

## Allegato A

# RELAZIONE ILLUSTRATIVA DELLE RAGIONI E DELLA SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI DAL D.LGS. 50/2016 PER L’AFFIDAMENTO IN HOUSE ALLA SOCIETÀ S.A.T. SERVIZI AMBIENTALI TERRITORIALI S.P.A., DEL SERVIZIO PUBBLICO LOCALE CON RILEVANZA ECONOMICA GESTIONE DELL’AREA CAMPER “LE TRAVERSINE” AI SENSI DELL’ART. 34, COMMI 20-21 DEL D.L. N. 179/2012 CONV. IN L. N. 221/2012

## Parte prima

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

#### 1.1. Finalità generali della relazione illustrativa.

Il d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, recante “ Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese” (Pubblicato in G.U. n. 245 del 19 ottobre 2012, Suppl. Ord. n. 194 - in vigore dal 20 ottobre 2012), convertito con la legge 17 dicembre n. 221, all’art. 34, comma 20 prevede che per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

La presente relazione è finalizzata ad illustrare i contenuti citati dalla predetta norma in riferimento all'affidamento alla società S.A.T. Servizi Ambientali Territoriali S.p.A, secondo il criterio dell'in house providing, del servizio di gestione dell'area camper denominata “LE TRAVERSINE” del Comune di Vado Ligure.

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

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

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

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

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

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

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

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

In tale data il capitale risulta così ripartito:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **2. Elementi di riferimento.**

### **2.1. Quadro normativo di riferimento per i servizi pubblici locali e finalità specifica della relazione illustrativa.**

Appare anzitutto necessario operare la distinzione tra servizio pubblico locale ed attività resa a favore dei Comuni (strumentale) al fine di collocare il gestore delle soste a pagamento in una delle due famiglie. La sentenza del Consiglio di Stato, sez. V 9/9/2011 n. 5068 evidenzia come la distinzione non concerna il titolo provvedimentale, né il fatto che ci si trovi di fronte ad una vicenda di trasferimento di pubblici poteri o di ampliamento della sfera giuridica del privato ma si sia di fronte ad una concessione di servizio allorché *“le modalità di remunerazione pattuite consistano nel diritto del prestatore di sfruttare economicamente la propria prestazione ed implicano che questi assuma il rischio legato alla gestione dei servizi in questione (spesso con tariffa a carico degli utenti)”*.

Sono pertanto da considerare servizi pubblici tutti quelli di cui i cittadini usufruiscono *uti singuli* e come componenti la collettività, perché rivolti alla produzione di beni e utilità per obiettive esigenze sociali.

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

Il Comune di Vado Ligure è ente competente all'approvazione della presente relazione, ai sensi di quanto previsto dall'art. 6, comma 4, lett. d) del d.lgs. n. 285/1992 (Nuovo Codice della Strada), *“L'ente proprietario della strada può... vietare o limitare o subordinare al pagamento di una somma il parcheggio o la sosta dei veicoli”*, e dall'art. 7, comma 1, lett. f) del C.d.S., *“Nei centri abitati i comuni possono... stabilire... aree destinate al parcheggio sulle quali la sosta dei veicoli è subordinata al pagamento di una somma da riscuotere mediante dispositivi di controllo della durata della sosta, anche senza custodia del veicolo, fissando le relative condizioni e tariffe...”*, a fronte di un rilevato bisogno di sosta regolamentata a pagamento per le auto-caravan così come definiti dall'art. 54 del D. Lgs. N. 285/1992. Pertanto è l'ente proprietario della strada, e nei centri abitati il Comune, a poter regolamentare la sosta sulla stessa.

Chiarito, quindi, che l'affidamento in gestione dell'area camper dev'essere oggetto della relazione ex art. 34 d.l. 179/2012, si rileva che il sistema dei servizi pubblici presenta una struttura complessa e articolata (anche con differenziazioni settoriali rilevanti) e dinamiche particolari, contrassegnate negli ultimi anni da elementi di forte trasformazione, che hanno trovato una loro sistematizzazione nella disciplina di cui agli artt. 34 d.l.179/2012 e 192 d.lgs. 50/2016.

