

COMUNE DI FIRENZE

Affidamento in concessione del servizio di gestione della sosta regolamentata in sede stradale e servizi affini.

Relazione di valutazione dell'affidamento in house ai sensi dell'art. 192 c. 2 del D.Lgs. 50/2016

INFORMAZIONI DI SINTESI	
Oggetto dell'affidamento	<i>Servizio di gestione della sosta regolamentata in sede stradale e servizi affini</i>
Ente affidante	<i>Comune di Firenze</i>
Tipo di affidamento	<i>Concessione</i>
Modalità di affidamento	<i>Affidamento diretto a società in house</i>
Durata dell'affidamento	<i>Fino al 5 marzo 2026</i>
Nuovo affidamento o Servizio già affidato	<i>Conferma affidamento</i>
Territorio interessato dal servizio da affidare	<i>Comune di Firenze</i>

1. PREMESSA

La presente Relazione ha come oggetto l'affidamento in concessione nel territorio del Comune di Firenze dei servizi di gestione della sosta a pagamento in sede stradale e del relativo incasso, nella ZTL e nelle ZCS come definite dalla deliberazione 2010/G/00332.

Nel territorio comunale di Firenze sono istituite n. 5 Zone a Controllo della Sosta (ZCS), nelle quali si distinguono spazi di sosta per residenti, spazi di sosta promiscua (gratuita per i residenti della propria zona e a pagamento per tutti gli altri), spazi di sosta a rotazione veloce (a pagamento per tutti, anche per i residenti della propria zona, ad eccezione di alcune fasce orarie), spazi generici per disabili, spazi personalizzati per disabili, spazi di sosta libera (ad eccezione della ZCS n. 1), spazi di sosta riservati a velocipedi, ciclomotori e motocicli, carico e scarico merci, ambulanze, polizia, etc.

La segnaletica orizzontale di colore bianco indica gli stalli riservati ai residenti o liberi, la segnaletica orizzontale di colore blu indica gli stalli a pagamento tutti i giorni feriali dalle ore 08:00 alle ore 20:00, la segnaletica orizzontale di colore giallo indica gli stalli riservati a particolari categorie quali disabili, ambulanze, forze dell'ordine etc. Le tipologie di sosta sono indicate dalla segnaletica verticale in loco.

Inoltre il Comune di Firenze ha istituito sin dal 1990 la Zona a Traffico Limitato (ZTL), che ad oggi comprende un'area di circa 4 Km² su 48 Km² di centro abitato, per un totale di 10.11 m²/ab, e si estende per tutto il centro storico della città.

All'interno di tali aree regolamentate, risulta necessario provvedere ad un insieme complesso di servizi che costituiscono la cosiddetta "gestione della sosta di superficie", comprendente fra l'altro la progettazione degli interventi di allestimento, realizzazione e manutenzione delle ZCS, la progettazione, realizzazione e manutenzione dei posti disabili generici e personalizzati e delle altre tipologie di stalli specializzati, la collocazione e la gestione dei parcometri per il pagamento della sosta in superficie, la commercializzazione e gestione dei vari tipi di titoli per la sosta a pagamento, la predisposizione e la gestione di modalità di pagamento cashless della sosta di superficie, il controllo della sosta a pagamento in tutte le aree della città con presenza di stalli blu, le attività relative al rilascio delle autorizzazioni e/o dei contrassegni necessari alla sosta sia nella ZTL che nelle ZCS.

Con riferimento a tale insieme di servizi, mediante il presente documento si intende adempiere a quanto previsto dall'art. 192 del D. Lgs. 50/2016 (Codice degli Appalti) in merito all'affidamento in house di un

contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, secondo il quale le stazioni appaltanti preventivamente all'affidamento:

- effettuano la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione;
- danno conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato;
- danno conto dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

2. QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

2.1 Servizi Pubblici Locali e Servizi strumentali

Per individuare l'ambito oggettivo di applicazione delle diverse norme vigenti nel settore dei servizi affidati dalle pubbliche amministrazioni, occorre innanzitutto chiarire la nozione di "servizio pubblico locale a rilevanza economica", che si contrappone a quella di "servizio strumentale".

L'art. 112, del Dlgs. n. 267/00 (Tuel), rubricato "Servizi pubblici locali", si limita a disporre che i "servizi pubblici locali" debbano avere "per oggetto produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali".

La giurisprudenza ha affermato che il "servizio pubblico" è quello che consente al Comune di realizzare fini sociali e di promuovere lo sviluppo civile della comunità locale ai sensi dell'art. 112, del Tuel, in quanto preordinato a soddisfare i bisogni della cittadinanza indifferenziata.

In merito alla nozione di "servizio pubblico locale", la giurisprudenza ha precisato che in essa sono ricomprese quelle attività destinate a rendere un'utilità immediatamente percepibile ai singoli o all'utenza complessivamente considerata, che ne sopporta i costi direttamente mediante pagamento di apposita tariffa, all'interno di un rapporto trilaterale, con assunzione del rischio di impresa a carico del gestore.

Nell'affidamento di un "servizio pubblico locale" il gestore è sottoposto ad una serie di obblighi imposti dall'ente affidante, tra i quali quelli di esercizio e tariffari, volti a conformare l'espletamento dell'attività a regole di continuità, regolarità, capacità tecnico- professionale e qualità, affinché siano garantiti gli scopi sociali e di sviluppo della comunità ed il soddisfacimento diretto di esigenze collettive della stessa (in questo senso, Sentenza Consiglio di Stato, Sezione VI, 22 novembre 2013, n. 5532).

Il Dl. n. 269/03, convertito nella Legge n. 350/03, ha modificato gli artt. 113 e 113-bis (di cui è stata dichiarata l'illegittimità incostituzionale con Sentenza Corte Costituzionale n. 272/04) del Tuel, distinguendo fra "servizi aventi rilevanza economica" e "servizi privi di tale rilevanza".

Non essendovi ora una norma che individui espressamente la nozione precisa delle 2 fattispecie giuridiche, occorre riferirsi alle definizioni che ne hanno dato la dottrina e la giurisprudenza.

In primo luogo, è necessario andare al "Libro Verde sui servizi di interesse generale" presentato il 21 maggio 2003 dalla Commissione delle comunità Europee, in cui si afferma che la distinzione tra attività

economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non sarebbe possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura “non economica”.

Sia secondo la Corte di Giustizia europea (Sentenza 22 maggio 2003, Causa n. 18/01), sia secondo la Corte Costituzionale (Sentenza n. 272/04), è compito del Legislatore nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto in particolare dell’assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche all’eventuale finanziamento pubblico della stessa.

La differenza fra tipologie di “servizi pubblici” attiene all’impatto che l’attività può avere sull’assetto della concorrenza ed ai suoi caratteri di redditività (Sentenza Tar Sardegna 2 agosto 2005, n. 1729).

Dunque, deve ritenersi di rilevanza economica il servizio che si innesta in un settore per il quale esiste, quantomeno in potenza, una redditività e una competizione sul mercato, ciò ancorché siano previste forme di finanziamento pubblico, più o meno ampie, dell’attività in questione.

Il discrimine tra il carattere della rilevanza economica o meno del “servizio pubblico” non è dato né dalla natura dell’attività, né dal suo oggetto, ma piuttosto dalla modalità di gestione che ne determina l’indice della sua economicità.

Ai fini della qualificazione di un “servizio pubblico locale” sotto il profilo della rilevanza economica, non importa la valutazione fornita dalla P.A., ma occorre verificare in concreto se l’attività da espletare presenti o meno il connotato della redditività, anche solo in via potenziale (Sentenza Consiglio di Stato, Sezione V, 27 agosto 2009, n. 5097).

Come si vedrà meglio nel seguito, Secondo la normativa comunitaria, gli Enti Locali possono procedere ad affidare la gestione dei “servizi pubblici locali” attraverso:

- 1) esternalizzazione a terzi con espletamento di procedure ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi;
- 2) società mista, la cui selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto, in applicazione delle disposizioni inerenti il “partenariato pubblico-privato”;
- 3) gestione cosiddetta “in house”, purché sussistano i requisiti previsti dall’ordinamento comunitario, e vi sia l’assoggettamento ai vincoli disposti dalle vigenti normative.

2.2 Evoluzione normativa relativa al settore dei Servizi Pubblici Locali e dei Servizi strumentali

La definizione di una disciplina organica delle forme di gestione dei Servizi Pubblici Locali ha avuto inizio in tempi abbastanza recenti, con l’art. 22 della L. 142/1990, che ha, tra l’altro, introdotto la possibilità di affidamento a società con partecipazione pubblica maggioritaria.

Con norme successive è stata prevista la possibilità di affidamento a società con partecipazione pubblica minoritaria.

Queste norme, poi, sono state riassorbite e sostituite dal Titolo V del D.Lgs. 267/2000 (Testo unico enti locali - TUEL), i cui articoli (ed in particolare gli artt. 113, 113-bis e 116) sono stati oggetto di ripetuti interventi normativi, senza soluzione di continuità, dal dicembre 2001 fino a tempi recentissimi.

Una delle innovazioni normative più rilevanti in materia è stata senz'altro quella introdotta dall'art. 23-bis del D.L. 25-6-2008 n. 112 come modificato dal D.L. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla L. 20 novembre 2009, n. 166.

Le disposizioni di tale articolo erano mirate a disciplinare *“l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in applicazione della disciplina comunitaria e al fine di favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse generale in ambito locale, nonché di garantire il diritto di tutti gli utenti alla universalità ed accessibilità dei servizi pubblici locali ed al livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell' articolo 117, secondo comma, lettere e) e m), della Costituzione, assicurando un adeguato livello di tutela degli utenti, secondo i principi di sussidiarietà, proporzionalità e leale cooperazione.”*

In attuazione di tale principi, l'art. 23-bis ha introdotto una disciplina degli affidamenti, più restrittiva di quella comunitaria, stabilendo al comma 2 che:

“il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali avviene, in via ordinaria:

- a) a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato che istituisce la Comunità europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità;*
- b) a società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizione che la selezione del socio avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di cui alla lettera a), le quali abbiano ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio e che al socio sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40 per cento.”*

L'affidamento (c.d. *in house*) a favore di società a capitale interamente pubblico veniva, invece, reso residuale dal comma 3, limitandolo al caso di *“situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato”*.

Il comma 8 dell'art. 23-bis definiva il regime transitorio degli affidamenti non conformi a quanto stabilito ai commi 2 e 3; in particolare (esclusi i casi di affidamenti *in house*, di società a partecipazione mista pubblica e privata con selezione del socio avvenuta mediante procedure competitive ad evidenza pubblica e di società a partecipazione pubblica già quotate in borsa alla data del 1° ottobre 2003, casi per i quali veniva definito uno specifico regime transitorio) si stabiliva alla lett. e) che gli affidamenti non conformi cessassero comunque *“entro e non oltre la data del 31 dicembre 2010, senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante”*.

Com'è noto l'art. 23-bis è stato successivamente abrogato, a seguito del referendum popolare del 12 e 13 giugno 2011, mediante l'art. 1, comma 1, D.P.R. 18 luglio 2011, n. 113, a decorrere dal 21 luglio 2011, ai sensi di quanto disposto dall'art. 1, comma 2, del medesimo D.P.R. 113/2011.

A seguito della suddetta abrogazione, il Legislatore ha ritenuto necessario intervenire d'urgenza mediante il D.L. n. 138 del 13 agosto 2011, che ha reintrodotta una corposa regolamentazione relativa agli affidamenti dei servizi pubblici locali, in parte riproponendo alcuni contenuti dell'abrogato art. 23-bis.

In particolare, la disciplina prevista nell'art. 4 del D.L. n. 138/2011, pur non prevedendo all'interno del proprio ambito applicativo il servizio idrico in ossequio all'esito referendario, ricalcava quasi integralmente la disciplina resa nel previgente art. 23-bis, per di più generalizzando il principio di liberalizzazione ed introducendo una serie di obblighi procedurali, in capo ad enti locali o, per i servizi a rete, enti operanti di ambito, volti a verificare la possibilità di ricorso al mercato (art. 4, commi 1-5).

Inoltre, con riferimento agli adempimenti preliminari in materia di "servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica", l'art. 3-bis del D.L. 138/2011 (come modificato dal D.L. 1/2012 e tuttora in vigore), disponeva che le Regioni definissero entro il 30 giugno 2012 ambiti o bacini territoriali ottimali ed omogenei (art. 3-bis, comma 1 D.L. 138/2011), prevedendo che ambiti e bacini non possano essere, di norma, di dimensione inferiore a quella provinciale. La medesima norma prevedeva anche che le Regioni potessero individuare specifici bacini territoriali di dimensione diversa da quella provinciale, anche su proposta dei Comuni, da presentarsi entro il 31 maggio 2012.

Sul tema dell'organizzazione dei servizi pubblici locali a rete, è intervenuto poi l'art. 34, comma 23, del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221, che ha aggiunto il comma 1-bis all'art. 3-bis del D.L. n. 138/2011. Con tale norma, il legislatore nazionale ha ulteriormente ribadito che *"...Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo"*.

Sempre con riferimento agli adempimenti preliminari in materia di "servizi pubblici locali di rilevanza economica", si evidenzia anche l'art. 4 del medesimo D.L. 138/2011 (come modificato dal D.L. 1/2012, attualmente abrogato), che disponeva che prima di avviare le procedure ad evidenza pubblica per affidare (in esclusiva) i suddetti servizi ad un operatore, gli Enti locali verificassero se il servizio potesse essere gestito dalla libera iniziativa economica privata. All'esito di tale verifica, il Comune avrebbe dovuto adottare apposita *"... delibera quadro che illustra l'istruttoria compiuta ed evidenzia, per i settori sottratti alla liberalizzazione, le ragioni della decisione e i benefici per la comunità locale derivanti dal mantenimento di un regime di esclusiva del servizio..."* (art. 4, comma 2).

Per i Comuni con più di 10.000 ab. la delibera quadro doveva essere adottata previo parere obbligatorio dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che avrebbe dovuto pronunciarsi entro sessanta giorni, sulla base dell'istruttoria svolta dall'ente di governo locale dell'ambito o del bacino in merito all'esistenza di ragioni idonee e sufficienti all'attribuzione di diritti di esclusiva. L'invio all'Autorità garante della verifica di cui sopra e del relativo schema di delibera quadro, doveva essere effettuato, in prima battuta, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del D.L. 138/2011, e, quindi entro il 13 agosto 2012. La delibera quadro avrebbe dovuto comunque essere adottata prima di procedere al conferimento e al rinnovo della gestione dei servizi, entro trenta giorni dal parere dell'Autorità; in assenza della delibera, l'Ente locale non avrebbe potuto procedere all'attribuzione di diritti di esclusiva. Infine i criteri per la verifica in merito alla gestione dei servizi da parte della libera iniziativa economica privata e per l'adozione della conseguente delibera quadro avrebbero dovuto essere definiti da apposito decreto ministeriale, da emanare entro il 31 marzo 2012.

Soltanto a seguito della verifica della impossibilità di assicurare i servizi in regime di libera concorrenza, era possibile ricorrere al regime di esclusiva, attraverso le modalità alternative dell'affidamento a società di capitali interamente privata, a società miste, con un limite del 40 per cento di quote societarie imposto in

capo al socio privato, ovvero a società in house providing, per il cui utilizzo, oltre al rispetto dei noti criteri comunitari del totale capitale pubblico, del controllo analogo e dell'attività prevalente, venivano introdotte precise soglie di valore economico, riferite al servizio complessivamente considerato (art. 4, commi 8-15).

Si evidenzia, inoltre, che l'art. 4, comma 32-ter del D.L. 138/2011 (come modificato dal D.L. 1/2012), consentiva di garantire la continuità dei servizi disponendo che *"....al fine di non pregiudicare la necessaria continuità nell'erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, i soggetti pubblici e privati esercenti a qualsiasi titolo attività di gestione dei servizi pubblici locali assicurano l'integrale e regolare prosecuzione delle attività medesime anche oltre le scadenze ivi previste, ed in particolare il rispetto degli obblighi di servizio pubblico e degli standard minimi del servizio pubblico locale di cui all'articolo 2, comma 3, lett. e), del presente decreto, alle condizioni di cui ai rispettivi contratti di servizio e dagli altri atti che regolano il rapporto, fino al subentro del nuovo gestore e comunque, in caso di liberalizzazione del settore, fino all'apertura del mercato alla concorrenza. Nessun indennizzo o compenso aggiuntivo può essere ad alcun titolo preteso in relazione a quanto previsto nel presente articolo"*.

Per quanto riguarda il regime transitorio degli affidamenti non conformi, l'art. 4 del D.L. 138/2011 ha ricalcato le previsioni dell'art. 23-bis reintroducendo la cessazione *ope legis* dei contratti al 31/03/2012 (termine poi ulteriormente spostato al 31/12/2012 dal D.L. 1/2012 convertito con L. 27/2012).

In tale contesto regolatorio è intervenuta la Corte Costituzionale con la sentenza n. 199 del 20/7/2012, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del D.L. 138/2011 sopra citato, abrogando, di fatto, quasi completamente la vigente normativa nazionale sui servizi pubblici locali di rilevanza economica, in quanto riprodottriva delle disposizioni abrogate con la consultazione referendaria del 2011, confermando che la stessa riguardava non soltanto i servizi idrici, ma tutto il settore dei servizi pubblici locali, ad eccezione di quelli espressamente esclusi e già oggetto di disciplina speciale.

Tale pronuncia della Corte Costituzionale ha comportato, quindi, la necessità di fare direttamente riferimento al quadro giuridico comunitario in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, costituito sia dal diritto positivo che dagli orientamenti giurisprudenziali nel tempo consolidatisi, normativa certamente meno restrittiva, rispetto all'affidamento diretto a società *cd. in house*, di quella nazionale censurata dalla Corte Costituzionale.

Da questo punto di vista, è utile far riferimento alla sentenza della Corte Costituzionale di ammissione dei quesiti referendari (sentenza n. 24/2011) secondo la quale, in base ai principi in essa contenuti, va ritenuto che dall'abrogazione referendaria della norma contenuta nell'art. 23-bis derivi, oltre all'applicazione immediata della disciplina comunitaria, la caducazione del D.P.R. n. 168/2010 e la non reviviscenza delle disposizioni da esso abrogate, oltre ancora al fatto che da tale abrogazione *"non deriva, in tema di regole concorrenziali relative ai servizi pubblici locali di rilevanza economica, né una lacuna normativa incolumabile, né l'applicazione di una normativa contrastante con il suddetto assetto concorrenziale minimo inderogabilmente richiesto dall'ordinamento comunitario"*.

A tal proposito, la Direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, lascia liberi gli Stati membri di decidere le modalità organizzative della prestazione dei servizi di interesse economico generale. E' perciò consentito che, in conformità ai principi generali del diritto comunitario, gli enti pubblici scelgano se espletare tali servizi direttamente o tramite terzi e che, in quest'ultimo caso, individuino diverse forme di esternalizzazione, ivi compreso l'affidamento a società partecipate dall'ente pubblico medesimo.

La Sentenza della Corte Costituzionale n. 199, conformandosi a tali principi, afferma dunque che i “servizi pubblici locali di rilevanza economica” possono essere gestiti indifferentemente mediante il mercato (ossia individuando all'esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario) ovvero attraverso il c.d. “partenariato pubblico privato” (ossia per mezzo di una Società mista e quindi con una “gara a doppio oggetto” per la scelta del socio o poi per la gestione del servizio), ovvero attraverso l'affidamento diretto “in house”, senza previa gara, ad un soggetto che solo formalmente è diverso dall'ente, ma ne che sostituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo, ricorrendo in capo a quest'ultimo i requisiti della totale partecipazione pubblica, del controllo (sulla Società affidataria) analogo (a quello che l'Ente affidante esercita sui propri servizi) e della realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della sua attività con l'Ente o gli Enti che la controllano.

L'affidamento diretto, “in house” - lungi dal configurarsi pertanto come un'ipotesi eccezionale e residuale di gestione dei “servizi pubblici locali” - costituisce invece una delle 3 normali forme organizzative delle stesse, con la conseguenza che la decisione di un Ente in ordine alla concreta gestione dei “servizi pubblici locali”, ivi compresa quella di avvalersi dell'affidamento diretto “in house” (sempre che ne ricorrano tutti i requisiti così come sopra ricordati e delineatisi per effetto della normativa comunitaria e della relativa giurisprudenza), costituisce frutto di una scelta ampiamente discrezionale, che deve essere adeguatamente motivata circa le ragioni di fatto e di convenienza che la giustificano e che, come tale, sfugge al sindacato di legittimità del Giudice amministrativo, salvo che non sia manifestamente inficiata da illogicità, irragionevolezza, irrazionalità ed arbitrarietà ovvero non sia fondata su di un altrettanto macroscopico travisamento dei fatti (in questo senso, tra le tante, Sentenza Consiglio di Stato, Sezione V, 22 gennaio 2015, n. 257; Sentenza Consiglio di Stato, Sezione V, 10 settembre 2014, n. 4599).

La scelta dell'Ente Locale sulle modalità di organizzazione dei “servizi pubblici locali” e dei “servizi strumentali” ed in particolare l'opzione tra modello “in house” e ricorso al mercato deve basarsi sui consueti parametri di esercizio delle scelte discrezionali e, vale a dire:

- valutazione comparativa di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti;
- individuazione del modello più efficiente ed economico;
- adeguata istruttoria e motivazione.

Trattandosi di scelta discrezionale, la stessa è sindacabile se appaia priva di istruttoria e motivazione, viziata da travisamento dei fatti, palesemente illogica o irrazionale (Consiglio di Stato, Sezione VI, Sentenza n. 762/13).

A seguito della dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 4 D.L. 138/2011, il legislatore è intervenuto in via d'urgenza al fine di meglio definire la materia dei servizi pubblici locali ed il relativo regime transitorio, con l' art. 34 D.L. 179 del 18 ottobre 2012, (*Misure urgenti per le attività produttive, le infrastrutture e i trasporti locali, la valorizzazione dei beni culturali ed i comuni*), che prescrive:

- 1) l'obbligo di predisporre per gli affidamenti dei servizi pubblici locali a rilevanza economica apposita Relazione e di procedere alla sua pubblicazione sul sito internet dell'ente affidante, nella quale esporre le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e definire i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste (comma 20);
- 2) gli affidamenti, in essere alla data di entrata in vigore del decreto, non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013

pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20. Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013 (comma 21).

Tale disposizione ha rappresentato quindi una prima risposta del legislatore al dettato della Sentenza n. 199/2012, secondo la quale nella scelta delle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali deve essere garantito il generale rispetto non solo delle regole di derivazione comunitaria, ma anche dei principi di efficacia, economicità ed efficienza ed il rispetto del generale obbligo di motivazione delle scelte effettuate dall'ente locale, in nome del principio della trasparenza.

Funzione specifica della relazione di cui ai commi 20 e 21 dell'art. 34 è quindi quella di rendere più accessibili e trasparenti le motivazioni che sottendono la scelta della modalità di affidamento del servizio operata dall'ente, anche al fine di consentire un più agevole controllo da parte degli organi deputati alla vigilanza sugli affidamenti (AGCM e AVCP). Tale esigenza, pur essendo di portata generale, riveste specifica importanza nel caso in cui si debba motivare un affidamento diretto *in house*, che presenta maggiore criticità per il rispetto delle regole sottese al principio della concorrenza.

Da ultimo, al fine di garantire il regolare proseguimento dei servizi nelle more dell'adeguamento degli affidamenti alla normativa comunitaria è intervenuto il D.L. 30 dicembre 2013, n. 150 che, come convertito dalla L. 27 febbraio 2014, n. 15, ha stabilito all'art. 13, comma 1 che:

- *“in deroga a quanto previsto dall'articolo 34, comma 21 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, al fine di garantire la continuità del servizio, laddove l'ente responsabile dell'affidamento ovvero, ove previsto, l'ente di governo dell'ambito o bacino territoriale ottimale e omogeneo abbia già avviato le procedure di affidamento pubblicando la relazione di cui al comma 20 del medesimo articolo, il servizio è espletato dal gestore o dai gestori già operanti fino al subentro del nuovo gestore e comunque non oltre il 31 dicembre 2014.”*

Infine, occorre richiamare l'art. 1, commi 609-616 della L. 190/2015 del 23/12/2014 (Legge di stabilità 2015), contenente varie disposizioni in tema di società partecipate, tese alla riduzione e razionalizzazione delle stesse tramite aggregazioni, fusioni e soppressioni; per quanto trattato dalla presente relazione, di particolare rilievo è il Piano di razionalizzazione delle società di cui al comma 612, da definire ed approvare entro il 31/3/2015.

Quale ulteriore elemento di evoluzione della normativa di settore, è necessario fare cenno alle ultime direttive comunitarie in materia di appalti e concessioni, vale a dire la Direttiva 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e la Direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 28/3/2014 ed entrate in vigore il 17 aprile 2014; con riferimento ai temi trattati dalla presente Relazione, queste Direttive hanno particolare rilievo, sia perché, per la prima volta, disciplinano, a livello normativo comunitario, l'istituto dell'*in house providing*, nato dalla giurisprudenza comunitaria, sia perché nel disciplinare questo istituto, prevedono rilevanti elementi di novità. Le norme di riferimento sono l'art. 12 della Direttiva 2014/24/UE e l'art. 17 della Direttiva 2014/23/UE.

Dalla lettura del Paragrafo 1, sia dell'art. 12 della Direttiva *“sugli appalti”*, sia dell'art. 17 della Direttiva *“sull'aggiudicazione dei contratti di concessione”*, si evince che affinché una persona giuridica (di diritto

pubblico o di diritto privato) possa ricevere in affidamento diretto - cioè senza gara ad evidenza pubblica - la gestione di un servizio pubblico locale (o anche strumentale) da un'Amministrazione aggiudicatrice, occorre che quest'ultima eserciti sulla prima entità un controllo analogo a quello che svolge sui propri servizi. Inoltre, i compiti affidati senza gara alla persona giuridica devono coprire almeno l'80% delle sue attività. Altra condizione richiesta per evitare l'applicazione delle regole concorrenziali è quella per cui nella persona giuridica affidataria non vi deve essere *"... alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazioni di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata"*.

