

COMUNE DI POLCENIGO

ACQUISTO DI PARTECIPAZIONI NELLA SOCIETÀ LIVENZA SERVIZI MOBILITÀ SRL

Motivazioni analitiche ex art. 5 del D.Lgs. 175/2016

All. sub A Deliberazione del Consiglio comunale n. Del

SOMMARIO

1. PREMESSE	3
2. FINALITÀ PERSEGUIBILI MEDIANTE L'ACQUISIZIONE DI PARTECIPAZIONI NELLA SOCIETÀ LSM	4
2.1. Condizioni di carattere generale	4
2.2. Condizioni di carattere tecnico-specifico	9
3. CONVENIENZA ECONOMICA E SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA DELLA SCELTA	21
3.1. Costo sostenuto	21
3.2. Convenienza economica	21
3.3. Sostenibilità finanziaria e motivazione economico –finanziaria della scelta	22
3.4. Valutazioni gestioni alternative	24
4. PRINCIPI DI EFFICIENZA, EFFICACIA ED ECONOMICITÀ	24
5. DISCIPLINA COMUNITARIA IN MATERIA DI AIUTI DI STATO	25

1. PREMESSE

Il presente documento viene redatto a supporto dell'atto deliberativo adottato dal comune di Polcenigo per l'acquisto della quota di partecipazione nella società LSM Livenza Servizi Mobilità srl di Sacile (di seguito LSM).

L'obiettivo dell'acquisizione è quello di poter procedere all'affidamento del servizio pubblico per la gestione dei servizi relativi alla mobilità urbana allo scopo di garantire i normali flussi veicolari stradali, dei servizi per lo sviluppo degli strumenti di pianificazione e di gestione della mobilità urbana a mezzo della medesima società, con la formula dell' "in house providing", così da garantire continuità, economicità, efficienza ed efficacia nell'espletamento del servizio pubblico.

L'amministrazione comunale, infatti, ritiene opportuno, da un lato, valorizzare quelle forme organizzative e gestionali idonee a garantire al Comune un controllo diretto e stringente sulla gestione del servizio, dall'altro lato, utilizzare forme organizzative e gestionali già esistenti sul territorio e di comprovata efficacia ed esperienza nel settore di riferimento.

Nello specifico il presente documento ha lo scopo di illustrare, in maniera analitica, le motivazioni che stanno alla base della scelta adottata dall'Amministrazione comunale, così come previsto dall'art. 5 del D.Lgs. 175/2016 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica).

In particolare, il **comma 1** del summenzionato articolo prevede che l'atto deliberativo adottato dal Consiglio Comunale dimostri che l'operazione di acquisizione delle quote di partecipazione di LSM:

- persegua le finalità istituzionali di cui all'articolo 4 del medesimo D.Lgs. 175/2016;
- sia economicamente conveniente e sostenibile dal punto di vista finanziario, anche in considerazione della possibilità di destinazione alternativa delle risorse pubbliche impegnate;
- tenga conto della possibile gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato;
- sia compatibile con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

Inoltre, ai sensi del **comma 2**, l'atto amministrativo dovrà dare atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese.

Infine, ai sensi del comma 3, il Comune dovrà inviare l'atto deliberativo di acquisizione della partecipazione alla Corte dei conti, a fini conoscitivi, e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

2. FINALITÀ PERSEGUIBILI MEDIANTE L'ACQUISIZIONE DELLA PARTECIPAZIONE NELLA SOCIETÀ LSM

2.1. CONDIZIONI DI CARATTERE GENERALE

Ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, del D.Lgs. 175/2016 l'Amministrazione pubblica può procedere all'acquisizione di partecipazioni nelle società a totale o parziale partecipazione pubblica a condizione che le stesse abbiano ad oggetto **attività di produzione di beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali** della stessa Amministrazione.

La norma, riproducendo di fatto quanto già indicato dall'art. 3, comma 27, della Legge n. 244 del 2007, specifica le attività di produzione di beni e di servizi il cui svolgimento giustifica la partecipazione pubblica, che nel caso di specie è la produzione di un servizio di interesse generale.

Il servizio in oggetto è quello della gestione dei servizi relativi alla mobilità urbana allo scopo di garantire i normali flussi veicolari stradali e servizi per lo sviluppo degli strumenti di pianificazione e di gestione della mobilità urbana.

Si tratta di un servizio tipicamente configurabile come fra quelli che concretizzano le finalità istituzionali dell'ente.

Più nello specifico LSM è una società partecipata locale che opera, nel rispetto del proprio oggetto statutario, nella gestione dei servizi relativi alla mobilità urbana allo scopo di garantire i normali flussi veicolari stradali e dei servizi per lo sviluppo degli strumenti di pianificazione e di gestione della mobilità urbana.

Più in particolare, l'affidamento richiesto alla società LSM, dei servizi di manutenzione del verde pubblico, verde urbano e della segnaletica stradale, demanio stradale trovano le loro motivazioni principali nel percorso che ha condotto la società alla sua riconfigurazione quale gestore globale dei servizi per la mobilità, nel modello di governance e di esercizio del controllo analogo adottati dai Comuni soci.

Dal punto di vista societario, LSM è attualmente configurata come società "in house providing", ai sensi della disciplina comunitaria vigente in materia ed è a totale partecipazione pubblica. Il suo capitale sociale, pari ad Euro 61.920,00, è totalmente posseduto (100%) dal Comune di Sacile.

In virtù della decisione del Consiglio comunale di Sacile del 19 dicembre 2018 il sindaco di Sacile è stato autorizzato a cedere proprie quote sociali al comune di Polcenigo nella misura massima del 10% del capitale sociale di LSM.

A conferma di quanto su indicato in merito all'interesse generale del servizio svolto, si richiama l'art. 4 dello Statuto della società LSM, in merito alla gestione dei servizi relativi alla mobilità urbana ove è previsto che:

“Oggetto Sociale

Nei limiti di quanto previsto e consentito dalla normativa vigente in materia di servizi pubblici locali e affidamenti “in house providing”, la società ha per oggetto la gestione globale dei servizi di interesse generale qui di seguito indicati:

