

Allegato A

Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento in house alla società S.a.T. Servizi Ambientali Territoriali S.p.A, prescelta per il servizio pubblico locale con rilevanza economica di gestione delle aree pubbliche di sosta a pagamento, nonché dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e di servizio universale, con indicazione delle compensazioni economiche, ai sensi dell'art. 34, commi 20-21 del d.l. n. 179/2012 conv. in l. n. 221/2012.

Parte prima

1. Quadro di sintesi e finalità generali della relazione illustrativa.

1.1. Finalità generali della relazione illustrativa.

Il d.l. 18 ottobre 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), convertito con la legge 17 dicembre n. 221, all'art. 34, comma 20 prevede che per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

La presente relazione è finalizzata ad illustrare i contenuti citati dalla predetta norma in riferimento all'affidamento alla società S.A.T. Servizi Ambientali Territoriali S.p.A, secondo il criterio dell'in house providing, del servizio di gestione delle aree di sosta a pagamento del Comune di Vado Ligure.

1.2. Quadro di sintesi relativo alla storia della società S.a.T. Servizi Ambientali Territoriali S.p.A.

In data 29/04/1992 viene costituita tra i Comuni di Vado Ligure, Comune di Quiliano e la Società Ecofar S.r.l. una Società per Azioni denominata S.A.T. Servizi Ambientali Territoriali S.p.a. con capitale sociale di Lire 2.248.048.000 suddiviso in n. 2.248.048 azioni del valor nominale di Lit 1.000 ciascuna.

COMUNE DI VADO LIGURE	LIRE 1.079.063.000
COMUNE DI QUILIANO	LIRE 67.442.000
SOCIETA' ECOFAR S.R.L.	LIRE 1.101.543.000

In data 28/02/1996 con atto Notaio Brundu n. 26026 di rep. n. 11023 di raccolta la Società Ecofar S.r.l. ha ceduto al Comune di Spotorno n. 67.441 azioni.

In data 18/04/1996 con atto Notaio Ruegg n. 14150 di rep. n. 4581 di raccolta la Società Ecofar S.r.l. ha ceduto al Comune di Bergeggi n. 67.441 azioni.

In data 14/04/2000 con atto Notaio Ruegg n. 21660 di rep. n. 7894 di raccolta il Comune di Vado Ligure ha ceduto n. 22.480 azioni al Comune di Noli.

In data 14/11/2001 con atto Notaio Brundu n. 30918 di rep. n. 15003 di racc. la Società Ecofar S.r.l. ha ceduto n. 22.480 azioni alla Società SO.GE.CI.S. S.r.l.

In data 04/12/2001 per conversione all'euro il C.d.a della Società ha arrotondato il valore nominale di ogni singola azione in € 0,52 attingendo la differenza tra l'attuale capitale sociale e il nuovo deliberato dalla riserva Straordinaria per Lire 15.422.508.

In tale data il capitale risulta così ripartito:

COMUNE DI VADO LIGURE	AZIONI	1.056.583	€	549.423,16
COMUNE DI QUILIANO	AZIONI	67.442	€	35.069,84
SOCIETA' ECOFAR S.R.L.	AZIONI	944.181	€	490.974,12
COMUNE DI SPOTORNO	AZIONI	67.441	€	35.069,32
COMUNE DI BERGEGGI	AZIONI	67.441	€	35.069,32
COMUNE DI NOLI	AZIONI	22.480	€	11.689,60
SOCIETA' SO.GE.CI.S. S.R.L.	AZIONI	22.480	€	11.689,60
	AZIONI	2.248.048	€	1.168.984,96

In data 02/02/2006 con atto notaio Brundu n. 35921 di rep. n. 18142 di rep. la Società SO.GE.CI.S. S.R.L. ha ceduto n. 22.480 azioni alla Società Ecofar S.r.l.

In data 27/06/2006 con atto Notaio Brundu n. 36332 di rep. e n. 18508 di racc. la Società S.A.T. S.P.A. ha proceduto alla scissione parziale proporzionale della stessa costituendo così una nuova Società beneficiaria:

Società scissa: S.A.T. S.P.A. valore di ogni singola azione € 0,15

COMUNE DI VADO LIGURE	AZIONI	1.056.583	€	158.487,45
COMUNE DI QUILIANO	AZIONI	67.442	€	10.116,30
SOCIETA' ECOFAR S.R.L.	AZIONI	966.661	€	144.999,15
COMUNE DI SPOTORNO	AZIONI	67.441	€	10.116,15
COMUNE DI BERGEGGI	AZIONI	67.441	€	10.116,15
COMUNE DI NOLI	AZIONI	22.480	€	3.372,00
		2.248.048	€	337.207,20

Società beneficiaria: I.L.S.A.T. S.P.A. valore ogni singola azione € 0,37

COMUNE DI VADO LIGURE	AZIONI	1.056.583	€	390.935,71
COMUNE DI QUILIANO	AZIONI	67.442	€	24.953,54
SOCIETA' ECOFAR S.R.L.	AZIONI	966.661	€	357.664,57
COMUNE DI SPOTORNO	AZIONI	67.441	€	24.953,17
COMUNE DI BERGEGGI	AZIONI	67.441	€	24.953,17
COMUNE DI NOLI	AZIONI	22.480	€	8.317,60
		2.248.048	€	831.777,76

In pari data (27/06/2006) si è proceduto ad aumentare il Capitale Sociale portando da € 337.207,20 ad € 517.051,04 rideterminando quindi il valore nominale di ogni singola azione ad € 0,23

In data 28/09/2006 con atto rogito Notaio Brundu n. 36477 di rep. e n. 18633 di racc. la Società Ecofar Sr.l. ha ceduto tutte le proprie azioni ai Soci pubblici in modo proporzionale. Quindi dopo tale vendita la compagine sociale risulta essere:

COMUNE DI VADO LIGURE	AZIONI	1.853.654	€	426.34042
COMUNE DI QUILIANO	AZIONI	118.319	€	27.213,37
COMUNE DI SPOTORNO	AZIONI	118.318	€	27.213,14
COMUNE DI BERGEGGI	AZIONI	118.318	€	27.213,14
COMUNE DI NOLI	AZIONI	39.439	€	9.070,97
		2.248.048	€	517.051,04

In data 06/05/2008 con atto Notaio Brundu n. 37764 di rep. n. 19757 di rac. il Comune di Vado Ligure ha ceduto:

- n. 11.240 azioni al Comune di Vezzi Portio
- n. 10.341 azioni al Comune di Cengio
- n. 6.070 azioni al Comune di Altare
- n. 9.217 azioni al Comune di Millesimo

In data 13/05/2008 con atto Notaio Brundu n. 37780 di rep. n. 19770 di rac. Il Comune di Vado Ligure ha ceduto n. 5.395 azioni al Comune di Dego.

Quindi in tale data il Capitale Sociale risulta essere così suddiviso:

COMUNE DI VADO LIGURE	AZIONI	1.811.391	€	416.61993
COMUNE DI QUILIANO	AZIONI	118.319	€	27.213,37
COMUNE DI SPOTORNO	AZIONI	118.318	€	27.213,14
COMUNE DI BERGEGGI	AZIONI	118.318	€	27.213,14
COMUNE DI NOLI	AZIONI	39.439	€	9.070,97
COMUNE DI VEZZI PORTIO	AZIONI	11.240	€	2.585,20
COMUNE DI CENGIO	AZIONI	10.341	€	2.37843
COMUNE DI ALTARE	AZIONI	6.070	€	1.396,10
COMUNE DI MILLESIMO	AZIONI	9.217	€	2119,91
COMUNE DI DEGO	AZIONI	5.395	€	1.24085
		2.248.048	€	517.051,04

In data 25/06/2012 con atto Notaio Firpo n. 57154 di rep. e n. 31806 di racc. la S.A.T. S.p.A. ha incorporato per fusione la Società Servizi Tecnologici S.p.A.. La fusione per incorporazione ha determinato un aumento di capitale sociale da € 517.051,04 ad € 612.616,04 ed è così detenuto:

COMUNE DI VADO LIGURE	AZIONI	1.811.391	€	416.619,93
COMUNE DI QUILIANO	AZIONI	118.319	€	27.213,37
COMUNE DI SPOTORNO	AZIONI	118.318	€	27.213,14
COMUNE DI BERGEGGI	AZIONI	118.318	€	27.213,14
COMUNE DI NOLI	AZIONI	39.439	€	9.070,97
COMUNE DI VEZZI PORTIO	AZIONI	11.240	€	2.585,20
COMUNE DI CENGIO	AZIONI	10.341	€	2.37843
COMUNE DI ALTARE	AZIONI	6.070	€	1.396,10
COMUNE DI MILLESIMO	AZIONI	9.217	€	2.119,91
COMUNE DI DEGO	AZIONI	5.395	€	1.240,85
COMUNE DI ALBISSOLA M.	AZIONI	252.562	€	58.08926
COMUNE DI CELLE LIGURE	AZIONI	162.938	€	37.47574
	AZIONI	2.663.548	€	612.616,04

2. Elementi di riferimento. Quadro normativo di riferimento per i servizi pubblici locali e finalità specifica della relazione illustrativa. Elementi di caratterizzazione generale e evoluzione normativa in materia di servizi pubblici locali con rilevanza economica.