Il nostro ordinamento nazionale ha recepito tali direttive con il nuovo "Codice degli Appalti" (Dlgs. n. 50/16), pubblicato in G.U. il 19 aprile 2016 ed in vigore dallo stesso giorno.

In particolare, l'art. 192 del D. Lgs. 50/2016 stabilisce l'obbligo per l'ente affidante di effettuare le valutazioni richiamate in Premessa ed oggetto della presente Relazione.

Infine, con il D. Lgs. 175/2016 *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica* è giunto a compimento il quadro normativo attuale sull'affidamento dei servizi sia pubblici che strumentali da parte delle pubbliche amministrazioni.

Delle previsioni del D. Lgs. 50/2016 e del D. Lgs. 175/2016, particolarmente rilevanti ai fini della presente Relazione, si tratterà in maggior dettaglio nel par. 2.5 seguente, relativo al quadro normativo attualmente vigente.

2.3 I servizi strumentali

L'art. 13 (Norme per la riduzione dei costi degli apparati pubblici regionali e locali e a tutela della concorrenza) del D.L. 4 luglio 2006, n. 223 (c.d. Decreto Bersani), nel testo modificato dalla legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248 e dai successivi interventi legislativi del 2006-2008 e, soprattutto, del 2009, introduce la disciplina delle società che svolgono servizi strumentali.

La disposizione ha lo scopo di evitare alterazioni o distorsioni della concorrenza e del mercato e di assicurare la parità degli operatori. Essa si applica a società a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali, che presentino due diverse tipologie di oggetto sociale:

- a. la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti in funzione della loro attività;

oppure, nei casi consentiti dalla legge,

- b. lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di competenza delle predette amministrazioni regionali e locali.

La disposizione in esame non si applica, invece, alle società che operano nei servizi pubblici locali e incaricati dei servizi di committenza o delle centrali di committenza.

L'art. 13 del decreto Bersani prevede un regime giuridico restrittivo dell'autonomia negoziale delle predette società, stabilendo:

- a. il divieto di partecipare a gare o di essere affidatarie in via diretta degli stessi servizi per enti diversi dai soggetti costituenti, partecipanti e affidanti;
- b. l'esclusività dell'oggetto sociale, vietando quindi il cumulo di attività strumentali e di quella consistente in servizi pubblici locali su un medesimo soggetto societario partecipato .

La norma stabilisce inoltre l'obbligo per gli enti pubblici controllanti di adeguarsi a tale regime restrittivo, adottando, entro un periodo di stabilito inizialmente di dodici mesi e poi portato a quarantadue mesi (scaduto il 4 gennaio 2010), le apposite misure organizzative indicate comma 3, riconducibili sostanzialmente a tre opzioni:

- i. la "cessazione" della società stessa e delle relative attività (con la possibilità della loro reinternalizzazione);
- ii. l'alienazione della partecipazione non conforme alle prescrizioni dei primi due commi, con procedure ad evidenza pubblica;
- iii. lo scorporo della attività non cumulabili, mediante una separazione societaria.

Il comma 4 dell'art. 13 stabilisce inoltre la nullità dei contratti di affidamento stipulati in violazione dei primi due commi, ovvero dei contratti sottoscritti con organismi ad oggetto non esclusivo costituiti dopo l'entrata in vigore del decreto.

Con il decreto Bersani vengono in sostanza vietate le multi-utilities ad oggetto eterogeneo, cioè cumulanti servizi strumentali e servizi pubblici locali.

Sulle società strumentali si sofferma anche l' art. 4 del D.L. 95/2012 (cd. *Spending review*), convertito in L. 135/2012, prevedendo al comma 1 lo scioglimento o l'alienazione della partecipazione con procedura di evidenza pubblica per quelle società che svolgono attività strumentali per le pubbliche amministrazioni, con volumi di fatturato verso le stesse superiori al 90% (nel 2011).

Inoltre, per quel che qui rileva, l'art. 4 del decreto *Spending Review* condiziona, a decorrere dal 1° gennaio 2014, la possibilità di affidamenti diretti a favore di società a capitale interamente pubblico al rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria per la gestione in house (comma 8) e, ovviamente, al fatto che si tratti di società di cui non sia imposta la dismissione ai sensi del comma 1.

La qualificazione di una società come "strumentale" discende quindi dal tipo di attività che costituisce l'oggetto societario, che deve essere rivolta agli stessi enti promotori o partecipanti alla società per svolgere funzioni di supporto di tali amministrazioni pubbliche, secondo l'ordinamento amministrativo, nello svolgimento delle funzioni pubbliche di cui restano titolari gli enti serviti (Consiglio di Stato, Ad. plenaria n. 17 del 2011).

La finalità delle previsioni restrittive introdotte dal decreto Bersani è quella di assicurare che le società pubbliche, che svolgono servizi strumentali per le pubbliche amministrazioni, non approfittino del vantaggio che ad esse deriva dal rapporto diretto che esse intrattengono con le pubbliche amministrazioni, ed in particolare dalla possibilità di affidamento diretto delle commesse, operando contemporaneamente sul mercato, ma concentrino il proprio operato esclusivamente nell'attività amministrativa per le medesime amministrazioni pubbliche. Ciò al fine di evitare distorsioni della concorrenza, limitando lo svolgimento di

attività economica da parte della pubblica amministrazione in mercati in cui si rivela efficiente e sufficiente l'attività degli operatori privati.

In conclusione con l'art. 13 del decreto Bersani e con l'art. 4 del decreto *Spending review*, veniva precluso alle pubbliche amministrazioni lo svolgimento di attività imprenditoriali in senso stretto (destinate al mercato, per il beneficio dell'imprenditore in quanto tale) favorendo la sussidiarietà economica. In ossequio a tale principio si prevedeva che, a decorrere dal 1° gennaio 2014, i servizi strumentali venissero assegnati all'esterno con gara oppure in affidamento diretto nei confronti di società partecipate, solamente nel caso in cui sussistessero i presupposti della gestione in house e si trattasse di società di cui non fosse imposta la dismissione.

Non era invece possibile procedere ad affidamenti, né con gara né in via diretta, nei confronti di società che, pur non soggette agli obblighi di dismissione del decreto spending review, violassero il decreto Bersani (società che cumulassero servizi strumentali e di interesse generale o che svolgessero attività verso soggetti diversi dagli enti partecipanti) a cui si applicava, quindi, la sanzione della nullità dei contratti stipulati in violazione di tali limitazioni.

Il quadro normativo dei servizi strumentali fin qui descritto è stato successivamente innovato con l'approvazione del Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*, che ha condotto all'attuale assetto normativo, di cui si dirà nel prossimo paragrafo.

2.4 Normativa relativa ai presupposti agli affidamenti in house

Il ricorso alla modalità di affidamento in house si basa sul principio sancito dalla Corte di Giustizia europea con la citata sentenza Teckal secondo cui la normativa europea in tema di appalti pubblici, in particolare di servizi, non trova applicazione allorché tra il soggetto affidante (Ente pubblico) e l'affidatario intercorra un rapporto di cosiddetta delegazione interorganica, inteso quale rapporto fra due entità giuridiche distinte che si caratterizza per l'assenza di una sostanziale alterità fra i due soggetti.

Più esplicitamente, la sentenza Teckal stabilisce che la disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici non si applica ai contratti stipulati fra un Ente locale ed un soggetto da questo diverso e distinto, a condizione che *“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”*.

Alle condizioni sopra richiamate, il soggetto affidatario giuridicamente distinto dall'Ente affidante può considerarsi una “derivazione” o una “articolazione organizzativa” di quest'ultimo, con la conseguenza che l'affidamento del servizio, anziché ricadere nell'ambito di applicazione delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, costituisce materia di gestione “interna” dell'Ente pubblico che non fa scattare a carico di quest'ultimo l'obbligo della gara. Si parla, in questi casi, di esercizio di un controllo analogo.

Per accertare la sussistenza del requisito del controllo analogo non è sufficiente la partecipazione pubblica totalitaria al capitale sociale, ma occorre anche la presenza di strumenti di controllo da parte dell'ente socio ben più incisivi di quelli previsti dal diritto civile.

La dottrina e la giurisprudenza comunitaria si sono a lungo occupate dell'argomento individuando, in particolare, tre presupposti che, qualora presenti in forma congiunta, giustificano l'affidamento diretto in house, in deroga alle regole europee di evidenza pubblica.

Si tratta dei requisiti seguenti:

- a) la partecipazione pubblica totalitaria, con esclusione della partecipazione anche minoritaria di un'impresa privata al capitale di una società in house;
- b) l'esercizio da parte dell'Ente pubblico di una funzione di controllo pari a quella esercitata sui propri servizi ("controllo analogo");
- c) la realizzazione da parte della società affidataria della parte più importante della propria attività nei confronti dell'ente o degli enti soci.

Tali condizioni rendono di fatto la società affidataria *"la longa manus di un Ente pubblico che la controlla pienamente"* (Corte costituzionale, sentenza n. 325/2010) e non già un soggetto terzo rispetto all'amministrazione controllante, potendo così la società stessa ottenere affidamenti diretti in house providing.

Tra i requisiti sopra citati, quello del controllo analogo è di gran lunga il più controverso e difficile da accertare, nonché il più vagliato dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale.

Secondo la giurisprudenza comunitaria il controllo analogo dei soci pubblici sulla società in house costituisce un potere assoluto di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività del soggetto partecipato, e che riguarda l'insieme dei più importanti atti di gestione del medesimo. In presenza di tale potere assoluto, l'amministrazione può prescindere dall'applicazione delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, non già in virtù di apposite clausole di esclusione contenute nelle rispettive normative di settore, ma piuttosto perché si è in presenza di un modello di organizzazione meramente interno, qualificabile in termini di delegazione interorganica (nota della Commissione europea del 26 giugno 2002, richiamata nella sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 11 febbraio 2013, n. 762).

Ancora più restrittiva è la giurisprudenza nazionale, che definisce il controllo analogo come un rapporto equivalente a una relazione di subordinazione gerarchica, con l'effetto che tale situazione si verifica quando sussiste un controllo gestionale e finanziario stringente dell'Ente pubblico sull'ente societario (Consiglio di Stato, sez. VI, 25 gennaio 2005, n. 168).

La giurisprudenza comunitaria ha inoltre chiarito che *"il controllo esercitato dagli enti azionisti sulla detta società può essere considerato analogo a quello esercitato sui propri servizi in circostanze come quelle di cui alla causa principale, in cui l'attività di tale società è limitata al territorio di detti enti ed è esercitata fondamentalmente a beneficio di questi ultimi"* (Corte di giustizia europea, 10 settembre 2009, n. C-573/08).

In analogia, la giurisprudenza nazionale sostiene che *"osta alla configurabilità del modello in parola l'acquisizione, da parte dell'impresa affidataria, di una vocazione schiettamente commerciale tale da rendere precario il controllo dell'Ente pubblico. Detta vocazione, può, in particolare, risultare dall'ampliamento anche progressivo dell'oggetto sociale e dall'apertura obbligatoria della società ad altri capitali o dall'espansione territoriale dell'attività della società"* (Consiglio di Stato, sez. V, n. 5082/2009 e n. 1447/2011).

Deve allora configurarsi un rapporto funzionale che attribuisca all'amministrazione controllante un effettivo potere di indirizzo, direzione e supervisione dell'attività del soggetto partecipato sull'insieme dei più importanti atti di gestione del medesimo. In altri termini, è necessario che l'ente o gli enti soci esercitino un controllo preventivo ed effettivo sulla gestione della società, così come avviene per i servizi interni del o degli Enti pubblici interessati (Consiglio di Stato, sez. V, n. 1365 del 9 marzo 2009).

Quel che rileva, in altre parole, è che l'Ente pubblico partecipante abbia statutariamente il potere di dettare le linee strategiche e le scelte operative della società in house, i cui organi amministrativi vengono pertanto a trovarsi in una posizione di vera e propria subordinazione gerarchica. Si tratta di un potere di comando direttamente esercitato sulla gestione dell'ente con modalità e con un'intensità non riconducibili ai diritti e alle facoltà che normalmente spettano al socio (fosse pure un socio unico) in base alle regole dettate dal codice civile, e sino al punto che agli organi della società non resta affidata nessuna autonoma rilevanza gestionale (Corte Suprema di Cassazione dell'8 ottobre 2013, n. 26283).

A tal proposito si è espresso anche il Consiglio di Stato in adunanza plenaria con la decisione n. 1 del 3 marzo 2008, che precisa come segue quando l'esercizio dei poteri del socio pubblico comporta controllo analogo:

- non deve essere statutariamente consentito che una quota del capitale sociale, anche minoritaria, possa essere alienata a soggetti privati;
- il consiglio di amministrazione della Società deve essere privo di rilevanti poteri gestionali;
- l'impresa non deve acquisire una vocazione commerciale che renda precario il controllo dell'ente pubblico, con la conseguente apertura obbligatoria della società ad altri capitali, fino all'espansione territoriale della attività in Italia o all'estero;
- le decisioni più importanti devono essere sottoposte al vaglio preventivo dell'ente affidante;
- per questo insieme di circostanze il soggetto in house non deve ritenersi un soggetto terzo rispetto alla amministrazione controllante quanto piuttosto considerarsi come uno dei servizi propri della amministrazione stessa.

Per quanto riguarda il carattere pubblico della partecipazione societaria, la giurisprudenza della Corte di giustizia ha affermato che non deve essere statutariamente consentita alle società in house l'alienazione a soggetti privati di quote del capitale sociale, anche se solo minoritarie (Corte di giustizia UE, 10 settembre 2009, causa C573/07; 13 ottobre 2005, causa C-458/03 – Parking Brixen).

In senso conforme si è espressa anche la giurisprudenza nazionale, secondo cui per la legittimità di un affidamento diretto a un soggetto in house, lo statuto societario deve garantire in via certa e permanente l'incensurabilità a privati delle azioni, allo scopo di evitare meccanismi elusivi dell'evidenza pubblica finalizzati ad affidare in via diretta a privati gli appalti pubblici (T.A.R. Puglia Bari, sez. I, 2 aprile 2013, n. 458).

Per maggiore dettaglio, si riportano le precisazioni contenute nella sentenza n. 762/2013 del Consiglio di Stato, che, pronunciandosi sulla legittimità di un affidamento in house relativo alla gestione di un impianto di trattamento rifiuti, evidenzia come i presupposti dell'affidamento in house debbano ritenersi pienamente soddisfatti dai contenuti dello statuto della Società in questione che prevede quanto segue:

- *“la Società si obbliga a consentire ai soci destinatari dell'attività principale di poter effettuare sulla società stessa un controllo analogo a quello che i soci potrebbero esercitare direttamente sui propri servizi”;*

- *“tale controllo verrà esercitato: attraverso i poteri di nomina spettanti agli Enti soci; attraverso gli altri poteri spettanti agli Enti in quanto soci della società; attraverso i Comitati di controllo (...); attraverso gli obblighi di comunicazione e di reporting; attraverso il potere di sopralluogo; attraverso le altre attività di indirizzo, programmazione e vigilanza previste dal presente statuto, dai contratti di servizio e dalle carte di servizio, nonché da ogni altro atto destinato a regolare i rapporti tra i soci e la società”;*
- e ancora: *“Nel caso in specie, i comitati di vigilanza e controllo risultano titolari di forti poteri di controllo (verifica del raggiungimento degli obiettivi, valutazione dell’andamento economico-finanziario della gestione, approvazione del piano industriale e degli altri documenti programmatici, modifica degli schemi tipo dei contratti di servizio, assenso per modifiche degli impianti esistenti, e costruzione di nuovi impianti”.*

In considerazione di tutto quanto esposto, può dirsi che ai fini della sussistenza del controllo analogo è necessaria la previsione statutaria dei seguenti punti:

- le decisioni più importanti della società devono essere sottoposte al vaglio dell’ente affidante;
- l’Assemblea dei soci deve essere munita di forti poteri di controllo;
- occorre l’attribuzione di limitati poteri all’organo amministrativo (Consiglio di Stato, sez. VI, 3 aprile 2007, n. 1514);
- l’oggetto sociale deve essere ben definito, non soggetto a progressivo ampliamento, nonché volto a garantire una stretta connessione tra l’attività societaria ed il perseguimento degli interessi della comunità amministrata;
- deve essere evitata l’apertura della società ad altri capitali così come l’espansione territoriale dell’attività della società al di fuori dell’ambito territoriale proprio dei soggetti controllanti;
- l’ambito territoriale di espletamento del servizio deve essere limitato e circoscritto.

2.5 L’assetto normativo attuale

L’evoluzione normativa descritta nel paragrafo precedente, dopo la svolta rappresentata dalla sentenza della Corte Costituzionale ha trovato il suo assetto definitivo mediante specifiche disposizioni normative, che rappresentano il recepimento delle direttive comunitarie, sia nell’ambito della disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale che nell’ambito degli affidamenti dei contratti pubblici di servizi.

Per quel che qui rileva, occorre evidenziare in primis i contenuti del Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*, come integrato dal decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 100.

Il Testo unico all’art. 4 individua le finalità perseguibili mediante l’acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche, stabilendo al comma 1 che *“le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società”.*

Fra le attività che permettono alle amministrazioni pubbliche di costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società, il comma 2 del medesimo articolo individua:

- a. *produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;*

(...)

- d. *autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento;*

Il comma 4 precisa individua invece il raggio di azione delle società in house, stabilendo che esse *“hanno come oggetto sociale esclusivo una o più delle attività di cui alle lettere a), b), d) ed e) del comma 2. Salvo quanto previsto dall'articolo 16, tali società operano in via prevalente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti”*.

Risulta pertanto normativamente superata l'incompatibilità nell'ambito di uno stesso soggetto societario di affidamenti relativi a servizi pubblici locali ed a servizi strumentali all'ente pubblico partecipante alla società.

L'articolo 16 detta le condizioni per l'affidamento diretto dei contratti pubblici alle società in house:

1. *Le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata.*

(...)

3. *Gli statuti delle società di cui al presente articolo devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci.*

- 3-bis. *La produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato di cui al comma 3, che può essere rivolta anche a finalità diverse, è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.*

Il tentativo di riordinare in modo organico le disposizioni vigenti sui Servizi Pubblici Locali in modo da rendere chiare ed univoche le regole applicabili in materia per le amministrazioni e gli operatori del settore non è invece giunto a positiva conclusione.

Con la legge n. 124 del 2015, il Parlamento aveva delegato il Governo a riordinare la intera disciplina dei servizi pubblici locali d'interesse economico generale, compresa la definizione dei criteri per l'attribuzione di diritti speciali o esclusivi, in base ai principi di concorrenza, adeguatezza, sussidiarietà, anche orizzontale, proporzionalità e in conformità alle direttive europee (art. 19 della legge 124/2015).

In attuazione della delega, il Governo ha trasmesso alle Camere uno schema di decreto legislativo recante il *Testo unico sui servizi pubblici di interesse economico* (Atto del Governo n. 308). Come rilevato nella relazione illustrativa, l'obiettivo dello schema era dettare una "disciplina generale organica" del settore dei servizi pubblici locali, attraverso un riordino dell'attuale quadro normativo che è *"il risultato di una serie di interventi disorganici che hanno oscillato tra la promozione delle forme pubbliche di gestione e gli incentivi*

più o meno marcati all'affidamento a terzi mediante gara". Dopo l'espressione dei pareri della Camere sullo schema di decreto è intervenuta la sentenza della Corte Costituzionale n. 251 del 2016 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione di delega nella parte in cui, incidendo su materie di competenza sia statale sia regionale, prevede che i decreti attuativi siano adottati sulla base del parere, anziché dell'intesa, della Conferenza Stato-Regioni. Il provvedimento di riforma non è stato quindi pubblicato in Gazzetta Ufficiale.

Il quadro normativo è stato quindi completato dall'entrata in vigore del Codice degli Appalti, (Dlgs. n. 50/16), pubblicato in G.U. il 19 aprile 2016 ed in vigore dallo stesso giorno, che ha recepito le Direttive comunitarie nn. 24/2014/Ue e 23/2014/Ue (rispettivamente "sugli appalti" e "sull'aggiudicazione dei contratti di concessione"), in vigore dal 17 aprile 2014.

All'art. 5 comma 1 del D. Lgs. 50/2016 vengono individuate le condizioni che, permettendo di non applicare il Codice degli Appalti, consentono di ricorrere ad un affidamento *in house*:

1. Una concessione o un appalto pubblico, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientra nell'ambito di applicazione del presente codice quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- a) l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;*
- b) oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi;*
- c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.*

Il comma 2 del medesimo articolo individua i requisiti del controllo analogo:

2. Un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi ai sensi del comma 1, lettera a), qualora essa eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore.

Da ultimo è da richiamare il dettato dell'art. 192 del Codice degli Appalti, che reca il regime speciale degli affidamenti *in house*:

1. E' istituito presso l'ANAC, anche al fine di garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza nei contratti pubblici, l'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house di cui all'articolo 5. L'iscrizione nell'elenco avviene a domanda, dopo che sia stata riscontrata l'esistenza dei requisiti, secondo le modalità e i criteri che l'Autorità definisce con proprio atto. L'Autorità per la raccolta delle informazioni e la verifica dei predetti requisiti opera mediante procedure informatiche, anche attraverso il collegamento, sulla base di apposite convenzioni, con i relativi sistemi in uso presso altre Amministrazioni pubbliche ed altri soggetti

operanti nel settore dei contratti pubblici. La domanda di iscrizione consente alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori sotto la propria responsabilità, di effettuare affidamenti diretti dei contratti all'ente strumentale. Resta fermo l'obbligo di pubblicazione degli atti connessi all'affidamento diretto medesimo secondo quanto previsto al comma 3.

2. Ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

3. Sul profilo del committente nella sezione Amministrazione trasparente sono pubblicati e aggiornati, in conformità alle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in formato open-data, tutti gli atti connessi all'affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione tra enti nell'ambito del settore pubblico, ove non secretati ai sensi dell'articolo 162.

L'obbligo di iscrizione all'elenco delle Amministrazioni aggiudicatrici di cui al comma 1 decorre dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale delle relative Linee Guida dell'ANAC (Linee Guida n. 7), avvenuta il 14/03/2017. Le Linee Guida sono poi state aggiornate al D.lgs. 19 aprile 2017, n. 56 con deliberazione del Consiglio n. 951 del 20 settembre 2017.

Nel seguito si darà conto della sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa nazionale vigente (e quindi da quella comunitaria, già integralmente recepita nell'ordinamento nazionale) per l'affidamento oggetto della presente Relazione.

3. L'ATTUALE SITUAZIONE DEL SERVIZIO DI GESTIONE DELLA SOSTA NEL COMUNE DI FIRENZE E LE CARATTERISTICHE SOGGETTIVE DEL GESTORE

3.1. Presupposti giuridico-amministrativi dell'attuale gestione della sosta

I servizi di cui trattasi, indicati in Premessa, sono attualmente gestiti dalla società Servizi alla Strada Spa (nel seguito "S.A.S."), società in house del Comune di Firenze, a suo tempo acquisita dall'Ente, secondo la relativa normativa di settore, per l'affidamento di diversi servizi, fra cui quello di gestione della sosta di superficie.

Per chiarire con la dovuta precisione natura e ruolo della società, è stata effettuata una dettagliata ricostruzione dell'evoluzione dell'assetto societario e dell'affidamento in oggetto; essa abbraccia un arco temporale di riferimento molto esteso, nel corso del quale la materia dei servizi pubblici è stata interessata da interventi normativi e giurisprudenziali ripetuti e profondamente innovativi, sia con riferimento alle classificazioni e definizioni dei diversi servizi, sia con riferimento alle modalità di individuazione del soggetto gestore.

Servizi alla Strada Spa è società interamente partecipata dall'Amministrazione comunale che svolge attualmente una pluralità di servizi principalmente rivolti alla viabilità e mobilità cittadina.

La Società, per gli intendimenti espressi dall'Amministrazione al momento dell'acquisizione del 100% della proprietà, per le previsioni del suo Statuto e per le regole poste dal contratto generale di servizio con il Comune dal 2007 e dai disciplinari attuativi dello stesso conclusi con i diversi uffici comunali competenti all'affidamento delle singole attività, è Società che risponde ai requisiti dell'"in house providing" e statutariamente opera per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività del Comune di Firenze, suo unico socio.

Nell'esposizione che segue si procederà ad illustrare, secondo un ordine cronologico, l'evoluzione della società S.A.S. e dell'affidamento dei servizi in oggetto.

Il 4 dicembre 2000 venne istituita la società S.A.S. Spa, di cui il Comune deteneva il 51% del capitale sociale. La Società divenne operativa dal 5 marzo 2001, a seguito della stipula di apposito contratto di servizio (Rep. 58188).

Successivamente il Comune, con deliberazione n.1079/117 del 19 dicembre 2005, stabilì di acquistare la totale partecipazione del socio privato minoritario di S.A.S., della quale divenne titolare con atto notarile del 28 dicembre 2005. L'assemblea della Società, il 26 gennaio 2006, approvò quindi un nuovo statuto, conseguente al mutamento della compagine sociale, prevedendo tra l'altro modifiche ed integrazioni all'oggetto sociale.

A conclusione di tale processo di internalizzazione della Società, con deliberazione n. 2006/C/00088 del 18 dicembre 2006, il Consiglio Comunale in considerazione dell'approssimarsi, in base all'art.113 comma 15 bis del Tuel, della cessazione a Firenze Parcheggi Spa dell'affidamento dei servizi di gestione e controllo delle zone a sosta controllata comunque denominate e attività connesse, dispose di affidare gli stessi temporaneamente, a decorrere dal 1° gennaio 2007 a S.a.S. Spa, quale società per azioni "in house providing" interamente di proprietà del Comune di Firenze e, a tal fine, la Giunta comunale con deliberazione n.2006/G/00927 del 28.12.2006 approvò un apposito atto integrativo, in continuità con quanto già previsto nel contratto di servizio con Firenze Parcheggi Spa Detto atto integrativo al contratto di servizio del 5.03.2001 fu poi stipulato il 29 dicembre 2006 (Rep.61289).