### **2.2 Elementi di definizione del servizio pubblico in rapporto ai parametri dell'ordinamento comunitario.**

Al fine di poter correttamente definire i parametri per il riscontro della coerenza del modello di gestione dei servizi oggetto della presente relazione con i requisiti dell'ordinamento comunitario è necessario individuare alcune definizioni di riferimento. L'espressione “servizi di interesse generale” non è presente nel Trattato dell'Unione Europea, ma è derivata nella prassi comunitaria

dall'espressione "servizi di interesse economico generale" che invece è utilizzata nel trattato. L'espressione "servizi di interesse economico generale" è utilizzata negli articoli 16 e 86, paragrafo 2 del Trattato UE. Tuttavia, nella prassi comunitaria vi è ampio accordo sul fatto che l'espressione si riferisce a servizi di natura economica che, in virtù di un criterio di interesse generale, gli Stati membri o la Comunità assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico.

L'articolo 2, comma 1, lett. e) del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, consente di individuare la definizione della nozione di obbligo di servizio pubblico.

La disposizione stabilisce infatti che per obbligo di servizio pubblico deve intendersi l'obbligo definito o individuato da un'autorità competente al fine di garantire la prestazione di servizi di interesse generale che un operatore, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o non si assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni senza compenso.

L'articolo 106, paragrafo 2, del Trattato UE, stabilisce infatti che le imprese incaricate dell' gestione di servizi di interesse economico generale sono imprese cui è stata affidata una "specifica missione" e, in generale, l'affidamento di una specifica missione di servizio pubblico implica appunto la prestazione di servizi che un'impresa, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni. L'obbligo di servizio pubblico è direttamente legato all'esigenza di assicurare l'universalità e l'accessibilità dei servizi pubblici: qualora il servizio che si ritenga necessario fornire non possa essere garantito in maniera adeguata dal mercato, l'autorità pubblica (l'ente affidante il servizio), al fine di assicurare la tutela dell'interesse generale, interviene prevedendo, a carico del soggetto gestore (affidatario del servizio), specifici obblighi di servizio pubblico.

### **3. Requisiti comunitari per i modelli di gestione dei servizi pubblici locali – riferimenti principali.**

#### ***3.1 In house providing***

Il modello di affidamento del servizio pubblico locale con rilevanza economica oggetto della presente relazione assunto dal Comune di Vado Ligure, quale ente affidante è l'affidamento diretto mediante il c.d. "*in house providing*".

L'espressione *in house providing* serve per identificare il fenomeno di "autoproduzione" di beni, servizi o lavori da parte della pubblica amministrazione, la quale acquisisce un bene o un servizio attingendoli all'interno della propria compagine organizzativa senza ricorrere a "terzi" tramite gara (così detta esternalizzazione) e dunque al mercato.

L'attenzione per soluzioni volte a privilegiare le società partecipate dall'Ente Locale negli affidamenti, soprattutto in forza del controllo esercitato dalle Amministrazioni socie, ha indotto frequentemente le stesse a formalizzare rapporti di servizio "diretti", assimilabili al modello "*in house*" descritto dalla giurisprudenza comunitaria, la quale ha ritenuto che l'amministrazione pubblica (soggetto aggiudicatore per definizione) possa procedere all'affidamento "diretto" del servizio ad una società partecipata in presenza di specifiche e speciali condizioni (soggette a rigorosa verifica) quali:

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

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

La sentenza evidenzia infatti come in linea di principio, la stipulazione di un contratto tra da una parte, un ente locale e, dall'altra, una persona giuridicamente distinta da quest'ultimo, possa

avvenire diversamente (dall'affidamento con gara n.d.r. ) solo nel caso in cui, nel contempo, l'ente locale eserciti sulla persona di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti locali che la controllano.

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

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

### 3.2 D.lgs. 50/2016

Per quanto concerne la legislazione italiana che disciplina i servizi pubblici locali, il **Decreto Legislativo di riforma del Codice dei Contratti pubblici D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50** contiene anche il recepimento della nuova disciplina in materia di "*in house providing*" dettata dalle Direttive UE nn. 23, 24 e 25 del 2014 in materia di concessioni e appalti dei settori ordinari e speciali.