Appare anzitutto necessario operare la distinzione tra servizio pubblico locale ed attività resa a favore dei Comuni (strumentali) al fine di collocare il gestore delle soste a pagamento in una delle due famiglie. La sentenza del Consiglio di Stato, sez. V 9/9/2011 n. 5068 evidenzia come la distinzione non concerna il titolo provvedimentale, né il fatto che ci si trovi di fronte ad una vicenda di trasferimento di pubblici poteri o di ampliamento della sfera giuridica del privato ma si sia di fronte ad una concessione di servizio allorquando “ *le modalità di remunerazione pattuite consistano nel diritto del prestatore di sfruttare economicamente la propria prestazione ed implicano che questi assuma il rischio legato alla gestione dei servizi in questione (spesso con tariffa a carico degli utenti)*”. Sono pertanto da considerare servizi pubblici tutti quelli di cui i cittadini usufruiscono *uti singuli* e come componenti la collettività, perché rivolti alla produzione di beni e utilità per obiettive esigenze sociali. Pertanto, il servizio di gestione delle soste, sotto questo profilo, avrebbe un particolare fine sociale e sarebbe caratterizzato dalla soddisfazione dei bisogni dei cittadini "uti singuli" sotto il particolare profilo dell'organizzazione della mobilità.

La gestione delle soste a pagamento è stata più volte definita come servizio pubblico locale a rilevanza economica: si vedano in proposito i pareri dell’Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato (AGCM) AS542- AS554- AS618- AS642- AS681N; anche la giurisprudenza, a partire dalla Corte di Giustizia Europea, si è espressa nel senso che la gestione dei parcheggi a pagamento deve essere considerata come concessione di un pubblico servizio, provenendo la remunerazione del prestatore di servizi dagli importi versati dai terzi per l'utilizzo del parcheggio. (Sentenza 13 ottobre 2005, causa C-458/03, Parking Brixen GmbH c. Gemeinde Brixen) .

Il Comune di Vado Ligure è ente competente all’approvazione della presente relazione, ai sensi di quanto previsto dall’art. 6, comma 4, lett. d) del d.lgs. n. 285/1992 (Nuovo Codice della Strada), “*L’ente proprietario della strada può... vietare o limitare o subordinare al pagamento di una somma il parcheggio o la sosta dei veicoli*”, e dall’art. 7, comma 1, lett. f) del C.d.S., “*Nei centri abitati i comuni possono... stabilire... aree destinate al parcheggio sulle quali la sosta dei veicoli è subordinata al pagamento di una somma da riscuotere mediante dispositivi di controllo della durata della sosta, anche senza custodia del veicolo, fissando le relative condizioni e tariffe...*”, a fronte di un rilevato bisogno di sosta regolamentata a pagamento. Pertanto è l’ente proprietario della strada, e nei centri abitati il Comune, a poter regolamentare la sosta sulla stessa.

Chiarito quindi che l’affidamento in gestione della soste a pagamento dev’essere oggetto della relazione ex art. 34 d.l. 179/2012, si rileva che il sistema dei servizi pubblici presenta una struttura complessa e articolata (anche con differenziazioni settoriali rilevanti) e dinamiche particolari, contrassegnate negli ultimi anni da elementi di forte trasformazione, che in parte costituiscono rimodulazione progressiva di quanto delineato, a livello di descrizione generale, dall’originaria disciplina organica contenuta nel d.lgs. n. 267/2000 (Tuel), particolarmente negli articoli 112 e 113.

La necessità di conferire al sistema una disciplina coerente alle linee evolutive dei servizi di interesse generale (SIG) in ambito comunitario ha condotto ad una complessiva ridefinizione del quadro normativo di riferimento con l’art. 23-bis del d.l. n. 112/2008 conv. in l. n. 133/2008 (alla quale è stata associata una disciplina attuativa specifica, contenuta nel d.P.R. n. 168/2010).

Tale assetto, però, è stato oggetto dell'abrogazione prodotta dal positivo esito del referendum del 12-13 giugno 2011 (tradotta nel d.P.R. n. 113 del 18 luglio 2011), principalmente funzionalizzata all'esclusione dai processi di privatizzazione del servizio idrico integrato.

La necessità di ricomporre per i servizi pubblici un dato normativo sistemico in rapporto all'ordinamento comunitario e di prima traduzione degli esiti referendari ha condotto alla composizione di una norma-chiave, nell'art. 4 del d.l. n. 138/2011, convertito nella legge n. 148/2011.

La disposizione è stata successivamente integrata più volte (con la legge n. 183/2011, con la legge n. 27/2012 e con il d.l. n. 83/2012). Tuttavia l'articolato quadro normativo è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte Costituzionale, con la sentenza n. 199 del 17-20 luglio 2012, in quanto definito in termini replicativi dell'abrogato art- 23-bis e, quindi, in violazione del divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare desumibile dall'art. 75 Cost., secondo quanto già riconosciuto dalla stessa giurisprudenza costituzionale.

Il quadro di riferimento generale, pertanto, viene ad essere costituito dai principi comunitari ed è integrato da alcune norme specifiche (sopravvissute ai vari passaggi).

In questo contesto in significativa evoluzione e già prima della sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012, la Corte costituzionale (con le sentenze nn. 325/2010 e 24/2011) si era espressa nel senso dell'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa europea relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione di servizi pubblici di rilevanza economica.

Quindi in oggi ai servizi pubblici con rilevanza economica si applicano, innanzitutto, le regole del TFUE il quale in via generale si occupa del tema della concorrenza al Titolo VII (artt. 101 – 109) e della disciplina del mercato unico rispettivamente negli artt. 14, 26 e 27 (mercato interno), 28 e 29 (libera circolazione delle merci); 45 – 66 – Titolo IV (libera circolazione di persone, servizi e capitali); 114, 115 e 118 (riavvicinamento delle legislazioni).

L'art. 106 del TFUE sinteticamente autorizza la previsione di "obblighi di servizio pubblico", difatti esso prevede che anche alle imprese pubbliche siano applicate le regole sulla concorrenza, purché esse non ostino all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. La Corte di Giustizia ha precisato che l'attribuzione di diritti speciali o esclusivi non costituisce di per sé una misura contraria al Trattato (presunzione di legittimità) (Corte di Giustizia, sentenza 30 aprile 1974, in causa C-155/73, Sacchi).

L'art. 106 del TFUE deve essere letto in combinato disposto con il successivo art. 107 ai sensi del quale, salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, alzino o minaccino di falsare la concorrenza.

3. Elementi per la qualificazione dei servizi di gestione delle soste a pagamento come servizio pubblici locali con rilevanza economica.

Occorre anzitutto chiarire che oggetto della presente relazione è un servizio pubblico con rilevanza economica .

Il Consiglio di Stato, Sez. V, con la sentenza n. 5097 del 27 agosto 2009 (confermando una linea inaugurata con la sentenza n. 4265 del 8 settembre 2008) è intervenuto sulla definizione della rilevanza economica del servizio pubblico, sancendo che le caratteristiche di una struttura, la sua

localizzazione in un'area polifunzionale, nonché la correlazione della stessa con spazi per attività complementari ad elevato valore aggiunto la rendono in grado di produrre utili e, quindi, la configurano come oggetto di potenziale confronto tra operatori economici.