Pertanto l'affidamento a S.A.S. dei servizi oggetto della presente relazione si concretizzò a far data del 1° gennaio 2007, nella forma dell'*in house providing*.

Gli atti successivi dell'A.C. furono volti al rinnovo del rapporto contrattuale con la Società e ad una più puntuale definizione delle condizioni di espletamento del servizio. Infatti, con deliberazione n. 2007/G/00100 del 28 febbraio 2007 la Giunta comunale approvò lo schema del nuovo Contratto generale di servizio, poi stipulato il 6 marzo 2007 (Rep. 61361), che sostituì quello stipulato il 5.03.2001, fermo restando la validità dell'atto integrativo sopra menzionato relativo all'affidamento della gestione della sosta a pagamento nelle ZCS.

Con riferimento agli altri servizi nel settore della mobilità previsti nel Contratto di servizio, giova ricordare che con deliberazione n. 2008/C/00039 del 5.05.2008 il Consiglio Comunale modificò i termini e le condizioni di affidamento a S.A.S. Spa del servizio di gestione della ZTL autobus, prevedendo l'affidamento alla Società dell'attività di rilascio dei contrassegni per l'accesso e circolazione degli autobus in ZTL nonché la riscossione delle relative somme di denaro in nome e per conto del Comune, agendo quindi S.A.S. Spa in questa veste quale agente contabile dell'A.C. L'affidamento comprendeva altresì le attività di gestione di tutte le procedure per il recupero dovute e non versate per l'accesso alla ZTL autobus.

Inoltre, in analogia a quanto stabilito per la ZTL autobus, anche per il rilascio dei contrassegni della ZTL Centro Storico di cui all'ordinanza n.2008/M/04133 e s.m.i. e del rilascio dei contrassegni invalidi di cui all'art. 188 del Codice della Strada, l'A.C. intese modificare i rapporti con S.A.S. Spa per far sì che la stessa provvedesse all'attività di rilascio e riscossione delle relative somme di denaro in nome e per conto del Comune, cioè in veste di agente contabile dell'A.C.

A tal fine, sempre nell'anno 2008, ebbe luogo nel una generale ridefinizione della disciplina di tutti i rapporti relativi ai servizi e alle attività in affidamento a S.A.S. Spa di competenza della Direzione Mobilità del Comune di Firenze, discendenti dallo Statuto della Società, dagli atti comunali e da quelli convenzionali, e la Giunta Comunale intervenne con Deliberazione n. 2008/G/00886 del 23.12.2008 ad integrare il sopra menzionato contratto di servizio.

In particolare con la citata Deliberazione 2008/G/00886, S.A.S. Spa venne designata quale agente contabile del Comune di Firenze per l'attività di rilascio dei contrassegni relativi alla regolamentazione della ZTL Centro Storico, della ZTL autobus e dei permessi invalidi.

Inoltre, sempre con la medesima Deliberazione, considerando il servizio degli ausiliari della sosta come necessario ad assicurare un controllo e un progressivo contenimento dell'evasione tariffaria e quindi strettamente legato alla disciplina della sosta in ZCS, la Giunta provvedeva a riconsiderare il criterio previsto per i corrispettivi, ricomprendendo il costo del servizio degli ausiliari in quello complessivo della sosta a pagamento.

La Deliberazione 2008/G/00886 e lo schema di Atto integrativo al contratto generale di servizio ad essa allegato vennero ulteriormente integrati e modificati con la Deliberazione 2009/G/00205 del 14/04/2009. Con essa in particolare veniva introdotto un criterio di determinazione del canone dovuto dalla Società all'A.C. per la gestione della sosta di superficie a pagamento, stabilendo che esso venisse deliberato dalla Giunta Comunale, detraendo ai ricavi della sosta i costi di gestione del servizio, quali risultanti nel budget annuale presentato dalla Società per l'anno di riferimento, avendo riguardo al mantenimento del generale equilibrio economico- finanziario della società.

Con la medesima Deliberazione 2009/G/00205 veniva quindi approvato lo schema di Atto integrativo al Contratto Generale di servizio con S.A.S. Spa del 6 marzo 2007 rep. 61361, per la puntuale disciplina dei servizi da rendere all'A.C. nel settore della Mobilità e con esso:

- i disciplinari tecnici dei parcheggi custoditi, non custoditi e delle zone a sosta controllata;
- il prospetto in cui venivano individuate le somme di denaro da richiedere per il rilascio dei contrassegni, in nome e per conto del Comune di Firenze, per la ZTL di cui all'ordinanza 2008/M/04133 e per gli invalidi di cui all'art.188 del Codice della Strada (mentre per il rilascio dei contrassegni della ZTL autobus le somme da richiedere erano state individuate nella deliberazione n.2008/G/ 00768);
- il prospetto in cui venivano individuate le tariffe di spettanza dell'affidataria dei parcheggi, dei telepass e del service ZTL, nonché dei contrassegni inerenti la ZCS;

e veniva confermato che la Società avrebbe agito quale agente contabile della riscossione per conto dell'A.C. per l'attività di rilascio dei contrassegni relativi alla regolamentazione della ZTL Centro Storico, della ZTL autobus e dei permessi invalidi.

L'Atto integrativo al Contratto generale di servizio venne successivamente sottoscritto fra l'A.C. e la Società in data 13 maggio 2009, con decorrenza dal 1° gennaio 2009, ed ha costituito la cornice contrattuale per lo svolgimento delle attività di S.A.S. nel settore della Mobilità fino a tutto l'anno 2017.

In periodi più recenti, la Società è stata interessata da un processo di efficientamento ed ottimizzazione delle attività da rendersi all'Amministrazione, che ha comportato una revisione del perimetro dei servizi affidati ed i conseguenti processi di ristrutturazione o razionalizzazione dell'impiego delle risorse aziendali (in particolare umane).

Questa attività, avviata anche a seguito dell'evoluzione delle condizioni e delle dinamiche della domanda/offerta dei servizi e/o di mutate esigenze del cittadino o dell'Amministrazione "utente", è culminata con gli indirizzi formulati dal Consiglio Comunale con la Deliberazione n. 2016/C/00064, mediante la quale è stato previsto *"il superamento dell'affidamento a S.A.S. S.p.A. dei servizi gestionali e manutentivi relativi alla segnaletica stradale, inclusi i servizi di pronto intervento e di segnaletica a supporto alla mobilità, e la conseguente convergenza di tutti i servizi gestionali e manutentivi relativi alla viabilità comunale nell'ambito di un affidamento più generale di un appalto misto di servizi e lavori in "global service" ad un operatore economico da reperire sul mercato mediante procedure ad evidenza pubblica"*.

Con la medesima Deliberazione, al punto 3, il Consiglio Comunale ha indirizzato l'Amministrazione ad *"effettuare gli approfondimenti ed analisi necessari per addivenire (...) alla ridefinizione delle attività da svolgersi da parte di S.A.S. S.p.A. (...) nell'ottica dell'efficientamento ed ottimizzazione dei servizi dell'Amministrazione, e dell'integrale utilizzo del personale della SAS, a condizione che si soddisfi la sostenibilità economica della società stessa in termini di equilibrio economico-finanziario e la congruità dei relativi corrispettivi, garantendo altresì la sostenibilità degli impegni finanziari di S.A.S. S.p.A. nei confronti dell'A.C."*.

In attuazione di tale indirizzo, alla scadenza del Contratto generale di servizio rep. 61361, la Giunta Comunale, con Deliberazione n. 2017/G/00068 del 07/03/2017 ha provveduto alla approvazione dello schema del nuovo Contratto Generale di Servizio, poi sottoscritto in data 27/03/2017 (rep. 11760) per una durata di 9 anni, con scadenza al 5 marzo 2026.

Il nuovo Contratto generale contiene le linee guida del rapporto di servizio con la Società, definisce il perimetro delle attività affidate a S.A.S. spa, rinviando l'efficacia degli affidamenti alla stipula di Disciplinari attuativi da predisporre da parte delle varie Direzioni Comunali competenti, nei quali deve essere dato conto delle valutazioni di congruenza ai sensi di legge e degli approfondimenti svolti ai sensi del punto 3 del dispositivo della Deliberazione di Consiglio Comunale n. 2016/C/00064.

Con riferimento al settore della Mobilità, i servizi affidati alla S.A.S. con il nuovo Contratto generale di servizio sono i seguenti:

C) gestione della sosta di superficie su aree aperte all'uso pubblico;

D) attività di rilascio contrassegni di competenza dell'A.C. inerenti la circolazione e la sosta dei veicoli previsti da leggi, regolamenti e/o disciplinari (a titolo esemplificativo contrassegni per invalidi, ZTL bus, ZTL, aree pedonali etc.), riscossione delle relative somme di denaro in nome e per conto del Comune di Firenze ed attività informative all'utenza e di front-office correlate;

E) servizio di controllo telematico accessi, ivi comprese le attività di gestione e manutenzione dei sistemi telematici, rilascio dei congegni elettronici e di inserimento e aggiornamento dati necessari al

funzionamento del sistema informatico per l'accesso alle zone protette dai sistemi telematici in questione;

F) gestione delle catene o barriere stradali che limitano l'accesso in determinate zone o spazi della città;

G) servizi di supporto tecnico relativi alla mobilità sostenibile (car sharing, noleggio biciclette, ecc.);

(...)

K) attività di supporto tecnico/amministrativo connesso alla mobilità;

(...)

N) gestione e controllo dei punti di accesso e uscita dalle aree pedonali.

La Deliberazione di approvazione del nuovo Contratto generale di servizio stabilisce inoltre che nelle more della definizione dei Disciplinari dei servizi da parte delle Direzioni Comunali competenti, S.A.S. svolga le attività ed i servizi di cui ai disciplinari attuativi del Contratto Generale di Servizio del 6 marzo 2007 vigenti alla sua scadenza alle medesime condizioni economiche e prestazionali.

Con la presente Relazione si intende quindi da un lato adempiere a quanto previsto dall'art. 192 del D. Lgs. 50/2016 (Codice degli Appalti) in merito all'affidamento in house dei servizi richiamati in premessa, dall'altro dare conto degli approfondimenti e delle analisi richieste dal Consiglio Comunale con il punto 3 della Deliberazione 2016/C/00064, in ordine alla sostenibilità economica della società stessa in termini di equilibrio economico finanziario e alla congruità dei relativi corrispettivi.

L'esito positivo di tali adempimenti è condizione per procedere alla approvazione ed alla stipula dei Disciplinari attuativi, redatti ai sensi del nuovo Contratto Generale di servizio del 27/03/2017, che andranno a regolare i servizi elencati in Premessa.

3.2. Condizioni di solidità aziendale di S.A.S.

A partire dal 2017 la Società è stata interessata da notevoli cambiamenti organizzativi, il più rilevante dei quali è stato determinato dalla previsione di avvio da parte del Comune di Firenze dell'appalto di Global Service per la gestione manutenzione stradale, con conseguente cessazione di tali attività da parte della Società

Per effetto di tale previsione, nell'anno 2017 si è concretizzato il passaggio di una componente significativa (28 unità) del personale impiegato nelle attività di manutenzione stradale ad Alia S.p.a., sfruttando le previsioni normative di mobilità interaziendale per le società pubbliche; la Società ha quindi provveduto ad attivare in via transitoria dei contratti di appalto per poter comunque ottemperare ai servizi richiesti dal Comune nel settore stradale, fino alla consegna dell'appalto di Global Service, avvenuta a settembre 2018.

Parallelamente a questo processo si è concretizzato il rinnovo del contratto generale dei servizi con il Comune di Firenze, siglato tra le parti in data 27 marzo 2017, che prevede l'affidamento a SAS dei vari servizi, fra cui quello oggetto della presente Relazione, sino al 5 marzo 2026.

Queste dinamiche hanno portato ad una revisione dell'organigramma societario, effettuata assegnando in modo più efficace le aree di responsabilità e ottenendo un contenimento delle spese di gestione con nuovo modello organizzativo di accorpamento di servizi prima dispersi in azienda ed ottimizzazione delle risorse.

A partire dal 2017 l'andamento economico della Società è stato molto positivo ed i risultati ottenuti sono risultati in linea con i budget programmati.

Tutto ciò si rileva, oltre che dalla Relazione illustrativa al bilancio 2017 della Società, anche delle analisi inerenti la valutazione del rischio aziendale di cui al D.Lgs. 175/2016, riportate nella nota prot. 8519 dell'11/12/2018, che quantificano gli indicatori di crisi aziendali relativi al 2017 ed ai primi 3 trimestri del 2018, come nella seguente Tabella.

Indicatori	Situazione al 31 agosto (giorni 243)	Situazione al 30 settembre 2018 (giorni 273)
Gestione operativa della società (differenza tra valore e costi della produzione)	€ 543.118,00	€ 367.543,00
Le perdite di esercizio cumulate negli ultimi tre esercizi, al netto degli eventuali utili di esercizio del medesimo periodo, hanno eroso il patrimonio netto in una misura superiore al 15% ?	negli esercizi 2014 -2015 - 2016, come si rileva dal bilancio 2016 la società ha ancora perdite da coprire per € 69.972,00, pari a circa il 10% dell'ammontare del Capitale Sociale di € 700.000,00	la società non ha perdite da coprire
La relazione redatta dalla società di revisione, quella del revisore legale o quella del collegio sindacale rappresentino dubbi di continuità aziendale ?	Non presente	Non presente
Indici di durata dei crediti a breve termine	67	88
Indici di durata dei debiti a breve termine	255	172
Rapporto tra oneri finanziari e fatturato	la società non ha finanziamenti in essere	la società non ha finanziamenti in essere

Indice di autonomia finanziaria (<i>capitale proprio/totale dei finanziamenti</i>)	la società non ha finanziamenti in essere	la società non ha finanziamenti in essere
Indice di disponibilità (<i>attivo circolante/debiti a breve</i>)	1,51	1,01
Indicatore di tempestività dei pagamenti (art. 33 D.Lgs.33/2013) - pubblicato sul sito nella sezione amministrazione trasparente	5,61	0,45

La Società quindi non ha perdite da coprire, si è riportata in condizioni di equilibrio finanziario, non presenta debiti verso istituti di credito né a breve né a lungo termine ed è in grado di far fronte alle obbligazioni verso i fornitori nei tempi stabiliti.

3.3. Caratteristiche qualitative dell'attuale servizio erogato da S.A.S.

Per quanto attiene il settore della gestione della sosta di superficie, il servizio svolto da SAS fino al momento attuale non ha determinato criticità o disservizi ed ha consentito un progressivo innalzamento del livello di qualità erogata. In particolare si possono evidenziare i seguenti aspetti positivi, desumibili direttamente dalla Carta dei Servizi 2018 della Società (<http://www.serviziallastrada.it/it/carta-dei-servizi>).

Al momento attuale, la SAS si occupa della progettazione degli interventi di allestimento, realizzazione e manutenzione (segnaletica orizzontale e verticale) delle ZCS, nonché della progettazione e della gestione (realizzazione e manutenzione) dei posti disabili generici e personalizzati in tutto il territorio comunale.

Inoltre la SAS si occupa degli adeguamenti, della sistemazione e della manutenzione dei parcometri per il pagamento della sosta in superficie, sia promiscua che a rotazione veloce. La SAS ha installato, inoltre, nei punti strategici della città, parcometri multifunzione per l'erogazione del biglietto Ataf.

Negli ultimi due anni sono stati effettuati investimenti significativi sui parcometri, con il completo adeguamento alle previsioni della Legge di Stabilità 2016 relative ai metodi di pagamento cashless; in particolare sono in corso di introduzione 247 nuovi parcometri dotati di tastiera alfanumerica, da localizzarsi all'interno della ZCS1 per le implementazioni di progetti di smart parking, mentre i rimanenti parcometri presenti sul territorio comunale (720 circa) sono già stati dotati di sistema di lettura delle carte di pagamento.

A partire dal 2016 è stato potenziato il controllo della sosta, con l'introduzione di nuovi ausiliari al traffico, aumentando in tal modo i ricavi e migliorando la situazione generale dei parcheggi su strada.

Fra le attuali funzioni di SAS vi è quella di garantire agli utenti i mezzi di pagamento della sosta di superficie, con le seguenti modalità:

- con carta di credito o bancomat grazie alle nuove dotazioni dei parcometri presenti in città;
- dal proprio smartphone, scaricando una delle applicazioni abilitate; si può scegliere fra quella ufficiale della SAS, Tap & Park, e le altre applicazioni collegate, indicate sul sito web aziendale;

- con l'autoparchimetro, acquistabile presso il Punto SAS Centro e presso gli esercizi commerciali convenzionati (valido solo per il pagamento della sosta negli spazi blu promiscui);
- con i "gratta e sosta" a cancellatura di velo, acquistabili presso il Punto SAS Centro e presso gli esercizi commerciali convenzionati;
- con gli abbonamenti mensili, trimestrali ed annuali (validi esclusivamente negli spazi di sosta promiscua), acquistabili presso il Punto SAS Centro e presso gli esercizi commerciali convenzionati (solo i mensili), o tramite l'applicazione per smartphone.

Negli ultimi anni si è provveduto ad un progressivo incremento dei sistemi di pagamento della sosta di superficie tramite App, aprendo anche ad operatori terzi, con l'obiettivo di agevolare l'utenza ed incrementare i ricavi.

La Società è risultata in grado di far fronte alla notevole mole di richieste per il rilascio dei contrassegni, assicurando lo svolgimento del servizio in tempi adeguati: in particolare, si osservano i seguenti dati:

Indicatori di qualità	Risultato 2016
RILASCIO CONTRASSEGNI AUTO ZTL, ZCS, DISABILI (Punto SAS Centro)	
Postazioni attive in media al giorno	9
Tempo medio di attesa agli sportelli	Circa 6'
Totale autorizzazioni rilasciate	38.881
INFORMAZIONI E RECLAMI	
Totale contatti telefonici URP	21.570
Media attesa	2'10''
Totale contatti e-mail scrivi@serviziallastrada.it	8.286
Media attesa	5gg
Reclami	43
Elogi	4
CONTROLLO DELLA SOSTA DI SUPERFICIE	
Numero ore di controllo	1.120
Numero contravvenzioni erogate	30.750

A fronte dell'elevato numero di contrassegni rilasciati dalla Società si riscontra un tempo medio di attesa allo sportello piuttosto basso (N.B. il dato è comprensivo anche dei contrassegni per il transito nella ZTL ma è comunque indicativo della qualità del servizio erogato dalla Società). Anche per i servizi informativi erogati tramite l'URP si registra un alto numero di richieste ed un tempo medio di attesa per le chiamate telefoniche più che accettabile, come pure per i contatti tramite email viene fornita risposta in tempi medi accettabili. Ne risulta quindi un buon livello di servizio erogato all'utenza, tanto che il numero di reclami, al fronte del volume di attività eseguite, è decisamente esiguo, pari a 43.

Rilevante è anche lo sforzo profuso dalla società nel controllo della sosta (oltre 1000 ore annue di controllo) ed il risultato in termini di contravvenzioni erogate. Tale sforzo è stato ulteriormente incrementato negli ultimi due anni.

Il buon livello qualitativo dei servizi erogati da S.A.S., anche a fronte di quantità decisamente molto elevate, è confermato dalla indagine di soddisfazione dell'utenza effettuata nell'anno 2017 mediante somministrazione agli utenti di un questionario anonimo. In particolare, il servizio di rilascio contrassegni auto ZTL, ZCS, disabili ha riportato i seguenti indici di soddisfazione:

	Ottimo	Buono	Sufficiente	Insufficiente
Tempestività del servizio	77,4%	12,9%	3,2%	6,4%
Cortesia	80,6%	19,3%	-	-
Completezza delle informazioni	74,1%	19,3%	6,4%	-

evidenziando un livello di soddisfazione estremamente elevato da parte dell'utenza servita.

E' importante altresì rilevare che la SAS nel marzo 2017 ha ottenuto il rinnovo della certificazione del Sistema di Gestione della Qualità secondo la norma UNI EN ISO 9001:2008, rilasciato dall'Organismo di certificazione Certiquality S.r.l., sulla base dell'attività di verifica effettuata in tutti i settori aziendali; fra i servizi oggetto della certificazione di qualità, per quel che qui rileva, figurano i seguenti:

- progettazione/manutenzione ZCS,
- rilascio autorizzazioni ZTL e ZCS,
- gestione parcometri.

La Società possiede quindi uno specifico *know how* nella gestione dei servizi oggetto del presente affidamento, che ha consentito la messa a punto di metodologie e procedure operative, confluite nella certificazione di qualità aziendale.

4. NATURA DEI SERVIZI IN ESAME

Preliminarmente occorre analizzare la natura dei servizi in esame, verificando se essi possono essere inquadrati come servizi strumentali all'operato della A.C., o in alternativa costituiscano servizi pubblici locali di rilevanza economica.

A tal fine si prende in esame il servizio principale oggetto di affidamento che riguarda la gestione della sosta a pagamento in sede stradale e la connessa gestione delle zone a sosta controllata (come definite dalla deliberazione 2010/G/00332), considerando che eventuali attività collaterali di gestione dei parcheggi di interscambio e della sosta in aree/immobili di proprietà comunale, costituiscono, anche da punto di vista meramente quantitativo, un servizio di carattere secondario e funzionalmente subordinato a quello principale.

A tal fine preme evidenziare che il Comune di Firenze ha inteso qualificare il servizio di regolamentazione della sosta su strada come servizio strumentale all'Ente, come di seguito meglio specificato.

Con riferimento alle attività inerenti la gestione della sosta svolte da S.A.S. Spa, occorre, infatti, preliminarmente specificare che si tratta di servizi volti alla realizzazione, gestione e controllo delle zone a sosta controllata (ZCS) dislocate unicamente sulla sede stradale e contrassegnate da apposita segnaletica orizzontale (strisce bianche e blu) e non dunque della gestione di pubblici parcheggi di struttura. Conseguentemente, il Comune di Firenze ha qualificato i servizi in questione quali attività strumentali in quanto strettamente connessi a poteri e facoltà, anche di carattere autoritativo, proprie dell'Ente ai sensi dell'articolo 7¹ del Codice della Strada, D.Lgs. 285/1992, relative alla programmazione, al governo ed alla disciplina della mobilità cittadina.

Quanto sopra può essere riscontrato nel provvedimento deliberativo del Consiglio Comunale n. 36 del 9/7/2012, con il quale l'Amministrazione, nell'ambito di una ricognizione e valutazione delle modalità di svolgimento di alcuni importanti servizi strumentali alle proprie funzioni e con l'obiettivo di indirizzare un processo di riorganizzazione gestionale di alcune attività, ha appunto qualificato la società S.A.S. quale soggetto che, operando unicamente per il Comune, *svolge (...) prestazioni di produzione di attività in funzione di compiti e attività dell'Ente di tipo dunque di quelli cosiddetti "strumentali"*. In particolare, con il provvedimento citato sono state adottate modifiche statutarie per una migliore connotazione del carattere della Società quale mezzo, appunto, di autoproduzione dei servizi strumentali all'Amministrazione, e sono stati approvati indirizzi sull'organizzazione e gestione dei servizi affidati a S.A.S. Spa.

Fra questi ultimi, con riferimento alle *"Attività connesse alla regolamentazione della mobilità cittadina (a seguito istituzione di ZTL e aree pedonali) e della sosta a pagamento in sede stradale (realizzazione, gestione e manutenzione ZCS)"*, il Consiglio Comunale ribadisce espressamente il riconoscimento della natura strumentale di tali attività allo svolgimento dei compiti istituzionali dell'Amministrazione per la programmazione il governo e la disciplina della sosta, con espresso riferimento alle disposizioni del citato articolo 7 D.Lgs. 285/92. Ed anzi, per una più precisa riconduzione di tali attività alla natura strumentale, che è stata ritenuta loro propria, con la deliberazione 36/2012 viene dato indirizzo per la riorganizzazione della struttura degli affidamenti in essere.

Le considerazioni circa la natura strumentale dei servizi affidati sono rafforzate anche dalle modalità di determinazione del corrispettivo che si intendono prevedere nell'affidamento, secondo cui le somme rivenienti dalla gestione degli spazi a pagamento verranno interamente riversate al Comune al netto dei costi sostenuti.

Tale modalità di remunerazione risulta determinante al fine della qualificazione delle attività in esame quali servizi strumentali alla luce della sentenza Consiglio di Stato, Sez. V, 9/9/2011 n. 5068, sul criterio distintivo tra concessione di servizi ed attività resa ai Comuni: *"Le concessioni [di servizi], nel quadro del diritto comunitario, si distinguono [dalle attività] non per il titolo provvedimento [...], 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*

¹ Art. 7 comma 1 Dlgs 285/92: Nei centri abitati i comuni possono, con ordinanza del Sindaco: *"f) stabilire, previa deliberazione della Giunta, aree destinate al parcheggio sulle quali la sosta dei veicoli è subordinata al pagamento di una somma da riscuotere mediante dispositivi di controllo di durata della sosta, anche senza custodia del veicolo, fissando le relative condizioni e tariffe .."*

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 allorquando 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]”.

Nel caso in esame la mancanza, da un lato, del rischio per la società e, dall'altro, della possibilità per essa di sfruttare economicamente il servizio per ottenere un utile economico, determinate entrambe dalla particolare modalità di remunerazione prescelta, rafforzano la qualificazione del servizio affidato quale una attività resa al Comune.

Si evidenzia comunque che il recentissimo decreto legislativo 175/2016, concludendo il percorso evolutivo della disciplina dei SPL, da un lato mantiene per entrambe le tipologie di servizi (servizi pubblici locali e servizi strumentali) la possibilità di gestione mediante *in house providing* nelle stesse ipotesi e con le stesse cautele, dall'altro abroga l'art. 13 del decreto 223/06 (Bersani), eliminando il divieto di affidamento al medesimo soggetto societario delle due tipologie di servizi.

