di qualità come determinati nei rapporti convenzionali con l'Ente titolare del servizio.

Per quanto attiene agli standard minimi di qualità, il gestore deve garantire un adeguato controllo delle aree di sosta in concessione, affinché il servizio risponda efficacemente agli obiettivi posti, impiegando i propri operatori sul territorio, ivi incluso il personale specificatamente addetto alla prevenzione ed accertamento delle violazioni in materia di sosta sensi dell'articolo 17 c. 132 della Legge n° 127/1997 e s.m.i.

Inoltre, il concessionario del servizio, ai sensi della normativa vigente, ha l'obbligo di adozione della Carta della Qualità dei Servizi indicante i livelli qualitativi e quantitativi del servizio erogato che l'utenza può legittimamente attendersi. Tali livelli devono essere definiti principalmente per quanto riguarda:

- il sistema di commercializzazione dei titoli per la sosta: il concessionario del servizio deve implementare forme di pagamento della sosta, quanto più possibile agevoli per l'utenza, anche avvalendosi delle più recenti tecnologie;

- il rapporto con l'utenza: il concessionario deve consentire la richiesta informazioni, definire e pubblicizzare le modalità per proporre reclamo, quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie, nonché le modalità di ristoro dell'utenza.

A tal fine il gestore deve organizzare ed attivare un ufficio aperto al pubblico, ai fini del rilascio dei documenti di sosta, di autorizzazioni e contrassegni, di informazioni relative al servizio, ovvero per poter definire e/o regolarizzare i rapporti commerciali e amministrativi in essere, presenti, passati o futuri.

Deve essere garantita, con gli opportuni accorgimenti, la più ampia fruizione da parte dell'utenza o dei clienti, dei servizi da erogare, con particolare attenzione per i risultati in termini di efficienza e di efficacia, e con le necessarie garanzie in materia di: imparzialità, equilibrio, adeguatezza, correttezza, riservatezza (anche nel trattamento dei dati), semplificazione (di procedure e procedimenti), nonché completa accessibilità, dei locali per il pubblico, ai disabili con minorazioni ed agli invalidi con difficoltà di deambulazione.

## **5. Forme di affidamento.**

### **5.1 Gestione in esclusiva.**

Si è scelto di affidare la gestione del servizio di sosta a pagamento su suolo pubblico in esclusiva ad un solo gestore per le motivazioni di seguito esposte.

Il servizio di cui trattasi concerne l'organizzazione e la gestione della sosta su demanio stradale; si tratta quindi della gestione di infrastrutture che costituiscono "*monopoli naturali*", per i quali non è possibile la gestione da parte di una pluralità di soggetti. Al servizio di gestione della sosta sono direttamente connesse le altre attività previste, e nello specifico il controllo e sanzionamento, finalizzato al buon funzionamento del piano complessivo della mobilità e della sosta. Difatti, trattandosi di suolo pubblico, lo spazio di sosta deve necessariamente essere oggetto di una concessione verso un soggetto terzo e risulta impossibile la concessione simultanea verso più soggetti.

Oltre ai vincoli di carattere concessorio, occorre considerare le condizioni pratiche per la regolamentazione relativa alla installazione e manutenzione della necessaria segnaletica e dei dispositivi per il pagamento. D'altra parte, non appare nemmeno possibile definire criteri di convenienza che possano indurre l'utenza ad una scelta del gestore cui rivolgersi per il pagamento di un servizio esercito nello stesso spazio e alle stesse condizioni.

Per il servizio in esame sussiste quindi una effettiva impraticabilità di una sperimentazione di forme di concorrenza, mentre è possibile ipotizzare una frammentazione del servizio tra più gestori, titolari di diversi contratti di concessione, mantenendo l'ente l'esclusività del servizio e dunque i compiti di pianificazione e controllo.

Gli effetti pratici derivanti da uno scenario di frammentazione estrema del servizio, ad esempio in un ambito di singola strada, possono essere riassunti come di seguito:

- Complessità di gestione dei rapporti concessori tra ente concedente ed una pluralità di concessionari, con conseguente necessità di impegno di maggiori risorse da parte dell'ente titolare del suolo pubblico per tutte le attività connesse alla gestione dei contratti ed al monitoraggio e controllo della qualità dei servizi.
- Moltiplicazione dei costi connessi a tutte le attività di gestione del territorio da parte dei concessionari (installazione e manutenzione della segnaletica, installazione e manutenzione dei dispositivi per il pagamento, rapporti con la clientela ed, in generale, di tutte le attività svolte dal gestore). Si realizzerebbe, quindi, una condizione esattamente opposta a quella auspicata dalla normativa e tendente ad ottenere economie di scala e maggiore efficienza gestionale.
- Impossibilità pratica, in considerazione delle prescrizioni sulla segnaletica poste dal Codice della Strada da una parte, ed i vincoli urbanistici dall'altra, di fornire all'utenza tutte le informazioni necessarie relative alle condizioni contrattuali tra utente e concessionario, determinando quindi una proliferazione della segnaletica e/o un peggioramento della qualità del servizio.