La qualificazione del servizio non dipende, infatti, dalle valutazioni dell'ente locale proprietario sulla configurazione della gestione con finalità eminentemente sociali (es. per consentire l'accesso al servizio ad utenti in fasce reddituali modeste) e sul conseguente bilancio in disavanzo, poiché ciò corrisponde ad una scelta gestionale che può essere successivamente modificata in modo che l'esercizio dell'impianto sia fonte di profitto. Ai fini della qualificazione di un servizio pubblico locale sotto il profilo della rilevanza economica, quindi, non rileva la valutazione fornita dall'amministrazione, ma occorre verificare in concreto se l'attività da espletare presenti o meno il connotato della "redditività", anche solo in via potenziale.

La presunzione di redditività nulla o scarsa di un servizio viene ad essere scardinata dalla sentenza n. 5097/2009, che non ammette più valutazioni "a priori", ma richiede analisi specifiche delle potenzialità redditive di ciascuna attività (o struttura gestita in relazione al servizio).

In tale prospettiva gli enti locali, per poter definire la scelta gestionale secondo i modelli delineati dall'ordinamento comunitario, devono operare una verifica accurata, rilevando:

- a) la tipologia del servizio, delle reti ad esso connesse e le sue caratteristiche funzionali;
- b) la possibilità di realizzazione di attività complementari, tali da lasciar ipotizzare soluzioni redditive ulteriori;
- c) lo svolgimento del servizio in un contesto tale da determinare la produzione di attività a significativo valore aggiunto.

Tali elementi devono essere desumibili da un'analisi assimilabile alla formazione di un piano industriale (business plan), con relativo piano economico-finanziario, nel quale devono essere evidenziati i dati di costo reale (utenze per attività a pieno regime, manutenzioni, ecc.) e di utilizzo condizionato (ad es. mancate entrate per attività a rilevante valenza sociale, imposte dall'ente affidante), posti a raffronto con le entrate potenziali derivanti dalla gestione del servizio (tariffe utenti, ricavi da sfruttamento delle strutture connesse, ecc.) e da attività complementari (ricavi da gestione servizi o strutture complementari, sponsorizzazioni, ecc.).

Qualora il confronto dei dati economici configuri la redditività potenziale del servizio (misurata anche sul periodo di gestione ipotizzato), la qualificazione come servizio a rilevanza economica risulta evidente e comporta pertanto l'affidamento dello stesso con gara o, se in house, seguendo i modelli determinati dall'ordinamento comunitario.

Quando vi sia redditività (anche potenziale), stante la necessità di garantire una gestione di tipo imprenditoriale, l'affidamento deve avvenire mediante procedura ad evidenza pubblica aperta ad operatori economici o mediante modelli alternativi ammessi dall'ordinamento comunitario (come l'affidamento in house o la società mista con scelta del socio privato "operativo"). Solo quando invece l'esiguità degli introiti del servizio sia tale da non permettere la copertura dei costi di gestione e si renda pertanto necessario l'apporto di specifici contributi per ripianare il disavanzo, si hanno tutti i presupposti per definire il servizio stesso privo di rilevanza economica.

Proprio la redditività potenziale del complesso di attività riconducibili al servizio pubblico, quindi, costituisce il principale parametro di analisi per la corretta qualificazione dello stesso in chiave di rilevanza economica o meno.

3.1 Qualificazione del servizio pubblico da parte dell'ente titolare

Il servizio di gestione a pagamento nel Comune di Vado Ligure affidato alla società S.A.T. Servizi Ambientali Territoriali S.p.A. si prefigura come complesso di attività:

- a) che risultano affidabili nell'ambito di un mercato settoriale, consolidato nell'ambito contestuale di riferimento;
- b) che in tale mercato è presente una molteplicità di operatori economici, con differente configurazione giuridica;
- c) che presentano caratteristiche di redditività potenziale significativa.

Il servizio è pertanto, in relazione al contesto e allo stato attuale, qualificabile come servizio pubblico locale con rilevanza economica, al quale possono essere applicati i diversi modelli prefigurati dall'ordinamento comunitario.

4. Requisiti comunitari per i modelli di gestione dei servizi pubblici locali – riferimenti principali.

Come già sopra chiarito (§2), dagli artt. 6, comma 4, lett. d) e 7, comma 1, lett. f) del nuovo Codice della Strada (d. lgs. n. 285/1992) desumiamo la competenza del Comune in relazione all'affidamento del servizio in argomento. Per la Corte Costituzionale (punti 6.3 e 6.4. della motivazione della sentenza n. 199/2012), la conseguenza delle vicende legislative e referendarie richiamate è che, attualmente, si devono ritenere applicabili la normativa e la giurisprudenza comunitarie in materia, senza alcun riferimento a leggi interne. In merito all'affidamento in house, va premesso che la concorrenza costituisce la regola e l'affidamento diretto è ammissibile quando il perseguimento degli obblighi di servizio pubblico lo rendano necessario. Ai sensi dell'art. 106, comma 2, del TFUE *“Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono 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”*. Ma che si intende per specifica missione loro affidata? Significa che il principio di concorrenza trova deroga nell'ipotesi in cui la sua attuazione impedisca la specifica missione attribuita ai soggetti gestori di servizi di interesse economico generale; ossia la soddisfazione dello specifico bisogno pubblico sottostante il servizio. Quindi il diritto europeo ammette il ricorso all'in house quando la soddisfazione del bisogno pubblico non è realizzabile tramite la concorrenza.

La Corte di Giustizia ha identificato le condizioni fondamentali per ricorrervi nel “controllo analogo” sulla società da parte degli enti soci e nella “destinazione prevalente dell'attività a favore dell'ente affidante”, oltre che nella totalità della partecipazione pubblica.

La nozione di “controllo analogo” impone l'esercizio di un'influenza decisiva sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica controllata.

Si tratta di *<<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 longa manus del primo>>* (Corte Cost. nn. 325/2010 e 46/2013).

Ci si è chiesti se, dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012, l'in house sia divenuto, o meno, modalità di affidamento del servizio sullo stesso piano del ricorso all'evidenza pubblica (con gara semplice o a doppio oggetto ai fini della costituzione di una società mista) e meramente alternativo allo stesso. Ossia: in house del tutto libero oppure necessità di una motivata valutazione sulla convenienza economica e finanziaria rispetto alle alternative modalità di affidamento?

Secondo Cons. Stato, sez. VI, 11 febbraio 2013, n. 762, la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 4 del d.l. n. 138/2011 ha comportato il venire meno del principio dell'eccezionalità del modello in house per la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Così che la scelta dell'ente locale sulle modalità di organizzazione dei servizi pubblici locali, e in particolare l'opzione tra modello in house e ricorso al mercato, si deve basare sui consueti parametri di esercizio delle scelte discrezionali, vale a dire: valutazione comparativa di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti; individuazione del modello più efficiente ed economico; adeguata istruttoria e motivazione. La scelta, essendo discrezionale, è sindacabile se priva di istruttoria e motivazione, viziata da travisamento dei fatti, palesemente illogica o irrazionale.

L'attenzione per soluzioni volte a privilegiare le società partecipate dall'Ente Locale negli affidamenti, soprattutto in forza del controllo esercitato dalle Amministrazioni socie, ha indotto frequentemente le stesse a formalizzare rapporti di servizio “diretti”, assimilabili al modello “in house” descritto dalla giurisprudenza comunitaria, la quale ha ritenuto che l'amministrazione pubblica (soggetto aggiudicatore per definizione) possa procedere all'affidamento “diretto” del

servizio ad una società partecipata in presenza di specifiche e speciali condizioni (soggette a rigorosa verifica) quali:

- 1) la dipendenza finanziaria, organizzativa e gestionale del soggetto gestore rispetto all'amministrazione aggiudicatrice e, quindi, la possibilità di un effettivo controllo dell'amministrazione sul gestore del servizio equiparabile a quello esercitabile sui propri organi;
- 2) lo svolgimento dell'attività economica oggetto del servizio pubblico ad un livello dimensionale tale da risultare, in via di fatto, di prevalente e circoscritto beneficio dell'autorità controllante.

I due parametri essenziali per il modulo "in house providing" sono stati definiti dalla Corte di Giustizia CE con la sentenza 8 novembre 1999 sulla causa C-107/1998, tra Teckal S.r.l. e Comune di Viano, nota come "sentenza Teckal".

La sentenza evidenzia infatti (punto 50) come in linea di principio, la stipulazione di un contratto tra da una parte, un ente locale e, dall'altra, una persona giuridicamente distinta da quest'ultimo, possa avvenire diversamente (dall'affidamento con gara n.d.r.) solo nel caso in cui, nel contempo, l'ente locale eserciti sulla persona 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.

