



CITTÀ DI VENARIA REALE

PROVINCIA DI TORINO

AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI GESTIONE DELLE AREE DESTINATE ALLA SOSTA NEL TERRITORIO DELLA CITTA' DI VENARIA REALE

RELAZIONE REDATTA AI SENSI DELL'ART. 34, COMMA 20, DEL D.L. 179/2012

PREMESSA

Il d.l. 18/10/2012, n. 179, recante “ Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese” (Pubblicato in G.U. n. 245 del 19 ottobre 2012, Suppl. Ord. n. 194 , In vigore dal 20 ottobre 2012), **all'art. 34, comma 13 (ora c. 20 testo coordinato con la Legge di Conversione n. 211/2012)** prevede che per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che da 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.

La presente relazione è finalizzata ad illustrare i contenuti citati dalla predetta norma in riferimento alla procedura per l'affidamento *in house* del servizio di cui all'oggetto alla Società GE.S.IN. SpA.

QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

La nozione interna di servizio pubblico locale a rilevanza economica, in base alle interpretazioni elaborate al riguardo dalla giurisprudenza comunitaria (ex multis,, Corte di giustizia UE,, 18 giugno 1998, C-35/96,, Commissione c.. Italia) e dalla Commissione europea (in specie, nelle Comunicazioni in tema di servizi di interesse generale in Europa del 26 settembre 1996 e del 19 gennaio 2001, nonché nel Libro verde su tali servizi del 21 maggio 2003), deve essere considerata omologa a quella comunitaria di Servizio di Interesse Generale, ove limitata all'ambito locale, come riconosciuto dalla Corte Costituzionale con la sentenza n.. 272 del 2004 (Corte Cost., 325/2010).

I Servizi di Interesse Generale sono servizi forniti dietro retribuzione o meno, considerati d'interesse generale dalle autorità pubbliche e soggetti quindi a specifici obblighi inerenti al pubblico servizio.

Gli “obblighi di servizio pubblico” definiscono i requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico.

La disciplina del settore dei servizi pubblici locali negli ultimi anni ha subito una profonda e spesso contraddittoria evoluzione, fino alla recente sentenza della Corte Costituzionale n. 199 del 20 luglio 2012 che ha abrogato le norme in materia contenute nel D. L. 138/2011 convertito nella Legge 148/2011.

Il quadro regolatorio dei servizi pubblici locali trova ora il proprio riferimento nei principi generali desumibili dalla normativa comunitaria e nella disciplina speciale dei vari settori non abrogata dal D.L. 138/2011, che concede la possibilità agli Enti pubblici di procedere, quale alternativa all'autoproduzione, all'esternalizzazione del servizio *in house providing* ad un soggetto giuridicamente distinto su cui l'Ente esercita un *controllo analogo* a quello che esercita sulle proprie strutture.

In tale quadro giuridico il Comune di Venaria Reale può pertanto procedere all'affidamento di servizi di interesse economico generale “*in house providing*”.

Questa è la scelta, in ultima analisi, intrapresa dalla Città di Venaria Reale che ha ritenuto di continuare ad avvalersi del soggetto che già negli anni passati ha gestito il servizio.

LA RAGIONE DELL’AFFIDAMENTO

La gestione della sosta a pagamento è tra le azioni previste dal P.U.T. (D.C.C. n. 25/2007) ed è inoltre prevista nelle linee guida per la predisposizione del Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (D.G.C. n. 111/2012), quale azione fondamentale per garantire la tutela della qualità dell’aria ed il miglioramento e dell’ambiente urbano e l’accessibilità al territorio, attuati anche attraverso la disincentivazione dell’uso dell’automobile a favore del trasporto pubblico.

Va inoltre sottolineato come sul territorio comunale e nelle sue immediate vicinanze, insistono due importanti poli attrattivi, uno culturale rappresentato dalla “Reggia di Venaria Reale”, ed uno sportivo rappresentato dallo “Juventus Stadium”.

Dette installazioni attirano sia giornalmente che in occasione delle partite calcistiche, un elevato numero di visitatori (turisti e tifosi), risulta pertanto di importanza fondamentale per la Città, continuare a gestire la sosta a pagamento poiché attraverso essa si realizza un principio di equità (il cittadino corrisponde il prezzo per l’uso di un bene collettivo, lo spazio urbano) e si favorisce un più razionale impiego dei parcheggi, usati secondo effettiva necessità e dunque mediamente più disponibili.

Il servizio di gestione della sosta in superficie a raso e in struttura su aree comunali che questa Amministrazione ha intenzione di affidare, si intende comprensivo delle attività che il Concessionario dovrà assicurare per la perfetta funzionalità del servizio con risorse umane e strumentali proprie in grado di assicurare in ogni ambito e fase del servizio la necessaria efficacia dello stesso. Tale servizio riguarda i parcheggi a pagamento da gestire eventualmente anche attraverso la fornitura, l’installazione, lo scassetto di parcometri e la realizzazione della segnaletica verticale e orizzontale, la relativa manutenzione ordinaria e straordinaria, comprese le spese relative ad atti di vandalismo dei parcometri dei parcheggi a pagamento, e la fornitura di personale di sorveglianza per l’accertamento delle violazioni.