1. L'analisi e la soluzione delle problematiche inerenti la mobilità, la gestione delle aree di sosta, la costruzione e l'ampliamento di parcheggi in genere, ivi compresi i parcheggi per biciclette e ciclomotori, con annessi impianti, opere di accesso, tecnologie di informazione;
2. La gestione della sosta a raso su aree, strade e piazze, con o senza custodia, a mezzo parcometri o altri strumenti e tecnologie di esazione della sosta; l'esercizio del controllo delle soste degli autoveicoli, il servizio di rimozione delle vetture;
3. La progettazione e realizzazione di opere pubbliche sulla base di un accordo di programma fra Amministrazioni Pubbliche, ai sensi dell'art. 193 del D.Lgs. 50/2016;
4. La costruzione, la gestione e manutenzione di autorimesse, autosilos, parcheggi ed altre aree attrezzate a parcheggio e relativi impianti, opere e tecnologie annessi;
5. Lo studio, la progettazione, l'installazione, la realizzazione, la gestione e manutenzione dei sistemi per la regolamentazione ed il pagamento della sosta, compresi i parcometri ed i sistemi di accesso controllati;
6. L'esecuzione, la posa in opera, la gestione e la manutenzione della segnaletica orizzontale e verticale nonché semaforica, con riguardo tanto a quella di carattere convenzionale, quanto a strumenti informativi innovativi atti ad integrare la tipologia la cui messa in uso è prescritta dal codice della strada, la gestione e manutenzione di pannelli informativi;
7. La manutenzione ordinaria, straordinaria e migliorativa di aree Verdi (quali parchi, giardini, aree dedicate all'attività sportive, alberi allocate al margine delle sedi stradali, cigli stradali), delle strade (anche con interventi per la loro messa in sicurezza), degli arredi urbani, della cartellonistica pubblicitaria, degli impianti di illuminazione pubblica e semaforica;
8. Il posizionamento di transenne, bancarelle componibili, di palchi e coperture, sedie e platee, ed attrezzature connesse o complementari o similari;
9. La promozione di studi finalizzati ad individuare le migliori condizioni, nonché la funzionalità della viabilità e dell'utilizzazione delle aree urbane nel rispetto del benessere e della sicurezza dell'utenza pedonale ed automobilistica, la progettazione, la realizzazione, la gestione e la manutenzione di piani di sosta, percorsi e piste ciclabili, sistemi per la tutela della sicurezza e la moderazione della velocità in aree urbane particolarmente sensibili; l'elaborazione dei dati utili al monitoraggio dei flussi di traffico viario, l'educazione all'uso corretto e funzionale degli autoveicoli e dei mezzi di trasporto pubblici e privati e all'utilizzo dei parcheggi e parcometri;
10. La manutenzione ordinaria, straordinaria e migliorativa, compresa la gestione di immobili e strutture pubbliche ed impianti sportivi;
11. La promozione di un'attività di informazione con lo scopo di fornire una completa serie di servizi finalizzati ad incrementare, facilitare ed ottimizzare l'impiego dei mezzi pubblici di trasporto o altri mezzi alternativi a ridotto inquinamento acustico

ed ambientale, il tutto anche attraverso la promozione e la gestione di quelli strumenti e servizi orientati al miglioramento del traffico intermodale, quali ad esempio il noleggio di biciclette, scooter, auto elettriche e quant'altro;

12. L'erogazione di attività di supporto alle funzioni di accoglienza e informazione turistica dei "Servizi Turistico-Ricreativi" nonché azioni promozionali e di marketing, nel rispetto delle competenze territoriali, gestione di servizi di biglietteria per eventi o strutture (teatri, musei), organizzazione, anche su commissione, di enti locali delle pro loco, di organismi imprenditoriali, di manifestazioni ed iniziative di rilevanza turistica, altre attività attinenti all'informazione, accoglienza e promozione turistica;
13. La promozione diretta e la gestione o la partecipazione ad iniziative commerciali volte al perseguimento dell'oggetto sociale;
14. La società potrà curare, se previsto dalla legge, la riscossione sul territorio dei tributi locali;
15. La costruzione, manutenzione e gestione degli impianti di produzione di energie rinnovabili;
16. La gestione di progetti finanziabili con fondi comunitari europei (ivi compresa la loro programmazione, studio di fattibilità, istruttoria procedimentale per la partecipazione ai relativi bandi pubblici e la gestione dei rendiconti);
17. La gestione di progetti ritenuti dal Comune di Sacile "strategici" sia per le finalità che per le caratteristiche intrinseche degli stessi indipendentemente dalle fonti di possibile finanziamento;
18. Ogni altra attività affine, connessa o complementare a quelle menzionate.

Solo se consentito dalla legge, in via non prevalente e con esclusione delle attività riservate previste dalla Legge 2 gennaio 1991 n. 1, dal Decreto Legislativo 1 settembre 1993 n. 385, dal Decreto Legislativo 23 luglio 1996 n. 415 e dal Decreto Legislativo 24 febbraio 1998 n. 58, la società può compiere tutte le operazioni commerciali, finanziarie, mobiliari ed immobiliari che siano ritenute utili o necessarie per il raggiungimento dell'oggetto sociale.

La società opera in via prevalente con gli enti partecipanti, deve effettuare oltre l'80% (ottanta per cento) del fatturato annuo nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dagli Enti Pubblici soci e la produzione ulteriore, rispetto al suddetto limite di fatturato, 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."

L'art. 16 del decreto legislativo 19 agosto 2016 n. 175 come integrato e modificato dal decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 100 prevede che 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;
- Gli statuti delle società devono prevedere che oltre l'80% del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci;

- La produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato sopra citato, 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;
- Resta fermo quanto previsto dagli artt. 5 e 192 del decreto legislativo n. 50 del 18 aprile 2016 (codice dei contratti pubblici), così come modificato dal decreto legislativo n. 56/2017 (correttivo del codice dei contratti).

L'art. 5 del decreto legislativo n. 50 del 18 aprile 2016, così come modificato dal decreto legislativo n. 56/2017, riprende la definizione di società "in house" e viene sottoposta, in quanto tale, a specifiche disposizioni del codice stesso in materia di affidamenti, disponendo, tra l'altro, che:

"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 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 omissis"

Qualora tali presupposti siano tutti verificati, è possibile escludere gli affidamenti a suddette società dall'ambito di applicazione dei principi comuni in materia di contratti pubblici.

L'art. 192 del decreto legislativo n. 50 del 18 aprile 2016, così come modificato dal decreto legislativo n. 56/2017, prevede un regime speciale per gli affidamenti in house prescrivendo che:

- le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house di cui all'art. 5 si iscrivano in un elenco tenuto dall'ANAC (comma 1);
- le stazioni appaltanti, nell'affidare "in house" un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, effettuino 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 (comma 2);

- sul profilo del committente nella sezione Amministrazione trasparente siano 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'art. 162 (comma 3);
- resta fermo l'obbligo di pubblicazione degli atti connessi all'affidamento diretto medesimo secondo quanto previsto al comma 3 (comma 1).

Nello specifico, si precisa che per quanto riguarda l'iscrizione nell'elenco indicato nel 1^a comma dell'art. 192 del sopra riportato decreto legislativo n. 50/2016, così come modificato dal decreto legislativo n. 56/2017, l'ANAC, oltre ad essere il soggetto deputato alla sua tenuta, è anche quello che, in base alla stessa norma, detta le modalità e i criteri da rispettare per ottenere l'iscrizione, che deve essere previamente richiesta dagli Enti interessati.

Sulla gazzetta ufficiale n. 236 del 9 ottobre 2017 sono state pubblicate le linee guida ANAC n. 7/2017, così come aggiornate ed approvate dall'ANAC stessa con la deliberazione n. 951 del 20 settembre 2017; il documento predisposto dall'ANAC prevede che nell'elenco siano riportati non solo gli elementi identificativi degli enti affidanti, ma anche tutti i dati relativi alla società affidataria ed alla sussistenza dei requisiti.

La revisione delle sopra citate linee guida attualizza il quadro di riferimento procedurale per il percorso previsto dall'art. 192 del decreto legislativo n. 50/2016 (cosiddetto codice dei contratti pubblici) e sono applicate sia alle Amministrazioni aggiudicatrici sia agli Enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti dei propri organismi in house.