A tal proposito si ricorda che la Deliberazione del Consiglio Comunale n. 2018/C/00028 ha modificato lo Statuto di S.A.S. Spa ed ampliato l'oggetto sociale (Articolo 3), che comprende ora la *produzione di servizi di interesse generale nel settore della mobilità e attività connesse quali strade e sosta oltre alla autoproduzione di beni o servizi strumentali al socio ed allo svolgimento di funzioni amministrative e tecniche di competenza dell'Amministrazione.*

Ne consegue che anche qualora i servizi oggetto di affidamento venissero interpretati come servizi pubblici locali a rilevanza economica, questo non farebbe venir meno la possibilità di affidamento degli stessi a S.A.S. Spa, giusta la natura *in house* della Società e fermo restando l'esito positivo delle verifiche sulla efficienza ed economicità dell'affidamento, anche rispetto alle altre modalità possibili, effettuate nel presente documento.

Considerazioni analoghe si possono svolgere per altre attività collaterali rispetto alla gestione della sosta in sede stradale, quantitativamente esigue, previste nel Disciplinare in esame (aree di sosta di via del Romito e Viale XI Agosto, parcheggi per motorini di via del Parione e via dell'Anguillara); anche tali attività infatti sono suscettibili di essere considerate quali servizi strumentali, o in quanto strettamente connesse alla facoltà di cui all'articolo 7 del Codice della Strada di stabilire aree destinate alla sosta a pagamento, o in quanto riguardano la gestione di aree/immobili di proprietà comunale o messi a disposizione da terzi soggetti.

Inoltre tali attività presentano una rilevanza trascurabile rispetto alla gestione della sosta regolamentata in sede stradale, avendo ad oggetto un numero di posti auto/moto dell'ordine dell'1% rispetto a quelli complessivamente presenti in sede stradale. Pertanto è ampiamente ammissibile che tali servizi, anche prescindendo dal loro inquadramento giuridico, vengano inclusi nell'affidamento, avendo natura complementare alla gestione della sosta in sede stradale ed essendo potenzialmente idonei a far conseguire al gestore “*in house*” potenziali economie di scala e a produrre ricadute positive in termini di costi di gestione, di semplicità ed efficienza della azione amministrativa, di omogeneità di metodi e procedure. Infatti S.A.S. Spa, operando già nella gestione della sosta di superficie e delle ZCS, con la gestione della sosta nelle aree sopra citate consentirà di ottenere i seguenti vantaggi:

- semplificazione ed unitarietà della disciplina della sosta;
- fungibilità dei sistemi di pagamento;
- unitarietà del sistema dei controlli;
- unicità di referenza per tutte le ragioni di rapporto utenza/servizio.

Peraltro lo scorporo di tali attività in un diverso affidamento, considerata la loro modestissima incidenza quantitativa, produrrebbe certamente un onere organizzativo e gestionale superiore a quello della soluzione qui prospettata.

5. SCELTA DELLA GESTIONE IN ESCLUSIVA

Di seguito vengono esaminate le motivazioni della scelta di affidare la gestione dei servizi di cui al par. 1. Premessa in esclusiva ad un solo gestore, focalizzando l'attenzione sulla gestione della sosta di superficie, attività che genera il maggior ricavo e i maggiori costi per il gestore.

Considerando il singolo stallo di sosta come unità minima per l'espletamento del servizio e posto che la politica tariffaria viene definita dall'Ente affidante per rispondere ad esigenze socio-economiche e di controllo della mobilità, risulta evidente l'impossibilità di contemporanea gestione dello stesso da parte di diversi attori, a causa della mancanza di differenziazione di un servizio che insiste sullo stesso spazio e alle stesse condizioni. Inoltre anche qualora tale ostacolo venisse superato occorrerebbe provvedere alla installazione di dispositivi che consentissero un pagamento differenziato ai diversi operatori.

Constatata quindi la effettiva impraticabilità di forme di concorrenza "nel mercato" è possibile analizzare lo scenario di possibile 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, controllo e definizione delle politiche tariffarie. In tale scenario l'ente determinerebbe aree con caratteristiche omogenee che verrebbero assegnate in gestione ad operatori diversi.

Tale ipotesi, presenta significativi aspetti critici in merito a:

- 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;
- moltiplicazione dei costi connessi a tutte le attività di gestione del territorio da parte dei concessionari quali, ad esempio, installazione e manutenzione della segnaletica, installazione e manutenzione dei dispositivi per il pagamento, raccolta moneta, rapporti con la clientela ed, in generale, di tutte le attività svolte dal precedente gestore; si verrebbero così a generare situazioni diametralmente opposte a quelle auspiccate dalla normativa (economie di scala e maggiore efficienza gestionale);
- la gestione della sosta da parte di una pluralità di gestori avrebbe un impatto negativo sugli investimenti; infatti, con il mantenimento dell'esclusiva del servizio di sosta su suolo pubblico con affidamento ad un unico gestore, l'entità dei proventi della sosta nel loro complesso potrebbero garantire una politica di investimento a più ampio respiro, nella implementazione e nella gestione di tutti i servizi inerenti alla sosta, anche con soluzioni innovative caratteristiche della *smart city*.

Si deve inoltre osservare che, poiché il Comune mantenendo i diritti di esclusiva sul servizio mantiene anche la titolarità della determinazione delle tariffe, di fatto anche in presenza di più gestori non

esisterebbe un vero e proprio regime di concorrenza, in quanto la scelta dell'utente finale non verrebbe effettuata tanto sulla base della bontà dei servizi resi quanto sulla base della disponibilità (casuale) dell'oggetto del servizio; infatti, in un ambito urbano, l'utente tenderà, in modo verosimile, ad occupare il primo posto disponibile più prossimo alla propria meta, in modo di fatto indipendente dalle condizioni applicate dal gestore, stante anche la uniformità fra i gestori del regime tariffario stabilito dall'Ente affidante.

Per le sopra esposte condizioni si può affermare che l'affidamento in via esclusiva ad un solo gestore del servizio risponda meglio ai requisiti di economicità, efficienza ed efficacia come previsto dalla vigente normativa.

6. CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO ED OBBLIGHI DELL'AFFIDATARIA

La vigente normativa sull'affidamento dei servizi in house stabilisce che le caratteristiche del servizio da rendere e gli obblighi del soggetto affidatario siano dettagliatamente descritti nell'atto di affidamento, in modo tale da garantire da un lato l'erogazione alla collettività di un servizio con predefiniti livelli qualitativi e con caratteristiche di universalità, socialità ed efficienza, dall'altro di evitare sovracompensazioni, garantendo l'economicità del servizio.

Pertanto di seguito verranno descritte in dettaglio le caratteristiche del servizio da erogare e gli obblighi specifici della società affidataria, facendo riferimento ai suddetti obiettivi.

Per quanto attiene alle caratteristiche di universalità e socialità del servizio, pur non trattandosi di un servizio pubblico locale ma di una attività di tipo strumentale, occorre rimarcare che molte obbligazioni contrattuali della società sono finalizzate a garantire che talune opportunità siano messe a disposizione di tutti gli utenti e consumatori finali al livello qualitativo stabilito e ad una tariffa stabilita in misura equa ed accessibile. Attraverso l'attività strumentale resa al Comune sarà quindi possibile garantire il dispiegamento dei servizi inerenti la sosta sull'intero territorio comunale e per tutti i cittadini interessati, garantendo il contenimento delle tariffe, grazie alla economicità del servizio prestato e permettendo il mantenimento ed il miglioramento continuo della qualità erogata.

In particolare si fa riferimento alle attività, meglio descritte di seguito, relative alla conduzione e manutenzione delle strutture e di tutti i sistemi tecnologici connessi al servizio (software e sistemi di esazione, parcometri, ecc), alla vigilanza e controllo sul corretto utilizzo, da parte dell'utenza, delle attrezzature, strutture e delle aree comunali adibite alla sosta oggetto della concessione, alla sicurezza dell'utenza, alla gestione della vendita titoli della sosta a pagamento, alla progettazione e realizzazione della sosta a pagamento in sede stradale e delle zone a sosta controllata comprensiva della segnaletica orizzontale e verticale, alla progettazione dei provvedimenti di adeguamento della segnaletica stradale finalizzati anche alla modifica della sosta, anche a seguito delle richieste di specifiche fasce di utenza (es. sosta riservata per disabili, sosta per carico scarico/merci, ecc), alle attività di controllo della regolarità di sosta nelle aree a pagamento, alle attività di comunicazione ed informazione all'utenza.

Di seguito comunque vengono descritte in dettaglio le caratteristiche del servizio richiesto e gli specifici obblighi della società affidataria.

6.1 Contenuto del Disciplinare a base dell'affidamento

Oggetto del servizio ed aree in concessione

Il presente documento riguarda l'affidamento in concessione a S.A.S. Spa da parte del Comune di Firenze del servizi di:

- a. gestione della sosta regolamentata su strada e del relativo incasso in ZTL e in ZCS come definite dalla deliberazione 2010/G/00332, sul territorio del Comune di Firenze;

L'affidamento dei servizi sopra indicati riguarda sia quelli in essere che quelli che saranno realizzati nel corso di validità del disciplinare. La sosta a pagamento oggetto di affidamento potrà essere custodita o non custodita così come previsto nell'atto istitutivo. Per le ZTL così come per le zone a sosta controllata l'affidamento riguarda tutta la tipologia di sosta in esse compresa (strisce blu, bianche e gialle).

Le aree delle sedi stradali sono concesse al solo fine di consentire l'esercizio del servizio di gestione della sosta su suolo pubblico e della correlata attività di prevenzione ed accertamento delle violazioni del codice della strada.

Il suddetto servizio è comprensivo di tutte le attività legate alla fornitura agli utenti finali del servizio medesimo con oneri a carico del Concessionario, quali:

- gestione della conduzione e della vigilanza nonché manutenzione delle strutture e di tutti i sistemi tecnologici connessi al servizio in concessione, comprese le apparecchiature e le procedure operative (software) del sistema tecnologico di esazione delle tariffe della sosta (parcometri, sensori, etc);
- vigilanza e controllo sul corretto utilizzo, da parte dell'utenza, delle attrezzature, strutture e delle aree comunali adibite alla sosta oggetto della concessione;
- sicurezza dell'utenza;
- gestione della vendita titoli della sosta a pagamento;
- progettazione e realizzazione della sosta regolamentata in sede stradale comprensiva della segnaletica orizzontale e verticale;
- progettazione dell'adeguamento e modifica della segnaletica stradale nelle aree in concessione compresi gli spazi a verde personalizzati;

La sosta regolamentata in sede stradale oggetto di affidamento è regolata da apposito disciplinare a cui si rimanda per eventuali dettagli.

Obblighi concernenti i beni funzionali al servizio

Il Concessionario è tenuto alla custodia, alla vigilanza ed al buon mantenimento dei beni necessari all'effettuazione del servizio. Dovrà assicurare la dotazione di mezzi, impianti, attrezzature adeguati a garantire l'erogazione del servizio nel rispetto della normativa vigente e delle indicazioni eventualmente impartite dal Comune.

Il Concessionario dovrà:

- a) fornire al Comune la strumentazione tecnologica, incluso il software, per consentire l'acquisizione e l'interscambio di tutti i dati ed informazioni relativi ad attività oggetto della presente relazione;

b) fornire la mappatura cartacea e digitale con sistema "GIS" della sosta in sede stradale; a tal fine devono essere utilizzati programmi informatici compatibili con quelli in dotazione del Comune per l'inserimento dei dati a cura del Concessionario nella piattaforma del Comune, in modo da garantire un costante aggiornamento della banca dati geografica del Comune rispetto alla situazione reale.

L'elenco di tutte le attrezzature e degli impianti utilizzati per lo svolgimento del servizio dovrà essere comunicato dal Concessionario al Comune affidante entro 60 giorni dalla stipula del presente disciplinare ed integrato ad ogni cambiamento;

Il Comune mette a disposizione del Concessionario per lo svolgimento del servizio le infrastrutture di proprietà di via del Parione, via Anguillara, l'area di sosta di via del Romito con l'edificio annesso, le strutture edilizie collocate al Parterre (Cubi 5 e 8) e gli edifici di viale XI Agosto e di via Visconti Venosta.

Il Concessionario, su indicazione del Comune, garantirà la disponibilità dell'area di sosta di Viale XI Agosto e di eventuali altre infrastrutture per la sosta di proprietà di terzi, da gestire nell'ambito del presente servizio, i cui costi di disponibilità saranno riconosciuti secondo quanto previsto al successivo par. relativo a "Canone di concessione e modalità di pagamento"..

Manutenzione ordinaria e straordinaria

1. Il Concessionario si impegna a svolgere la pulizia, la manutenzione ordinaria e, previa approvazione dei progetti da parte del Comune, la manutenzione straordinaria delle infrastrutture sopra richiamate, comprese le eventuali aree a verde, messe a disposizione dal Comune. Per la manutenzione straordinaria della struttura di Viale XI Agosto il Concessionario si impegna a svolgere la pulizia e la manutenzione ordinaria, compreso le eventuali aree a verde, mentre per la manutenzione straordinaria si rimanda a quanto previsto dal contratto con il soggetto titolare dell'area

2. Per la sosta regolamentata in sede stradale (ZTL e ZCS) la manutenzione della segnaletica orizzontale e verticale è assunta dal Comune per garantire unità di intervento con quella inerente la circolazione al fine della sicurezza della circolazione stradale e della ottimizzazione degli interventi manutentivi. La manutenzione ordinaria e straordinaria degli strumenti di esazione resta invece a carico del Concessionario. Preliminarmente alla definizione del budget annuale di seguito descritto, il Comune ed il Concessionario definiscono un piano di adeguamento e/o miglioramento degli strumenti di esazione qualora necessario per il raggiungimento degli obiettivi di miglioramento del servizio fissati dalla Amministrazione Comunale.

3. Il Comune ha facoltà di indicare gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria che ritiene necessari nei parcheggi di cui al precedente punto 1;

4. Il Concessionario eseguirà gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria predisponendo appositi progetti (ai quali deve essere applicato l'elenco prezzi della Regione Toscana e in subordine del Comune di Firenze) che dovranno essere approvati dal Comune. Per l'affidamento dei lavori il Concessionario opererà in conformità alle norme nazionali e comunitarie relative ai contratti pubblici;

5. Al Concessionario saranno riconosciuti, ai fini della determinazione del canone concessorio di cui al seguito, i costi sostenuti per l'effettuazione dei lavori di manutenzione, incrementati degli eventuali costi per le attività tecniche ed amministrative necessarie all'espletamento di tali interventi.

6. Il Concessionario per il parcheggio del Romito provvederà ad addebitare quota parte delle spese di gestione (utenze, manutenzione, etc) ai privati titolari dei posti ad uso privato;

7. Il Comune si riserva in ogni momento di effettuare gli opportuni controlli sull'esecuzione di tali opere.

Personale addetto al servizio

1. Il Concessionario è obbligato:

a) ad applicare ad ogni proprio dipendente, impiegato nei servizi le condizioni retributive e normative risultanti da leggi, regolamenti e contratti collettivi di lavoro;

b) ad assicurare la presenza di personale in numero e con qualifiche adeguati a garantire l'erogazione dei servizi di cui trattasi;

c) alle spese di vestiario per il personale che debba indossare una divisa nell'espletamento del servizio di modello approvato dal Comune;

d) a dotare il personale di abbigliamento ed idonee attrezzature antinfortunistiche, rispondenti ai requisiti di sicurezza previsti dalla normativa vigente;

2. Il personale deve essere a perfetta conoscenza dei luoghi e dei compiti ad esso affidati. Durante l'espletamento del servizio deve sempre tenere in modo visibile una targhetta di identificazione leggibile munita di fotografia, dalla quale risulti che il titolare del documento lavori alle dipendenze del Concessionario;

3. Il Concessionario dovrà prevedere specifici interventi formativi e periodico aggiornamento per il personale impiegato nel servizio di cui trattasi. Il Comune si riserva la facoltà di evidenziare fabbisogni formativi in relazione agli obiettivi di miglioramento dei servizi;

4. Il personale del Concessionario deve mantenere in servizio un comportamento corretto nei confronti dell'utenza e uniformarsi alle indicazioni impartite dal Comune, all'osservanza di tutte le disposizioni di legge e di regolamento applicabili in materia e comunque di tutte le disposizioni contenute nel disciplinare;

5. Il Comune si riserva la facoltà di segnalare alla Società il personale assegnato ai servizi oggetto del disciplinare per comportamenti non professionali nei confronti dell'utenza e del personale addetto del Comune, per inettitudine o inidoneità, o in caso di comportamento negligente o fraudolento. Il Concessionario, a seguito della segnalazione del Comune, è obbligato alla puntuale verifica di quanto segnalato per gli eventuali motivati provvedimenti conseguenti;

6. Sono a carico del Concessionario ogni responsabilità e ogni onere conseguente al rispetto della normativa di sicurezza sui luoghi di lavoro, oltre ad ogni onere amministrativo, previdenziale ed assistenziale relativo ai dipendenti;

7. Il Concessionario deve trasmettere al Comune unitamente al budget di cui al seguito, l'elenco del personale impiegato nei servizi di cui trattasi, ordinato per settore di attività; ogni variazione di detto elenco deve essere comunicata al Comune.

Modalità di gestione

1. Nell'espletare il servizio inerente le diverse tipologie di sosta, dovranno essere osservate le prescrizioni contenute negli specifici disciplinari tecnici e le eventuali ulteriori indicazioni scritte del Comune;
2. L'orario di apertura dei parcheggi è determinato dal Comune così come l'orario di validità delle zone a sosta controllata;
3. L'eventuale modifica e le diverse disposizioni in tema di gestione degli spazi di sosta, salvo i casi di giustificata urgenza, saranno attuate dall'affidataria nei tempi e modalità concordate con il Comune;
4. Ogni interruzione del servizio per fatti dipendenti dal Concessionario dovrà essere preventivamente autorizzata dal Comune;
5. Il Concessionario deve vigilare e controllare il corretto funzionamento delle attrezzature dei parcheggi e dei sistemi di controllo, di esazione e di smart parking e, in caso di avvenuto danneggiamento per eventi accidentali o atti vandalici, deve procedere, salvo i casi di oggettiva impossibilità, al recupero della loro funzionalità entro 48 ore;
6. Il Concessionario provvederà per tutta la durata del contratto alla fornitura e manutenzione ordinaria e straordinaria di tutte le attrezzature di esazione (che dovranno consentire il pagamento con carte contactless) e controllo della sosta, compresa la loro implementazione o sostituzione qualora ciò si rendesse necessario per vetustà od obsolescenza di quelle esistenti con particolare riferimento a quanto indicato nella legge 28/12/2015 n.208 (legge di Stabilità 2016). Il Concessionario dovrà prevedere e realizzare sistemi cashless di varia tipologia per il pagamento da parte degli utenti e operare per garantire il massimo utilizzo possibile di tali sistemi. Per i pagamenti con APP (applicazioni sviluppate per smartphone) il Concessionario oltre a prevedere il pagamento con la propria applicazione (senza costi di servizio per l'utenza) dovrà consentire di effettuare il servizio agli altri operatori di mercato in possesso delle specifiche tecniche (con eventuali costi di servizio in questo caso a carico dell'utenza);

I parcometri devono essere omologati e avere una adeguata protezione da eventuali tentativi di furto. I parcometri devono essere collocati in modo da non creare pericolo per la privata e pubblica incolumità sollevando il Comune da ogni responsabilità. La società deve curarne la pulizia provvedendo alla cancellazione di eventuali scritte. I nuovi parcometri installati, anche a seguito dei piani di adeguamento/sostituzione concordati con il Comune, devono essere dotati di tastiera alfa numerica per rendere possibili le applicazioni di smart parking;

Entro sessanta giorni dalla stipula del disciplinare il Concessionario deve presentare un elaborato in cui per ogni parcometro deve essere indicato il numero di matricola, l'ubicazione e la tipologia di sosta di cui è a servizio. Il tutto diviso per ZCS.

Il personale addetto del Concessionario in occasione dei prelievi deve verificare il corretto funzionamento dei parcometri. La segnalazione di guasto da parte del personale che effettua i prelievi deve essere registrata in apposito programma in modo che siano tracciabili le fasi di riparazione e i tempi di ripristino. Detto programma deve essere consultabile da parte del personale del Comune. I controlli sul funzionamento dei parcometri effettuato in occasione dei prelievi deve essere riportato nel programma.

7. Il Concessionario assume a proprio carico, secondo gli indirizzi e nei tempi concordati con il Comune, la progettazione e realizzazione, dei parcheggi non custoditi, custoditi e della sosta regolamentata (ZTL-ZCS);

8. Le planimetrie in formato elettronico dei parcheggi e delle zone regolamentate, devono essere realizzate dal Concessionario con sistema GIS (e anche in formato CAD), devono essere tenute costantemente aggiornate; inoltre deve essere garantita da parte del Concessionario la trasmissione in tempo reale di ogni modifica effettuata sul database dei dati geografici del Comune di Firenze e la collaborazione con il servizio SIT del Comune per la pubblicazione dei dati in rete civica. Il Comune per dette planimetrie può chiedere che si operi direttamente sulla propria piattaforma;
9. Per le zone a sosta regolamentata di nuova istituzione è a carico del Concessionario la progettazione e realizzazione tutta la segnaletica verticale e orizzontale inerente la disciplina della sosta, compresi gli spazi invalidi sia generici sia personalizzati, le rastrelliere per biciclette e le altre tipologie di sosta. Per dette zone l'affidataria assume anche la progettazione e realizzazione degli attraversamenti pedonali. Nella progettazione delle zone a sosta regolamentata rientrano anche le postazioni dei cassonetti per la raccolta dei rifiuti, conformemente alle indicazioni e agli accordi assunti con il gestore del servizio, nonché le modifiche che si renderanno necessarie su richiesta del gestore stesso. Pertanto competono al Concessionario il nulla osta, i sopralluoghi e le verifiche necessarie per la collocazione e gli spostamenti dei cassonetti nel territorio comunale;
10. Per i parcheggi sia custoditi che non custoditi di nuova istituzione è a carico del Concessionario la progettazione e realizzazione di tutta la segnaletica orizzontale e verticale, delle attrezzature meccaniche e di quant'altro necessari per il loro funzionamento;
11. Tutta la segnaletica orizzontale e verticale deve essere conforme al Codice della Strada;
12. La realizzazione di quanto sopra è effettuata secondo appositi progetti redatti dal Concessionario nel rispetto della normativa sui lavori pubblici. I progetti redatti dal Concessionario (ai quali deve essere applicato l'elenco prezzi della Regione Toscana e in subordine del Comune di Firenze) sono approvati dal Comune. Per l'affidamento dei lavori il Concessionario deve espletare apposita gara d'appalto o comunque operare secondo quanto previsto dalla vigente normativa sui contratti pubblici;
13. Rientra nei compiti del Concessionario la verifica tecnica delle modifiche conseguenti a segnalazioni o richieste da parte del Comune inerenti il servizio di cui trattasi come pure la predisposizione dei provvedimenti sia di divieto di sosta per l'esecuzione dei lavori nelle aree o parcheggi in affidamento, sia dei provvedimenti istitutivi della regolamentazione della sosta e/o delle connesse modifiche alla circolazione, da inserire nel programma utilizzato dal Comune e successivo invio ai competenti uffici del Comune stesso per la firma digitale del responsabile. Nei compiti del Concessionario rientra anche quanto necessario, compreso gli elaborati tecnici, per l'approvazione da parte del Comune dei provvedimenti di disciplina della sosta e/o delle connesse modifiche alla circolazione sia dei parcheggi, sia delle zone a sosta controllata oggetto di affidamento e sua archiviazione;
14. Per i lavori di cui sopra la direzione dei lavori deve essere svolta dal personale tecnico abilitato del Concessionario;
15. Compete al Concessionario anche la certificazione, a richiesta dell'utenza, della disciplina della sosta e/o della circolazione delle zone a sosta controllata e dei parcheggi oggetto del disciplinare;
16. Il Concessionario per i parcheggi moto di via del Parione e via dell'Anguillara e per il parcheggio di viale XI Agosto deve adottare un regolamento che disciplina l'uso del parcheggio da parte dell'utenza. Il regolamento deve essere esposto in maniera ben visibile all'accesso del parcheggio.

17. Il Concessionario dovrà valutare possibili mezzi per migliorare la fruibilità della sosta oggetto di affidamento, anche applicando tecniche di *smart parking*, ovvero sia utilizzando sistemi che permettano di rilevare l'occupazione degli stalli di superficie tramite opportuna tecnologia (telecamere o sensoristica a terra) o anche tramite sistemi statistici collegati ai dati forniti dai parcometri o dalle App. Tali sistemi dovranno permettere di rendere disponibili i dati di occupazione dei parcheggi all'utenza, tramite App e segnaletica variabile urbana, cosicché sia indirizzata verso gli stalli effettivamente disponibili, riducendo i tempi di ricerca e quindi la congestione e l'inquinamento. Tali sistemi dovranno tener conto della dislocazione dei parcheggi di struttura, integrandosi con gli stessi, sia dal punto di vista della localizzazione sia per i dati informativi.

Dovranno altresì essere implementati, in accordo con il Comune, sistemi di *smart parking* che favoriscano un controllo più agevole ed eventualmente meccanizzato della regolarità della sosta, quali i parcometri con tastiera alfanumerica per l'inserimento della targa dei veicoli, la distribuzione ai residenti di contrassegni per la sosta dotati di sistemi elettronici di riconoscimento (es. sistemi RFID) e quanto altro reso disponibile dalla evoluzione tecnologia in materia.

Il Concessionario assume l'impegno alla progettazione e realizzazione dei sistemi di *smart parking* secondo piani di sviluppo concordati con il Comune. I piani di investimento necessari per la progressiva realizzazione dei sistemi di *smart parking* saranno concordati con il Comune in sede di predisposizione del budget di cui al seguito.

18. Il Concessionario dovrà dotarsi di un ufficio tecnico per la gestione della sosta regolamentata su strada con numero di persone e qualifiche adeguati a garantire l'erogazione dei servizi di cui trattasi. Le persone addette sono individuate nei documenti di cui al seguito. Il personale addetto all'ufficio dovrà avere le abilitazioni necessarie per svolgere le funzioni tecniche richieste. Il Comune potrà richiedere che il personale addetto all'ufficio in parola svolga anche la funzione di direzione dei lavori per la manutenzione e/o modifica della segnaletica svolta da imprese per conto del Comune nelle zone oggetto del presente affidamento e di verifica e contabilizzazione dei lavori svolti.