Con riferimento al contenuto specifico delle attività comprese nella gestione in affidamento, si può certamente affermare che questi siano assimilabili ai SPL.

LA SUSSISTENZA DEI REQUISITI NEL CASO SPECIFICO: LA GE.S.IN S.P.A.

La società Gestione Servizi Infrastrutturali S.p.A. (siglabile GE.S.IN S.p.A.) è stata costituita in data 22 gennaio 1992 con capitale sociale di Lire 200.000.000. I soci originari erano il Comune di Venaria Reale e la società Infrastrutture Parcheggi INPAR SpA. Nell’anno 1999 la INPAR SpA, in liquidazione, ha ceduto le proprie azioni all’Azienda Torinese Mobilità – ATM SpA, che alla fine dell’anno 2002 a seguito della fusione con la società S.A.T.T.I SpA, ha dato origine alla società Gruppo Torinese Trasporti SpA – G.T.T. SpA con in conseguente trasferimento delle azioni di GE.S.IN SpA in capo a G.T.T. SpA.

Nel 2011 la G.T.T. SpA manifestava la propria intenzione di cedere la quota azionaria minoritaria, pari al 24,75% del capitale sociale, invitando nel contempo il Comune di Venaria Reale, quale azionista di maggioranza, ad esprimersi in merito all’eventuale disponibilità ad acquisire le azioni in vendita.

Dopo attenta valutazione, con deliberazione del Consiglio Comunale n. 117 dell’08/10/2012, la Civica Amministrazione approvava l’acquisto di n. 99 azioni ordinarie di proprietà del Socio “Gruppo Torinese Trasporti S.p.A. (siglabile G.T.T. S.p.A.) corrispondenti al 24,75% del capitale sociale della società “Gestione Servizi Infrastrutturali S.p.A. – siglabile GE.S.IN S.p.A.

Attraverso la suesposta operazione di acquisto, il Comune di Venaria Reale, è entrato così in possesso della totalità del capitale sociale di GE.S.IN S.p.A., divenendo a tutti gli effetti socio unico.

La società ha per oggetto l’attuazione dei parcheggi, con particolare riguardo a quelli compresi nei Programmi Urbani dei Parcheggi previsti dalla legge n. 122/89, la progettazione, la realizzazione, la manutenzione e la gestione di infrastrutture e impianti attinenti la mobilità urbana (veicolare, ciclabile e pedonale); nell’ambito delle predette attività sono altresì ricomprese le attività relative ad impianti semaforici e di segnalazione in genere, alla segnaletica stradale verticale e orizzontale, alle opere di arredo urbano e all’installazione di strutture attinenti la viabilità pubblica e privata.

La società può altresì svolgere attività di gestione della manutenzione urbana, consistente nella manutenzione ordinaria e straordinaria della rete stradale, degli edifici (compresi tutti gli impianti semaforici) e dell’arredo urbano.

La GE.S.IN S.p.A. è amministrata da un Consiglio di Amministrazione come prescritto dall’articolo 16 dello Statuto sociale, composto da Presidente, Amministratore Delegato e un Consigliere nel rispetto delle disposizioni legislative in materia.

Ai sensi dell’articolo 25 dello Statuto, la gestione è sottoposta al controllo di un Collegio Sindacale, attualmente in fase di nuova nomina per l’intervenuta scadenza dell’incarico.

Dalla sua costituzione ad oggi la gestione della sosta in superficie (a raso) ed in struttura, nella Città di Venaria Reale, nelle zone via via istituite con provvedimenti del Comune, nonché nei parcheggi in struttura realizzati, è stata affidata alla G.E.S.IN. SpA nell'ambito di specifiche convenzioni.

In particolare con scrittura privata Rep. n. 191 del 29/11/2007, il Comune di Venaria Reale affidava, per la durata di cinque anni, decorrenti dalla data di sottoscrizione, alla società "G.E.S.IN S.p.A." tutti i servizi attinenti alla mobilità, comprendenti la progettazione, la realizzazione, manutenzione e la gestione di parcheggi in superficie e in struttura, nonché di strutture e interventi per la mobilità urbana.