I requisiti dell'in house providing, costituendo un'eccezione alle regole generali del diritto comunitario, vanno peraltro interpretati restrittivamente (Corte di Giustizia CE, sentenza 6 aprile 2006, Causa C-410/04, punto 26).

La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (peraltro sistematicamente recepita dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa nazionale) ha modulato i vari profili operativi e funzionali caratterizzanti sia il c.d. "controllo analogo" sia la c.d. "attività prevalente", stabilendo i requisiti affinché possano sussistere tali elementi nel rapporto tra ente affidante e soggetto affidatario in un modello "in house".

I requisiti sono specificamente illustrati nelle due tabelle riportate di seguito.

Tabella 1

Requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la sussistenza del c.d. "controllo analogo"		
Requisito	Riferimenti	Note specifiche
Titolarità pubblica integrale del capitale sociale – impossibilità di apertura a privati.	Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 11 gennaio 2005 – Causa C-26/03 (punti 49 e 50)	La partecipazione, anche minoritaria, di un'impresa privata al capitale di una società alla quale partecipi anche l'amministrazione aggiudicatrice esclude in ogni caso che tale amministrazione possa esercitare sulla detta società un controllo analogo a quello che essa esercita sui propri servizi. Il rapporto tra un'autorità pubblica, che sia un'amministrazione

		aggiudicatrice, ed i suoi servizi sottostà a considerazioni e ad esigenze proprie del perseguimento di obiettivi di interesse pubblico. Per contro, qualunque investimento di capitale privato in un'impresa obbedisce a considerazioni proprie degli interessi privati e persegue obiettivi di natura differente.
	Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 6 aprile 2006, Causa C-410/04 (punto 31)	La partecipazione, ancorché minoritaria, di un'impresa privata nel capitale di una società alla quale partecipa pure l'autorità pubblica concedente esclude in ogni caso che la detta autorità pubblica possa esercitare su una tale società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi
Titolarità pubblica integrale del capitale sociale – suddivisione del capitale tra più soci pubblici (pubbliche amministrazioni).	Corte di Giustizia CE, Sez. I, sent. 11 maggio 2006, causa C-340/04 (punto 37) Corte di Giustizia CE, Sez. II, sent. 19 aprile 2007, causa C-295/05 (punto 57)	Il fatto che l'amministrazione aggiudicatrice detenga, da sola o insieme ad altri enti pubblici, l'intero capitale di una società aggiudicataria potrebbe indicare, pur non essendo decisivo, che l'amministrazione aggiudicatrice in questione esercita su detta società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, ai sensi del punto 50 della sentenza Teckal.
Possibilità di esercizio del controllo da parte di più soci pubblici (enti locali), anche a fronte di partecipazione minoritaria al capitale sociale.	Corte di Giustizia CE, Sez. III, sent. 13 novembre 2000, causa C-324/07 (punti 50 e 54)	Nel caso in cui varie autorità pubbliche detengano un ente concessionario cui affidano l'adempimento di una delle loro missioni di servizio pubblico, il controllo che dette autorità pubbliche esercitano sull'ente in parola può venire da loro esercitato congiuntamente. Qualora un'autorità pubblica si associ ad una società intercomunale i cui soci sono tutti autorità pubbliche, al fine

		<p>di trasferirle la gestione di un servizio pubblico, il controllo che le autorità associate a detta società esercitano su quest'ultima, per poter essere qualificato come analogo al controllo che esse esercitano sui propri servizi, può essere esercitato congiuntamente dalle stesse, deliberando, eventualmente, a maggioranza.</p>
	<p>Corte Giustizia Sez. III, sentenza 10 settembre 200..., Causa C-573/07 (punto 63)</p>	<p>Se un'autorità pubblica diventa socia di minoranza di una società per azioni a capitale interamente pubblico al fine di attribuirle la gestione di un servizio pubblico, il controllo che le autorità pubbliche associate a detta società esercitano su quest'ultima può essere qualificato come analogo al controllo che esse esercitano sui propri servizi, qualora esso sia esercitato congiuntamente dalle stesse.</p>
	<p>Corte di Giustizia UE, Sez. III, sent. 29 novembre 2012, cause C-182/11 e C-183/11 (punto 33)</p>	<p>Quando più autorità pubbliche, nella loro veste di amministrazioni aggiudicatrici, istituiscono in comune un'entità incaricata di adempiere compiti di servizio pubblico ad esse spettanti, oppure quando un'autorità pubblica aderisce ad un'entità siffatta, la condizione enunciata dalla giurisprudenza della Corte, secondo cui tali autorità, per essere dispensate dal loro obbligo di avviare una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico in conformità alle norme del diritto dell'Unione, debbono esercitare congiuntamente sull'entità in questione un controllo analogo a quello da esse esercitato sui propri servizi, è soddisfatta qualora ciascuna delle autorità stesse partecipi sia al capitale sia agli organi direttivi dell'entità</p>

		suddetta.
Potere di nomina dell'ente locale o degli enti locali soci dei componenti degli organi esecutivi della società affidataria in house.	Corte di Giustizia CE, Sez. II, sentenza 17 luglio 200..., Causa C-371/05 (punto 26)	(Un) comune ha la facoltà di incidere in modo determinante tanto sugli obiettivi strategici quanto sulle decisioni importanti (della società controllata) tramite la nomina dei membri degli organi direttivi di tale società e di un funzionario comunale incaricato di orientare e controllare l'operato di quest'ultima. Tale facoltà è sufficiente a dimostrare l'esistenza di un potere di controllo strutturale e funzionale del Comune su detta società analogo a quello esercitato sui propri servizi, così da soddisfare la prima condizione stabilita dalla Corte al punto 50 della sentenza Teckal.
Obbligo di oggetto sociale delimitato e non esteso.	Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 13 ottobre 2005, Causa C- 458/03 (punto 67, lett. b e sintesi in punto 72)	Allorché un ente concessionario fruisce di un margine di autonomia caratterizzato da un'estensione dell'oggetto sociale a nuovi importanti settori, è escluso che l'autorità pubblica concedente eserciti sull'ente concessionario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.
Obbligo di sviluppo dei servizi affidati nell'ambito territoriale di riferimento dell'ente locale socio o degli enti locali soci.	Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 13 ottobre 2005, Causa C- 458/03 (punto 67, lett. d e sintesi in punto 72)	Allorché un ente concessionario fruisce di un margine di autonomia caratterizzato da un ambito territoriale di attività è ampliato a tutto il paese e all'estero, è escluso che l'autorità pubblica concedente eserciti sull'ente concessionario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.
	Corte Giustizia CE, Sez. III, sentenza 10 settembre 200..., Causa C-573/07 (punti 81-86 e punto 91)	Il controllo esercitato dagli enti (locali n.d.r.) azionisti su (una) società può essere considerato analogo a quello esercitato sui propri servizi (quando) (...) l'attività di tale società è

		limitata al territorio di detti enti ed è esercitata fondamentalmente a beneficio di questi ultimi.
Limitati poteri dell'organo di gestione della società (consiglio di Amministrazione)	Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 13 ottobre 2005, Causa C- 458/03 (punto 67, lett. e e sintesi in punto 72)	Allorché un ente concessionario fruisce di un margine di autonomia caratterizzato da una situazione in cui il Consiglio di amministrazione possiede amplissimi poteri di gestione che può esercitare autonomamente, è escluso che l'autorità pubblica concedente eserciti sull'ente concessionario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.
	Corte Giustizia CE, Sez. III, sentenza 10 settembre 200..., Causa C-573/07 (punti 81-86 e punto 91)	Il controllo esercitato dagli enti (locali n.d.r.) azionisti su (una) società può essere considerato analogo a quello esercitato sui propri servizi (quando) (...) tramite organi statuari composti da rappresentanti di detti enti, questi ultimi esercitano un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti di detta società.
Effettività del controllo analogo.	Corte di Giustizia CE, Sez. III, sentenza 13 novembre 200..., Causa C-324/07 (punto 46)	Il controllo esercitato sull'ente concessionario da un'autorità pubblica concedente deve essere analogo a quello che la medesima autorità esercita sui propri servizi, ma non identico ad esso in ogni elemento. L'importante è che il controllo esercitato sull'ente concessionario sia effettivo, pur non risultando indispensabile che sia individuale.
	Corte Costituzionale, sentenza n. 50 del 13-25 marzo 2013 (punto 6.4.) Nota bene: la sentenza è assunta come specificativa dei profili di ricaduta nell'ordinamento nazionale della giurisprudenza della Corte di Giustizia.	La Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che sul soggetto concessionario deve essere esercitato «un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni. Deve trattarsi di una possibilità di influenza determinante sia