Le linee guida n. 7/2017, che hanno carattere vincolante come specificato nell'oggetto delle stesse, disciplinano il procedimento per l'iscrizione nell'elenco di cui all'art. 192, 1^a comma del decreto legislativo n. 50/2016, così come modificato dal decreto legislativo n. 56/2017 e, conseguentemente, l'iscrizione a tale elenco dal 15 gennaio 2018 è obbligatorio per poter procedere legittimamente agli affidamenti in house alle società controllate.

Si sottolinea inoltre che, così come previsto dal comma 4 dell'art. 4 del D.Lgs. 175/2016, LSM è una società *in house* a totale partecipazione pubblica che opera in via esclusiva con gli enti partecipanti e il cui fatturato è generato, ben oltre l'80%, dai soli servizi svolti per conto degli enti pubblici soci.

La sussistenza dell'attività prevalente svolta a favore degli enti locali soci, prevista anche dall'ordinamento comunitario, è dimostrata dall'analisi del Bilancio 2017 di LSM (ultimo bilancio approvato e depositato) che evidenzia che la società nel 2017 ha svolto i servizi per i Comuni soci, con servizi resi a favore dei cittadini degli stessi per una quota complessiva preponderante e comunque superiore all'80% delle proprie attività.

A conferma di ciò, dal Bilancio 2017 e dalla relativa nota integrativa è rilevabile come la composizione dei ricavi sia riferita quasi esclusivamente ad attività connesse ai servizi in oggetto.

Considerato che il capitale sociale è detenuto dal Comune di Sacile unico socio, la condizione relativa alla parte più importante della propria attività è pertanto soddisfatta, poiché la società LSM svolge la parte fondamentale della propria attività con tale ente.

Si evidenzia inoltre che, come risulta dalla dichiarazione della società acquisita al protocollo comunale 1836 del 12.02.2019, LSM:

- nel triennio 2015/2016/2017 ha conseguito un fatturato medio superiore ai cinquecentomila euro;
- non risulta priva di dipendenti, né ha un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- gestisce un servizio di interesse generale;
- non ha prodotto un risultato negativo per nessuno dei cinque esercizi precedenti;
- non necessita di azioni per il contenimento dei costi di funzionamento, in quanto già opera e persegue in ogni momento l'equilibrio di gestione.

2.2. CONDIZIONI DI CARATTERE TECNICO-SPECIFICO

L'Amministrazione comunale ritiene che l'acquisizione delle quote di partecipazione di LSM, oltre ai requisiti di carattere generale riportati nel paragrafo 2.1. del presente documento, risponda anche agli obiettivi e alle finalità istituzionali specifiche del servizio identificate dalla stessa Amministrazione.

La scelta compiuta dall'Amministrazione di acquisire le quote della società pubblica LSM, piuttosto che di altri soggetti, è legata anche alle specificità del servizio di gestione e alla sua riconfigurazione quale gestore globale dei servizi per la mobilità.

Servizi oggetto della relazione e finalità della stessa (manutenzione del verde pubblico-verde urbano)

L'attuale gestione operativa del servizio è caratterizzata da interventi gestiti con personale interno e/o esterno attraverso procedure rapportate ad ogni singolo e specifico provvedimento di intervento.

Tali operazioni vengono adottate per tutte le attività attinenti:

- Lo sfalcio dei parchi, delle aree Verdi e aiuole, delle zone spartitraffico;
- La potatura di siepi, rami ecc;
- La cura delle aiuole, dei cigli stradali, dei diserbi;
- La pulizia delle strade con la spazzatrice;
- La manutenzione dei giochi per bambini, arredo urbano e parchi;
- La manutenzione di arbusti, siepi, ecc.

Per le aree verdi e i cigli stradali non vengono effettuati più di un paio di interventi l'anno.

Le altre attività vengono, invece, coordinate in base alle necessità che l'Amministrazione Comunale individua di volta in volta, tenuto conto delle diverse difficoltà a garantire, ordinariamente, la cura dell'ambiente risultando le stesse estremamente difficoltose sia per la carenza di personale interno che per la vastità del territorio comunale.

Vi è quindi l'esigenza che tutte le sopra citate attività siano gestite in maniera più organizzata anche nell'ottica di una regolarità di interventi di manutenzione in grado di ridurre i costi fino ad oggi sostenuti evitando, altresì, operazioni improduttive e garantendo un adeguato livello di decoro estetico e funzionale, considerati determinanti per il miglioramento della qualità della vita e per la valorizzazione dell'ambito urbano.

*** gestione dei servizi del verde pubblico-verde urbano**

La qualificazione del servizio di gestione del verde pubblico è elemento controverso, in quanto il principale complesso di attività che lo costituiscono (gestione del patrimonio arboreo, manutenzione degli spazi e delle aree verdi, ecc.) presentano caratteristiche esecutive tipiche dei servizi resi a soddisfazione di esigenze esclusivamente all'Amministrazione comunale, quindi classificabili come "servizi strumentali".

In tal senso si rilevano alcuni interventi giurisprudenziali che hanno evidenziato come i “servizi strumentali” si distinguono dai servizi pubblici locali in quanto consistenti in un “facere rivolto direttamente nei confronti dell’ente pubblico affidante” (Consiglio di Stato, Sez. V, sent. n. 936 del 15 febbraio 2013); nonché alcune interpretazioni dell’Autorità Garante della concorrenza e del mercato, che hanno qualificato il servizio di gestione del verde pubblico quale servizio strumentale con pareri (si veda in particolare il parere AGCM AS910/2012).

Tale configurazione non risulta tuttavia consolidata e, anzi, è posta in discussione qualora l’affidamento del servizio riconduca in capo al soggetto gestore individuato dal Comune la gestione complessiva degli spazi e delle aree verdi (quindi anche con messa a disposizione o concessione temporanea delle aree stesse), tale da determinare in capo allo stesso la possibilità di regolare la fruizioni del verde da parte dei cittadini (ad. es. potendo disporre gli orari di apertura/chiusura dei parchi, ecc).

Risulta infatti ormai evidente come la fruibilità del verde urbano da parte dei cittadini renda la gestione ottimizzata dello stesso come servizio sostanzialmente rivolto alla comunità locale.

In tal senso, molti elementi significativi si rinvengono nella legge 14 gennaio 2013, n. 10, (Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani), in particolar modo nel comma 1 dell’art. 6, con evidenziazione delle finalità della promozione del verde pubblico come mezzo di evoluzione del contesto e della comunità locali.

Se la qualificazione del verde pubblico come servizio pubblico locale può, alla luce di quanto detto, definirsi controversa, appare invece da escludere che il verde pubblico possa essere considerato semplice servizio “strumentale” per l’ente locale (cfr. Corte dei conti, Sez. reg. controllo Puglia, parere n. 141/2013), perché ciò significherebbe derubricarlo in modo del tutto improprio a servizio neppure (semplicemente) di doverosa erogazione da parte delle amministrazioni territoriali (v. SS.UU. della Corte di Cassazione (ord. 27.5.2009, n. 12252).