All'ufficio competono, oltre alle attività indicate ai punti precedenti, le verifiche sulle segnalazioni riguardanti modifiche all'assetto della sosta provenienti dai cittadini o dal Comune e quelle inerenti l'istituzione e la modifica degli spazi invalidi personalizzati. Tutte le segnalazioni dovranno essere puntualmente registrate in apposito programma e processate entro il termine di 30 giorni, quelle urgenti entro 10 giorni.

Gli spazi invalidi personalizzati dovranno essere processati entro 20 giorni dalla comunicazione della ASL con verifiche e sopralluoghi con gli assegnatari degli spazi per individuare la loro collocazione, I casi di urgenza dovranno essere processati entro 10 giorni, Entro i termini suddetti dovrà essere trasmesso l'ordine alla ditta che dovrà realizzare detti spazi personalizzati.

Il programma dove sono registrate le segnalazioni dovrà essere consultabile da parte del personale del Comune per il riscontro della fase di verifica di ogni segnalazione. L'esito della verifica con le soluzioni dovrà essere sottoposta all'apposito ufficio comunale per la decisione da adottare da trasmettere poi con ordinativo alle ditte incaricate all'esecuzione dei lavori.

Informazioni all'utenza

1. Il Concessionario deve adottare modalità di informazione all'utenza atte a garantire la capillare ed efficace informazione su tutte le caratteristiche dei servizi offerti e relativi orari, con particolare riferimento alle informazioni presso le strutture di parcheggio, degli stalli disponibili, degli orari di apertura, delle integrazioni con le altre modalità di mobilità, al fine di garantire la massima accessibilità e utilizzazione. Il Concessionario deve attivare un contact center con linee telefoniche, fax, posta elettronica e sito web per le informazioni all'utenza. Il sito web deve essere tenuto costantemente aggiornato. Le linee telefoniche devono essere ricondotte ad un centralino automatico con messaggio vocale anche in lingua inglese che metta in attesa gli utenti quando gli operatori sono impegnati e dia informazioni sull'orario di apertura degli uffici. L'orario di apertura del contact center è dalle 8,00 alle 17,30 dal lunedì al venerdì (chiuso sabato e festivi) eventuali modifiche sono stabilite dal Comune. In occasione dell'attivazione o modifica della disciplina della sosta nelle zone affidate deve essere predisposta un'adeguata campagna informativa all'utenza interessata nei limiti delle somme previste nel budget di seguito previsto;

2. Il Concessionario deve osservare quanto stabilito dal disciplinare tecnico delle zone a sosta controllata provvedendo al rilascio dei contrassegni in esso previsti. A tal fine provvede ad organizzare un ufficio al pubblico ubicato nel cubo 8 al Parterre, con mezzi, attrezzature, personale e quant'altro necessario. Gli sportelli al pubblico dovranno essere dimensionati in modo da avere tempi di attesa per l'utenza non superiore a 30 minuti (determinato su dato storico) con priorità di accesso per gli invalidi. L'orario di apertura al pubblico dell'ufficio è dalle ore 8 alle ore 17 dal lunedì al venerdì e dalle ore 8 alle ore 13,30 il sabato con chiusura nei festivi. Ogni modifica all'orario di apertura deve essere approvata dal Comune. La tariffa per il rilascio di detti contrassegni è stabilita dal Comune ed è di spettanza del Concessionario;

3. L'affidataria deve trasmettere semestralmente una relazione sull'attività svolta per il rilascio dei contrassegni e sull'informazione all'utenza. In particolare deve essere indicato il numero di contatti avuti anche telefonici, coi tempi sia di attesa sia di risposta, il numero dei contrassegni rilasciati con indicazione delle fasce orarie di rilascio e i relativi tempi di attesa e ogni altra informazione utile alla valutazione, da parte del Comune, dell'attività svolta;

4. E' a carico del Concessionario anche l'iter procedurale con le verifiche tecniche per la realizzazione, revoca e spostamento anche temporaneo per cantieri o eventi degli spazi invalidi personalizzati in tutto il territorio comunale conformemente a quanto previsto dalla disciplina comunale.

Parcheggi straordinari

1.- I parcheggi straordinari sono parcheggi a pagamento istituiti temporaneamente in occasione di manifestazioni o altri eventi momentanei;

2.- Il Concessionario assume a proprio carico, secondo gli indirizzi e nei tempi dettati dal Comune, la progettazione, realizzazione e gestione dei parcheggi straordinari a pagamento, le cui tariffe, anche forfettarie e le modalità d'esecuzione sono determinate nel provvedimento dirigenziale d'istituzione. Detto provvedimento può prevedere, secondo l'esigenza del servizio, la realizzazione sia di parcheggi straordinari custoditi che di parcheggi straordinari non custoditi;

3.- Nel caso in cui i parcheggi straordinari riguardino esigenze relative ad eventi e/o iniziative di soggetti privati, il Concessionario, qualora sulla base di un documento economico-finanziario evidenzi che gli incassi

previsti non coprono i costi, può chiedere al Comune che il soggetto interessato al rilascio dell'autorizzazione e/o concessione corrisponda il restante costo del servizio alla società;

4. Il Concessionario per ogni parcheggio straordinario deve trasmettere il rendiconto con i ricavi e i costi sostenuti entro 10 giorni dal termine della sua validità;

5. Per tali parcheggi ove non siano possibili sistemi di esazione automatica, il Concessionario provvederà alla riscossione delle somme dovute con proprio personale che rilascerà all'utenza apposito ticket che deve contenere, unitamente alla matrice che rimane al personale, numerazione progressiva, anno, mese, giorno, ora di inizio e fine sosta (per quest'ultimi quando non è prevista la somma forfettaria) e l'importo dovuto. Le matrici delle ricevute devono essere conservate da parte della società ed esibite ad ogni richiesta anche da parte del personale addetto del Comune;

6. Tutti i ricavi e i costi dei parcheggi in esame confluiranno nel budget di seguito descritto.

Revoca o modifica della sosta regolamentata

1.- Per motivi di pubblico interesse ovvero per mutata volontà del Comune, la sosta regolamentata di cui alla presente relazione può essere modificata, passati ad altra tipologia o revocati in qualsiasi momento senza che il Concessionario possa far valere a qualsivoglia titolo alcuna pretesa;

2. In qualsiasi momento, per esigenze di interesse cittadino o per lavori stradali, il Comune può disporre temporaneamente, a proprio favore o a favore di altri Enti o persone, delle zone e dei parcheggi oggetto del presente atto, senza che l'affidataria possa rivendicare alcunché.

Tariffe

1.- Le tariffe delle diverse tipologie di sosta e quelle per il rilascio dei contrassegni previsti dal disciplinare tecnico delle zone a sosta controllata, sono stabilite dal Comune e ad esse il Concessionario è obbligato ad attenersi;

2.- Spettano al Concessionario gli introiti da tariffa dei servizi di cui al presente disciplinare;

3. Il Concessionario su richiesta del Comune dovrà prevedere l'integrazione dei sistemi di pagamento della sosta con quelli relativi al trasporto pubblico;

4.- Quanto derivante dall'attività di recupero crediti per evasione tariffaria e mancati pagamenti della sosta spettano al Concessionario e i relativi importi saranno imputati nei documenti di rendicontazione.

Destinazione all'uso pubblico

Il Concessionario destinerà all'uso pubblico gli spazi di sosta e i parcheggi secondo le modalità di cui al disciplinare allegato e ai disciplinari tecnici.

Per uso pubblico si intende la permanente possibilità di utilizzazione degli spazi di sosta da parte di chiunque ne faccia richiesta. Pertanto i posti auto di uso pubblico saranno usufruibili, nei limiti della capienza, da tutti gli utenti che accetteranno di corrispondere le tariffe previste e le modalità disposte nei disciplinari tecnici approvati dal Comune.

Controllo e vigilanza

1. Nell'espletamento del servizio di sosta a pagamento si prevede di conferire, al personale dipendente del Concessionario, le funzioni di prevenzione ed accertamento delle violazioni in materia di sosta ai sensi dell'art.17, comma 132 della Legge n.127/1997. Pertanto, nelle zone a sosta controllata e nei parcheggi affidati con il presente contratto, personale della società dovrà svolgere le funzioni suddette. Le parti concordano che l'attività è funzionale allo sviluppo di una gestione della sosta a pagamento che garantisca un progressivo contenimento dell'evasione tariffaria;

1. Il Concessionario dovrà espletare i servizi di:

- rilevazione e monitoraggio dell'occupazione e rotazione dei posti auto;
- vigilanza e controllo dell'uso corretto da parte dell'utenza delle attrezzature e degli impianti su tutte le aree di sosta gestite, nonché del rispetto della disciplina della sosta;
- prevenzione ed accertamento delle violazioni in materia di sosta dei veicoli, nelle zone oggetto del servizio, ai sensi della vigente normativa. I suindicati servizi dovranno essere svolti in conformità alle direttive che verranno impartite dal Comune ed in coordinamento con la Polizia Locale, nel rispetto delle leggi vigenti in materia. Il concessionario provvederà ad esercitare tutti i servizi suindicati con proprio personale, la cui assunzione ed oneri sono a suo esclusivo carico, ed il cui elenco nominativo dovrà essere comunicato al Comune.

Il personale addetto alle funzioni di prevenzione ed accertamento delle violazioni in materia di sosta dei veicoli - "controllori della sosta" - deve essere in possesso dei requisiti di idoneità e formazione professionale stabiliti dalla normativa vigente e sarà nominato con apposito provvedimento del Sindaco, ai sensi dell'art. 17, commi 132 e 133, della L. n. 127/1997, previa valutazione dell'idoneità alle funzioni.

Le violazioni alla disciplina della sosta dovranno essere rilevate attraverso la compilazione di apposita modulistica, attestante l'accertata violazione da parte dell'utente. Il concessionario provvederà a trasmettere l'infrazione al Comando di Polizia Locale anche tramite la generazione e la trasmissione giornaliera di un flusso informatico per il caricamento nell'applicativo gestionale della Polizia Locale, secondo un formato che sarà indicato dalla stessa. E' esclusa la riscossione di sanzioni amministrative da parte del personale del concessionario. Si precisa che la gestione del contenzioso derivante dall'accertamento delle violazioni in materia di sosta è di competenza esclusiva del Comando di Polizia Locale. Il concessionario dovrà assistere il Comune con la massima diligenza in caso di contestazione delle sanzioni e nel caso di successivo contenzioso quando e appena il Comune ne faccia richiesta.

I "Controllori della sosta" dovranno sempre comportarsi con correttezza, senso di responsabilità e tenere, in ogni caso, un atteggiamento consono all'incarico di pubblico servizio cui sono preposti. In ogni caso il personale suddetto dovrà essere cortese e rispettoso verso gli utenti, ai quali dovrà fornire ogni informazione richiesta che si riferisca alla sosta nelle aree oggetto di controllo. L'esigenza di immediata riconoscibilità, per l'utenza, degli accertatori delle violazioni relative alla sosta rende necessario che questi siano dotati di una tessera di riconoscimento, rilasciata dal concessionario, che deve essere portata in maniera ben visibile durante il servizio e di uno specifico abbigliamento distintivo, da concordare con il Comando Polizia Locale

2. Il Concessionario si impegna a fornire al personale con funzioni di controllo della sosta adeguata formazione e deve verificare e controllare il corretto operare del personale, la corretta compilazione dei verbali di accertamento al fine di evitare controversie con il Comune o danni allo stesso;

3. In ogni caso, soltanto il personale munito di specifica abilitazione rilasciata dal Comune potrà svolgere le funzioni di cui all'art. 17 punto 132 della L. 127/97;

4. I proventi derivanti dalle sanzioni inerenti il Codice della Strada accertate dai dipendenti del Concessionario sono di spettanza del Comune. I verbali redatti dagli ausiliari devono essere tempestivamente trasmessi ai competenti uffici del Comune e comunque non oltre 72 ore;

5. E' a carico del Concessionario qualsiasi costo sostenuto per l'espletamento del servizio di prevenzione, controllo e accertamento delle violazioni al codice della strada di cui al presente contratto; i verbali di accertamento delle violazioni vengono forniti al Concessionario dal Comune di FI.

6. Il Concessionario per l'attività in parola assicura il livello di servizio concordato con il Comune in modo che sia garantito un adeguato controllo della sosta negli spazi in concessione e deve adempiere agli indirizzi e indicazioni impartite in forma scritta dal Comune. Il numero del personale impiegato è individuato nei documenti di budget e rendicontazione;

7. Il Concessionario ogni mese deve presentare al Comune una dettagliata relazione sul servizio svolto, sui controlli effettuati e sulle violazioni rilevate da ogni dipendente abilitato, da cui sia possibile valutare i livelli di servizio raggiunti.

Semestralmente il Concessionario dovrà presentare una puntuale rendicontazione in merito alle richieste di annullamento in autotutela, ai verbali non correttamente compilati e al numero complessivo dei verbali redatti il tutto suddiviso per controllore.

Nel caso in cui il rapporto tra verbali non correttamente compilati o di cui sia richiesto l'annullamento e il numero complessivo redatto sia superiore al 5% per singolo controllore obbliga il Concessionario è obbligato ad adottare provvedimenti nei confronti del dipendente, Ove tale percentuale si riferisca al numero complessivo dei verbali redatti da tutti i controllori impiegati nel servizio comporterà l'applicazione di una penale a carico al Concessionario.

8. Tutti i costi dell'attività sono inseriti nei documenti di budget e rendicontazione.

Per ogni altra specifica relativa ai servizi oggetto di affidamento si rimanda al Disciplinare allegato alla presente Relazione.

7. VERIFICHE SULLA SUSSISTENZA DEI REQUISITI SOGGETTIVI PER L'AFFIDAMENTO IN HOUSE

Come già visto, nell'ambito dei modelli di gestione dei "servizi pubblici locali" e dei "servizi strumentali", l'istituto dell'affidamento diretto *in house providing* è ammissibile solo nel rispetto rigoroso di alcune condizioni che sono state individuate prima dalla giurisprudenza comunitaria e recepite poi anche dalla normativa nazionale.

A livello comunitario, i requisiti propri dell'affidamento diretto di un servizio pubblico locale ad una società pubblica sono quelli individuati dalla storica sentenza Corte di Giustizia UE 18.11.1999, C-107/98, c.d. Teckal (capitale totalmente pubblico, esercizio del controllo analogo sulla società da parte degli enti soci come avviene su un proprio ufficio, parte prevalente dell'attività svolta in affidamento dei diretto ed in relazione al territorio del Comune socio).

A livello nazionale tali criteri sono recepiti nell'art. 5 comma 1 del D. Lgs. 50/2016 che detta i requisiti soggettivi che devono essere posseduti dalla società affidataria:

a) l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;

b) oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi;

c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Il comma 2 dell'art 5 del D. Lgs. 50/2016 individua i requisiti del controllo analogo:

Un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi ai sensi del comma 1, lettera a), qualora essa eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore.

I requisiti del controllo analogo per un soggetto interamente pubblico *in house* a partecipazione diretta di un solo Comune è certamente di più agevole impostazione e dimostrazione di quanto non avvenga per i soggetti *in house* a partecipazione multi-ente (dove ciascun ente deve esercitare il controllo analogo congiuntamente con gli altri soci).

Di seguito vengono riassunti i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la sussistenza del "controllo analogo", facendo riferimento ai principali pronunciamenti in materia della Corte di Giustizia Europea.

Requisito	Riferimenti	Note illustrative
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.

	Corte Giustizia C, Sez. III, sentenza 10 settembre 2009, Causa C-573/07 (punti 50 e 51)	<p>Se il capitale di una società è interamente detenuto dall'amministrazione aggiudicatrice, da sola o con altre autorità pubbliche, al momento in cui l'appalto in oggetto è assegnato a tale società, l'apertura del capitale di quest'ultima ad investitori privati può essere presa in considerazione solo se in quel momento esiste una prospettiva concreta e a breve termine di una siffatta apertura.</p> <p>In una situazione (...) in cui il capitale della società aggiudicataria è interamente pubblico e in cui non vi è alcun indizio concreto di una futura apertura del capitale di tale società ad investitori privati, la mera possibilità per i privati di partecipare al capitale di detta società non è sufficiente per concludere che la condizione relativa al controllo dell'autorità pubblica non è soddisfatta.</p>
Titolarità pubblica integrale del capitale sociale – suddivisione del capitale tra più soci pubblici (pubbliche amministrazioni).	<p>Corte di Giustizia CE, Sez. I, sent. 11 maggio 2006, causa C-340/04 (punto 37)</p> <p>Corte di Giustizia CE, Sez. II, sent. 19 aprile 2007, causa C-295/05 (punto 57)</p>	<p>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.</p>
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 2008, causa C-324/07 (punti 50 e 54)	<p>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.</p> <p>Qualora un'autorità pubblica si associ ad una società intercomunale i cui soci sono tutti autorità pubbliche, al fine 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>
	Corte Giustizia Sez. III, sentenza 10 settembre 2009, Causa C-573/07 (punto 63)	<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>

	Corte di Giustizia UE, Sez. III, sent. 29 novembre 2012, cause C-182/11 e C-183/11 (punto 33)	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 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 2008, 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 2009, 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 fundamentalmente 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 2009, 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 statutari 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 2008, 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.)	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 sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti» (sentenza 13 ottobre 2005, in causa C-458/03, Parking Brixen). 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.
Funzione del controllo analogo	Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 13 ottobre 2005, Causa C- 458/03 (punto 65)	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.

Nel caso della società a partecipazione totale da parte di un solo ente, come per il caso in esame di S.A.S. spa, il sussistere dei requisiti di cui sopra è agevolmente dimostrabile a partire dall'osservazione dello statuto della società.

L'espressione del controllo analogo esercitato dall'Ente sulla società affidataria si rileva quindi a partire dalle previsioni statutarie evidenziate a seguire, nonché dai contenuti del nuovo Contratto Generale di servizio stipulato in data 27/03/2017 e dei Disciplinari attuativi dei servizi redatti ai sensi del contratto stesso. A tali principi si associa inoltre una costante attività di programmazione e verifica da parte della Direzione comunale competente.

In particolare dallo Statuto della società, approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 2018/C/00028 del 18/06/2018 si riporta quanto segue:

Art. 1 – Denominazione

E' costituita una società per azioni a totale partecipazione pubblica con unico socio il Comune di Firenze con la seguente denominazione: "Servizi alla Strada S.p.A."

Art. 3 – Oggetto sociale

(...) La Società non può svolgere, nè in affidamento diretto nè con gara, prestazioni a favore di soggetti privati e pubblici non soci e non può partecipare ad altre società od enti.

La Società opera nell'ambito dell'art. 16 D.Lgs. 175/2016 e pertanto può svolgere attività anche nei confronti di soggetti non soci, a condizione che:

a) l'ottanta per cento del proprio fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dai propri enti pubblici soci;

b) la produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale.

Art. 4 – Capitale sociale – Azioni

(...) In caso di delibera di aumento di capitale sociale ovvero di emissione di obbligazioni convertibili in azioni spetta al Comune di Firenze il diritto di opzione.

Art. 5 – Rapporti tra Società e Comune di Firenze

(...) L'affidamento di attività e servizi rientranti nell'art. 3 del presente statuto è regolato dal contratto generale e/o da singoli disciplinari di servizio o altri atti intercorrenti fra la Società e le strutture e gli uffici dell'Amministrazione comunale. Tali atti devono altresì prevedere forme e strumenti adeguati di indirizzo e controllo sulle attività della Società.

La Società e l'Amministrazione comunale definiscono modi e forme di coordinamento della programmazione e del piano economico annuale dei servizi in affidamento.

La Società è tenuta altresì a seguire gli indirizzi ed è sottoposta alle ulteriori forme di controllo analogo e altri previsti dalla legge secondo quanto previsto dai regolamenti e altri atti comunali in attuazione dell'articolo 147 quater del D Lgs. 267/2000 (TUEL).

Art. 9 – Organo di Amministrazione

(...) L'amministratore unico o i membri del Consiglio di amministrazione sono nominati dal Comune di Firenze ai sensi dell'articolo 2449 Codice Civile.

Art. 10 – Presidente del Consiglio di Amministrazione

In caso di nomina di un Consiglio di Amministrazione, l'Assemblea degli azionisti provvede all'elezione del Presidente ed eventualmente di un Vice Presidente.

Art. 11 – Rappresentanza

La firma e la rappresentanza legale della Società, anche in giudizio, spettano all'Amministratore Unico o al Presidente del Consiglio di Amministrazione.

Art. 12 – Collegio sindacale – Revisione legale

Il Collegio Sindacale è composto da tre membri effettivi e due supplenti, di cui un membro effettivo e un supplente appartenenti al genere meno rappresentato, nominati dal Comune di Firenze ai sensi dell'art. 2449 Codice Civile.

Si può quindi affermare che:

- i requisiti di cui alla lettera a) dell' art 5 comma 1 del D. Lgs. 50/2016 (controllo analogo) sono garantiti dalle previsioni dell'art. 5 dello Statuto sociale, nella parte in cui prevede l'inserimento di forme e strumenti adeguati di indirizzo e di controllo sulle attività della Società all'interno del contratto generale e/o dei singoli disciplinari di servizio o altri atti intercorrenti fra la Società e le strutture e gli uffici dell'Amministrazione comunale e dagli artt. 9, 10 e 11 nelle parti in cui attribuiscono al Comune di Firenze il potere di nomina dell'Organo di amministrazione, l'elezione del Presidente ed assegnano la rappresentanza legale della società
- i requisiti di cui alla lettera b) dell' art 5 comma 1 del D. Lgs. 50/2016 (prevalenza dell'attività svolta per il socio) sono garantiti dall'art. 3 dello Statuto sociale;
- i requisiti di cui alla lettera c) dell' art 5 comma 1 del D. Lgs. 50/2016 (assenza di capitali privati) sono garantiti dagli art. 1 e 4 dello Statuto sociale.

Le medesime previsioni statutarie sono certamente soddisfattive anche delle condizioni poste dall'art. 16 del D. Lgs. 175/2016 per le società in house destinatarie di affidamenti diretti dagli enti partecipanti.

A ciò si aggiunga che il conto economico di S.A.S. non evidenzia alcun volume d'affari di entità significativa realizzato al di fuori dell'affidamento diretto delle gestioni comunali e/o fuori dal territorio comunale.

Per quanto attiene gli strumenti di indirizzo e di controllo sulle attività della Società inseriti all'interno del Contratto generale di servizio, utili a confermare la presenza del requisito del controllo analogo, si riportano i contenuti più significativi.

Articolo 7 (Qualità dei servizi)

1. La Società attiva i necessari sistemi di monitoraggio per assicurare un'elevata qualità dei servizi erogati; definisce, in collaborazione con il Comune, gli standards per i singoli servizi e fornisce tutte le informazioni e gli atti necessari per la verifica dei risultati conseguiti.

2. La Società dovrà dotarsi e/o aggiornare apposita Carta dei servizi entro sei mesi dalla sottoscrizione del presente Contratto generale.

Articolo 9 (Obblighi della Società)

(...) 2. La Società, per i servizi e le altre attività affidate, opera esclusivamente sulla base di quanto stabilito dal presente Contratto generale, dai Disciplinari attuativi, dagli eventuali accordi di cui all'articolo 6. Sulla base di tali rapporti, la Società adotterà, entro il 31 ottobre di ogni anno, il programma (Piano Programmatico) per l'anno successivo, nel quale devono essere indicati, per i singoli servizi, gli obiettivi, le eventuali linee di sviluppo, gli investimenti e le previsioni economico-finanziarie (budget). Il Piano Programmatico deve essere portato tempestivamente a conoscenza dell'Amministrazione comunale, che potrà formulare proprie osservazioni e indirizzi.

Articolo 11 (Controlli e monitoraggio)

1. La Società provvede, tramite i propri uffici, a verificare l'andamento nel tempo dei servizi, nel rispetto di quanto stabilito contrattualmente e di quanto indicato nella Carta dei servizi.

2. La Società comunica, al termine di ogni trimestre, alla Direzione e/o Ufficio competente, le informazioni inerenti il servizio svolto, indicandone quantità, qualità e spesa.

3. Le Direzioni e/o Uffici comunali responsabili dei servizi affidati, verificano la regolare esecuzione degli stessi, avuto riguardo agli accordi sottoscritti, ai costi sostenuti ed agli standards di qualità raggiunti.

4. I risultati gestionali generali sono verificati dall'Amministrazione Comunale in relazione agli indirizzi dati, ai programmi previsti, e agli obiettivi raggiunti.

Il Comune dispone quindi di rilevanti prerogative di pianificazione, programmazione, controllo, analisi degli scostamenti, capacità di interventi correttivi ed irrogazione di eventuali sanzioni, a fronte di comprovate inadempienze. Di particolare rilevanza ai fini del controllo analogo è la predisposizione del Piano Programmatico di cui all'Articolo 9, da comunicare alla Amministrazione comunale per la formulazione di osservazioni ed indirizzi.

Alla S.A.S. peraltro spettano specifici obblighi e responsabilità contrattuali, con particolare riferimento alla trasmissione sistematica e periodica di informazioni al Comune relative sia alla programmazione delle attività che ai livelli di qualitativi e quantitativi dei servizi erogati.

Il sistema di controllo da parte del Socio sull'andamento amministrativo, contabile e tecnico della Società, si basa quindi su:

- un controllo preventivo e autorizzatorio di budget economici, patrimoniali e finanziari annuali e dei connessi piani industriali volti alla programmazione dei servizi da erogare, delle risorse umane e strumentali da impiegare ed alla previsione di eventuali operazioni straordinarie o comunque di rilevante impatto sulla gestione futura;

- un controllo di attuazione di quanto programmato, tramite l'analisi di adeguati report e momenti di confronto e verifica, al fine di valutare anche la necessità di interventi correttivi in corso di esercizio;
- un controllo a consuntivo tramite la presentazione di idonea documentazione, con livello di approfondimento maggiore di quanto confluyente nel bilancio consuntivo d'esercizio, in grado di segnalare con attendibilità le performance aziendali rispetto a quanto programmato.

Tali controlli sono esercitati in ottemperanza alle previsioni di legge espressamente dettate in relazione alle società partecipate dagli enti locali: in particolare, l'art. 147-quater del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, come modificato dal decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213, nonché la legge 6 novembre 2012 n. 190.