Si consideri inoltre che, in un ambito urbano, l'utente tende, in modo verosimile, ad occupare il primo posto disponibile in modo assolutamente non dipendente dalle condizioni applicate dal gestore, ed anche i servizi offerti dai diversi gestori non potrebbero comunque essere troppo diversi. Difatti, operando in regime di concessione di suolo pubblico e mantenendo i diritti di esclusiva sul servizio, l'Ente conserva anche la titolarità della determinazione delle tariffe.

Si produrrebbero pertanto gli effetti negativi precedentemente indicati, senza realizzare di fatto un regime di concorrenza, in quanto la scelta del gestore non viene effettuata sulla base della bontà/convenienza dei servizi resi ma sulla base della disponibilità casuale dell'oggetto del servizio.

Si potrebbe ipotizzare una frammentazione del servizio mediante determinazione, da parte dell'Ente, di aree con caratteristiche omogenee che vengono assegnate in gestione ad operatori diversi. Tale ipotesi, che potrebbe essere maggiormente praticabile, presenta ugualmente significativi aspetti critici:

- Si ripetono, sebbene ridimensionate, le stesse considerazioni fatte in ordine ai maggiori oneri per l'ente in relazione alla gestione dei contratti e alle attività di monitoraggio e controllo.
- Si avrebbero più gestori operanti in bacini più piccoli, e non si verrebbero a creare le condizioni per avere economie di scala nella gestione che, almeno in parte, si potrebbero tradurre per l'utenza in minori tariffe e/o maggior qualità dei servizi.
- Potenziali criticità dovute dall'avere aree confinanti gestite da gestori diversi, senza possibilità di distinzioni particolari considerati gli obblighi imposti dal Codice della Strada sulla segnaletica orizzontale.

Tale situazione potrebbe generare equivoci e scarsa chiarezza nei confronti dell'utenza, determinando un generale peggioramento nella qualità del servizio reso.

A titolo di esempio, l'ipotesi di frammentazione più immediata e lineare, consistente in un affidamento distinto del servizio di sosta a pagamento nell'area urbana e presso la spiaggia di Masua, potrebbe eliminare quest'ultima difficoltà, mentre acuirebbe la seconda, in considerazione della stagionalità e del limitato numero di stalli del parcheggio di Masua.

Per le sopra esposte motivazioni il Comune di Iglesias, quale Ente affidante ritiene che l'affidamento in esclusiva ad un solo gestore del servizio in trattazione risponda al meglio ai criteri di economicità, efficienza ed efficacia come previsto dalla vigente normativa.

### **5.2 Scelta della modalità di affidamento.**

In materia di servizi pubblici locali in generale non esiste, ad oggi, un provvedimento di guida a livello nazionale, per cui occorre far riferimento ai principi di derivazione comunitaria, dall'esame dei quali le alternative per l'affidamento dei servizi risultano essere le seguenti:

affidamento del servizio con procedura di evidenza pubblica ex articolo 30 del DLgs 163/2006, nel rispetto dei principi del Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea;

affidamento del servizio a società mista con socio appaltatore, come da: punto 2.2 e nota 18 della Comunicazione interpretativa della Commissione delle Comunità Europee 5 febbraio 2008, n° C [2007] 6661 sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico - privati istituzionalizzati (PPPI);

– affidamento del servizio a soggetto interamente pubblico in house, purché la società disponga dei requisiti (capitale totalmente pubblico, esercizio del controllo analogo sulla società da parte degli enti soci come avviene su un proprio ufficio, più parte dell'attività svolta in relazione al territorio dei Comuni soci) individuati dalla sentenza Corte di Giustizia UE 18 novembre 1999, C-107/98, c.d. Teckal.