La conferma deriva dalla deliberazione del Ministero dell’Ambiente e della tutela del territorio e del mare – Comitato per lo sviluppo del verde Pubblico n. 6/2015 del 16 marzo 2015 che connota la gestione del verde pubblico come servizio pubblico locale con caratteristiche del tutto peculiari.

Normativa dell’Unione Europea

In ambito comunitario si rilevano molteplici elementi normativi finalizzati a garantire, per singoli aspetti, la tutela dell’ambiente, con incidenza sulla gestione del verde pubblico.

Da alcuni anni l’Unione Europea ha definito e sviluppato programmi poi tradotti in piani nazionali d’azione (PAN).

Normativa nazionale (trasversale e settoriale)

La normativa statale trasversale e settoriale incidente sulla gestione dei servizi pubblici locali, riferibile anche al servizio di gestione del verde pubblico – verde urbano, è individuabile nelle seguenti disposizioni:

- Art. 34, commi 20 e 21 del decreto legge del 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, con la legge n. 221 del 17 dicembre 2012, con riferimento all'obbligo, in capo all'ente affidante, di predisporre e pubblicare una relazione dimostrativa della sussistenza dei requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per il modello di affidamento prescelto (o esistente), nonché degli obblighi di servizio universale e di servizio pubblico, con esplicitazione delle eventuali compensazioni per gli stessi;
- Legge 14 gennaio 2013, n. 10, (Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani), in particolar modo nel comma 1 dell'art. 6, con evidenziazione delle finalità della promozione del verde pubblico come mezzo di evoluzione del contesto e della comunità locali.

Normativa della Regione Friuli Venezia Giulia

La normativa della Regione Friuli Venezia Giulia in materia di tutela del verde pubblico è rapportabile al quadro normativo strutturato in relazione alla tutela delle risorse ambientali, anche con riguardo agli strumenti urbanistici, quindi con riferimento alle sotto riportate leggi regionali:

- N. 34 del 3 giugno 1981 – norme per la tutela della natura;
- N. 24 del 27 novembre 2006 – conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli Enti locali in materia di agricoltura, foreste, ambiente, energia, pianificazione territoriale e urbanistica, mobilità, trasporto pubblico locale, cultura, sport;
- N. 9 del 23 aprile 2007, - norme in materia di risorse forestali;
- N. 5 del 28 febbraio 2007 – riforma dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio.

Servizi oggetto della relazione e finalità della stessa (segnaletica stradale)

Il servizio relativo alla segnaletica stradale presente in tutto il territorio urbano è attualmente affidata attraverso procedure esterne definite, nel rispetto della normativa, in base alla disponibilità finanziaria dell'Amministrazione; la gestione per la corretta attuazione delle procedure di

affidamento di tali incarichi ed i connessi adempimenti, è assegnata a personale interno, appartenenti ad un organico complessivo insufficiente, aggravando, in questo modo, le attività affidate agli stessi.

Conseguentemente vi è la necessità che tutte le attività relative al sopra descritto servizio vengano gestite in maniera più organizzata anche con la finalità, oltre a quella attinente al mantenimento e all'ottimizzazione della rete stradale, di migliorare la sicurezza sulle strade del territorio urbano.

* gestione dei servizi di segnaletica

L'apposizione e la manutenzione della segnaletica stradale sono attività ampiamente esaminate dalla giurisprudenza amministrativa in ordine alla loro natura come servizi strumentali (quindi soddisfatti di esigenze della sola amministrazione pubblica di riferimento, in tal caso il Comune di Polcenigo).

Rispetto a tale connotazione costituiscono elementi di rafforzamento gli interventi interpretativi dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, con riferimento, tra le varie indicazioni fornite, ai pareri AGCM n. AS 655 del 16 dicembre 2009 (inerente la manutenzione segnaletica stradale), n. AS 590 del 19 marzo 2009 (inerente la manutenzione del patrimonio comunale, comprese le strade), nonché n. AS 587 del 2 febbraio 2009 (inerente servizi di supporto tecnico e di manutenzione ordinaria) nei quali si evidenzia come si tratti di attività che presentano natura "strumentale" rispetto alle esigenze della pubblica amministrazione e non sono attività rese direttamente a favore della collettività.

La rilevanza della segnaletica stradale in ordine alla sicura e corretta fruibilità, da parte dei cittadini, delle strade è stata più volte evidenziata dalla giurisprudenza civile e penale, che ha rilevato come l'attività diretta all'ordinaria "apposizione e manutenzione della segnaletica stradale" non è soggetta a imprevisti di sorta e deve essere realizzata secondo criteri di completezza e adeguatezza per ogni tipo di strada (a prescindere dal fatto che la stessa sia statale o provinciale o comunale, urbana o extraurbana) e con necessità di tener conto, in ogni caso, delle concrete caratteristiche del tratto stradale e delle effettive necessità di segnalazione. In base a questa analisi è stato affermato il principio di diritto per cui: "in relazione a qualunque tipo di strada, l'ente proprietario o gestore ha sempre la possibilità di collocare la segnaletica prevista dal Codice della Strada, con la conseguenza che, ove si prospetti l'esistenza di un rapporto causale fra l'inidoneità della segnaletica e un sinistro stradale, non può predicarsi l'esclusione dell'applicazione del paradigma dell'art. 2051 codice civile, per il solo fatto che la strada sia extraurbana" (Corte di Cassazione, sez. III Civile, sentenza del 12 giugno 2014 n. 13364/14).

Normativa dell'Unione Europea

La normativa comunitaria in materia di servizi per la mobilità si sostanzia soprattutto in un complesso di piani di azione che discendono da programmi dell'Unione Europea in materia di trasporti e sicurezza stradale.

Normativa nazionale (trasversale e settoriale)

La normativa statale trasversale e settoriale incidente sulla gestione dei servizi pubblici locali, riferibile anche al servizio di gestione dei servizi per la mobilità, è individuabile nelle seguenti disposizioni:

1. Art. 34, commi 20 e 21 del decreto legge del 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, con la legge n. 221 del 17 dicembre 2012, con riferimento all'obbligo, in capo all'ente affidante, di predisporre e pubblicare una relazione dimostrativa della sussistenza dei requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per il modello di affidamento prescelto (o esistente), nonché degli obblighi di servizio universale e di servizio pubblico, con esplicitazione delle eventuali compensazioni per gli stessi;
2. Decreto Legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (nuovo codice della strada) e successive modificazioni ed integrazioni, con particolare riferimento agli artt. 6 e 7 .

Normativa della Regione Friuli Venezia Giulia

Per i servizi relativi alla mobilità dei cittadini in aree urbane, sono rilevabili, in generale, con riferimento alle sotto riportate leggi regionali:

1. n. 24 del 27 novembre 2006 – conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli Enti locali in materia di agricoltura, foreste, ambiente, energia, pianificazione territoriale e urbanistica, mobilità, trasporto pubblico locale, cultura, sport;
2. n. 23 del 20 agosto 2007, n. 23 – attuazione del decreto legislativo n. 111/2004 in materia di trasporto pubblico regionale e locale, trasporto merci, motorizzazione, circolazione su strada e viabilità.