I meccanismi previsti sia a livello statutario che nel contratto generale di servizio comportano un'influenza determinante dell'Ente sugli obiettivi strategici e sulle decisioni rilevanti, attuato con poteri di direttiva, di nomina e revoca degli amministratori, e con poteri di vigilanza e ispettivi. Il rapporto che ne deriva è equivalente, ai fini degli effetti pratici, ad una relazione di subordinazione gerarchica che si realizza mediante un controllo gestionale e finanziario stringente dell'Ente pubblico sull'Ente societario. Quest'ultimo è soggetto ad un controllo che consente all'autorità pubblica di influenzarne le decisioni, con una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti.

Alla luce di quanto sopra riportato si può senz'altro concludere che S.A.S. Spa opera nel rispetto del modello *in house providing* stabilito dall'ordinamento comunitario ed interno e che pertanto sussistono i requisiti per l'affidamento in house previsti dalla normativa comunitaria e recepiti nella normativa nazionale nell'art. 16 del D. Lgs 175/2016 e nell'art. 5. del D. Lgs. 50/2016.

8. VERIFICHE INERENTI I SERVIZI A RETE

Una ulteriore verifica riguarda la titolarità del Comune di Firenze all'affidamento del servizio in esame, in ordine alle disposizioni relative ai servizi a rete, che ne prevedono l'affidamento su ambiti sovra-comunali (si fa riferimento ai già citati art. 3-bis, c. 1 "Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali" del DL 138/2011, introdotto dall'art. 25, c. 1, del DL 1/2012 convertito in Legge 27/2012, non oggetto della sentenza Corte Costituzionale 199/2012 e pertanto ancora vigente).

Ancorché tali disposizioni si applichino ai servizi pubblici locali e non ai servizi strumentali, quali sono quelli oggetto dell'affidamento, si ritiene comunque utile, a prescindere dalla qualificazione degli stessi, escludere che i servizi oggetto di affidamento possano rientrare nella categoria dei servizi a rete ed essere quindi soggetti alla titolarità di Enti diversi dal Comune di Firenze.

A tal proposito occorre in primo luogo rilevare che ad oggi non vi sono stati da parte della Regione Toscana provvedimenti di definizione degli ambiti o bacini territoriali ottimali ed omogenei per il servizio di gestione della sosta di superficie, la cui riconducibilità alla categoria dei servizi a rete appare illogica, consistendo lo stesso in un servizio di natura prettamente locale, non interessato da interconnessione con altre reti ubicate a livello di area vasta.

Peraltro la titolarità dei Comuni nella istituzione e gestione di aree di sosta a pagamento su suolo pubblico, discende direttamente dai disposti degli artt. 6 e 7 del Codice della Strada (D.Lgs. 285/1992 s.m.i.).

Alla luce di quanto esposto non sembra applicabile al caso in esame l'obbligo di organizzazione in bacini sovra-comunali della gestione del servizio di sosta, con la relativa individuazione di un Ente d'ambito da parte della Regione, ed il Comune di Firenze appare certamente ente competente all'approvazione del presente documento ed all'affidamento dei servizi in esso presi in considerazione, anche prescindendo dalla qualificazione degli stessi quali servizi strumentali.

9. VALUTAZIONE DELLA CONVENIENZA DELLA FORMA DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

Come ampiamente descritto nell'analisi del quadro normativo di riferimento, le opzioni possibili per l'affidamento del servizio di gestione della sosta di superficie nel Comune di Firenze, sono le seguenti:

- gara ad evidenza pubblica in applicazione delle norme inerenti gli appalti o le concessioni di servizi;
- affidamento a società a capitale misto pubblico e privato con procedura di gara per la scelta del socio privato, a cui attribuire specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio (procedura c.d. "a doppio oggetto");
- affidamento diretto a società in house.

Rispetto a tali alternative, si ritiene che la scelta di affidamento secondo il modello dell'in house providing alla Società S.A.S. Spa risulti la più conveniente per l'ente affidante oltre che per la collettività amministrata, in esito alle considerazioni di seguito riportate.

Prima di analizzare nel dettaglio le motivazioni a supporto della scelta di affidamento in house dei servizi occorre precisare che, a differenza delle Aziende private, le Aziende pubbliche non devono tendere esclusivamente alla massimizzazione del profitto ma, tenuto comunque conto della centralità dell'equilibrio economico e dell'efficiente utilizzo delle risorse pubbliche, devono raggiungere una pluralità di scopi, tra i quali rientra anche la massimizzazione dell'utilità per i cittadini-utenti ed il soddisfacimento dei bisogni della collettività.

Per le Aziende pubbliche pertanto il concetto di economicità è legato non, ma anche al prevalere dell'utilità sociale, che deriva dal soddisfacimento dei bisogni della collettività, rispetto al sacrificio connesso al sostenimento dei relativi costi.

Di conseguenza, oltre all'analisi degli aspetti meramente contabili dell'affidamento in house rispetto a quello sul mercato, andranno tenute presenti altre dimensioni dell'analisi, che concorrono ad aumentare l'utilità sociale del servizio, attraverso un più efficace modalità di soddisfacimento dei bisogni collettivi ai quali l'affidamento intende rispondere.

9.1 Motivazioni che concorrono a massimizzare la convenienza dell'affidamento in house

1. Ricorso allo jus variandi

Il modello di regolamentazione della sosta a pagamento su suolo pubblico adottato dalla Amministrazione Comunale è strettamente vincolato all'evolvere delle politiche di mobilità cittadina, nel contesto delle scelte operate negli appositi strumenti pianificatori (Regolamento Urbanistico, Piano Urbano della Mobilità

Sostenibile, Piano Urbano del Traffico, oggetto peraltro di periodici aggiornamenti), richiedendo perciò quando necessario, il ricorso allo *jus variandi*.

Pertanto l'Amministrazione Comunale ha necessità di riservarsi la facoltà di ritornare sulle proprie scelte in materia di mobilità e di sosta ed effettuare altre, *melius re perpensa*, anche in assenza di mutamenti della situazione oggettiva. La modifica delle scelte può essere inoltre indotta dalle mutate esigenze della cittadinanza, dalla dinamica evolutiva o involutiva della situazione economica generale, da una diversa visione delle politiche di gestione della mobilità privata. Queste complesse dinamiche possono dare luogo a molteplici variazioni che hanno effetto sulle attività dell'affidatario e sulla economicità del servizio; ne sono esempi l'ampliamento o la riduzione delle zone a sosta controllata, l'introduzione di categorie di sosta agevolata, l'incremento di posti riservati a categorie speciali di utenti quali i disabili, le modifiche tariffarie, l'introduzione di abbonamenti integrati con i servizi di trasporto pubblico, ecc.

Tale facoltà di variazione delle scelte deve avere caratteristiche di unilateralità, deve cioè essere attribuita all'Amministrazione quale solo soggetto attivo, ed essere esercitata nei confronti di un soggetto passivo nei limiti delle tutele che la legge riconosce a quest'ultimo. E' evidente che l'esercizio di una siffatta facoltà da parte della Amministrazione Comunale risulta facilmente percorribile, senza dare luogo a complessi contraddittori o a contenziosi, solo nel caso in cui fra i due soggetti coinvolti esista un rapporto di subordinazione gerarchica tipico dell'*in house*.

L'affidamento *in house* risponde quindi in primo luogo ad una necessità di tipo organizzativo, configurandosi come rapporto interorganico, ancillare alla programmazione comunale, e non già come rapporto contrattuale intersoggettivo.

2. Flessibilità rispetto alla partecipazione degli *stakeholders*

Sempre sotto il profilo organizzativo legato al modello di regolamentazione adottato si evidenzia come il modello delle Zone a Sosta Controllata, per la sua estensione e complessità, coinvolge in modo diretto molteplici *stakeholders* (residenti, esercenti, lavoratori dipendenti, ecc.), con cui è necessario un costante confronto per concordare soluzioni equilibrate che non vanifichino le finalità del controllo della sosta, pur nella salvaguardia degli interessi coinvolti. Tale processo partecipativo vede coinvolti non solo l'A.C. ma anche il soggetto gestore della sosta e gli altri soggetti responsabili della gestione dei servizi alla mobilità, che devono valutare congiuntamente le specifiche istanze dei soggetti del territorio coinvolti.

Un simile modello gestionale, partecipato e flessibile, risulterebbe probabilmente di difficile applicabilità con il coinvolgimento di un soggetto terzo privato titolare della gestione, che sarebbe portatore di un proprio specifico interesse volto alla massimizzazione dell'utile di gestione che, in molti casi, potrebbe risultare in opposizione agli interessi espressi dagli *stakeholders*.

3. Semplicità ed efficienza dei processi decisionali

Dal punto di vista della *governance*, la società a totale partecipazione pubblica garantisce semplicità ed immediatezza di regole decisionali, per effetto di quel rapporto di delegazione interorganica che è presupposto essenziale del controllo analogo. In tale contesto l'Amministrazione, che è la sola responsabile delle scelte agli occhi della collettività amministrata, conserva maggiore autonomia decisionale e può

garantire tempi di risoluzione delle problematiche più immediati e certi rispetto ad un modello in cui risultasse necessario un confronto negoziale con un terzo soggetto gestore.

Tale assetto appare certamente preferibile, dal punto di vista della *governance*, al ben più complesso equilibrio che si deve realizzare nell'ambito della società mista con socio operatore (dove il principale appaltatore, soggetto privato, condivide il governo della società mista con la parte pubblica, in un sempre delicato equilibrio tra esercizio del controllo e soggezione al controllo dell'appaltatore stesso), e dell'altrettanto complesso meccanismo di sola programmazione e controllo, da parte del soggetto pubblico, sull'affidatario individuato con gara (alternativa all'affidamento alla società in house ed alla società mista), a mezzo del contratto di servizio, che presenta indubbe difficoltà di verifica su attività specialistiche svolte totalmente da parte di terzi.

4. Definizione della politica tariffaria e tutela delle componenti del servizio a minore redditività

L'affidamento del servizio secondo il modello dell'*in house providing* permette all'Ente affidante di esercitare il potere di indirizzo e controllo sulla Società, che ricomprende anche la definizione di una politica tariffaria volta da un lato a garantire la copertura dei costi del servizio, dall'altro a favorire la massima accessibilità agli esercizi commerciali (attraverso la sosta a rotazione veloce), ad agevolare la possibilità di sosta dei cittadini nelle proprie zone di residenza (attraverso la riserva di spazi di sosta ai soli residenti) a tutelare le componenti più disagiate dell'utenza (es. sosta disabili).

Peraltro, l'esperienza maturata negli anni di gestione del servizio da parte di una società totalmente pubblica, permette di affermare come questo tipo di affidamento consenta il mantenimento di equilibri economici, al netto del canone di affidamento al Comune, ottimizzando le sinergie di settore, con vantaggi in termini tariffari per l'utenza e con la possibilità di regolare la sosta in aree che di per sé non garantirebbero l'equilibrio economico ma che risultano strategiche per la gestione della mobilità urbana. Per esempio la gestione di settori di sosta a pagamento a rotazione, ad alta redditività, permette al contempo di implementare e gestire servizi sia a favore di segmenti utenza in condizioni più disagiate, con la conseguente applicazione di tariffazione agevolata, sia di altre forme di servizio a bassa redditività quali ad esempio i parcheggi di interscambio, assolutamente strategici nel contesto della pianificazione della mobilità o le zone a sosta controllata in aree più periferiche, dove l'esigenza da tutelare è la riserva di spazi di sosta a favore dei residenti.

5. Agevolazione delle politiche di investimento

L'affidamento in house garantisce all'Ente la possibilità di definizione in itinere degli investimenti tesi al miglioramento dell'efficienza del Servizio, finanziati principalmente con i ricavi provenienti dalle tariffazione della sosta stabilita per gli utenti. Infatti il potere di indirizzo e controllo dell'Ente consiste anche nella predisposizione di piani di investimento finalizzati al miglioramento del rapporto con la clientela/utenza e all'introduzione di strumenti innovativi volti ad agevolare i fruitori del servizio.

In particolare si evidenzia l'importanza di effettuare investimenti tesi alla modernizzazione del servizio di gestione della sosta di superficie, quali ad esempio la sostituzione integrale dei parcometri con dispositivi di nuova generazione che permettono l'utilizzo di carte di pagamento e l'inserimento di dati alfanumerici quali la targa del veicolo, oppure la realizzazione di aree di smart parking tramite l'installazione di sensori in

grado di rilevare lo stato di occupazione degli stalli e di comunicare tali dati ad un posto centrale di controllo. Un'ulteriore tipologia di investimenti assai rilevante per il servizio è costituita dagli strumenti di smaterializzazione del pagamento attraverso l'uso di App per smartphone eventualmente collegate a dispositivi di bordo (es. tipo Telepass).

Questo genere di investimenti comporta, oltre che un miglioramento della qualità del servizio reso all'utenza, anche una possibilità di incremento dei flussi reddituali ottenibili e, di conseguenza, un miglioramento delle condizioni di equilibrio economico del servizio a tutto beneficio dell'Ente affidante.

La particolarità del rapporto *in house* permette di definire con maggiore flessibilità, nel confronto fra l'Ente affidante e la Società, l'ammontare e la tipologia degli investimenti da effettuare, nonché il periodo di ammortamento degli stessi (ovvero il numero di anni in cui si stabilisce che la Società recuperi, trattenendo i ricavi percepiti dalla utenza, i costi sostenuti). Ciò comporta il vantaggio per l'Amministrazione di poter realizzare con maggiore flessibilità gli obiettivi di sviluppo del servizio, anche tenendo conto dei progressi tecnologici e della evoluzione della pianificazione della mobilità.

Una tale flessibilità non sarebbe possibile in un rapporto di affidamento sul mercato, considerato che in tal caso le caratteristiche degli investimenti a carico dell'affidatario dovrebbero essere stabiliti a priori, per consentire lo svolgimento della procedura di evidenza pubblica.

6. Riduzione dei costi di agenzia

I costi di agenzia, che concorrono con il costo di produzione dei servizi a formare il costo complessivo del servizio per l'A.C., fanno capo direttamente all'ente affidatario ed includono i costi per la ricerca e la selezione dell'impresa, per la raccolta delle informazioni, per l'attività di controllo, per l'enforcement del contratto, per eventuali contenziosi e per la copertura dai rischi.

In caso di affidamento *in house* a S.A.S. Spa i costi di agenzia per l'Ente rimarrebbero invariati rispetto alla situazione attuale, mentre in caso di affidamento ad operatore di mercato con procedura ad evidenza pubblica essi subirebbero un sensibile incremento. In particolare, occorre considerare i costi per la selezione dell'impresa (in termini di ore uomo necessarie per la predisposizione degli elaborati di gara e la gestione della procedura di affidamento, oltre a quelli per la commissione giudicatrice) ed i costi del personale interno alla A.C. che dovrebbe essere impiegato per costituire una struttura dedicata al controllo di esecuzione del contratto.

Nel par. 10 relativo alla valutazione degli aspetti di convenienza economica dell'affidamento *in house* viene riportata una valutazione economica dei maggiori costi di agenzia che sarebbero necessari in caso di affidamento del servizio ad un operatore privato reperito sul mercato.

7. Salvaguardia del valore dell'asset

L'economicità della scelta sulla modalità di affidamento deve essere valutata anche con riguardo alla salvaguardia del valore dell'asset dell'ente locale, sotto il quale profilo l'affidamento *in house* appare maggiormente tutelante per l'Ente.

In particolare, allorché la società S.A.S. affidataria, come visto, del servizio di gestione della sosta di superficie dal 2006, non venisse confermata nell'affidamento, l'immediato "ricorso al mercato" comporterebbe, la perdita per l'ente locale di parte del valore dell'asset, in contrasto con l'obbligo di ottimale utilizzazione delle risorse pubbliche, sancito dall'art. 97 della Costituzione; obbligo che non riguarda la sola gestione corrente, ma anche il valore patrimoniale della stessa.

8. Tutela del personale e delle competenze acquisite

Con la citata Deliberazione n. 2016/C/00064 del 19/12/2016 avente ad oggetto *Servizi alla Strada - SaS S.p.A.: Indirizzi su organizzazione e gestione dei servizi*, il Consiglio Comunale ha dato indirizzo alla Amministrazione di

- *effettuare gli approfondimenti ed analisi necessari per addivenire, entro i termini di scadenza del vigente contratto di servizio, alla ridefinizione delle attività da svolgersi da parte di S.A.S. S.p.A., secondo quanto indicato in premessa, nell'ottica dell'efficientamento ed ottimizzazione dei servizi dell'Amministrazione, e dell'integrale utilizzo del personale della SAS, a condizione che si soddisfi la sostenibilità economica della società stessa in termini di equilibrio economico-finanziario e la congruità dei relativi corrispettivi, garantendo altresì la sostenibilità degli impegni finanziari di S.A.S. S.p.A. nei confronti dell'A.C.;*

Il Consiglio Comunale ha quindi fornito un chiaro indirizzo all'integrale utilizzo del personale di S.A.S. pur nel rispetto dei vincoli imposti dalla normativa vigente in termini di sostenibilità economica e di congruità dei corrispettivi. A ciò si aggiunga che il personale di S.A.S. ha certamente acquisito una conoscenza ed una professionalità elevata nella gestione del servizio in esame, essendo esso affidato a S.A.S. da circa dodici anni.

Esaminando sotto questo aspetto l'opzione di affidamento del servizio mediante procedura di evidenza pubblica, va evidenziato come sia tuttora vigente il comma 2 del D.L. 138/2011, in base al quale *"In sede di affidamento del servizio mediante procedura ad evidenza pubblica, l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione costituisce elemento di valutazione dell'offerta"*. Questa previsione consentirebbe di effettuare un'aggiudicazione in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa assegnando punteggio al parametro in esame. Ovviamente questa impostazione resterebbe sottoposta all'inevitabile alea delle decisioni dei concorrenti, i quali potrebbero puntare su altri aspetti maggiormente qualificanti della propria offerta marginalizzando l'incidenza del punteggio assegnato alla tutela occupazionale. Pertanto sotto il profilo della tutela della continuità lavorativa, dell'occupazione e delle professionalità acquisite dai dipendenti dell'attuale gestore S.A.S. risulta maggiormente tutelante l'opzione dell'*in house*.

E' anche importante sottolineare che il personale dipendente della S.A.S. S.p.a. ha acquisito nel corso della pregressa gestione del servizio in esame non soltanto una dettagliata conoscenza delle aree e degli impianti oggetto del servizio (*know how* oggettivo), ma anche un articolato complesso di conoscenze professionali derivante sia dalla attività di formazione a cui la Società ha sottoposto il proprio personale sia dalla partecipazione attiva del personale allo sviluppo organizzativo da cui il servizio è stato interessato nel corso dell'ultimo decennio (*know how* soggettivo).

Il *know how* oggettivo risulta di grande utilità per l'Amministrazione al fine di incrementare la qualità del servizio e per ridurre eventuali disagi ai cittadini che possono derivare dalla gestione. Solo per fare alcuni

esempi, può consentire una rapida individuazione delle cause di malfunzionamenti di attrezzature ed impianti utilizzati nello svolgimento del servizio, oppure, può condurre ad una ottimale definizione dell'assetto degli spazi di sosta, più funzionale e confacente alle esigenze della cittadinanza, o ancora, può permettere agli addetti al servizio di individuare in maniera pertinente le fattispecie dei permessi e contrassegni da rilasciare grazie alla approfondita conoscenza del disciplinare che regola sosta di superficie e delle casistiche verificatesi nella passata gestione.

Il *know how* soggettivo è invece riferibile alle conoscenze professionali acquisite dal personale della Società attraverso l'attività di formazione aziendale; a titolo esemplificativo si possono citare i corsi abilitanti effettuati dal personale ausiliario addetto al controllo della sosta.

Il *know how* soggettivo acquisito dal personale S.A.S. S.p.a. risulta di importanza rilevante al fine di garantire non solo la qualità del servizio ma anche la riduzione delle situazioni di potenziale contenzioso con l'utenza, che potrebbero manifestarsi sia nella fase di rilascio dei permessi che in quella di sanzionamento della sosta non consentita.

Di pari importanza sono anche le competenze tecniche acquisite dal personale S.A.S. nelle attività di progettazione e direzione lavori dell'assetto della segnaletica di regolamentazione della sosta e della circolazione.

L'opzione dell'affidamento *in house* permette, rispetto a quella di affidamento sul mercato, assicura una maggiore tutela del personale dipendente da S.A.S. S.p.a, nell'ottica di garantire la piena occupazione dello stesso secondo gli indirizzi espressi dal Consiglio Comunale e permette di mantenere nel perimetro pubblico le competenze acquisite, tutelando anche il valore economico della formazione aziendale già svolta.

9. Eliminazione costi di start up

Per le medesime motivazioni di cui al punto precedente, la scelta dell'affidamento *in house providing* direttamente alla S.A.S. Spa certamente permette anche di evitare il sostenimento di costi di start up, in quanto la Società è già avviata e non richiede rilevanti investimenti aggiuntivi per la gestione del Servizio (si per esempio a software di gestione, formazione, scorte, ecc.) a differenza di quanto avverrebbe nel caso di affidamento del servizio a terzi. La Società è infatti ad oggi perfettamente in grado di svolgere il servizio da affidare, sia sotto il profilo del *know how* che delle attrezzature, software di gestione, forniture, spazi, ecc. Anzi sotto il profilo delle dotazioni tecnologiche innovative occorre evidenziare che la Società negli ultimi anni ha effettuato investimenti notevoli nel rinnovamento dei software di gestione dei servizi di mobilità, in particolare con la messa a punto, in parte ancora in corso, di una nuova piattaforma di gestione di tutta la permessistica, allineata con le esigenze della Amministrazione Comunale ed in grado di sostenere i futuri sviluppi che certamente interesseranno la disciplina della sosta cittadina.

10. Mantenimento dei ricavi e dell'utile del servizio nel perimetro pubblico

Il principale vantaggio dell'affidamento *in house* rispetto ad una possibile alternativa di affidamento sul mercato è costituito dalla possibilità di mantenere in capo alla Amministrazione Comunale (o comunque alla parte pubblica) tutti i ricavi derivanti dalla gestione della sosta di superficie, inclusi quelli rinvenienti

dalle attività di sanzionamento svolte dagli ausiliari della sosta. In tal modo anche il margine operativo e l'utile netto della gestione del Servizio si mantengono all'interno del "Gruppo pubblico locale" piuttosto che transitare verso imprese private.

Ciò è garantito dalla impostazione del meccanismo di remunerazione della Società in house, che prevede il riversamento al Comune di tutti i ricavi del servizio, al netto dei costi di gestione congruiti, e non contempla quindi che rimanga alcun utile alla Società, condizione questa che, ovviamente, non sarebbe percorribile in caso di affidamento sul mercato.

In altri termini, nessun utile viene trattenuto dal gestore S.A.S. Spa differentemente da quanto accadrebbe in caso di esternalizzazione del servizio.

11. Ottimizzazione delle spese generali societarie

Come ulteriore motivazione per il mantenimento del servizio in favore della S.A.S. Spa si consideri che, in presenza di tale affidamento, la Società ha la possibilità di ottimizzare i costi indiretti e comuni imputandoli a carico della gestione societaria complessiva di tutte le attività affidate. Qualora invece il servizio fosse esternalizzato si verificherebbe una duplicazione dei sopra citati oneri in quanto il Comune dovrebbe corrisponderli al nuovo gestore, che li inserirebbe nella determinazione dell'aggio offerto, mentre la Società S.A.S. continuerebbe a sostenere i rilevanti oneri derivanti dalle spese generali di funzionamento della Società, che sarebbero ripartiti fra le rimanenti attività assegnate, rendendole meno convenienti per l'A.C..

12. Mantenimento della qualità dei servizi erogati da S.A.S. Spa

Come rappresentato nel par. 3, al momento attuale il servizio di gestione della sosta è affidato a S.A.S. Spa, che possiede buone caratteristiche di solidità aziendale; la Società infatti non ha perdite da coprire, si è riportata in condizioni di equilibrio finanziario, non presenta debiti verso istituti di credito né a breve né a lungo termine ed è in grado di far fronte alle obbligazioni verso i fornitori nei tempi stabiliti.

Come risulta dal par. 3.3, le obbligazioni di S.A.S. nell'esecuzione del servizio di gestione della sono state regolarmente ottemperate, sia per quanto riguarda la manutenzione e gli investimenti su attrezzature ed impianti, sia per quanto riguarda i servizi erogati direttamente all'utenza del sistema della sosta.

In generale, la Società ha sempre ottemperato positivamente a tutte le prestazioni contrattuali, nel pieno rispetto dei livelli di qualità del servizio richiesti, dei tempi di effettuazione e senza la necessità di contestazioni o richiami da parte della Amministrazione Comunale.

L'affidamento a S.A.S. Spa consentirebbe quindi una sostanziale continuità dei risultati positivi raggiunti mediante la gestione in atto, garantendo la adeguatezza in quantità, qualità e regolarità dei servizi fino ad oggi registrata.