## **6. I requisiti previsti per la forma di affidamento in house.**

### **6.1 L'incostituzionalità dell'articolo 4 del D.L. 138/2011.**

La disciplina che ha regolato il settore dei servizi pubblici locali negli ultimi anni, da ultimo rappresentata dall'articolo 4 del D.L. 138/2011, convertito in legge 148/2011, è stata dichiarata incostituzionale e abrogata dalla Corte Costituzionale con sentenza n° 199 del 20 luglio 2012. Infatti la Consulta ha statuito che il citato articolo 4 dettava una disciplina dei servizi pubblici di rilevanza economica, non solo contraddistinta dalla medesima ratio di quella abrogata con il referendum del 12- 13 giugno 2011 (articolo 23bis del D.L. 25 giugno 2008, n° 112), operando una drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti "in house" al di là di quanto prescritto dalla normativa comunitaria, ma anche letteralmente riprodotto di svariate disposizioni dell'abrogato articolo 23 bis e di molte disposizioni del regolamento attuativo del

medesimo. Come già chiarito dalla Corte costituzionale, con sentenza n° 24 del 26 gennaio 2011, al venir meno della normativa statale in materia di servizi pubblici locali non consegue alcun vuoto normativo ma – escludendosi la reviviscenza delle norme precedenti (articolo 113 e ss. D. Lgs. n° 267/2000) – ne deriva l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria (meno restrittiva delle norme abrogate) relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica.

### **6.2 La disciplina vigente.**

Come noto, la disciplina concorrenziale minima di derivazione comunitaria cui allude la Corte Costituzionale è formata, oltre che dalle norme del Trattato, anche dalle pronunce della Corte di Giustizia e dai provvedimenti della commissione; lo stesso Governo, nell'approvare il programma di governo in data 24 agosto 2012, riguardo ai servizi pubblici locali precisa l'intenzione di ridefinire nel breve un "*quadro normativo coerente ed integralmente attuativo del diritto comunitario*", ragion per cui la nuova normativa non potrà discostarsi dal quadro comunitario descritto nel seguito. Una prima attuazione di tale ipotesi è costituita dai D.L. n° 174 e 179/2012. In particolare, tale ultima disposizione (che richiede fra l'altro la Relazione costituita dal presente documento), pur prevedendo adempimenti ispirati – correttamente – alla trasparenza ed all'imparzialità delle scelte amministrative, consente alle amministrazioni, nel rispetto della loro autonomia costituzionalmente garantita, di optare, motivatamente, per uno qualsiasi dei modelli di gestione dei Servizi di Interesse Economico Generale di derivazione comunitaria.

### **6.3 Le modalità di affidamento.**

In tale contesto giuridico, l'affidamento dei servizi di interesse economico generale può avvenire, alternativamente:

- mediante gara aperta, per l'individuazione del concessionario;
- mediante gara cosiddetta "*a doppio oggetto*", nella quale individuare un partner privato operativo cui affidare la gestione dei servizi nell'ambito di una Azienda mista (il cosiddetto Partenariato Pubblico Privato Istituzionalizzato, o PPPI);
- mediante autoproduzione, ossia mediante affidamento ad un soggetto cosiddetto "*in house*".

In particolare, lo schema dell"*in house providing*" postula in capo al soggetto affidatario la sussistenza dei cosiddetti "*requisiti Teckal*" (dal nome della sentenza della Corte di Giustizia Europea che ha delineato i confini del fenomeno) ossia:

- capitale interamente pubblico,
- svolgimento dell'attività prevalentemente con i soci pubblici affidanti;
- esercizio da parte dei soci, nei confronti del soggetto stesso, di un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.

Il controllo analogo è da intendersi, secondo la giurisprudenza nazionale e comunitaria, come controllo gestionale e finanziario stringente e penetrante dell'ente pubblico sulla Azienda tale da realizzare un modello di delegazione inter-organica nel quale la Azienda opera come una *longa manus* del socio pubblico totalitario. Esso determina quindi in capo all'amministrazione controllante un assoluto potere di direzione, di coordinamento e supervisione dell'attività del soggetto partecipato, che non possiede autonomia decisionale in relazione ai più importanti atti di gestione e si configura come un'entità distinta solo formalmente dall'amministrazione, ma che in concreto continua a costituire parte della stessa. Nel caso gli enti locali soci siano più d'uno, dovrà essere garantito il controllo coordinato da parte degli stessi, tale da assicurare forme di indirizzo e controllo unitarie, ancorché provenienti da distinti soggetti.

In definitiva, anche alla luce della recentissima deliberazione 2/2015/PRSP del 20 gennaio 2015 della Corte dei Conti, Sezione Regionale di controllo per il Lazio, occorre ben precisare quanto segue:

1. Il modello dell'"in house providing" richiede che la società affidataria sia, in sostanza, una diramazione organizzativa dell'ente locale, priva di autonomia imprenditoriale e di capacità decisionali distinte da quelle dell'ente stesso, tanto da potersi parlare di mera "*autoproduzione*" del servizio. Ciò presuppone che il Consiglio Comunale controlli l'organismo partecipato in termini di preventiva definizione degli obiettivi gestionali (a cui deve tendere la partecipata, secondo standard qualitativi e quantitativi), di organizzazione di un idoneo sistema informativo relativo alla situazione contabile, gestionale e organizzativa delle partecipate, ai contratti di servizio, alla qualità dei servizi erogati ed al rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica. È, pertanto, necessario che si realizzi quello che è definito un "*controllo strutturale*", non limitato agli aspetti formali relativi alla nomina degli organi societari ed al possesso della totalità del capitale azionario, talché l'ingerenza dell'ente controllante si realizzi non sotto un profilo formale, bensì sostanziale, di direzione strategica e gestionale. La delibera, in sostanza, ribadisce che deve essere attuato un effettivo e continuativo "*sistema di controllo analogo*", attuato con modalità di tipo programmatico dell'attività (esercitando poteri di indirizzo nei confronti della società "*in house*"), di tipo operativo economico (con monitoraggio delle prestazioni e delle modalità di produzione del servizio) e di tipo economico finanziario anche attraverso un sistema di reports (sul generale andamento della gestione economica, finanziaria e patrimoniale della società, sullo specifico andamento della gestione dei singoli servizi affidati, nonché su ogni altra operazione di rilievo effettuata dal soggetto Gestore);
2. Il contratto di servizio, che stabilisce tipologia del servizio affidato, modalità e tempi di svolgimento dello stesso, deve essere stipulato prima dell'affidamento del servizio stesso. Il perfezionamento tardivo dei contratti di servizio non sarebbe conforme alla normativa di settore, secondo cui l'affidamento di un servizio deve di regola essere preceduto e non seguito dal contratto di servizio, nonché operare una corretta quantificazione dei costi del servizio stesso. La mancanza dello strumento contrattuale indicherebbe una presuntiva mancanza di stima e comparazione preventiva, sia della qualità del servizio

offerto dalla società *"in house"*, sia dei costi medesimi rispetto a qualità e costi offerti dal mercato per la stessa tipologia di beni e/o servizi. Si ricorda, infatti, che principi di sana gestione finanziaria impongono che l'affidamento diretto di un servizio ad una società *"in house"*, non possa prescindere da criteri di efficienza, efficacia ed economicità del bene/servizio prodotto dalla medesima. Ciò richiede che l'Ente socio, anche attraverso i dati pervenuti all'organismo deputato al controllo analogo sull'organismo partecipato, verifichi, in via preventiva, la convenienza, in termini economici e qualitativi, dei beni/servizi offerti dalla società in house rispetto a quelli reperibili sul mercato. La mancata stipulazione preventiva dei contratti di servizio può determinare, inoltre, una non corretta programmazione economico-finanziaria, laddove, all'atto della determinazione dello stanziamento di spesa, non venga, in mancanza dei contratti di servizio, adeguatamente stimato l'onere economico connesso.

## **7. La scelta dell'affidamento ad Iglesias Servizi.**

### **7.1 I servizi e gli obblighi previsti dal Comune di Iglesias.**

Il Comune di Iglesias, dopo aver valutato ed apprezzato gli interessi pubblici sottesi al servizio di gestione dei parcheggi a pagamento e assistenza presso le scuole, ritiene di garantire, sul proprio territorio, i seguenti obblighi specifici di pubblico servizio, che il gestore dovrà obbligarsi ad effettuare, senza interruzioni, nelle aree individuate nel CSA, eventualmente modificate ed integrate in base a nuove esigenze che dovessero manifestarsi:

- per il servizio di gestione delle aree di sosta a pagamento:
  - ✓ fornitura, posa in opera e manutenzione ordinaria e straordinaria di tutta la segnaletica orizzontale e verticale necessaria per la delimitazione e l'indicazione dei parcheggi;
  - ✓ fornitura, posa in opera, manutenzione ordinaria e straordinaria di parcometri e/o di apposite schede, da utilizzare, previa vidimazione da parte dell'Ufficio Viabilità, per il controllo dei tempi di sosta degli autoveicoli e riscossione delle relative tariffe quale forma di pagamento alternativo rispetto a quello dei parcometri, da utilizzarsi in caso di guasto temporaneo dei parcometri ovvero per la gestione dei parcheggi nella spiaggia di Masua;
  - ✓ esecuzione a propria cura e spese, per tutta la durata della concessione, dell'eventuale spostamento di uno o più parcometri;
  - ✓ riparazione dei parcometri in caso di fermo macchina per guasto, atto vandalico o per qualunque altra ragione;
  - ✓ fornitura, a richiesta degli utenti, del cambio di denaro necessario per il pagamento mediante parcometro;
  - ✓ vigilanza sull'ottemperanza alla disciplina della sosta;
  - ✓ trasmissione quotidiana dei verbali di accertamento relativi alle violazioni alla disciplina della

sosta nelle aree a pagamento;