Competenza del Comune di Polcenigo in ordine alla predisposizione della relazione

I servizi per la mobilità oggetto della presente relazione non risultano riconducibili al concetto di “servizi di rete”, quindi non sottoposti all’art. 3-bis del decreto legge n. 138/2011 convertito con la legge n. 148/2011 e successive modifiche ed integrazioni.

Per i servizi relativi alla segnaletica e di manutenzione delle aree e/o aiuole spartitraffico risulta evidente la loro stretta connessione con il territorio comunale e la fruibilità dei cittadini prevalentemente in una logica non coordinata (mobilità individuale) e con la connotazione caratterizzante degli stessi come servizi “non a rete”.

Il Comune di Polcenigo risulta pertanto qualificabile come affidante per tali servizi pubblici locali.

Caratteristiche del servizio e obblighi di servizio pubblico e universale

Caratteristiche del servizio

Il servizio presentato da “LSM SRL” consiste nella gestione di servizi relativi alla mobilità urbana allo scopo di garantire i normali flussi veicolari stradali e servizi per lo sviluppo degli strumenti di pianificazione e di gestione della mobilità urbana.

In particolare la società, in base agli indirizzi programmatici dell’Amministrazione Comunale prevede di:

Per il verde pubblico-verde urbano:

- occuparsi dello sfalcio dei parchi, delle arre verdi, della aiuole spartitraffico;
- gestire la potatura delle siepi, rami;
- gestire la cura delle aiuole, anche con l’abbellimento di piante ornamentali;
- gestire la cura dei cigli stradali, dei diserbi;
- gestire la manutenzione dei giochi per bambini, quella dei parchi e dell’arredo urbano;
- gestire il ripristino della sede stradale dopo l’esecuzione delle attività del servizio affidato.

Per la segnaletica stradale:

- eseguire i lavori di segnaletica orizzontale;
- occuparsi della manutenzione ed installazione di segnaletica verticale e complementare;
- pianificare e progettare interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria e simulazione sul campo di segnaletica;

- pianificare e progettare interventi legati alla mobilità del territorio dell'Ente affidante su specifico incarico;
- eseguire il coordinamento e la direzione lavori legati alle operazioni di segnaletica.

Si tratta di attività che prevedono una capillare presenza sul tutto il territorio comunale che ha un patrimonio, sia viario che arboreo e del verde, assolutamente consistente per cui è richiesto un impegno molto elevato e puntuale, fattibile attraverso un'implementazione del proprio personale, non fattibile secondo le vigenti disposizioni (patto stabilità, spesa del personale, ecc) o con un affidamento esterno dell'intero servizio.

Obblighi di servizio pubblico e universale

L'art. 34, comma 20, decreto legge 18 ottobre 2012 n. 179, convertito, con modificazioni, con la legge n. 221 del 17 dicembre 2012 fa riferimento agli "obblighi di servizio pubblico e universale". Si rende, quindi, necessario individuare il significato di tali termini ed i correlati obblighi ivi sottesi.

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

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

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

Da principio si precisa che il fatto di assicurare un servizio universale può comportare la prestazione di determinati servizi a determinati utenti finali a prezzi che si discostano da quelli risultanti dalle normali condizioni di mercato.

Tuttavia, il fatto di fornire un compenso alle imprese designate per fornire tali servizi in dette circostanze non deve tradursi in una distorsione di concorrenza, purché tali imprese ottengano un compenso per il costo netto specifico sostenuto e purché l'onere relativo a tale costo netto sia indennizzato in un modo che sia neutrale in termini di concorrenza.

In un secondo tempo si puntualizza che per “prezzo abbordabile” deve intendersi un prezzo definito a livello nazionale dagli Stati membri in base alle specifiche circostanze nazionali, che può comprendere la definizione di una tariffa comune indipendente dall’ubicazione geografica o formule tariffarie speciali destinate a rispondere alle esigenze degli utenti a basso reddito.

Dal punto di vista del consumatore, l’abbordabilità dei prezzi è correlata alla possibilità di sorvegliare e controllare le proprie spese. Ciò al fine di rendere un determinato servizio pubblico pienamente accessibile e fruibile a tutti gli utenti finali, garantendo altresì un determinato livello qualitativo, a prescindere dall’ubicazione geografica dei medesimi e tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali.

Inoltre, la suddetta Direttiva 2002/22/CE precisa che la qualità ed il prezzo del servizio sono fattori determinanti in un mercato concorrenziale e le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero essere in grado di controllare la qualità del servizio prestato dalle imprese designate quali imprese soggette ad obblighi di servizio universale.

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

Relativamente alla materia dei servizi pubblici locali si può concludere che le due sopra citate nozioni rappresentano, nella sostanza, le due facce di una stessa medaglia in quanto, laddove si parla semplicemente di “servizio pubblico”, l’attenzione si focalizza verso il soggetto pubblico che deve esplicitare (direttamente ovvero indirettamente mediante la concessione ad imprese pubbliche, miste o private) l’attività di interesse generale, mentre invece dove si tratta di “servizio universale” l’attenzione si focalizza verso gli utenti di tale servizio pubblico e, più precisamente, verso le condizioni di accessibilità, di fruibilità e di qualità del servizio medesimo.

Relativamente agli obblighi di servizio pubblico, si può affermare che la ratio degli stessi va ricercata nella necessità di garantire l’equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e l’interesse generale, garantendo che i servizi di interesse economico generale siano prestati:

- in modo ininterrotto a favore di tutti gli utenti (continuità)
- su tutto il territorio interessato (universalità)

- a tariffe uniformi e a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità)

L'Ente locale deve intervenire laddove, per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità ed ad un prezzo abbordabile, si rendano necessarie adeguate compensazioni economiche e quindi integrative della tariffa, al fine di rendere appetibile un servizio che, senza tali condizioni, non risulterebbe contendibile per il mercato.

In tale ottica sono dichiarate ammissibili le eccezioni alle regole del mercato necessarie per garantire l'equilibrio economico del servizio, secondo il peso relativo delle attività redditizie e quello delle attività che non lo sono, nel rispetto comunque del principio di proporzionalità.

La regolamentazione dei prezzi deve, tuttavia, essere equilibrata, nel senso che non deve ostacolare l'apertura del mercato, né creare discriminazioni fra i fornitori, né aggravare le distorsioni della concorrenza.

Modalità di affidamento prescelta

Per legittimare la modalità di affidamento prescelta, e cioè l'affidamento diretto "in house", si richiama l'art. 18 dello statuto sociale della LSM, come sotto esposto, dal quale emergono le modalità per l'effettuazione del controllo analogo:

“Diritti di controllo degli Enti Pubblici Locali soci, sulla Società e sui servizi pubblici ad essa affidati.

Gli Enti Pubblici soci esercitano sulla società il controllo analogo richiesto dall'ordinamento comunitario in base a quanto previsto all'articolo 17 della direttiva 23/2014/UE e dalla normativa nazionale e loro eventuali modifiche e integrazioni.

Le modalità del controllo nei confronti della società da parte degli Enti Pubblici Locali soci, ai sensi dell'art. 113 comma 5 lettera c) del D.Lgs. 18/08/2000 n. 267, qualora la compagine sociale sia composta da almeno due soci Enti Pubblici Locali, sono disciplinate in apposita convenzione da concludersi tra i predetti Enti ai sensi dell'art. 30 del D.Lgs. appena menzionato.