		<p>sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti» (sentenza 13 ottobre 2005, in causa C-458/03, Parking Brixen).</p> <p>Ciò non significa che siano annullati tutti i poteri gestionali dell'affidatario in house, ma che la «possibilità di influenza determinante» è incompatibile con il rispetto dell'autonomia gestionale, senza distinguere – in coerenza con la giurisprudenza comunitaria – tra decisioni importanti e ordinaria amministrazione.</p>
Funzione del controllo analogo	Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 13 ottobre 2005, Causa C- 458/03 (punto 65)	<p>Dall'esame di tutte le norme e di tutte le circostanze incidenti sul rapporto tra ente affidante e soggetto affidatario "in house" deve risultare che l'ente concessionario è soggetto ad un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni. Deve trattarsi di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti.</p>

Tabella 2

Requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la sussistenza dell'attività prevalente svolta a favore dell'ente locale unico socio o degli enti locali soci		
Requisito	Riferimenti	Elementi specificativi del requisito
Maggior parte dell'attività svolta dalla società affidataria in house a favore dell'ente locale affidante – marginalità di altre attività svolte dalla società.	Corte di Giustizia CE, sent. 11 maggio 2006, C-340/04 (punti 62 e 63)	<p>Le prestazioni di una società affidataria in house devono essere sostanzialmente destinate in via esclusiva all'ente locale in questione.</p> <p>La società in questione svolga la parte più importante della sua attività con l'ente locale che la detiene, ai sensi della sentenza Teckal, solo se l'attività della stessa è principalmente destinata</p>

		all'ente in questione e ogni altra attività risulta avere solo un carattere marginale.
Maggior parte dell'attività svolta dalla società affidataria in house a favore dell'ente affidante – attività svolta a favore di più enti affidanti.	Corte di Giustizia CE, sent. 11 maggio 2006, C-340/04 (punti 70 e 71)	<p>Nel caso in cui diversi enti locali detengano un'impresa, la condizione relativa alla parte più importante della propria attività può ricorrere qualora l'impresa in questione svolga la parte più importante della propria attività non necessariamente con questo o quell'ente locale ma con tali enti complessivamente considerati.</p> <p>Di conseguenza, l'attività da prendere in considerazione nel caso di un'impresa detenuta da vari enti locali è quella realizzata da detta impresa con tutti questi enti.</p>
	Corte di Giustizia CE, Sez. III, sent. 13 novembre 200..., causa C-324/07 (punto 44)	Quando un ente concessionario è detenuto da varie autorità pubbliche, la condizione relativa alla parte più importante della sua attività può ricorrere considerando l'attività che tale ente svolge con l'insieme di dette autorità.
	Corte di giustizia europea, Sez. II, sent. 17 luglio 200... n. C-371/05 (punto 32)	<p>Nel caso in cui diversi enti detengano un'impresa, la condizione relativa all'attività può ricorrere qualora tale impresa svolga la parte più importante della propria attività non necessariamente con questo o con quell'ente, ma con tali enti complessivamente considerati.</p> <p>Di conseguenza, l'attività da prendere in considerazione nel caso di un'impresa detenuta da vari enti è quella realizzata da detta impresa con tutti questi enti.</p>

Parte seconda

5. Coerenza con i requisiti comunitari del modulo di affidamento adottato per i servizi pubblici locali oggetto della relazione illustrativa. Rilevazione degli elementi attestanti la sussistenza del requisito comunitario del controllo sulla società S.a.T. S.p.A. in quanto affidataria in house.

La scelta operata dal Comune per il modello in house providing di affidamento della gestione del servizio in argomento è legata alla valutazione operata dall'Amministrazione dell'opportunità politico – istituzionale che un servizio di elevato impatto sulla qualità della vita dei cittadini permanga sotto il controllo pubblico in un contesto cittadino oltre che alla valutazione dell'efficacia, efficienza ed economicità delle gestioni affidate, nel tempo a S.a.t. Servizi Ambientali Territoriali S.p.A. sul territorio.

Dal punto di vista della governance, la società a totale partecipazione pubblica garantisce semplicità ed immediatezza di regole decisionali a fronte dei più complessi equilibri che si debbono realizzare nelle società miste con socio operativo e dell'altrettanto complesso meccanismo di sola programmazione e controllo da parte del soggetto pubblico sull'affidatario individuato con gara. Dal punto di vista economico l'affidamento in house risulta consentire il mantenimento di equilibri di economicità, al netto del canone di affidamento al Comune, sia sul fronte del finanziamento/investimento per le infrastrutture necessarie al servizio, sia sul fronte dell'esercizio/gestione delle soste. La scelta operata consente il mantenimento del delicato equilibrio proprio della concessione in gestione del servizio : ove l'intero rischio imprenditoriale è trasferito al concessionario ma -congiuntamente ad esso – gli è trasferito anche il potere reale di incidere sui fattori produttivi (risorse umane, innovazione e manutenzione impianti, relazioni con l'utenza).

Il modello gestionale prescelto sulla base delle motivazioni di cui sopra deve essere pertanto sottoposto a verifica in ordine alla rilevazione dei requisiti previsti dall'ordinamento comunitario per l'in house providing.

La presente relazione evidenzia gli elementi di analisi volti a riscontrare la sussistenza dei requisiti in particolare secondo il criterio di effettività del controllo analogo e della prevalenza dell'attività svolta a favore di tutti i Comuni soci della società affidataria.

Il riscontro dell'effettività del controllo analogo è rapportato all'analisi della sussistenza degli elementi di relazione specifica:

- a) nello statuto della società S.a.T. S.p.A. ;
- b) nei documenti esplicitanti la composizione del capitale sociale (visura camerale rilasciata dalla Camera di Commercio IAA di Savona);
- c) nel sistema dei controlli esercitati dal Comune di Vado Ligure sulla società S.a.T. S.p.A. . ;
- d) nel sistema di verifiche delineato dalla deliberazione di affidamento del servizio e dallo stipulando contratto di servizio tra il Comune di Vado Ligure e la società S.a.T. S.p.A per la gestione dell'attività in parola.

La verifica e le risultanze della stessa sono esplicitate nella tabella seguente, nella quale, in rapporto ad ogni requisito richiesto dall'ordinamento comunitario per la sussistenza del controllo analogo, sono riportati gli elementi riscontrati nel sistema regolativo delle relazioni tra il Comune di Vado Ligure e la società S.a.T. S.p.A., con indicazione dell'atto o del documento e degli elementi specifici in esso riportati.

La prima colonna individua il requisito comunitario, come descritto in dettaglio in base alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea nella Tabella 1 della Parte prima della presente relazione.

La seconda colonna individua l'elemento specifico sussistente nella relazione tra il Comune di Vado Ligure. e la società S.a.T. S.p.A. in relazione all'affidamento diretto secondo il modello in house providing dei servizi affidati.

La terza colonna evidenzia sinteticamente il riferimento dell'atto (amministrativo, societario, contrattuale) che riporta l'elemento specifico indicato nella seconda colonna.