8. stipula di idoneo contratto di assicurazione necessario per indennizzare l'utente dei danni derivanti da incendio o danneggiamento esterno esclusi i furti di cose mobili di ogni genere lasciati all'interno delle autovetture;
- per il servizio di assistenza presso le scuole comunali:
    - ✓ presenza davanti alla scuola in corrispondenza degli orari di ingresso e di uscita;
    - ✓ assistenza ai bambini che attraversano la strada, dopo aver accertato che i veicoli si siano arrestati, senza procedere ad alcuna intimazione nei confronti dei conducenti dei veicoli, invitando i minori ad utilizzare gli attraversamenti pedonali;
    - ✓ segnalazione alla Polizia Locale eventuali anomalie, sia accertate durante il servizio che riferite da cittadini, senza procedere a contatti verbali con eventuali trasgressori;
    - ✓ verifica che la discesa dei bambini dagli scuolabus avvenga in perfetto ordine e sicurezza;
    - ✓ collaborazione senza interferenze agli agenti di Polizia Locale eventualmente presenti davanti alla scuola.

## **7.2 La natura e i requisiti di Iglesias Servizi.**

Iglesias Servizi è una società a responsabilità limitata, avente come un unico socio il Comune di Iglesias, che ne ha deliberato lo Statuto con D.C.C. n° 35 del 29 settembre 2008, successivamente modificato con D.C.C. n° 69 del 30 dicembre 2014, e risulta iscritta al registro delle Imprese di Cagliari in data 11 agosto 2009, con un sistema di amministrazione costituito da un consiglio di amministrazione, avente quale oggetto sociale la gestione dei servizi pubblici ad essa affidati dall'Ente che la controlla e, tra le altre cose, di servizi relativi a parcheggi pubblici nell'ambito del territorio comunale, ivi compresa la loro manutenzione".

Lo Statuto stabilisce che spettano in via esclusiva all'unico socio il diritto di nominare e revocare liberamente tutti i componenti dell'organo amministrativo, che venga istituito un Comitato di controllo sulla gestione dei servizi affidato alla società e di una Commissione Consiliare di vigilanza, che il socio unico decide sulle materie riservate alla propria competenza dalla legge e dal presente statuto, nonché sugli argomenti che l'amministratore sottopone alla sua approvazione, e che in ogni caso sono riservate alla competenza del socio unico: a) l'approvazione del bilancio e la distribuzione degli utili; b) la nomina e la revoca dell'organo amministrativo; c) la nomina nei casi previsti dalla legge dei sindaci e del presidente del collegio sindacale o del revisore; d) le modificazioni del presente Statuto; e) la decisione di compiere operazioni che comportano una sostanziale modificazione dell'oggetto sociale o una rilevante modificazione dei diritti del socio.

E' previsto, inoltre, che il Consiglio comunale individui tra le commissioni consiliari permanenti la commissione consiliare preposta all'esame delle proposte di deliberazioni riguardanti la società

partecipata, e che il Consiglio di Amministrazione deve informare tale commissione con cadenza semestrale, in ordine all'andamento della società ed in particolare riguardo alla gestione dei servizi affidati dal Comune, mediante relazione scritta.

L'articolo 28 stabilisce, specificamente, che "il Comune di Iglesias, in qualità di socio unico, esercita sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, ai sensi della normativa comunitaria e nazionale vigente e delle disposizioni del presente Statuto. A tal fine gli organi della società, per quanto di rispettiva competenza, sono tenuti a trasmettere all'Ente pubblico socio, almeno trenta giorni prima il bilancio annuale e per i seguenti documenti entro il termine indicato a fianco di ciascuno:

- *relazione semestrale sull'andamento della società, con particolare riferimento alla qualità e quantità del servizio reso, nonché ai costi di gestione entro il 31 luglio;*
- *documenti previsionali e programmatici, quali ad esempio budgets annuali e pluriennali, piani industriali e di investimento entro il 31 luglio;*
- *ogni altra documentazione richiesta dal socio, ritenuta necessaria ed opportuna per l'esercizio del controllo di cui alla legge e al presente Statuto entro venti giorni dalla richiesta.*

*Attraverso l'esame di tali atti e documenti il Comune di Iglesias verifica, per il tramite dei propri competenti uffici, lo stato di attuazione degli obiettivi prefissati, nonché il rispetto dei principi di efficienza, efficacia, economicità della gestione.*

*Entro tre giorni precedenti la data per il loro esame da parte degli organi sociali, il socio Comune di Iglesias potrà inviare alla società atti di indirizzo vincolanti."*

Per quanto riguarda, dunque, i requisiti richiesti per l'affidamento diretto, si rileva che il capitale sociale di Iglesias Servizi è totalmente pubblico. Essa, inoltre, svolge al momento la propria attività esclusivamente per il Comune di Iglesias, e per quanto attiene all'esercizio del cosiddetto controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esso si attua nei confronti di Iglesias Servizi da parte del Comune di Iglesias, così come da normativa vigente in materia.