Al fine dell'esercizio da parte degli Enti Pubblici Locali del controllo ai sensi dell'art. 113 comma 5 lettera c) del D.Lgs. 18/08/2000 n. 267, gli organi sociali di Livenza Servizi Mobilità Srl, per quanto di rispettiva competenza, sono tenuti:

- a) ad inviare, al fine della relativa approvazione, ai Rappresentanti degli Enti Pubblici Locali – la bozza del piano industriale e gli eventuali documenti di tipo programmatico, nonché tempo per tempo gli atti rappresentanti le decisioni di maggior rilievo assunte dalla società;
- b) ad inviare, al fine della successiva approvazione, ai Rappresentanti degli Enti Pubblici Locali, il bilancio di esercizio, appena depositato nella sede della Società;

- c) ad inviare ai rappresentanti degli Enti Pubblici Locali la relazione di cui all'art. 2409 ter, comma 2 del Codice civile, appena depositata nella sede della Società;
- d) ad inviare, senza ritardo, gli ulteriori atti indispensabili, al fine della verifica, anche sotto il profilo dell'efficacia, efficienza ed economicità della gestione, dello stato di attuazione degli obiettivi risultanti dagli atti di programmazione approvati dalla Società e dai rappresentanti degli Enti Pubblici Locali.

La trasmissione di tutti gli atti sopra ricordati avviene al fine di consentire agli Enti Pubblici Locali soci di assumere le relative determinazioni in ordine allo svolgimento dei propri servizi pubblici a mezzo di Livenza Servizi Mobilità Srl.

Pertanto, gli atti di cui al Precedente punto a), quali atti di indirizzo per la gestione della società, devono essere trasmessi della società e approvati dagli Enti Pubblici Locali prima della definitiva approvazione da parte degli organi sociali, entro 15 (quindici) giorni di calendario dalla loro trasmissione; trascorso tale termine, gli atti di cui al punto a) si riterranno comunque valutati, verificati ed approvati da parte degli Enti Pubblici Locali.

I documenti di cui al punto b) e c), dovranno essere approvati entro la data di riunione dell'assemblea dei soci, e dell'approvazione dovrà essere redato apposito verbale.

Almeno una volta l'anno l'Amministratore Unico, espone apposita relazione davanti ai rappresentanti degli Enti Pubblici Locali, avente per oggetto la gestione dei servizi pubblici, nonché l'andamento generale dell'amministrazione della Società.

A prescindere dagli obblighi di cui ai commi precedenti, è inoltre consentito a ciascun Ente Pubblico Locale il diritto di richiedere per iscritto sia nell'Assemblea della società, sia al di fuori di essa – informazioni in merito alla gestione dei servizi da esso affidati alla società, purché tale diritto non venga esercitato secondo modalità e tempi tali da ostacolare una gestione efficiente della società stessa.

La società è tenuta a svolgere i servizi rientranti nel relativo oggetto sociale esclusivamente sulla base di disciplinari (Contratti di servizio) individualmente approvati dagli Enti Pubblici Locali affidanti i servizi.

L'Amministratore Unico e l'Organo di Controllo, se nominato, sono tenuti a collaborare, anche tramite la comunicazione dei dati che vengono richiesti, al fine di consentire il completo controllo del singolo ente locale su ciascun servizio da esso affidato alla società ed al fine di consentire l'espletamento dei compiti ad essi prescritti dalla legge: a tal fine l'Amministratore Unico può anche convocare l'Assemblea della società, per sottoporre all'approvazione degli Enti Pubblici Locali soci gli atti che hanno maggiore rilievo nella gestione della società e dei servizi pubblici ad essa affidati.”

Oltre a tale disposizione, si ricorda l'operatività della specifica convenzione sottoscritta digitalmente da ciascun Ente, per la gestione in forma associata e coordinata di servizi pubblici locali e per l'esercizio sulla società di gestione di un controllo analogo a quello esercitato sui servizi comunali (art. 30 e art. 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) che verrà stipulata in ottemperanza delle specifiche deliberazioni consiliari adottate dagli Enti soci.

Dall'esame di tutte le norme e di tutte le circostanze incidenti sul rapporto tra il Comune di Polcenigo, quale ente affidante, e le società "LSM SRL", quale soggetto affidatario "in house", risulta che l'Ente concessionario è soggetto ad un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni, con una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti.

Al fine di rilevare la sussistenza del requisito dell'attività prevalente a favore del Comune di Polcenigo e degli altri Comuni soci e affidanti, intesi come rappresentativi delle rispettive comunità locali e, pertanto, considerando il parametro stesso come riferito all'attività svolta a favore dei cittadini e degli altri soggetti (persone giuridiche) residenti e/o operanti in tali contesti territoriali, viene ad essere assunto il parametro dimensionale dei ricavi per i servizi realizzati dalla società "LSM SRL" valutati sulla base dell'ultimo anno di bilancio chiuso (2017), da dove emerge che la società, conformemente al suo carattere in house providing, svolge oltre l'80% della sua attività a favore degli enti locali soci.

Relativamente a quanto sopra evidenziato in ordine:

- alla sussistenza dei requisiti che definiscono la società "Livenza Servizi Mobilità srl" come una società "in house" anche in attinenza all'assenza di partecipazione di capitali privati;
- considerato che la normativa in materia di appalti pubblici esclude, nel caso di affidamento "in house" che rispetti i requisiti di legge, la necessità di procedere ad affidamento di servizi all'esterno mediante procedura di gara;
- valutato di poter potenziare ulteriormente la sopra citata società anche al fine di rafforzare le capacità operative e incrementare il ruolo sul mercato;
- di poter, in tal modo, esercitare un controllo regolamentato sulla gestione dei vari servizi, anche tenuto conto delle difficoltà incontrate nel corso della gestione esternalizzata.

L'amministrazione ha scelto di procedere ad un affidamento diretto "in house".

L'amministrazione comunale ritiene che la gestione dei servizi in oggetto così come strutturata e presentata sia la più opportuna.

Tale modalità di organizzazione del servizio infatti garantisce:

- un'efficace ed efficiente presenza operativa costante durante tutto l'anno permettendo di garantire il mantenimento dell'ambiente senza tralasciare alcun dettaglio o necessità dell'Amministrazione affidante;
- una economicità del servizio;
- di sgravare il personale coinvolto nelle attività specifiche per la gestione dei servizi, permettendo loro di impegnarsi maggiormente in altre esigenze, alleggerendo nel contempo anche l'Ente stesso da tutti gli impegni all'uopo necessari;

- un Piano programmatico di investimenti tale da generare dopo il terzo anno economie di scala.

Dall'analisi effettuata dall'Amministrazione comunale, emerge che LSM è la sola società pubblica presente nel territorio provinciale che possa garantire le modalità del servizio attualmente in essere, non solo dal punto di vista operativo-gestionale, ma anche attraverso la messa a disposizione di idoneo personale e di mezzi per la gestione del servizio stesso.

3. CONVENIENZA ECONOMICA E SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA DELLA SCELTA

3.1. COSTO SOSTENUTO

Il Comune di Polcenigo intende acquisire una quota pari all' 1% del capitale sociale della società LSM.