Tabella A

Riscontro dei requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la sussistenza del c.d. "controllo analogo" nel rapporto tra il Comune di Vado Ligure e la società S.a.T. S.p.A.		
Requisito ordinamento comunitario	Elemento specifico rilevato nel rapporto tra Comune di Vado Ligure e società S.a.T. S.p.A corrispondente al requisito comunitario	Atto nel quale è riportato l'elemento specifico rilevato
Titolarità pubblica integrale del capitale sociale – impossibilità di apertura a privati.	Lo Statuto della società S.a.T. S.p.A. contiene norme che prevedono la trasferibilità delle quote solo a soggetti pubblici (enti locali) Titolo II. Il capitale sociale della società S.a.T. S.p.A. è interamente detenuto da soggetti pubblici, quali, nello specifico, anche dal Comune di Vado Ligure.	Art. 1 Statuto della società Titolo II dello Statuto della società, Capitale Sociale ed Azioni, in particolare art. 7 e art. 8. La visura della Camera di Commercio IAA di Savona consente di rilevare che il Comune di Vado Ligure detiene in proprietà il capitale sociale della società S.a.T. S.p.A. per quota nominale pari a euro 416.619,93 (su Euro 612.616,04).
Titolarità pubblica integrale del capitale sociale – suddivisione del capitale tra più soci pubblici (pubbliche amministrazioni).	A fronte della suddivisione del capitale sociale tra le quote di proprietà del Comune di Vado Ligure e quelle di proprietà degli altri comuni soci, il Comune di Vado Ligure detiene la maggioranza assoluta delle quote del capitale sociale della società S.a.t. S.p.A., potendo pertanto esercitare influenza determinante sulle decisioni strategiche della società stessa.	La visura della Camera di Commercio IAA di Savona consente di rilevare che il Comune di Vado Ligure (SV) detiene in proprietà in termini maggioritari il capitale sociale della società S.a.T. S.p.A. per quota nominali pari a Euro 416.619,93 (su Euro 612.616,04) L'art. 15 Capo I dello statuto della società S.a.T. S.p.A. evidenzia la possibilità del Comune di Vado Ligure di intervenire nelle decisioni fondamentali per la vita della

		società.
Potere di nomina dell'ente locale o degli enti locali soci dei componenti degli organi esecutivi della società affidataria in house.	Il Comune di Vado Ligure , in qualità di socio della società S.a.T. S.p.A ha la facoltà di nominare gli amministratori mediante l'intervento in assemblea (Titolo III). Avendo proprietà del capitale sociale per quote che determinano la maggioranza assoluta in assemblea, il Comune di Vado Ligure gode di una situazione di potenziale maggior favor nella nomina dei componenti dell'organo amministrativo della società.	Il Titolo III dello statuto della società S.a.T. S.p.A. prevede che spetti ai soci (assemblea o decisioni) la nomina degli amministratori e la struttura dell'organo amministrativo. In particolare art. 18 e art. 28
Obbligo di oggetto sociale delimitato e non esteso.	L'oggetto sociale della società S.a.T. S.p.A. è circoscritto alle attività previste dall'oggetto sociale statutario.	L'art. 5 dello statuto della società S.a.T. S.p.A. stabilisce l'oggetto sociale della stessa.
Obbligo di sviluppo dei servizi affidati nell'ambito territoriale di riferimento dell'ente locale socio o degli enti locali soci.	Lo statuto della società S.a.T. S.p.A delinea come attività fondamentali quelle affidate dagli enti locali soci. L'attività è potenzialmente ampliabile mediante la partecipazione della società a gare per l'affidamento di servizi di gestione di raccolta rifiuti e spazzamento. L'attività della società S.a.t. S.p.A. è quindi limitata al territorio di detti enti ed è esercitata fondamentalmente a beneficio di questi ultimi.	L'art. 5 dello statuto della società stabilisce che i servizi di gestione rifiuti potranno essere affidati alla società dagli enti pubblici soci mediante apposito contratto di servizio ovvero a seguito di partecipazione a procedure di gara ad evidenza pubblica nei casi previsti dalla legge.
Limitati poteri dell'organo di gestione della società (consiglio di gestione).	La società S.a.T. S.p.A. ha come organo amministrativo un consiglio di gestione composto da tre membri. I poteri del consiglio di	L'art. 15 delinea i profili del controllo analogo che i soci di esercitano sulla società. L'art. 18 dello statuto della società S.a.t. S.p.A. stabilisce la composizione e le attività del

	<p>gestione sono definiti nello Statuto: tali elementi dimostrano che il consiglio di gestione della società ha margini di autonomia contenuti.</p> <p>E' presente il Consiglio di sorveglianza ove sono rappresentati tutti i soci che svolge funzioni di vigilanza sul consiglio di gestione e esprime parere sul piano strategico, sui piani finanziari e sul bilancio</p>	<p>Consiglio di Gestione I poteri del Consiglio possono essere, pertanto, limitati dall'atto di nomina adottato dall'assemblea (anche sulla base di specifici indirizzi dei Comuni soci).</p> <p>Agli artt. 28-30 è previsto e disciplinato il Consigli odi Sorveglianza.</p> <p>La scelta per il modello duale di gestione societaria implica di per sé la presenza di un organo di controllo amministrativo che concorre, con l'assemblea, all'effettività del controllo c.d. "analogo".</p> <p>Da tali elementi risulta il contenuto margine di autonomia dell'organo amministrativo della società.</p>
<p>Effettività del controllo analogo.</p>	<p>Il controllo analogo è esercitato in termini sostanziali ed effettivi dal Comune di Vado Ligure (SV) sulla società S.a.T. S.p.A. attraverso:</p> <p>a) gli strumenti previsti dallo statuto sociale e le relative possibilità di azione concesse al socio di maggioranza;</p> <p>b) i controlli effettuati;</p> <p>c) le verifiche sui livelli qualitativi e sugli standard dei servizi gestiti realizzate in base a quanto stabilito nel contratto di servizio.</p> <p>L'esercizio del controllo analogo è sostenuto dagli obblighi informativi specifici che la società ha nei confronti del Comune di Vado Ligure.</p> <p>Il Comune di Vado Ligure ha quindi la possibilità di influenzare in modo determinante sia gli obiettivi strategici che le decisioni</p>	<p>Il Comune di Vado Ligure (SV) esercita il controllo analogo sulla società S.a.t. S.p.A., mediante:</p> <p>a) l'influenza sugli obiettivi e sulle decisioni strategiche della società grazie ai poteri esplicitati in assemblea ai sensi degli artt. 12 e seguenti dello statuto societario;</p> <p>b) I controlli, la formazione di indirizzi strategici alla società, l'acquisizione di informazioni e di reportistica nonché la formulazione di puntuali direttive sul rispetto della normativa pubblicitica relativa alle gestioni in house trovano riscontro nelle deliberazioni sul controllo analogo. In particolare si vedano le deliberazioni nn. :</p> <p>Consiglio Comunale n. 46/2009, con cui venivano formulate le prime direttive finalizzate al "controllo analogo", ai sensi dell'art. 113 del D. Lvo n. 267/2000;</p> <p>Giunta Comunale n. 131/2009,</p>

	<p>importanti della società S.a.T. S.p.A.</p>	<p>che proponeva nuove forme di controllo analogo e richiedeva la relativa documentazione alla S.A.T. S.p.A.;</p> <p>Consiglio Comunale n. 15 del 2010 relativa all'espletamento del Controllo analogo per l'anno 2010;</p> <p>Consiglio Comunale n. 39 del 2011 relativa all'espletamento del Controllo analogo per l'anno 2011 nonché la deliberazione Consiliare n. 80 del 2011 relativa a "Aggiornamento dell'attività di controllo analogo su S.A.T. s.p.a. ex art. 113 d. lvo n. 267/2000 - Espressione di indirizzo favorevole all'avvio del processo di fusione per incorporazione tra S.A.T. s.p.a. e S.T. s.p.a.";</p> <p>Consiglio Comunale n. 26 del 2012 ad oggetto "Fusione per incorporazione tra S.A.T. s.p.a. e S.T. s.p.a. - approvazione del progetto di fusione e del nuovo statuto di S.A.T. s.p.a."</p> <p>Consiglio Comunale n. 60 del 2012 ad oggetto "SAT spa - Espletamento del controllo analogo anno 2012";</p> <p>e, in ultimo,</p> <p>Consiglio Comunale n. 58 del 2013 " SAT spa - Espletamento del controllo analogo anno 2013";</p> <p>c)Previsione nello stipulando contratto di servizio di: diritto di vigilanza e verifica da parte del personale del Comando di Polizia Municipale sul regolare espletamento del servizio, in particolare mediante raccolta dei rapporti quotidiani redatti dagli Ausiliari della sosta</p>
--	---	---

		della società S.A.T. S.p.A. per dar conto dell'attività di vigilanza svolta sul rispetto degli obblighi di pagamento da parte degli utenti dei parcheggi regolamentati mediante parcometro; obbligo di rendicontazione mensile sugli introiti del servizio da parte del gestore.
--	--	--

Dall'esame di tutte le norme e di tutte le circostanze incidenti sul rapporto tra l'ente affidante, e la società S.a.T. S.p.A., quale soggetto affidatario "in house" del servizio pubblico locale di gestione delle soste a pagamento del Comune stesso, risulta che la società concessionaria è soggetta ad un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di condizionarne le decisioni, con una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti.

6. Rilevazione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale dei servizi pubblici oggetto della relazione illustrativa.