Iglesias Servizi è dunque una struttura organizzata ed impostata in forma rispettosa dei dettami comunitari in materia di affidamento "*in house providing*".

Nell'adozione dei propri obiettivi strategici e delle decisioni più importanti Iglesias Servizi è vincolata alla decisione del proprio socio unico. In definitiva l'ente locale ha il potere di conformare l'azione di Iglesias Servizi in modo tempestivo e diretto e lo Statuto societario è stato configurato in ottemperanza ai principi in materia di "*in house providing*" previa approvazione del Comune di Iglesias.

### **7.3 Le risorse di Iglesias Servizi.**

L'Azienda partecipata dal Comune di Iglesias si occupa principalmente di

- manutenzione del verde pubblico,
- manutenzione dei cimiteri cittadini e loro guardiania,
- rifacimento della segnaletica verticale ed orizzontale della viabilità,

- manutenzione ordinaria del patrimonio comunale,
- assistenza negli spettacoli,
- assistenza agli anziani nelle case di riposo comunali.

Dispone, pertanto, di tutti i mezzi tecnico-amministrativi, operativi ed organizzativi per effettuare la gestione del servizio, così come previsto dal relativo Contratto di Servizio, nonché di personale tecnico e amministrativo opportunamente formato ed addestrato per la gestione amministrativa del servizio e per le attività di posizionamento e manutenzione della segnaletica.

In altri termini si tratta di risorse strumentali immediatamente disponibili, senza l'aggravio di costi che si avrebbe nel caso di affidamento del servizio a terzi e derivanti dalla necessità di dotarsi delle strutture e dei mezzi operativi.

Iglesias Servizi dispone, inoltre, di una sede operativa nel territorio comunale, ubicata in Corso Colombo n° 90.

#### **7.4 Il regolamento per il controllo analogo del Comune di Iglesias.**

Con Deliberazione del Consiglio comunale n° 5 del 30 gennaio 2015 il Comune di Iglesias ha approvato il Regolamento per la disciplina del controllo analogo nei confronti di Iglesias Servizi S.r.l., in applicazione della normativa comunitaria e nazionale in materia di *"in house providing"*, nel quale si individuano soggetti coinvolti, modalità e tempistiche, al fine di attuare una più efficace azione di indirizzo e controllo, mediante la definizione in particolare delle regole del *"controllo analogo"*, intendendosi per tale una attività di vigilanza e controllo analoga a quello svolto istituzionalmente dall'Ente riguardo alle attività dei propri uffici.

Vengono fatte salve tutte le altre forme di controllo già previste nello statuto della società in house nonché tutte le forme di monitoraggio previste nei contratti di servizio e nelle carte di servizio.

#### **8. La clausola sociale.**

Il Capitolato Speciale d'Appalto predisposto per il servizio in affidamento prevede la clausola sociale, ossia l'impegno della ditta aggiudicataria di assorbire il personale alle dipendenze del precedente gestore al fine di assicurare la continuità del servizio e dell'occupazione lavorativa.

Come recentemente riconosciuto dal TAR Puglia, con sentenza n° 2986 del 1 dicembre 2014, tale clausola è legittima quando è finalizzata a tutelare i diritti dei lavoratori senza crearne di nuovi, senza che vengano introdotti automatismi, e senza violare i principi di pubblico concorso e di buon andamento. Può quindi essere ammessa una clausola che contempli l'assunzione da parte della società subentrante, a tempo determinato e strettamente legato alla durata dell'affidamento del servizio in oggetto, del personale già titolare di un rapporto di lavoro con il precedente gestore.

In proposito si era, peraltro, già espresso il Consiglio di Stato, con sentenza n° 3900/2009 della sez.V, nella quale si asserisce che *"la c.d. clausola sociale va interpretata nel senso che l'appaltatore subentrante deve*

*prioritariamente assumere gli stessi addetti che operavano alle dipendenze dell'appaltatore uscente, a condizione che il loro numero e la loro qualifica siano armonizzabili con l'organizzazione d'impresa prescelta dall'imprenditore subentrante".*