Si tratta di una quota che, come ricordato in premessa, il comune di Sacile intende cedere, per il quale il Comune intende impegnare e pagare la somma di euro 3.000,00 .

Tale importo è pari al valore delle quote in virtù dell'attuale patrimonio netto della società, con riferimento all'ultimo bilancio di esercizio approvato, e come risultante da perizia giurata della società regolarmente redatta.

3.2. CONVENIENZA ECONOMICA

L'analisi effettuata dall'Amministrazione comunale e riportata nella relazione ex art. 34, comma 20, del D.Lgs. 179/2012, convertito in legge 221/2012 per l'affidamento del servizio relativo alla mobilità urbana allo scopo di garantire i normali flussi veicolari, e del servizio per lo sviluppo degli strumenti di pianificazione e di gestione della stessa, allegato B alla medesima delibera giunta di approvazione del presente atto, ha evidenziato come l'acquisto della partecipazione nella società pubblica LSM sia un'operazione conveniente dal punto di vista economico, se confrontata con le possibili alternative all'affidamento *in house*, ovvero gestione diretta del servizio e gara d'appalto.

Si rinvia pertanto a tale ulteriore atto che viene approvato contestualmente al presente.

3.3. SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA E MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

L'importo previsto per l'acquisizione della quota di partecipazione nella società LSM, pari a € 3.000,00 verrà finanziato al titolo III della Spesa del Bilancio di Previsione 2019/2021.

In termini di valutazione di destinazione alternativa dei fondi impegnati si evidenzia che la cifra investita è, in termini assoluti, non rilevante e non preclude o vincola altri investimenti che il Comune intende perseguire nel proprio programma.

Considerato, inoltre, che:

- il Comune di Polcenigo gestisce i servizi di manutenzione del verde pubblico e la manutenzione ordinaria della viabilità e della segnaletica con modalità mista (parte con affidamento esterno e parte in economia con proprio personale);
- non è attivo un controllo di gestione che consenta una quantificazione puntuale dei costi del servizio rapportati ad unità di misura parametrizzate (es. costo a metro lineare o metro quadrato)
- alcune attività, quali la manutenzione della viabilità e la gestione della segnaletica, vengono effettuate in modo promiscuo, rendendo particolarmente difficoltoso individuare i costi direttamente attribuibili ad una attività rispetto ad altre;

sulla base dei dati reperiti e per le motivazioni di cui sopra è stato possibile predisporre una valutazione sufficientemente attendibile del costo medio sostenuto annualmente per la gestione del verde, al fine del confronto con il costo attualmente sostenuto da LSM per tale servizio.

L'importo pari ad € 61.150,00 è stato costruito in questo modo:

€ 18.500,00 gestione del verde esternalizzato (previsione 2019)

€ 24.550,00 costo personale interno (previsione 2019 ipotesi di un dipendente dedicato al servizio all'80%)

€ 18.100,00 costo mezzi (previsione 2019 manutenzione, carburante, bolli,)

Il costo è stato rapportato ai metri quadri oggetto di intervento, stimati in base ai metri di viabilità interessati dagli interventi, calcolando una estensione media di banchina del verde di ca. 2 metri lineari, per complessivi 71.160 mq, mantenuti mediamente due volte l'anno.

Il rapporto pari a 0,859 e/mq risulta superiore al rapporto medio attualmente sostenuto da LSM, come si evince da pag. 32 dell'allegato B.

Tenuto, inoltre, conto dei prezzi medi attualmente praticati al contratto di servizio del Comune di Sacile per lo sfalcio di superfici piantumate, decespugliazione di finitura, raccolta, ecc. (valore medio 0,22 €/mq) l'importo applicato ai mq. mediamente sfalcitati ammonta ad € 15.655,20 (al netto di IVA), che risulta essere competitivo rispetto ai costi mediamente praticati da soggetti terzi.

È stato verificato che sul ME.PA., piattaforma di commercio elettronico della Pubblica Amministrazione, sono iscritte molte imprese che però non offrono servizi analoghi e completi di tutte le attività amministrative e tecniche per il servizio richiesto da questo Ente, conseguentemente non sono comparabili e confrontabili con i servizi offerti da LSM.

Per quanto riguarda, infine, la gestione diretta dell'Ente si ricorda che la dotazione organica dell'ufficio manutenzioni consta di tre dipendenti a tempo pieno, di cui una unità totalmente dedicata al servizio trasporto scolastico.

L'ufficio attualmente gestisce in modo misto (direttamente e con ricorso a servizi di terzi) il verde pubblico, la viabilità comunale, la segnaletica stradale e tutte le altre varie manutenzioni necessarie agli immobili comunali e interventi diversi e d'urgenza sul territorio, che si ricorda essere particolarmente esteso.

L'attuale dotazione organica, in considerazione dei carichi di lavoro sopra descritti, non è sufficiente ad assorbire la gestione puntuale degli interventi e si renderebbe necessario procedere all'assunzione di almeno un'altra unità operativa, con un costo stimato di circa € 30.000,00. Ad ogni modo, la normativa vigente in materia di assunzioni ed i limiti imposti alla spesa per il personale non permettono il reclutamento di nuovo personale se non la semplice sostituzione delle unità attualmente in organico in caso di pensionamento o fuoriuscita per mobilità.

Considerata anche la solidità aziendale di LSM, la possibilità di esercitare sulla stessa il controllo analogo già descritto e di concordare, quindi, le modalità di espletamento delle attività, che è uno degli obiettivi dell'Amministrazione, è possibile affermare che l'offerta di servizio di LSM possa essere reputata conveniente per l'Amministrazione sia sotto l'aspetto operativo che economico, sia per il servizio analizzato che per i servizi per i quali il Comune di Polcenigo non dispone di termini di paragone attualmente..

L'affidamento col metodo in house providing inoltre risulta preferibile, sotto più profili, rispetto al ricorso al mercato, in quanto:

- in primo luogo risulta qualificante il particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'amministrazione ed il soggetto affidatario, che consente al Comune un controllo ed un'ingerenza sul servizio più penetrante di quello praticabile su di un soggetto terzo, in quanto esteso agli atti sociali e non rigidamente vincolato al rispetto del contratto di concessione;
- l'attuale dotazione organica del personale interno dell'Ente, unitamente al rigido blocco delle assunzioni negli Enti Pubblici, non consente né a breve né a medio termine di ipotizzare un potenziamento dell'organico;
- i costi del servizio sono contenuti a livelli confrontabili con il mercato esistente;
- la qualità e l'efficienza dei servizi sinora prestati da LSM a favore del comune di Sacile sono ampiamente dimostrati; è inoltre presumibile che in caso di affidamenti di nuovi servizi si creino anche in futuro sinergie ed economie di gestione.

Per tali motivi si attesta l'opportunità dell'affidamento in oggetto sotto il profilo della modalità di affidamento, il rispetto dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo e la convenienza economica per l'Ente anche per quanto attiene la remuneratività del servizio e la sostenibilità dei costi.

Si ritiene, infine, che vi sarà un'utilità per l'Amministrazione anche in termini di efficacia e di trasparenza nella gestione del servizio.