%%%%%%%%%%%%%%%%%%%%%%%%

In esito a quanto sopra riportato, si può osservare che la soluzione dell'affidamento in house del servizio può presentare alcuni rilevanti vantaggi:

- 1) mantenere una flessibilità del rapporto contrattuale che permetta di adeguarlo nel tempo rispetto all'evolvere delle politiche di regolazione della mobilità e della sosta nel contesto delle scelte operate negli appositi strumenti pianificatori (*jus variandi*);
- 2) assicurare una capacità di adattamento del servizio alle esigenze degli *stakeholders*
- 3) garantire semplicità ed immediatezza dei processi decisionali, per effetto di quel rapporto di delegazione interorganica che è presupposto essenziale del controllo analogo
- 4) definire la politica tariffaria e tutelare le componenti del servizio a minore redditività, con la possibilità di regolare la sosta in aree che di per sé non garantirebbero l'equilibrio economico ma che risultano strategiche per la gestione della mobilità urbana;
- 5) agevolare le politiche di investimento nel servizio, definendo con maggiore flessibilità l'ammontare e la tipologia degli investimenti da effettuare e le modalità di copertura economica;
- 6) minimizzare i costi di agenzia a carico della Amministrazione Comunale con particolare riferimento ai costi per l'attività di controllo e per l'*enforcement* del contratto;
- 7) tutelare il valore dell'asset, ossia della partecipazione azionaria del Comune di Firenze nella S.A.S. S.p.A in ossequio al principio di ottimale utilizzazione delle risorse pubbliche;
- 8) garantire la continuità lavorativa e la salvaguardia dell'occupazione e delle professionalità acquisite dai dipendenti della S.A.S. S.p.A. ed assicurare la conservazione, il consolidamento e lo sviluppo del know how nella gestione dei parcheggi a pagamento generatosi negli anni;
- 9) eliminare i costi di start up che potrebbero riverberarsi sulla A.C. in caso di nuovo affidamento sul mercato;
- 10) mantenere in capo alla Amministrazione Comunale (o comunque alla parte pubblica) di tutti i ricavi derivanti dalla gestione della sosta di superficie, inclusi quelli rinvenienti dalle attività di sanzionamento svolte dagli ausiliari della sosta; mantenere in capo alla A.C. l'utile del servizio differentemente da quanto accadrebbe in caso di esternalizzazione;
- 11) ottimizzare le spese generali sostenute dalla Società evitando duplicazioni di costi;
- 12) garantire la adeguatezza in quantità, qualità e regolarità dei servizi che ha fino ad oggi caratterizzato la gestione da parte della S.A.S. S.p.A.;

Per converso, occorre tenere conto degli attuali vincoli normativamente previsti in caso di scelta del modello in house. Tali vincoli comportano appesantimenti amministrativi e gestionali che vanno considerati ai fini della valutazione comparativa di convenienza. Si richiamano, in particolare:

1. i limiti in materia di numero massimo dei componenti dell'organo di amministrazione;
2. i limiti retributivi per i componenti dell'organo di amministrazione;
3. l'assoggettamento al patto di stabilità interno;
4. le restrizioni in ordine alla gestione del personale;
5. il bilancio consolidato con l'ente pubblico partecipante;
6. l'acquisto di beni e servizi secondo le regole del D.Lgs. 50/2016;

7. l'assoggettamento agli obblighi di pubblicità e informazione (in primis trasparenza ed anticorruzione).

Sotto il profilo della gestione operativa, si ritiene che i vincoli normativi di cui ai precedenti punti 1 e 2 non comportino di fatto limitazioni operative, mentre costituiscono un presidio utile alla limitazione dei costi societari.

I vincoli di cui ai precedenti punti 6 e 7 non comportano limitazioni sotto il profilo operativo e garantiscono anzi trasparenza, legittimità e legalità di tutte le attività svolte per l'espletamento dei servizi, oltre a consentire la partecipazione concorrenziale dei soggetti di mercato interessati (fornitori, sub-esecutori); tali vincoli possono però comportare un appesantimento procedurale del quale occorre tenere conto nella redazione del business plan della società, valutando che il personale amministrativo preposto a tali attività sia previsto in numero adeguato e dotato delle necessarie specializzazioni professionali.

I vincoli di cui ai punti 3, 4 e 5 comportano limitazioni relative ai costi ed alla dotazione di personale. Sotto questo profilo occorre osservare che la dotazione di personale della Società nell'ambito dei servizi alla mobilità è risultata stabile negli ultimi anni ed adeguata ai servizi svolti, per cui le eventuali necessità di innesto di nuove professionalità risulteranno comunque limitate e facilmente risolvibili anche nel quadro dei vincoli normativi esistenti, in quanto saranno legate esclusivamente alle esigenze determinate da un eventuale ampliamento quantitativo e qualitativo dei servizi affidati alla Società in house rispetto ai servizi fino ad oggi svolti (ad esempio la promozione di progetti di smart parking).

I vincoli di cui ai punti 3 e 5 possono inoltre comportare limitazioni relative alla capacità di indebitamento della Società in house. A questo proposito si evidenzia che, grazie alla particolare struttura del contratto in esame, la Società non presenta particolare necessità di accedere al mercato del credito, neanche per poter sostenere gli investimenti necessari alle eventuali implementazioni del servizio (ad es. sostituzione dei parcometri, attivazione di aree di smart parking); infatti la Società è destinataria del flusso dei ricavi derivanti dal pagamento della sosta e riversa all'ente affidante la quota di ricavi eccedente i costi di gestione. Di conseguenza, per rendere l'indebitamento della Società compatibile con i vincoli imposti alla gestione finanziaria stabiliti dalla normativa del Patto di Stabilità Interno al quale anche le società in house debbono riferirsi, sarà sufficiente graduare opportunamente il periodo di ammortamento degli investimenti sostenuti dalla Società; qualora necessario il ricorso all'indebitamento potrà essere del tutto annullato prevedendo che gli investimenti vengano ammortizzati interamente nell'anno di effettuazione e pertanto l'onere per sostenerli venga interamente coperto dai ricavi di gestione nell'anno di effettuazione.

10. ANALISI DELLA CONVENIENZA ECONOMICA DELL'AFFIDAMENTO IN HOUSE

Al fine di meglio valutare l'effettiva capacità del modello gestionale "in house" di produrre il servizio in condizioni di convenienza economico-produttiva rispetto a modalità differenti di gestione, è stata presa in considerazione l'attività di gestione della sosta regolamentata di superficie, che presenta una certa confrontabilità fra diversi scenari, trattandosi di una funzione caratteristica degli enti comunali.

Ai fini della impostazione del confronto è utile rilevare come, trattandosi di servizio gestito in regime di esclusiva amministrativa, i prezzi (le tariffe) non sono determinati a seguito della libera dinamica del mercato concorrenziale, bensì in via autoritativa dal competente Organo di governo dell'Ente locale, il quale è chiamato a determinare non un prezzo di mercato, bensì una vera e propria tariffa pubblica, che

costituisce dunque il corrispettivo del servizio erogato. Tale tariffa se da una parte si pone l'obiettivo della copertura dei costi operativi e di un ragionevole margine di utile, per ragioni di sostentamento economico del servizio a lungo termine, dall'altra viene molto spesso fissata con articolazioni che prescindono da pure finalità di equilibrio contabile tra costi e ricavi, per essere invece preordinate ad obiettivi socioeconomici ovvero di mobilità urbana. Ciò si rileva ad esempio quando vengono fissate tariffe molto alte per disincentivare l'utilizzo del mezzo privato in zone congestionate della città, oppure molto basse per incrementare l'accessibilità in zone della città dove risulta ad esempio necessario un sostegno alle attività economiche presenti, ecc.

Tali aspetti conducono, in via generale, ad una forte variabilità dei valori riferiti alle entrate derivanti dall'applicazione delle tariffe per la sosta, che risentono delle particolari dinamiche socio-economiche che emergono a livello locale.

In conseguenza di ciò, per impostare un confronto di convenienza economica fra le diverse forme di gestione, prendendo in esame diverse gestioni del servizio realizzate mediante affidamento sul mercato con procedura di evidenza pubblica e confrontandole con l'affidamento in house proposto, l'unico valore che garantisce una confrontabilità delle diverse gestioni è quello relativo al costo medio per stallo sostenuto dall'ente affidante quale corrispettivo per la gestione.

Infatti altri parametri di confronto legati ai ricavi (ad esempio il canone concessorio versato all'ente affidante, oppure la percentuale diaggio praticata dal gestore) risulterebbero troppo dipendenti dal livello tariffario fissato dall'Ente titolare del servizio, che, come già illustrato, non è necessariamente improntato alla copertura dei costi di gestione ma più spesso al perseguimento di specifiche politiche di mobilità e pertanto non sarebbero in grado di rappresentare efficacemente l'economicità della gestione in un confronto comparativo fra diversi affidamenti in essere.

10.1 Determinazione del parametro di riferimento per il confronto: costo di gestione a posto auto

Il costo di gestione annuo a posto auto caratteristico dell'affidamento proposto si desume facilmente dalla proposta economica presentata da S.A.S. . La proposta riporta un costo complessivo di gestione annuo pari a 2,81 M€ circa. Il numero dei posti di sosta oggetto della gestione è riportato in dettaglio nella seguente Tabella.

ZONA A SOSTA CONTROLLATA (ZCS)

ZCS N° DISCIPLINATE		SOSTA A ROTAZIONE	SOSTA PROMISCUA	SOSTA RESIDENTI	SOSTA LIBERA	SOSTA CARICO E SCARICO MERCI	SOSTA RISERVATA (DISABILI GENERICI E PERSONALIZZATI)	SOSTA VARIA (polizia-taxi-ambulanze ecc.)	SOSTA COMPLESSIVA
1 Anello (Vittorio Veneto- Libertà-Beccaria-Romana- Gaddi)		1.848	9.271	8.248		311	568	380	20.626
2 (Cure-Mille - Minghetti - Coverciano)		390	7.759	9.705	2.201	134	512	99	20.800
2 (Settignano) disciplinata solo residenti				150	120			10	280
3 (Senese-Giannotti)		188	2.965	3.542	699	56	204	19	7.673
4 (Batoni-Foggini)		119	2.664	4.247	880	48	202	24	8.184
5 (Novoli e Dalmazia)		360	5.339	6.903	3.081	118	432	141	16.374
TOTALE	-	2.905	27.998	32.795	6.981	667	1.918	673	73.937

N. PARCHEGGI NON CUSTODITI	N. POSTI MOTO
178	8.983
	7.536
	135
	2.723
	3.204
	6.232
178	28.813

ZONA TRAFFICO LIMITATO (ZTL)

ZCS N° DISCIPLINATE		SOSTA RESIDENTI	SOSTA RISERVATA (DISABILI GENERICI E PERSONALIZZATI)	SOSTA CARICO E SCARICO MERCI	SOSTA VARIA (polizia-taxi-ambulanze- car sharing, ecc.)				
SETTORI DI RIFERIMENTO A/B/C/D/E		5.706	282	135	383				
TOTALE	-	5.706	282	135	383	0	0	0	0

N. PARCHEGGI NON CUSTODITI	N. POSTI MOTO
37	2.093
37	2.093

Tralasciando i posti moto ed aggregando le varie tipologia di stalli di sosta, si ottiene il costo unitario a posto auto gestito. Se si considerano tutte le tipologie di posti auto si ottiene, fra ZCS e ZTL, un numero totale di posti pari ad 80.658, mentre se non si considerano i posti bianchi (posti riservati ai residenti e posti di sosta libera) si ottiene un numero totale di posti pari a 35.176. Il costo unitario a posto gestito nei due casi risulta, rispettivamente, pari ad € 35 circa e ad € 80,4 come da Tabella seguente.

Costo totale SAS	Totale p.a. (inclusi posti bianchi)	Totale p.a. (esclusi posti bianchi)	Costo unitario (inclusi posti bianchi)	Costo unitario (esclusi posti bianchi)
€ 2.810.000	80658	35176	€ 35	€ 80,4

Nel seguito si utilizzeranno per il confronto con altri affidamenti presenti sul mercato, entrambi i valori di costo unitario (con e senza posti bianchi), al fine di ottenere un confronto il più possibile oggettivo,

considerato che le attività gestionali legati ai posti bianchi hanno una incidenza di costo minore rispetto a quella delle altre categorie di costo.

Entrambi i valori di costo unitario riportati nella precedente Tabella non comprendono l'ammortamento degli investimenti effettuati dalla Società nel corso della gestione, in quanto gli investimenti saranno di volta in volta congruiti ed approvati dalla A.C. sulla base di specifici progetti presentati dall'Affidataria, e neanche i costi per la manutenzione ordinaria e straordinaria della segnaletica orizzontale e verticale connessa alla gestione della sosta, in quanto tali attività, come già specificato, sono state inserite dalla Amministrazione Comunale nell'appalto di Global Service di gestione e manutenzione della rete viaria comunale.

Considerando il fatto che gli affidamenti presenti sul mercato prevedono generalmente sia gli investimenti per la periodica sostituzione dei parcometri che la manutenzione della segnaletica orizzontale e verticale, si ritiene opportuno incrementare il costo unitario reale sopra determinato di una quota che rappresenti l'incidenza di queste due voci.

Per quanto attiene l'ammortamento dei parcometri, considerando un parco di 1.000 parcometri sul territorio comunale, un costo unitario base di € 3.700 a parcometro (inclusa la posa in opera e la rimozione dei vecchi parcometri) ed una durata di vita utile del bene di 10 anni, si ottiene una quota annuale di ammortamento pari a € 370.000. I dati relativi al costo delle forniture e delle installazioni sono desunti dalla recenti procedure di acquisto e sostituzione dei parcometri operate da S.A.S. Spa. Dividendo l'importo dell'ammortamento annuo per il numero complessivo di stalli si ottiene una incidenza sul costo unitario per posto auto pari a circa 4,6 € quando si considerano tutte le tipologie di posti auto oppure a circa € 10,5 nel caso in cui non si considerino i posti bianchi.

Ammortamento annuo parcometri	Totale p.a. (inclusi posti bianchi)	Totale p.a. (esclusi posti bianchi)	Costo unitario (inclusi posti bianchi)	Costo unitario (esclusi posti bianchi)
€ 370.000	80658	35176	€ 4,6	€ 10,5

Per quanto attiene la manutenzione della segnaletica orizzontale e verticale, si è operata una stima della incidenza dei relativi costi a partire dal censimento degli elementi segnaletici presenti nelle zone del territorio comunale oggetto di affidamento (ZCS e ZTL). I costi di rifacimento della segnaletica sono stati calcolati sulla base dell'elenco prezzi della Regione Toscana, comprensivo di spese generali ed utile di impresa, al quale è stato applicato un ribasso del 24%, ritenuto rappresentativo del ribasso medio ottenibile sul mercato per tale categoria di lavorazioni (media dei ribassi delle procedure di gara relative alla categoria OS10 Segnaletica Stradale non luminosa, desunta dall'Osservatorio Contratti Pubblici Regione Toscana). La frequenza di rifacimento della segnaletica orizzontale è stata assunta pari a 2 anni per gli stalli di sosta bianchi e blu e pari ad 1 anno per particolari categorie di sosta (disabili, carico e scarico merci, posti riservati gialli), mentre per i cartelli si è assunta una frequenza di sostituzione durata pari alla durata minima delle pellicole di classe 1 normativamente prevista (7 anni). Si è inoltre considerato un importo annuo forfetario di € 250.000 per gli interventi di modifica puntuale dell'assetto della sosta, riferito a tutte le tipologie di posti auto, quantificato sulla base dell'esperienza dell'attuale gestione; tale importo si assume invece pari a € 110.000 nel caso in cui si faccia riferimento a tutte le tipologie di sosta esclusi i posti bianchi (valore ricavato come proporzione sul numero di posti).

La stima del costo annuo di manutenzione della segnaletica orizzontale e verticale calcolata con i suddetti criteri è riportata nella Tabella seguente.

Tipologia	Numero	Quantità in u.m	u.m.	p.u. €	Costo	Frequenza (anni)	Costo annuo
Segnali verticali	12609	12609	cad	37,27981	€ 470.061,12	7	€ 67.151,59
Stalli auto bianchi	45482	45482	cad	12,38002	€ 563.068,07	2	€ 281.534,03
Stalli auto blu	30903	30903	cad	12,38002	€ 382.579,76	2	€ 191.289,88
Stalli disabili	2200	2200	cad	12,38002	€ 27.236,04	1	€ 27.236,04
Stalli CSM	802	802	cad	12,38002	€ 9.928,78	1	€ 9.928,78
Stalli riservati gialli	1056	1056	cad	12,38002	€ 13.073,30	1	€ 13.073,30
Stalli moto	30906	30906	cad	7,56229	€ 233.720,13	2	€ 116.860,07
Altri stalli	215	215	cad	12,38002	€ 2.661,70	2	€ 1.330,85
Interventi di modifica puntuale per tutte le tipologie di posti	-	-	-	-	-	-	€ 250.000,00
Interventi di modifica puntuale per tutte le tipologie di posti esclusi i posti bianchi	-	-	-	-	-	-	€ 110.000,00
Totale (tutte le tipologie di posti)							€ 958.404,54
Totale al netto del ribasso del 24% (tutte le tipologie di posti)							€ 728.387,45
Totale esclusi posti bianchi							€ 420.010,44
Totale al netto del ribasso del 24% (esclusi posti bianchi)							€ 319.207,94

Dividendo tale importo per il numero complessivo di stalli si ottiene una incidenza sul costo unitario per posto auto pari a circa € 8,56 con riferimento a tutte le tipologie di posti auto oppure ad € 11,02 nel caso in cui non si considerino i posti bianchi.

	Costo annuo manutenzione segnaletica	Totale p.a. (esclusi posti bianchi)	Costo unitario a p.a. per Manutenzione segnaletica
Inclusi posti bianchi	€ 728.387,45	80658	€ 9,03
Esclusi posti bianchi	€ 319.207,94	35176	€ 9,07

Il parametro di riferimento per il confronto di convenienza economica con altre forme di gestione, ottenuto sommando le varie quote che contribuiscono ai costi, è perciò pari a € 49 circa a posto auto gestito, se si fa

riferimento al totale dei posti auto, inclusi gli stalli bianchi, oppure ad € 100 circa se si escludono gli stalli bianchi; in entrambi i casi il costo unitario di riferimento è comprensivo degli oneri corrispondenti alla sostituzione dei parcometri ed alla manutenzione della segnaletica orizzontale e verticale.

	Costo unitario a p.a. per l'ente affidante S.A.S. Spa
Inclusi posti auto bianchi	€ 49
Esclusi posti auto bianchi	€ 100

10.2 Analisi comparativa con altre situazioni rinvenibili sul mercato nazionale.

Al fine di verificare, sotto un profilo meramente contabile, l'economicità della gestione *in house* dei servizi in esame e le economie di risorse pubbliche ottenibili mediante l'affidamento *in house* rispetto alle altre modalità possibili di gestione, si è ritenuto opportuno di procedere ad un confronto diretto fra i costi di gestione del servizio a carico dell'A.C. nell'affidamento proposto e quelli che caratterizzano altre gestioni del medesimo servizio attualmente in corso nel panorama nazionale affidate mediante procedura di evidenza pubblica. A tal fine fra i diversi affidamenti di servizi analoghi attualmente in corso di esecuzione sono stati individuati quali riferimento per un confronto di benchmark quelli relativi alla gestione della sosta di superficie nelle città di Bologna, Empoli e Latina.

Tale scelta è determinata da una serie di considerazioni per le quali si ritiene che tali casi possano offrire una adeguata rappresentatività per il confronto da svolgere. In primo luogo per un criterio temporale, dato che si tratta di affidamenti piuttosto recenti (2018 per Bologna, 2017 per Empoli e in corso per Latina). Vi è poi l'aspetto della dimensione dell'affidamento, in quanto si tratta di casi relativi a centri urbani di dimensioni significative, mentre la maggior parte delle altre gestioni in essere riguardano piccoli centri, con un esiguo numero di posti auto gestiti. Un ulteriore aspetto alla base della scelta è l'affinità con il caso di Firenze che, sia pur per differenti aspetti, i tre casi in esame possono offrire fra quelli di cui è stato possibile reperire i dati.

Il caso di Bologna rappresenta infatti una realtà molto assomigliante a quella della città di Firenze, considerato il numero di abitanti e l'estensione delle due città che sono estremamente simili, l'impianto urbanistico basato su un centro storico di origine medievale e rinascimentale di grandi dimensioni ed anche l'organizzazione della mobilità cittadina, che vede la presenza di strumenti di regolazione molto simili, quali la ZTL nel centro storico ed ampie aree pedonali, la presenza di un anello di viali di circolazione a ridosso del centro storico e di un sistema più ampio di scorrimento in corrispondenza delle infrastrutture autostradali, la presenza di un trasporto pubblico ben organizzato che conta su una rete capillare di autobus e mezzi a traiettoria prefissata (filobus a Bologna e tranvia a Firenze) ma non dotato di una metropolitana sotterranea.

Anche il caso di Empoli può fornire elementi utili di confronto con il servizio in esame; infatti pur trattandosi di una città di dimensioni e popolazione assai più piccole di Firenze (conta circa 50.000 abitanti) è di sicuro interesse per il confronto in esame grazie alla sua vicinanza geografica al capoluogo toscano, tale da far ritenere che il mercato di riferimento degli operatori che potrebbero partecipare ad una eventuale procedura di gara bandita per la gestione della sosta a Firenze possa essere sostanzialmente analogo a quello chiamato in causa nella gara di Empoli.

Infine il caso di Latina, pur avendo forse meno elementi di confrontabilità diretta rispetto ai due precedenti, risulta comunque di interesse pratico per la valutazione comparativa, trattandosi di una città capoluogo di provincia, di popolazione pari a circa un terzo di quella di Firenze, posta in un'area geografica del centro Italia con caratteristiche economiche simili a quelle della Toscana e quindi, rappresenta un caso intermedio fra i due precedenti, utile nella definizione di un benchmark del servizio.

Come già detto in precedenza, il parametro rispetto al quale viene costruito il confronto è quello del costo di gestione a posto auto; rispetto a tale parametro vengono considerati due valori: quello riferito a tutte le tipologie di posti auto e quello riferito a tutte le tipologie di posti con l'esclusione dei posti bianchi (posti residenti e sosta libera). Nell'utilizzo di tale parametro quale parametro su cui basare una analisi della economicità di gestione occorre tenere presente che i servizi oggetto di confronto devono essere analoghi per contenuti ed obblighi; pertanto nel caso in cui dall'esame dei bandi pubblicati dai diversi enti locali si rilevino differenze rilevanti, a monte del confronto devono essere effettuati opportuni interventi di omogeneizzazione al fine di ripristinare la comparabilità dei servizi proposti.

Affidamento del Comune di Bologna

Nell'anno 2018 il Comune di Bologna ha affidato mediante ricorso al mercato le attività afferenti il piano sosta e alcuni servizi complementari alla mobilità.

Nel dettaglio, l'oggetto dell'affidamento è il seguente:

- a) *gestione della sosta regolamentata su strada e del relativo incasso; acquisto, installazione e manutenzione della relativa segnaletica stradale, dei dispositivi tecnologici e delle apparecchiature di pagamento a servizio della sosta regolamentata stessa. In particolare installazione, sostituzione, manutenzione dei parcometri; acquisto, installazione e manutenzione della segnaletica verticale e orizzontale afferente le aree oggetto di affidamento; predisposizione e distribuzione di strumenti di pagamento alternativi (abbonamenti, voucher cosiddetti "gratta e sosta", autoparchimetri, "mobile", ...). L'Affidatario dovrà garantire, all'interno del perimetro di affidamento (Perimetro del Piano sosta esclusa l'Area Fiera), l'accessibilità e la chiara individuazione degli spazi di sosta e della relativa regolamentazione attraverso la segnaletica, nonché la possibilità per l'utenza di fruire della sosta in maniera conforme;*
- b) *accertamento delle violazioni del Codice della Strada relativamente alla sosta svolto dagli ausiliari del traffico ai sensi della L. 127/97, art. 17, commi 132 e 133. L'Affidatario dovrà garantire, all'interno del perimetro di affidamento (Perimetro del Piano sosta esclusa l'Area Fiera), la piena usabilità degli spazi di sosta e un regolare avvicendamento mediante la prevenzione e l'accertamento;*
- c) *gestione della sosta a pagamento in struttura, con monitoraggio e manutenzione, ordinaria e straordinaria (di cui all'ALL03) secondo quanto concordato col Comune di Bologna, dei beni adibiti all'uso di parcheggio;*
- d) *gestione completa del rilascio di contrassegni/permessi regolati dal Comune di Bologna in materia di mobilità sostenibile, inclusi i contrassegni "H – handicap";*
- e) *gestione del servizio "lo guido" nel territorio del Comune di Bologna e in aree limitrofe;*

- f) *servizi/attività inerenti la mobilità ciclistica (servizio “C’entro in bici” ed eventuali altre operazioni, anche di promozione).*

Per quanto di interesse della presente Relazione, la remunerazione del servizio di gestione della sosta di superficie e nei parcheggi di struttura, compresa l’attività di accertamento delle violazioni, risultante dal confronto competitivo fra gli operatori di mercato, è costituita dalla differenza fra i ricavi, al netto di IVA, e un canone percentuale dovuto al Comune, pari al 52,50% (cinquantaduevirgolacinquanta per cento) dei ricavi + IVA fino alla soglia di ricavi pari a 13.500.000,00 (tredicimilionicinquecentomila/00) euro/anno + IVA. Oltre soglia il canone è pari allo 0% (zero per cento) dei ricavi; il canone è inoltre pari all’80% (ottanta per cento) dei ricavi + IVA oltre la soglia di ricavi complessivi pari a 16.050.000,00 (sedecimilionicinquantamila/00) euro/anno + IVA.

Il numero di posti auto affidati in gestione è pari a 34.394 stalli a pagamento su strada (cd. strisce blu), 3103 posti per residenti e complessivi 2568 stalli di altra tipologia (sosta disabili, carico/scarico merci, disco orario, ecc., escluso gli stalli per moto).

I ricavi annui derivanti dalla sosta regolamentata su strada e nei parcheggi di struttura ammontano a circa 13,8 M€ netto Iva, dei quali i ricavi derivanti dalla sola sosta su strada sono pari a circa 9,3 M€ (da comunicazioni della società SRM); pertanto il corrispettivo dovuto al gestore per la sola sosta di superficie risulta pari a circa 4,42 M€ annui, corrispondenti ad un costo unitario della gestione per l’Ente affidante pari a circa € 110,3 annui per stallo di sosta gestito, se si considerano tutte le tipologie di posti auto, e pari ad € 119,6 se si escludono i posti per residenti. Si noti che al suddetto corrispettivo per il gestore andrebbe aggiunto quello relativo alle attività di rilascio dei contrassegni, che beneficiano di un ulteriore voce di ricavo per l’affidataria pari all’85% del ricavo fino ad una soglia di 1,8 M€ ed al 100% dei ricavi oltre tale soglia.