Si ricorda, anche, che già l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (oggi ANAC) con il parere n° AG 19/13 e AG 20/13 del 13 marzo 2013, aveva sancito che: *"la clausola che per fini sociali, quali il mantenimento dei livelli occupazionali, richiami quale condizione particolare di esecuzione dell'appalto l'obbligo di utilizzare in via prioritaria i lavoratori del precedente appalto, a condizione che il numero e la qualifica degli stessi siano armonizzabili con l'organizzazione di impresa della ditta aggiudicataria e con le esigenze tecnico – organizzative previste per l'esecuzione del servizio, può ritenersi conforme ai principi del Trattato CE".*

## 9. Piano economico finanziario per la gestione dei parcheggi a pagamento.

Si riporta di seguito il Piano Economico Finanziario nel caso di affidamento alla Società "in house"

PIANO ECONOMICO FINANZIARIO		1° ANNO IMPORTO NETTO	I.V.A.	2°, 3° E 4° ANNO IMPORTO NETTO	I.V.A.
<b>COSTI</b>					
operatori	12,5				
costo medio annuo	20.500,00				
costo annuo	256.250,00	256.250,00	0,00	256.250,00	0,00
parchimetri da installare	15				
costo unitario	4.000,00				
costo totale	60.000,00				
ammortamento annuo	15.000,00	15.000,00	13.200,00	15.000,00	0,00
manutenzione annua	750,00	750,00	165,00	750,00	165,00
segnaletica	500,00	500,00	110,00	500,00	110,00
canone di concessione	11.424,10 4%	11.424,10	2.513,30	11.424,10	2.513,30
costi annui		283.924,10	15.988,30	283.924,10	2.788,30
<b>RICAVI</b>					
parcheggi	356				
durata giornaliera	9				
durata annua	290				
occupazione	75%				
tariffa oraria media	0,50	285.602,46	62.832,54	285.602,46	62.832,54
importo lordo ricavi			348.435,00		348.435,00
risultato di esercizio	100,59%	1.678,36		1.678,36	

Si prevede che Iglesias Servizi garantisca il versamento al Comune di Iglesias un canone di concessione pari al 4% dell'importo netto fatturato, da specificare a seguito di idonea rendicontazione. Come risulta dalla tabella sopra riportata, nel caso di affidamento in house si riesce, nel rispetto della clausola sociale e conservando gli attuali livelli tariffari, a garantire l'equilibrio finanziario, anche senza tener conto delle ulteriori economie ottenibili nella esecuzione della segnaletica e delle manutenzioni da parte di Iglesias Servizi, che già effettua il servizio di manutenzione dei beni immobili comunali e del verde pubblico e dispone quindi di personale e mezzi idonei per la esecuzione delle attività di posa e manutenzione della segnaletica stradale.

La Società potrebbe comunque incrementare i propri utili, oltre l'attuale misura che garantisce la copertura delle spese generali, tenuto anche conto delle economie di scala che l'attività di gestione amministrativa della Società è in grado di ottenere disponendo di una sede e di una struttura operativa, per cui i relativi costi debbono essere imputati solo pro quota al servizio gestione dei parcheggi a pagamento.

## 10. Conclusioni.

Tutto ciò premesso, si ritiene opportuno e conveniente, nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria sull'affidamento dei servizi pubblici locali, procedere all'affidamento in house alla società Iglesias Servizi del servizio della sosta tariffata.

Le motivazioni di tale scelta gestoria sono le seguenti:

- A) il servizio di gestione dei parcheggi ha tutte le caratteristiche per essere considerato un servizio pubblico locale, in quanto è un servizio che sicuramente presenta le seguenti caratteristiche:
- è un servizio imputabile all'Ente locale;
  - il servizio consiste nella produzione di attività destinate alla comunità locale;
  - lo scopo del servizio consiste nella realizzazione di fini sociali e nella promozione dello sviluppo della comunità locale;
- B) il Comune di Iglesias, alla luce delle precedenti considerazioni, deve pertanto, in quanto Ente affidante, preoccuparsi di affidare il servizio, per il suo svolgimento, ad un soggetto gestore, tenendo presente che si tratta di un servizio destinato potenzialmente ad una universalità di soggetti e tenendo presente altresì che gli utenti destinatari delle prestazioni non rivestono la qualifica di parti contraenti, ma sono tutelati in quanto collettività e portatori di un interesse comune;
- C) le particolari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche della città di Iglesias sono tali da orientare il Comune a utilizzare anche in questo caso specifico della gestione della sosta tariffata l'affidamento "*in house*", perché solo in questo modo si garantiscono gli interessi della collettività, senza alterare i principi di efficienza, efficacia, economicità, trasparenza, adeguata pubblicità, imparzialità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità;
- D) tale affidamento "*in house*" può essere conferito solo ad Iglesias Servizi, che è un'azienda a totale capitale pubblico;
- E) 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 Iglesias Servizi, in quanto 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 Iglesias Servizi;