3.4. VALUTAZIONE GESTIONI ALTERNATIVE

Per quel che riguarda l'affidamento del servizio con gara ad evidenza pubblica, oltre a quanto sopra esposto in merito all'affidamento a terzi, si rinvia per una motivazione dettagliata alla relazione ex art. 34, comma 20, del D.Lgs. 179/2012, convertito in legge 221/2012, allegata sub B alla medesima delibera giuntale di approvazione del presente atto.

Sulla piattaforma di commercio elettronico della Pubblica Amministrazione (ME.PA.) sono iscritte molte imprese che non offrono servizi completi di tutte le attività amministrative e tecniche per il servizio richiesto dal Comune di Polcenigo, conseguentemente, non sono comparabili e confrontabili con quanto può offrire LSM, per quanto evidenziato nel paragrafo precedente.

4. PRINCIPI DI EFFICIENZA, EFFICACIA ED ECONOMICITÀ

L'Amministrazione comunale ritiene che l'acquisto delle quote della società partecipata LSM, sia compatibile con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

In particolare, la scelta adottata è:

- **Efficiente**: in quanto l'Amministrazione utilizza in maniera accorta le risorse a propria disposizione perseguendo i propri obiettivi nel miglior modo possibile;
- **Efficace**: in quanto permette all'Amministrazione di raggiungere con successo l'obiettivo prefissato;
- **Economicità**: in quanto permette all'Amministrazione di utilizzare, in modo efficiente, le risorse finanziarie disponibili, raggiungendo in modo efficace l'obiettivo prefissato che è quello dell'affidamento in house del servizio di gestione.

Pertanto, a fronte di un investimento economico limitato, il Comune di Polcenigo ha la possibilità di affidare i servizi relativi alla mobilità urbana allo scopo di garantire i normali flussi veicolari stradali e i servizi per lo sviluppo degli strumenti di pianificazione e di gestione, della mobilità urbana, gestione dei servizi di manutenzione del verde pubblico-verde urbano gestione e manutenzione dei servizi di segnaletica e della mobilità, ad una società sulla quale potrà esercitare un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi, in virtù del modello di governance adottato

dalla stessa, avendo la possibilità di condizionarne le decisioni, con una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti.

L'affidamento diretto, il cosiddetto metodo "in house providing" inoltre risulta preferibile, sotto più profili, rispetto al ricorso al mercato, in quanto:

- il particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'Amministrazione ed il soggetto affidatario risulta significativo e ciò consente al Comune un controllo ed un'ingerenza sul servizio più penetrante di quello praticabile su di un soggetto terzo, in quanto esteso agli atti sociali e non rigidamente vincolato al rispetto del contratto di servizio;
- i costi del servizio sono contenuti a livelli aderenti con il mercato esistente;
- l'attuale dotazione organica del personale interno dell'Ente non consente né a breve né a medio termine di ipotizzare una gestione interna del servizio in oggetto;
- la qualità e l'efficienza dei servizi sinora prestati dalla società LSM al proprio socio affidatario sono ampiamente riscontrati.

Tale livello valutativo conferma l'efficacia della scelta che il Comune di Polcenigo intende operare anche in considerazione del fatto che gli affidamenti di questi servizi ed i loro effetti potranno portare anche alla creazione di nuove sinergie ed economie di gestione.

Per tali motivi si attesta l'opportunità dell'affidamento in oggetto sotto il profilo della modalità di affidamento, il rispetto dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo e la convenienza economica per l'Ente anche per quanto attiene la remuneratività del servizio e la sostenibilità dei costi.

Si ritiene infine che vi sarà un'utilità per l'Amministrazione anche in termini di efficacia e di trasparenza nella gestione dei servizi oggetto della presente relazione.

5. DISCIPLINA COMUNITARIA IN MATERIA DI AIUTI DI STATO

Come già evidenziato precedentemente, l'articolo 5, comma 2, del D.Lgs. 175/2016 prevede che l'atto amministrativo di acquisizione della partecipazione dovrà dare atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese.

Secondo quanto previsto dall'art. 34, comma 20, del D.Lgs. 18 ottobre 2012, l'Ente deve anche indicare la sussistenza di eventuali compensazioni economiche a favore del soggetto affidatario del servizio pubblico locale.

La compensazione degli obblighi di servizio pubblico deve essere concessa per il funzionamento di un determinato servizio di interesse economico generale e non deve essere utilizzata per operare su altri mercati, in quanto, in tale ultimo caso, costituirebbe un aiuto di Stato incompatibile con la normativa vigente in materia.

Ciò non impedisce, in ogni caso, all'impresa che riceve una compensazione per obblighi di servizio pubblico di realizzare un margine di utile ragionevole.

I costi da prendere in considerazione sono tutti i costi (variabili e/o di contribuzione al costo fisso e/o connessi ad investimenti per infrastrutture) sostenuti per il funzionamento dello specifico servizio di interesse economico generale: perciò, quando l'impresa svolge anche attività al di fuori dell'ambito del servizio di interesse economico generale, è necessario prevedere obblighi di tenere una contabilità separata.

Secondo la Commissione Europea, 29 novembre 2005 n. C 297/04, le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato se esistono le seguenti condizioni:

1. l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico, definiti in modo chiaro;
2. i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, al fine di evitare che la compensazione comporti un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto ad imprese concorrenti;
3. la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire tutti o parte dei costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di tali obblighi;
4. Nel caso in cui si sia in presenza di un affidamento diretto all'impresa incaricata dell'esecuzione di obblighi di servizio pubblico, la compensazione deve essere determinata sulla base di un'analisi dei costi in cui un'impresa media, gestita in modo efficiente ed adeguatamente dotata di mezzi al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, sarebbe incorsa per adempiere tali obblighi, tenendo conto degli introiti ad essi attinenti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi.

Nel definire i servizi di interesse economico generale gli Stati membri dispongono di ampio margine di discrezionalità definendo gli obblighi reciproci delle imprese in questione e dello Stato o degli enti locali o degli enti regionali, provvedendo ad indicare, in particolare:

1. La precisa natura e la durata degli obblighi di servizio pubblico;
2. Le imprese ed il territorio interessati;
3. La natura dei diritti esclusivi o speciali eventualmente accordati alle imprese;
4. I parametri per il calcolo, il controllo e la revisione della compensazione;
5. Le modalità per evitare sovracompensazioni e per il loro eventuale rimborso.

La compensazione, ad ogni caso, deve essere effettivamente utilizzata per garantire il funzionamento del servizio di interesse economico generale.

Nel caso di specie i servizi sono soggetti a remunerazione e, da quanto si può evincere dai bilanci disponibili di LSM, hanno sempre comportato la formazione di un utile di impresa, consolidatosi nell'ultimo triennio.

La remunerazione dei servizi è calcolata sulla base di un piano finanziario, che verrà presentato dalla società secondo la stima dei costi formulata a seguito dell'analisi dell'attività da svolgere. L'intervento del Comune, quindi, si configura come corrispettivo di un vero e proprio servizio che va valutato in termini di congruità sulla base del contenuto delle prestazioni oggetto dell'affidamento.

Per questo motivo il corrispettivo del servizio non si configura come un aiuto di Stato.