Appare evidente come il servizio in argomento non possa che essere svolto, organizzato e regolamentato dall'ente proprietario della strada, tanto da non essere neppure concepibile qualsivoglia forma di liberalizzazione del servizio. Infatti, l'istituzione di aree di sosta a pagamento non ha come fine unico o prevalente quello di garantire al Comune l'entrata di proventi, bensì consente all'ente di disciplinare la sosta in determinate zone "sensibili" del territorio, al fine di limitarne la durata, consentendo l'adozione di speciali misure di regolamentazione che possano particolarmente integrarsi nel contesto socio-economico locale, ad esempio, incidendo positivamente sull'attività degli esercizi commerciali del centro pedonale. L'alternativa in capo all'ente sta nell'istituire o meno aree di sosta a pagamento, con i relativi servizi gestionali ma, una volta effettuata la scelta di individuare zone da assoggettare a dette misure di regolamentazione, anche nel caso in cui l'ente valuti la non economicità e convenienza di assumerne la gestione diretta, neppure dal punto di vista teorico è ipotizzabile che operatori privati si impadroniscano, senza programmazione da parte del Comune, di porzioni del suolo di sua proprietà per gestirle in concorrenza con altri con l'installazione di parcometri di proprietà privata. Anche dal punto di vista pratico, essendo la gestione dei servizi inerenti la sosta a pagamento tramite parcometri un'attività caratterizzata da concrete esigenze di uniformità su tutto il territorio, anche in ordine ai rapporti con i cittadini (es. per l'assistenza all'utenza), alle esigenze manutentive degli apparati, al servizio di accertamento delle violazioni in materia di sosta di cui agli artt. 7, 157 e 158 del d. lgs. n. 285/1992 ed al relativo coordinamento con il Comando di Polizia Municipale competente per lo sviluppo del procedimento sanzionatorio, si impone l'unicità e la relativa continuità operativa del soggetto gestore.

L'affidamento della gestione delle soste a pagamento che il Comune si appresta ad effettuare dal 01.01.2014 al 31.12.2018 evidenzia alcuni obblighi stabiliti al fine di garantire la prestazione di servizi di interesse generale che la società, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o quantomeno non nella stessa misura o alle stesse condizioni prospettate senza compenso.

Pertanto, al fine di assicurare l'universalità e l'accessibilità del servizio pubblico locale di gestione delle aree di sosta a pagamento, il Comune di Vado Ligure ha previsto, nella deliberazione di affidamento del servizio che definisce gli indirizzi obbligatori da recipire nel contratto che verrà

sottoscritto con l'affidatario, a carico della società S.a.T. S.p.A, quale soggetto gestore dell'attività, specifici obblighi di servizio pubblico, come segue definiti:

- Obbligo di farsi carico della piena e completa gestione economico - funzionale (c.d. "rischio d'impresa") delle aree pubbliche di sosta a pagamento istituite ai sensi dell'art. 7, comma 1, lett. F) del D. Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Codice della Strada) e delle relative attrezzature presenti ed operanti sul territorio comunale, comprensiva dell'introito dei derivanti proventi e del ri-versamento al Comune di parte degli incassi a titolo di canone annuo, come di seguito definito;
- impegno dell'affidatario a provvedere all'acquisto di nuovo sistema a barriera in sostituzione di quello presente in P.zza Borra, con, altresì, stipula di idoneo contratto per la relativa manutenzione; l'impianto al termine dell'affidamento resterà acquisito al patrimonio del Comune;
- obbligo del gestore di provvedere all'assistenza e alla manutenzione (diretta o mediante intervento di tecnici specializzati esterni) necessaria a garantire il costante corretto funzionamento delle due apparecchiature parcometro di Via Maestri del Lavoro e di quella del parcheggio dei Giardini Colombo, nonché del sistema a barriere installato in P.zza Borra, con meccanismo a sbarre, colonnine emettitore/lettore di biglietti e cassa automatica, compreso l'acquisto di ricambi ed il costante rifornimento dei materiali di consumo (in particolare, rotoli di carta e scatole di biglietti);
- garanzia della continua reperibilità del gestore per l'intero arco delle ventiquattrore, in tutti i giorni del periodo di affidamento del servizio (domeniche e festivi compresi), al fine di assicurare il costante corretto funzionamento delle apparecchiature utilizzate per il pagamento della somma dovuta per il periodo di sosta ed, in particolare, la possibilità di fornire pronta assistenza ad eventuali conducenti che, a seguito di malfunzionamenti, dovessero restare bloccati all'interno delle aree del parcheggio di P.zza Borra delimitate dalle sbarre automatizzate di entrata ed uscita;
- garanzia della sorveglianza, ad opera di personale della società con qualifica di Ausiliario della sosta, sul regolare e puntuale utilizzo da parte degli utenti delle apparecchiature di pagamento ed, in particolare, per le aree regolamentate mediante parcometro di Via Maestri del Lavoro e Giardini Colombo, la vigilanza sull'effettivo pagamento e sulla corretta e visibile esposizione del relativo biglietto all'interno del veicolo, con redazione dei verbali di accertamento delle violazioni a carico dei conducenti inadempienti e conseguente consegna degli atti all'ufficio di Polizia Municipale, unitamente al rapporto quotidiano del servizio di vigilanza svolto;
- obbligo dell'affidatario di fornire apposita rendicontazione mensile al Comune degli introiti incassati, al fine di consentire la piena conoscenza dell'entità economica dell'affidamento ed il relativo andamento nel tempo;
- obbligo di contrarre polizza assicurativa a copertura dei danni alle attrezzature utilizzate per il servizio derivanti da furti, scassi e manomissioni, danneggiamenti, sia dolosi che colposi;
- disponibilità da parte del gestore a concedere l'uso delle aree normalmente adibite a parcheggio a pagamento, in limitate occasioni, per utilizzi diversi da parte del Comune (ad esempio per: manifestazioni, mercati, occupazioni per lavori, ecc...);
- obbligo per l'affidatario di sottostare a tutte le disposizioni inerenti le tariffe, gli orari di pagamento, gli abbonamenti periodici, le esenzioni, ecc..., già in essere o future, adottate dal Comune per regolamentare la sosta a pagamento, ex art. 7 C.d.S.;

- obbligo di fornire al personale addetto adeguati indumenti ed attrezzature per lo svolgimento del servizio (in particolare, corpetti, cappelli e tesserini di riconoscimento che gli operatori dovranno indossare).

Tabella C:

Nella prima colonna sono indicati gli elementi costitutivi dell'obbligo di servizio universale.

Nella seconda colonna è riportato il riferimento alla clausola di affidamento tra il Comune e la società S.a.T. S.p.A. che ne contempla la regolazione.

Nella terza colonna sono fornite indicazioni relative alle specificazioni riportate nella clausola del contratto di servizio.

Tabella C

Elementi configurativi dell'obbligo di servizio universale riferibili all'affidamento del servizio di gestione della sosta tra Comune di Vado Ligure e S.A.T. S.p.a		
Elemento costitutivo dell'obbligo di servizio universale	Clausola del contratto di servizio	Specificazione dell'obbligo per il soggetto affidatario
Fruibilità estesa del servizio	Clausola di definizione dell'oggetto dell'affidamento	Il servizio è fruibile in tutte le aree pubbliche in cui l'Ente ha stabilito di disciplinare la sosta a pagamento : due apparecchiature parcometro di Via Maestri del Lavoro e parcheggio dei Giardini Colombo; sistema a barriera installato in P.zza Borra, con meccanismo a sbarre emettitore/lettore di biglietti e cassa automatica;
Necessità di assicurare la continuità e la qualità del servizio.	a) Clausola di definizione dell'oggetto dell'affidamento	a) Previsione dell'obbligo di garantire la continua reperibilità in tutti i giorni del periodo di affidamento del servizio (domeniche e festivi compresi), al fine di assicurare il costante corretto funzionamento delle apparecchiature utilizzate per il pagamento della somma dovuta per il periodo di sosta ed, in particolare, la possibilità di fornire pronta assistenza a conducenti che, a seguito di malfunzionamenti, dovessero restare bloccati all'interno delle aree del parcheggio di P.zza Borra delimitate dalle

	<p>b) Clausola sulla modalita' di svolgimento del servizio e standard qualitativi minimi vincolanti</p>	<p>sbarre automatizzate di entrata ed uscita; b) Impiego di addetti "formati" specificamente come Ausiliari della sosta per la vigilanza sul rispetto degli obblighi di pagamento da parte dei conducenti fruitori delle aree di sosta a pagamento, con accertamento diretto delle infrazioni alle pertinenti disposizioni del C.d.S.</p>
<p>Tutela degli utenti e dei consumatori</p>	<p>Clausola sulla modalita' di svolgimento del servizio e standard qualitativi minimi vincolanti</p>	<p>Previsione dell'obbligo di provvedere alla sostituzione/sistemazione all'occorrenza dei rotoli di carta utilizzata per l'emissione dei biglietti, all'eventuale sbloccaggio del selettore di ricezione delle monete, alla verifica del corretto livello di carica delle batterie di alimentazione dei parcometri. Previsione obbligo di reintegrare all'occorrenza le risme di biglietti ed i contenitori dei resti della cassa automatica del sistema a barriera. Obbligo di assicurare la continua reperibilità telefonica ed il tempestivo intervento dell'operatore (entro quaranta minuti dalla chiamata), al fine di fornire assistenza ad eventuali conducenti che, a seguito di malfunzionamenti, dovessero restare bloccati all'interno delle aree del parcheggio di P.zza Borra delimitate dalle sbarre automatizzate di entrata ed uscita.</p>

7. Specificazione delle compensazioni economiche relative agli obblighi di servizio pubblico. Sistema di remunerazione nel contratto di servizio.