- F) Iglesias Servizi già gestisce i servizi di manutenzione dei beni immobili comunali e del verde e assistenza geriatrica presso la casa comunale denominata "*Casa Serena*", dimostrando capacità gestionale e imprenditoriale adeguata;
- G) il Comune ha la necessità di individuare modalità organizzative che garantiscano snellezza, tempestività di risposta e professionalità nella prestazione dei servizi pubblici locali, avvalendosi di nuove strutture organizzative;
- H) il settore della sosta tariffata, che è di particolare interesse per il Comune di Iglesias, soprattutto per le finalità di decongestione urbana affidate allo strumento della sosta tariffata, ha la necessità di un rilancio e di uno sviluppo, in considerazione della evidente difficoltà per i privati di intervenire in maniera produttiva ed efficace e soprattutto garantire la soddisfazione e la tutela del pubblico interesse;
- I) il Consiglio Comunale, con D.C.C. n° 69 del 30/12/2014, ha deliberato quale oggetto sociale di Iglesias Servizi, tra le altre cose, la "*gestione dei servizi pubblici ad essa affidati dall'Ente che la controlla, realizzando la parte più importante della propria attività per il medesimo Ente*" e "*Servizi relativi a parcheggi pubblici nell'ambito del territorio comunale, ivi compresa la loro manutenzione*";
- L) Iglesias Servizi svolge già per il Comune di Iglesias il servizio di trasporto scolastico, consentendo quindi un'ottimizzazione dei servizi di assistenza presso le scuole;
- M) Iglesias Servizi rispetta i requisiti del controllo analogo da parte del Comune di Iglesias, sia in virtù del totale controllo (possesso del 100% delle azioni) da parte del Comune, sia per le previsioni dello statuto, sia infine per l'organizzazione dei controlli interni stabilita dal Comune di Iglesias;
- N) Iglesias Servizi svolge tutta la sua attività in favore del Comune di Iglesias;
- O) Le attività di Iglesias Servizi escludono una vocazione commerciale, ma sono rivolte esclusivamente al soddisfacimento delle politiche sociali del Comune di Iglesias;
- P) Il contratto di servizio definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico relativi al prospettato affidamento in house alla società Iglesias Servizi del servizio della sosta tariffata;
- Q) Il piano economico previsionale della gestione della sosta tariffata per gli anni 2015- 2016 evidenzia l'efficacia e l'efficienza della scelta gestoria dell'affidamento diretto ad Iglesias Servizi e la relativa convenienza economica per l'Amministrazione Comunale;
- R) Dallo stesso piano si evince come l'affidamento diretto ad Iglesias Servizi della sosta tariffata farebbe conseguire un importo dei ricavi costantemente negli anni almeno pari ai costi sopportati, di modo che apparirebbe illogico e antieconomico per l'Amministrazione rinunciare ai primi per non farsi carico dei secondi, senza considerare l'incertezza di conseguire un analogo risultato in caso di ricorso al mercato tramite gara per l'affidamento del servizio;

S) Inoltre, apparirebbe parimenti illogico e antieconomico l'eventuale ricorso al mercato per l'affidamento ad un soggetto privato di un servizio che l'Amministrazione Comunale può svolgere direttamente tramite la propria società in house (che ne ha tutti i requisiti, sia sostanziali di capacità gestionale sia soggettivi così come stabiliti dalla normativa comunitaria) e quindi con ciò impedire di far godere direttamente allo stesso Comune i relativi benefici economici, senza necessità di distarre utili a favore di terzi, e con in più la garanzia del mantenimento di tutte le unità lavorative attualmente utilizzate (fattispecie quest'ultima niente affatto scontata in caso di ricorso al mercato).

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 Iglesias Servizi.

La presente Relazione ha dunque dimostrato la fattibilità e la congruenza dell'affidamento diretto del servizio di gestione dei parcheggi a pagamento e assistenza presso le scuole, *in house providing*, ad Iglesias Servizi; tale affidamento può essere giudicato preferibile per l'Amministrazione e particolarmente conveniente rispetto al ricorso al mercato, sotto più profili, in quanto:

- risulta qualificante il particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'Amministrazione ed il soggetto affidatario; circostanza che consente al Comune un controllo 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;
- i costi del servizio risultano contenuti entro livelli accettabili rispetto al mercato esistente, realizzando Iglesias Servizi una sorta di gestione in economia, parificabile a quella che il Comune realizzerebbe con una gestione interna;
- il nuovo Contratto da stipulare tra Comune e Iglesias Servizi prevede nuovi, ulteriori e importanti servizi di pubblico interesse senza costi aggiuntivi per il Comune (assistenza presso le scuole).