Nell'ambito di tale contratto di servizio quadro (Rep. n. 191 del 29/11/2007) veniva, tra l'altro, affidata alla società "G.E.S.IN. S.p.A." in comodato d'uso l'area interna della Caserma Beleno a Venaria Reale, affinché la società stessa la gestisse come parcheggio pubblico a rotazione, provvedendo altresì alla realizzazione delle opere necessarie per bonificare l'area ed attrezzarla a parcheggio. Il suddetto affidamento, attuato in conformità agli articoli 2 e 16 del contratto di servizio quadro Rep. n. 191/2007, veniva formalizzato attraverso la sottoscrizione della scrittura privata Rep. n. 276 del 12/05/2008, avente una durata pari ai termini di cui alla convenzione Rep. n. 191/2007 ovvero fino a tutto il 28/11/2012.

Tornando alla scelta dell' "in house providing",

per poter procedere devono sussistere tre requisiti fondamentali previsti dalla giurisprudenza europea:

- 1) capitale interamente pubblico;
- 2) svolgimento dell'attività prevalente con i soci pubblici affidanti;
- 3) esercizio da parte dei soci nei confronti della società di un *controllo analogo* a quello esercitato sui propri uffici e servizi;

Considerato, sulla base di quanto indicato nel Regolamento (CEE) 1370/2007 che il requisito del *controllo analogo* sussiste in presenza di un significativo livello di rappresentanza in seno agli organi d'amministrazione (CdA), di direzione o vigilanza, oltre che di un controllo reale sulle decisioni strategiche e sulle singole decisioni di gestione, e per effetto sia delle disposizioni degli statuti che dell'assetto proprietario.

La Civica Amministrazione esercita nei confronti della Società G.E.S.IN. SpA un'influenza dominante ed un controllo reale sulle decisioni fondamentali della società, poiché proprietaria al momento del 75,25 % del capitale sociale, che passerà al 100% per effetto del perfezionamento dell'operazione di cui alla deliberazione C.C. n. 117/2012. Si può quindi ragionevolmente asserire che la Città di Venaria Reale esercita nei confronti della società Gestione Servizi Infrastrutturali SpA, un *controllo analogo* a quello esercitato nei confronti della propria struttura interna.

Per quanto anzidetto la società G.E.S.IN S.p.A. risulta possedere i tre requisiti fondamentali necessari per l'affidamento *in house providing*.

Sulla base di tali considerazioni è volontà di codesta Amministrazione Comunale continuare ad affidare alla società in parola la gestione della sosta in superficie ed in struttura, nonché tutte le attività connesse al servizio, per la durata di 5 (cinque) anni a far data dal 29/11/2012.

CONTENUTI DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E SERVIZIO GENERALE E COMPENSAZIONI ECONOMICHE

Il Servizio pubblico può essere definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato, mentre il servizio universale può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

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

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

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

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

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 (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) oltre alla trasparenza ed al carattere economicamente accessibile del servizio.

L’ente deve intervenire laddove, per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità ed ad un prezzo abbordabile, si rendano necessarie adeguate compensazioni economiche (e quindi integrative della tariffa) al fine di rendere appetibile l’esecuzione di 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”.

Secondo la Commissione Europea (29/11/2005 n. C297/04), le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato in presenza di particolari condizioni.

L’impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell’assolvimento di obblighi di servizio pubblico, definiti in modo chiaro. La compensazione inoltre 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.

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 l’impresa media, gestita in modo efficiente ed adeguatamente dotata di sufficienti mezzi al fine di soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, sarebbe incorsa per adempiere tale obblighi, tenendo conto degli introiti ad essi attinenti nonché di un margine di utile ragionevole per l’adempimento di detti obblighi.

Nel caso che ci riguarda, in merito agli **obblighi di servizio pubblico** va precisato che essendo le aree su cui sono stati individuati i parcheggi un bene demaniale, la cui gestione comporta lo svolgimento di specifiche attività di gestione e controllo, si è provveduto ad inserire nel contratto di servizio tutta una serie di obblighi ai quali il concessionario dovrà necessariamente uniformarsi.

Tramite la modalità di gestione *in house providing* il comune assicura buoni livelli di soddisfacimento delle esigenze dell’utenza e rende possibile attuare misure tese a garantire i contenuti sociali del servizio pubblico nelle sue diverse sfaccettature, facendo capo alla GE.S.IN SpA obblighi di servizio pubblico, meglio attuabili attraverso un affidamento diretto, che consente di modulare i contenuti dei servizi affidati in funzione delle effettive esigenze dei cittadini amministrati, variabili nel tempo.

Il ruolo di controllo, in capo al socio unico, consente al Comune di Venaria Reale di richiedere alla GE.S.IN SpA prestazioni quantitativamente e qualitativamente adeguate, avendo il Comune titolo a formulare puntuali e dettagliate direttive in ambito gestionale ed operativo.

In merito alle **compensazioni economiche**, è stata effettuata una verifica dell’assenza di meccanismi di sovra compensazione, alla luce della quale si può con certezza affermare che non sussiste aiuto economico alcuno da parte dell’Ente affidante e che la società GE.S.IN SpA si trova ad operare nelle migliori condizioni economiche e di equilibrio gestionale-finanziario.