La remunerazione della società S.a.T. S.p.A per il servizio pubblico locale di gestione delle soste a pagamento affidato dal Comune è composta essenzialmente da elementi riferiti alla gestione delle attività tipiche del servizio.

Fino ad oggi il servizio è stato reso alla cittadinanza attraverso una gestione diretta ad opera del Comune, con l'affidamento a S.a.T. S.p.A del servizio strumentale di "assistenza, sorveglianza e reperibilità parchimetri installati nelle aree di sosta a pagamento di Giardini Colombo, Via Maestri del Lavoro e Piazza Borra". Dette condizioni sono state individuate, in primis con la D.G.C. n. 121 del 29/12/2011 e successivamente confermate con le determinazioni del Settore di Polizia Municipale n. PM 48/gen. 283 del 14/06/2011 e n. 113/797 del 30.12.2011 e con il contratto all'uopo stipulato in data 21/07/2011, con la previsione di un corrispettivo versato dal Comune a S.a.T. S.p.A, stabilito in € 1.000 mensili oltre IVA ai sensi di legge (in allora 21%). Detto affidamento è stato determinato dal fatto che l'organico comunale non era in grado, in funzione della programmazione e degli obiettivi del Settore di Polizia Municipale, di procedere all'esecuzione in economia di tutti gli interventi necessari alla gestione delle aree di sosta a pagamento, in particolare, perché si rendeva necessaria la reperibilità continua di un addetto che potesse intervenire per eventuali malfunzionamenti del sistema a barriera di P.zza Borra, anche in orari non coperti dalla normale turnazione del personale del Comando. Peraltro, avendo affidato a S.A.T. le attività di gestione operativa delle aree di sosta a pagamento, è stato possibile non distrarre parte del tempo di lavoro del personale del Comando di Polizia Municipale dallo svolgimento delle infungibili mansioni di polizia locale che ad esso competono in via principale e che maggiormente incidono sui livelli di sicurezza urbana e stradale.

Trattandosi di servizi strumentali ne era consentito l'affidamento diretto alla società in house S.a.T., in quanto trattavasi di attività con carattere del tutto marginale e compatibile con l'oggetto sociale, e come tali, non incorrenti nei divieti di cui all'art. 13 comma 1 del D.L. 04/07/2006, n. 223, come peraltro assentito dal parere dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici reso al Comune di Ventimiglia in data 17 ottobre 2011, n. AS 870, nonché dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato (C. Stato, Sez. V, 07-07-2009, n. 4346) .

Dalla predetta gestione diretta delle soste a pagamento nel Comune di Vado Ligure è stato possibile rilevare i seguenti dati economici indicativi (da nota prot n. 17031 del 28.10.2013 a firma Comandante Polizia Municipale):

Entrate relative alla gestione delle soste	importo	Spese relative alla gestione delle soste a pagamento	Importo
Anno 2012_corrispettivi	63.661,50		
Anno 2012_spese	27.709,44 di cui :		
		Anno 2012_ compensi S.a.t. S.p.A.	14.700,00
		Anno 2012 _ manutenzione impianti e materiali di consumo	13.009,44
Risultato della gestione 2012 a favore del Comune			+35.952,06

Le risultanze economiche di cui sopra non considerano – invero – l'imputazione del costo del personale comunale direttamente coinvolto nella gestione diretta del servizio fino ad oggi sperimentata.

I dati di cui sopra non trovano conferma nelle risultanze della corrente gestione 2013, ove si è riscontrata una sensibile riduzione delle entrate nel corso dei primi 10 mesi di gestione (-22,64% di ricavi da corrispettivi). Detta riduzione è imputabile al grave e perdurante malfunzionamento del sistema a barriere installato in P.zza Borra – evidenziata dalla nota prot n. 17031 del 28.10.2013 a firma Comandante Polizia Municipale nonché dalla stessa S.a.T. S.p.A. nelle propria nota ns. prot . 17441 del 05.11.2013 - alla quale, per garantire un adeguato standard operativo del servizio reso (ed il correlativo equilibrio economico della gestione) occorre porre rimedio con l'acquisizione di un nuovo impianto in grado di consentire il pieno e continuativo funzionamento del servizio.

Si ritiene che l'effettuazione dell'investimento in parola ben possa collocarsi nell'affidamento in gestione del servizio pubblico di che trattasi, attraverso la previsione di un adeguato piano di ammortamento del costo del nuovo impianto nel corso della durata del relativo affidamento.

In questa prospettiva occorre considerare ai fini della determinazione del canone annuo da corrispondere al Comune da parte del gestore alcuni aspetti :

- gli introiti del gestore saranno assoggettati ad IVA all'aliquota del 22% in quanto essendo trattenuti dallo stesso perderanno il carattere di entrata per finalità istituzionale derivante dall'utilizzo di aree pubbliche e la correlativa esenzione iva .
- oltre alle spese di personale per lo svolgimento delle attività già in oggi effettuate dagli addetti S.a.T., alle spese necessarie all'acquisto dei materiali di consumo occorre considerare le spese per i servizi assicurativi necessari;
- occorre altresì prevedere l'ammortamento del costo da sostenersi per l'acquisto del nuovo impianto a barriere da installare in P.zza Borra che si prevede resti acquisito al patrimonio del Comune dopo la scadenza dell'affidamento;
- vista l'esperienza della pregressa gestione ove malfunzionamenti e guasti dell'impianto a barriere si sono susseguiti senza soluzione di continuità si rende necessaria la stipula di apposito contratto di assistenza e manutenzione con il nuovo fornitore dell'impianto di cui sopra;

In base ai preventivi di spesa informalmente acquisiti per l'impianto di che trattasi si prevede che il gestore debba sostenere una spesa di circa 70.000,00 €.

Conseguentemente si ritiene di stabilire, in base ad una previsione di massima di costi e ricavi relativi al servizio in argomento, una ripartizione del risultato economico conseguito (annualmente) come segue definita Comune 72% - S.a.T. S.p.A. 28% con la garanzia per il Comune di un canone minimo annuo di € 10.0000.

Si veda in proposito lo schema:

Relazione previsionale costi – ricavi di gestione del servizio

Ricavi relativi alla gestione delle soste	importo	Spese relative alla gestione delle soste a pagamento	Importo
previsione annua corrispettivi da gestione soste a pagamento sul territorio comunale (l'importo risulta indicato al netto dell'IVA 22% da corrispondere da parte del gestore)	49.000,00		

Costi a carico del gestore affidatario (S.a.t. S.p.A.)	di cui :		
		prestazioni del personale incaricato dei servizi di assistenza, sorveglianza e reperibilità	12.000,00
		manutenzione impianti e materiali di consumo Anno 2014	7.000,00
		assicurazione	2.000,00
		Quota annua ammortamento impianto p.zza Borra (da acquistare ad opera del gestore)	14.000,00
		Risultato economico della gestione da dividere secondo le percentuali : Comune 72% S.a.T. S.p.A. 28%	14.000,00

Il servizio trova quindi piena copertura dei relativi costi nella relazione previsionale di cui sopra, che garantisce l'equilibrio economico finanziario della gestione.
Non sono previste a favore della S.a.T. S.p.A compensazioni economiche di sorta relative agli obblighi di servizio pubblico assunti con il presente affidamento.