	Costo unitario a p.a. per l’ente affidante Bologna
Inclusi posti auto residenti	€ 110,3
Esclusi posti auto residenti	€ 119,6

Affidamento con gara del Comune di Empoli

Il Comune di Empoli nel 2018 ha affidato con procedura ad evidenza pubblica la concessione del servizio di gestione delle aree di sosta a pagamento. I servizi affidati sono sovrapponibili a quelli oggetto della presente valutazione ed includono anche la manutenzione della segnaletica orizzontale e verticale. In dettaglio, i servizi affidati sono infatti i seguenti:

- servizio di gestione, organizzazione e controllo del sistema dei parcheggi pubblici per le aree destinate alla sosta a pagamento mediante dispositivi di controllo di durata della sosta medesima, anche senza custodia;
- riscossione, per conto del Comune, degli introiti derivanti dal suddetto servizio;
- accertamento delle violazioni al C.d.S. in materia di sosta dei veicoli nelle aree affidate in concessione;

- fornitura ed installazione di nuovi parcometri ed altri sistemi multifunzionali di informazioni agli utenti, inclusa la loro manutenzione ordinaria e straordinaria;
- apertura dello “Sportello Smart Mobility” per il rilascio delle necessarie informazioni agli utenti sulla sosta (eventi, ordinanze, limitazioni etc) e la gestione/vendita/rilascio dei pass per i residenti/aventi diritto, degli abbonamenti, ed in generale di tutti documenti legati alla sosta;
- gestione dell’informazione all’utente sulla sosta via sito web, messaggistica, social network ed altri;
- fornitura e posa in opera della segnaletica orizzontale e verticale relativa agli stalli di sosta in concessione, e sua manutenzione ordinaria e straordinaria;
- monitoraggio e rendicontazione del servizio;
- studio ed elaborazione dei dati ai fini della pianificazione della mobilità.

L’aggiudicatario ha offerto di garantire al Comune di Empoli una percentuale degli incassi pari al 68,23% e di trattenere quindi a titolo di corrispettivo il 31,77% degli incassi. Il numero di posti auto affidati è pari a 2436, mentre il ricavo annuo previsto è pari a circa 0,81 M€. Il corrispettivo per la gestione della sosta di superficie risulta quindi di circa 0,26 M€ corrispondente ad un costo per l’ente affidante pari a circa € 105 per stallo. In questo caso nel perimetro dell’affidamento non rientrano posti auto bianchi riservati ai residenti o di sosta libera.

	Costo unitario a p.a. per l’ente affidante Empoli
Inclusi posti auto bianchi	-
Esclusi posti auto bianchi	€ 105

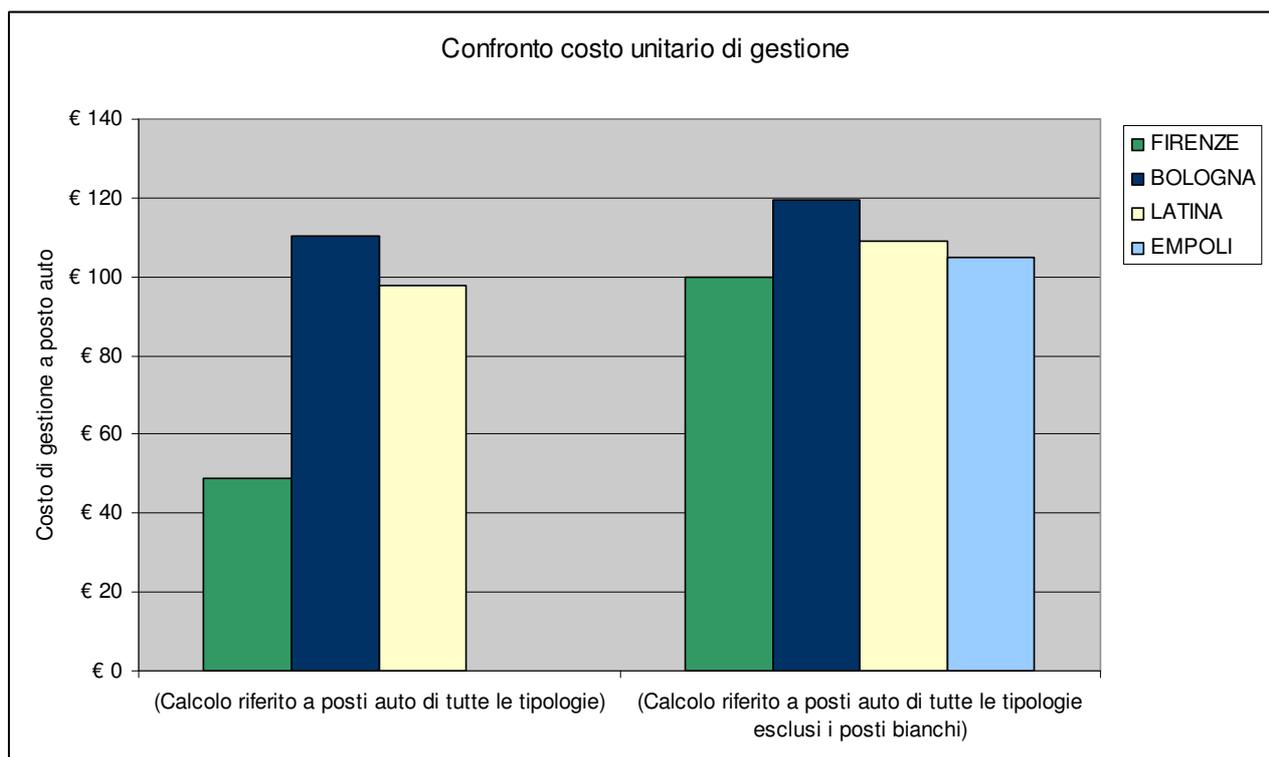
Affidamento con gara del Comune di Latina

Il Comune di Latina, con bando pubblicato il 22/06/2018, ha avviato la procedura per l’*affidamento in concessione del Servizio di gestione della sosta a pagamento su aree pubbliche e di uso pubblico*. La gara non risulta ancora definitivamente aggiudicata, tuttavia con verbale del 30/11/2018 è stata individuata la migliore offerta fra quelle pervenute in gara. Il numero complessivo di stalli auto su strada oggetto della procedura è pari a 7864, di cui 806 a sosta libera, distribuiti fra Latina Centro e Marina di Latina, mentre non si tiene in considerazione il parcheggio di struttura di Latina Scalo. La media dei ricavi del triennio 2015-2017, al netto dell’iva ed esclusi i ricavi del parcheggio di Latina Scalo risulta pari a circa 1,68 M€ e la percentuale di aggio di competenza del gestore offerta in gara è pari al 45,95%. Pertanto il corrispettivo netto iva di competenza del gestore risulta pari a circa 0,771 M€ corrispondenti ad un costo per l’ente affidante pari a circa € 98 per stallo, se si considerano tutte le tipologie di stalli inclusi quelli a sosta libera, e ad € 109 circa se si escludono gli stalli bianchi a sosta libera.

	Costo unitario a p.a. per l’ente affidante Latina
Inclusi posti auto bianchi	€ 98
Esclusi posti auto bianchi	€ 109

Confronto comparativo

Nella Figura seguente è rappresentato il confronto fra il costo della gestione per l'ente affidante per singolo stallo auto proposto nel presente affidamento a S.A.S. Spa e l'analogo parametro ricavato per gli affidamenti effettuati a seguito di procedura di evidenza pubblica da parte dei Comuni di Bologna, Empoli e Latina. Il confronto è effettuato rispetto al costo unitario calcolato sia con riferimento a tutte le tipologie di posti auto sia con riferimento a tutte le tipologie di posti auto esclusi i posti bianchi (residenti e sosta libera).



	Costo unitario a p.a. per l'ente affidante FIRENZE	Costo unitario a p.a. per l'ente affidante BOLOGNA	Costo unitario a p.a. per l'ente affidante EMPOLI	Costo unitario a p.a. per l'ente affidante LATINA
Inclusi posti auto bianchi	€ 49	€ 110,3	-	€ 98
Esclusi posti auto bianchi	€ 100	€ 119,6	€ 105	€ 109

Si può anzitutto osservare che i tre affidamenti sul mercato analizzati nella comparazione presentano valori molto simili del costo di gestione per stallo auto per l'ente affidante, con valore medio intorno a € 110, valore che quindi può essere assunto come rappresentativo del costo di gestione medio espresso dal mercato, riferito all'area geografica del centro Italia ed alle caratteristiche della gestione come sopra descritte.

Come si può osservare il costo unitario per il Comune di Firenze dell'affidamento qui proposto (valore riferito a tutte le tipologie di sosta esclusi i posti bianchi) risulta significativamente inferiore a quello delle gestioni prese a confronto, con una percentuale di riduzione che va dal 20% circa (rispetto al caso di Bologna) al 5% circa (rispetto al caso di Empoli). Le ragioni del minor costo dell'affidamento qui proposto sono probabilmente da ricercare nella significativa ampiezza delle zone di sosta oggetto di gestione, che

può generare delle economie di scala non trascurabili, e nell'accorpamento in una unica società, come S.A.S. Spa, di numerose attività inerenti il settore dei servizi alla mobilità, che può determinare sinergie positive all'interno della struttura organizzativa della società, incrementandone l'economicità oltre che l'efficienza gestionale. Infine, un ulteriore elemento che contribuisce a rendere il costo per l'ente dell'affidamento proposto inferiore rispetto a quello rinvenibile sul mercato è dato dalla assenza di utile di impresa nell'affidamento in house.

Nel caso in cui ci si riferisca al costo unitario di gestione calcolato con riferimento a tutte le tipologie di posti auto presenti (inclusi quindi i posti bianchi) il valore determinato per l'affidamento proposto (€ 49) risulta molto inferiore rispetto ai casi presi a confronto (del 50% ed oltre); ciò è dovuto al fatto che nella realtà fiorentina il numero di posti auto bianchi (riservati a residenti e sosta libera) è estremamente più elevato rispetto a quello delle altre realtà esaminate ed essendo il costo di gestione di tali tipologie di posti auto notevolmente inferiore, il corrispondente costo medio risulta fortemente ridotto.

Se si tralascia la gestione dei posti bianchi, il minor costo dell'affidamento proposto rispetto ad un ipotetico affidamento sul mercato può essere stimato facendo riferimento alla differenza fra il costo unitario di € 100 (calcolato per tutte le tipologie di stalli esclusi i posti bianchi) ed il valore medio del costo della gestione dei tre affidamenti utilizzati per il confronto, pari a € 112,5, moltiplicata per il numero di posti oggetto di gestione (35.000 circa). Si ottiene così un minor costo di gestione annuo pari a circa 0,437 M€ che, cumulato per tutta la durata contrattuale fino al marzo 2026, porta ad una possibile economia gestionale dell'affidamento proposto pari a complessivi 3,06 M€.

Si può concludere che, in esito alla valutazione comparativa dell'affidamento in house a S.A.S. Spa con altre forme di gestione rappresentate dall'affidamento sul mercato mediante procedura ad evidenza pubblica, che l'affidamento oggetto della presente relazione risulta maggiormente conveniente anche sotto il profilo della economicità.

10.3 Quantificazione maggiori costi di agenzia

Come già evidenziato nel par. 9, in caso di affidamento del servizio ad operatore di mercato con procedura ad evidenza pubblica, i costi di agenzia a carico dell'Ente subirebbero un sensibile incremento rispetto alla opzione dell'affidamento in house. I maggiori costi sarebbero costituiti principalmente dai costi per la selezione delle impresa affidataria e da quelli per la gestione tecnico-economica del contratto.

Per quanto attiene la stima dei primi, si ipotizza un impegno di circa 300 ore-uomo, pari a circa 8 settimane, per la redazione degli atti da gara e le procedure di aggiudicazione, svolte da personale interno con profilo di istruttore direttivo amministrativo titolare di P.O., oltre ad un costo forfetario di € 9.000 per il compenso della commissione giudicatrice, per un costo totale pari a:

$$25 \text{ €/h} \times 300 + 9.000 = \text{€ } 16.500$$

Per quanto riguarda invece la gestione del contratto sia sotto il profilo tecnico ed economico, la complessità del servizio richiede la formazione di un ufficio con competenze tecnico-amministrative, principalmente dedicato alle seguenti attività:

- verifica del rispetto dei livelli di servizio stabiliti nel Disciplinare, con particolare riferimento alle attività erogate direttamente al pubblico, con conseguente calcolo ed applicazione di eventuali penali all'appaltatore e gestione dell'eventuale contenzioso derivato;

- verifica della regolare esecuzione delle attività di manutenzione ordinaria delle attrezzature della sosta, nel rispetto delle modalità e delle frequenze di esecuzione previste dal Capitolato tecnico;
- analisi delle proposte progettuali relative agli investimenti da effettuare a carico del concessionario (ad es. per ampliamenti ZCS, sostituzione apparati; creazione di aree di smart parking, ecc.), con svolgimento delle verifiche propedeutiche alla approvazione del progetto da parte della A.C. ed in particolare verifica della congruità dei costi previsti;
- verifica della regolare esecuzione degli interventi relativi agli investimenti, di cui al punto precedente;
- verifica della corretta determinazione dell'ammontare dei ricavi del servizio;
- verifica della congruenza e della congruità economica dei costi imputati nel budget e nel rendiconto;
- verifica dell'ammontare del canone di concessione da versare alla A.C. e delle sue variazioni previste nel capitolato.

Per lo svolgimento delle suddette attività si stima un fabbisogno aggiuntivo di personale rispetto alla attuale configurazione degli uffici preposti alla gestione della sosta, pari a 2 unità di personale, con i seguenti profili:

- 1 Istruttore direttivo tecnico liv. D1
- 1 Istruttore amministrativo liv. C

per un costo complessivo stimato pari a:

$$1872 \times (22,39 + 17,94) \approx \text{€ } 75.000$$

dove:

- 1872 = ore lavorate annue convenzionali CCNL Comparto Regione ed Autonomie Locali
- 22,39 €/h = costo orario categoria D1
- 17,94 €/h = costo orario categoria C1.

per complessivi 0,54 M€ circa nello scenario di durata pari a 7 anni (fino a marzo 2026).

11. VERIFICA DELLA CONGRUITA' DEL CORRISPETTIVO

11.1 Analisi costi

Si procede ad una disamina più approfondita del costo complessivo che è stato utilizzato per fare la valutazione parametrica comparativa di cui al paragrafo 10.

Per procedere alla verifica di congruità si analizza di seguito quale sia stato il procedimento di calcolo per arrivare all'importo annuo da corrispondere alla Società, analizzando le varie attività rese.

Il costo complessivo del servizio ammonta ad € 2.809.931 (tutte le analisi verranno condotte al netto di IVA). Tale costo è così composto:

1. costi del personale: € 1.615.987 pari al 57% del costo totale;

2. costi operativi:	€ 643.841	pari al 23% del costo totale;
3. costi generali:	€ 523.604	pari al 19% del costo totale;
4. ammortamenti:	€ 26.499	inferiore all'1% del costo totale.

COSTI DEL PERSONALE

L'importo totale di € 1.615.987 serve per remunerare l'attività resa da 63 dipendenti della società di cui, alcuni (30), al fine di ottimizzare i costi, sono impiegati trasversalmente anche per altre attività rese dalla società e pertanto i relativi costi vengono addebitati in quota parte.

Il personale che viene impiegato trasversalmente è il seguente:

- Responsabile Settore: viene addebitato il 60% del costo totale in quanto svolge mansioni anche per altri servizi estranei alla presente relazione;
- Responsabile Ufficio ICT (informatica): viene addebitato il 50% del costo totale in quanto svolge mansioni anche per altri servizi estranei alla presente relazione;
- 28 addetti: vengono addebitati costi per una percentuale del 5% in quanto l'attività svolta è residuale rispetto ad altri servizi estranei alla presente relazione.

Si ritiene che tali percentuali di attribuzione dei costi siano congrue rispetto all'attività resa.

Il costo unitario del personale è stato dedotto dai contratti collettivi nazionali in corso in base alle relative qualifiche e inquadramenti che sono corrispondenti alle mansioni svolte come dedotto dalla relazione allegata, prodotta dalla stessa società.

Gli addetti impiegati possono essere calcolati applicando una media ponderata in base alla percentuale attribuita per i servizi di cui alla presente:

$$\text{totale addetti equivalente} = (1 \times 0,60 + 1 \times 0,50 + 28 \times 0,05 + 32 \times 100) = 34,5$$

Segue un'analisi dei servizi resi dai 62 addetti (34,5 equivalenti).

Servizi allo sportello per il rilascio di contrassegni per la sosta

Sono impiegati complessivamente 23 addetti (1,15 unità equivalente) che vengono impiegati solo residualmente per la gestione della sosta ottimizzando pertanto il costo. I relativi oneri vengono infatti imputati al 5%. L'attività è suddivisa tra back-office e front-office per garantire i necessari servizi allo sportello resi ai cittadini.

Il volume dei contrassegni rilasciati è pari a 5621 pari a circa 25 al giorno.

E' evidente che l'attività resa è assolutamente superiore a quanto potrebbe produrre la quantità di personale equivalente (1 o 2 unità) e pertanto l'utilizzo trasversale del personale è sicuramente conveniente garantendo un abbattimento dei costi.

Orario di apertura e tempo di attesa massimo sono stati definitivi contrattualmente al fine di garantire un adeguato servizio ai cittadini utenti.

Servizi ausiliari di supporto all'utenza (URP)

Sono impiegati complessivamente 6 addetti per lo svolgimento di tutte le attività di supporto, contact center, attraverso servizio telefonico o posta elettronica.

Anche in questo caso è un ufficio che viene impiegato per diverse funzioni. Anche per il servizio in parola gli oneri per il personale sono stati imputati al 5% (0,3 unità equivalenti) ed è pertanto pervenire alle stesse conclusioni del servizio precedente. E' necessario considerare oltre al fattore del lavoro prodotto l'esigenza

di garantire un servizio senza interruzione nell'orario predefinito contrattualmente, coprendo eventuali assenze per ferie/malattie. Solo per questo fattore le unità dovrebbero essere almeno 3.

Servizio gestione sosta e supporto informatico

Sono impiegati complessivamente 11 addetti per lo svolgimento di tutte le attività tecniche necessarie per la gestione degli 80651 posti auto gestiti.

Vengono svolte attività di progettazione, direzione lavori, gestione banca dati, gestione di tutte le modifiche puntuali necessarie per il mantenimento in efficienza del sistema al fine anche di soddisfare le mutevoli esigenze della mobilità cittadina. Il personale gestisce inoltre tutte le commesse esterne per l'esecuzione di lavori affidati in appalto.

Servizio gestione parcometri

Sono impiegati complessivamente 12 addetti per lo svolgimento di tutte le attività necessarie alla gestione dei parcometri compreso il ritiro del denaro e i relativi rendiconti.

A titolo esemplificativo si riportano i dati relativi all'attività svolta nel 2018:

- 19.755 prelievi
- € 5.972.000 euro rendicontati
- 950 circa i parcometri gestiti distribuiti su tutto il territorio comunale

Servizio controllo sosta

Sono impiegati complessivamente 13 addetti di cui 12 destinati al controllo su strada (ausiliari) e un responsabile. Nel 2018 sono stati elevati 58.142 verbali per una media di 4.845 verbale ad addetto. L'introito teorico per le casse comunali è di circa 1,5 M di euro pari a quasi il 50% della spesa totale del servizio che stiamo congruendo. Inoltre il controllo garantisce regolarità negli introiti derivanti dal pagamento della sosta (5,9 M ultimo anno) e una concretizzazione delle politiche sulla mobilità (disincentivazione all'utilizzo e possesso del mezzo privato a favore del mezzo pubblico ecc.).

COSTI OPERATIVI

Dell'importo totale di € 643.841 una parte consistente pari ad € 195.300 sono destinati per le manutenzioni (principalmente parcometri) che rapportato al numero dei parcometri presente è pari a €200 annui circa ad unità. Vi sono inoltre € 332.833 per affitti e locazioni necessari (parcheggio viale Guidoni-XI Agosto, noleggio veicoli a lungo termine, canoni per l'esazione mediante carte di credito parcometri ecc.).

Residuano € 115.708 per tutte gli altri costi di varia natura necessari per il mantenimento delle sedi dove è allocato il personale di cui si è parlato in precedenza e l'erogazione dei vari servizi (utenze, noleggi, cancelleria, spese postali, pulizia, sorveglianza, ecc.).

Si ritiene quindi che i costi esposti per natura e quantità siano assolutamente proporzionati al complesso delle attività svolte e alla quantità di personale impiegato, in relazione alla mole di lavoro prodotta di cui ai punti precedenti.

COSTI GENERALI

L'importo di € 523.604 viene determinato come una percentuale delle spese generali che la società deve sostenere per mantenere in essere tutte quelle funzioni di ausilio e supporto necessarie. La percentuale è calcolata ripartendo i costi generali in proporzione ai costi operativi dei vari servizi svolti.

E' importante considerare che la società affidataria, essendo pubblica, è tenuta ad adempiere a tutta una serie di obblighi normativi che sono addizionali rispetto ad un soggetto privato. Il personale impiegato per svolgere tutte le funzioni che rientrano nella voce "spese generali" ammonta a circa 40 unità. La percentuali di ripartizione è fissata nel 21% che, per il servizio esaminato, corrispondono a circa 8 unità.

12. CONCLUSIONI

Il presente documento è stato redatto per adempiere a quanto previsto dall'art. 192 del D. Lgs. 50/2016 (Codice degli Appalti) in merito all'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza.

In particolare, richiamata l'evoluzione normativa in materia di servizi pubblici locali e servizi strumentali e descritto il quadro normativo attualmente vigente (par. 2) si è proceduto a descrivere l'attuale situazione del servizio di gestione della sosta regolamentata nel Comune di Firenze e le caratteristiche soggettive dell'attuale gestore S.A.S. Spa (par. 3). Dopo aver valutato la natura dei servizi in esame (par. 4) si è accertata la necessità della gestione in esclusiva mediante affidamento ad un unico operatore (par. 5) e sono stati dettagliatamente descritti sia le caratteristiche del servizio da rendere che gli obblighi del soggetto affidatario (par. 6).

Passando alle verifiche propedeutiche all'affidamento, sono poi state analizzate le caratteristiche soggettive del soggetto affidatario proposto, S.A.S. Spa, concludendo che esso opera nel rispetto del modello *in house providing* stabilito dall'ordinamento comunitario ed interno e che sussistono i requisiti soggettivi per l'affidamento in house previsti dalla normativa comunitaria e recepiti nella normativa nazionale nell'art. 16 del D. Lgs 175/2016 e nell'art. 5. del D. Lgs. 50/2016. E' stato inoltre verificata (par. 8) la non applicabilità per il servizio in esame dell'obbligo, stabilito per i servizi a rete, di organizzazione in bacini sovra-comunali con la relativa individuazione di un Ente d'ambito da parte della Regione.

Successivamente sono state analizzate le motivazioni per le quali la scelta di affidamento secondo il modello dell'*in house providing* alla Società S.A.S. Spa della gestione della sosta regolamentata risulta la più conveniente per l'ente affidante, oltre che per la collettività amministrata, anche in ordine alla economicità del servizio (par. 9 e 10). Riassumendo le risultanze dell'analisi, i rilevanti vantaggi che tale scelta comporta sono i seguenti:

- mantenere una flessibilità del rapporto contrattuale che permetta di adeguarlo nel tempo rispetto all'evolvere delle politiche di regolazione della mobilità e della sosta nel contesto delle scelte operate negli appositi strumenti pianificatori (*jus variandi*);
- assicurare una capacità di adattamento del servizio alle esigenze degli *stakeholders*;
- garantire semplicità ed immediatezza dei processi decisionali, per effetto di quel rapporto di delegazione interorganica che è presupposto essenziale del controllo analogo;
- definire la politica tariffaria e tutelare le componenti del servizio a minore redditività, con la possibilità di regolare la sosta in aree che di per sé non garantirebbero l'equilibrio economico ma che risultano strategiche per la gestione della mobilità urbana;
- agevolare le politiche di investimento nel servizio, definendo con maggiore flessibilità l'ammontare e la tipologia degli investimenti da effettuare e le modalità di copertura economica;

- minimizzare i costi di agenzia a carico della Amministrazione Comunale con particolare riferimento ai costi per l'attività di controllo e per l'*enforcement* del contratto;
- tutelare il valore dell'asset, ossia della partecipazione azionaria del Comune di Firenze nella S.A.S. S.p.A in ossequio al principio di ottimale utilizzazione delle risorse pubbliche;
- garantire la continuità lavorativa e la salvaguardia dell'occupazione e delle professionalità acquisite dai dipendenti della S.A.S. S.p.A. ed assicurare la conservazione, il consolidamento e lo sviluppo del know how nella gestione dei parcheggi a pagamento generatosi negli anni;
- eliminare i costi di start up che potrebbero riverberarsi sulla A.C. in caso di nuovo affidamento sul mercato;
- mantenere in capo alla Amministrazione Comunale (o comunque alla parte pubblica) di tutti i ricavi derivanti dalla gestione della sosta di superficie, inclusi quelli rinvenienti dalle attività di sanzionamento svolte dagli ausiliari della sosta; mantenere in capo alla A.C. l'utile del servizio diversamente da quanto accadrebbe in caso di esternalizzazione;
- ottimizzare le spese generali sostenute dalla Società evitando duplicazioni di costi;
- garantire la adeguatezza in quantità, qualità e regolarità dei servizi che ha fino ad oggi caratterizzato la gestione da parte della S.A.S. S.p.A.

Oltre a questi vantaggi, l'affidamento in house risulta maggiormente conveniente anche sotto il profilo della economicità, rispetto all'affidamento sul mercato, con una possibile economia derivante sia dal minor costo di gestione unitario a posto auto, che risulta inferiore fra il 5 ed il 20% rispetto agli affidamenti esaminati per confronto, sia dai minori costi di agenzia, che, in base alle valutazioni effettuate nei precedenti par. 9 e 10, può raggiungere su tutta la durata dell'affidamento un ammontare complessivo superiore ai 3,5 M€.

Infine è stata valutata positivamente la congruità della remunerazione di S.A.S. Spa , che sarà trattenuta direttamente dai ricavi della gestione (par. 10), determinata in misura tale da assicurare la mera copertura dei costi di gestione e della quota parte delle spese generali della Società riconducibile al servizio oggetto di affidamento (con rendiconti annuali).

Firenze, lì 1/3/2019

Il Dirigente
Ing. Alessandro Ceoloni