L'art. 5 del decreto, recependo i presupposti elaborati nel corso degli anni dalla giurisprudenza comunitaria in materia di affidamenti diretti e i principi contenuti nelle citate Direttive, prevede che le concessioni o gli appalti pubblici, 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 rientrano nell'ambito di applicazione del nuovo codice dei contratti pubblici quando sono soddisfatte tutte (contemporaneamente) le seguenti condizioni:

**1. un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi:** ai sensi del comma 2 dell'art. 5 sussiste "controllo analogo" qualora l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore eserciti sulla persona giuridica affidataria "*in house*" un'influenza determinante, sia sugli obiettivi strategici, che sulle decisioni significative. Il "controllo analogo" può essere anche esercitato da una persona giuridica diversa dall'amministrazione aggiudicatrice, a sua volta controllata da quest'ultima (il c.d. "controllo analogo indiretto");

**2. oltre l'80% dell'attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da un ente aggiudicatore, nonché da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice;** ai sensi del comma 7, per determinare tale percentuale, deve essere fatto riferimento, di norma, al fatturato totale medio per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione.

**3. nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione che non comportano controllo o potere di veto e che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.** Si tratta forse della previsione più innovativa contenuta nelle direttive del 2014, che in futuro dovrebbe permettere alle società "*in house*" di allargare la compagine sociale anche a soggetti privati che, tuttavia, al fine di non pregiudicare la legittimità degli affidamenti, potranno ricoprire solo il ruolo di meri soci finanziatori, senza alcuna ingerenza nelle scelte strategiche e gestionali.

Tutti e tre i suddetti requisiti, già più volte affermati dalla giurisprudenza comunitaria a partire dalla famosa sentenza Teckal del 18/11/1999, trovano adesso espressa previsione in una specifica norma di diritto interno.

### 4. Controllo analogo esercitato in forma congiunta

I commi 4 e 5 dell'art. 5 del nuovo Codice dei contratti pubblici prevedono che il controllo analogo sussiste anche quando le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano tale

controllo in forma congiunta. Si ricorda che sul tema del “controllo congiunto”, anch’esso previsto dalla Direttive UE nn. 23, 24 e 25 del 2014, si era già più volte espresso anche il Consiglio di Stato (sentenze nn. 1365/2009, 5082/2009, 7092/2010, 1447/2011, 1801/2014), sostenendo che il controllo analogo è assicurato anche se non viene esercitato individualmente da ciascun socio, purché tale controllo sia effettivo e i soci pubblici agiscano unitariamente. Secondo il nuovo Codice dei contratti pubblici si ha “controllo congiunto” quanto vengono soddisfatte contemporaneamente le seguenti condizioni:

1. gli organi decisionali della persona giuridica controllata (beneficiaria dell’affidamento diretto) sono composti dai rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti al suo capitale. Tuttavia, è previsto che i singoli rappresentanti possano rappresentare anche varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti; pertanto, nelle società partecipate da un numero elevato di soci pubblici, non sarà necessario prevedere un consigliere di amministrazione per ciascun socio (circostanza che non risulta neppure possibile, in forza del fatto che in tali società i consigli di amministrazione possono essere composti al massimo da 3 o 5 membri), ma sarà sufficiente che ciascun amministratore sia espressione di più soci;
2. le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano congiuntamente un’influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica (per esempio, approvandone gli atti di programmazione annuale o pluriennale);
3. la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti.

## Parte seconda

### **4. Coerenza con i requisiti comunitari e con la normativa di cui all’art. 5 del D.lvo N. 50 del 18.04.2016 e s.m.i. del modulo di affidamento adottato per i servizi pubblici locali oggetto della relazione illustrativa. Rilevazione degli elementi attestanti la sussistenza del requisito comunitario del controllo sulla società S.a.T. S.p.A. in quanto affidataria in house.**

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

Dal punto di vista della *governance*, la società a totale partecipazione pubblica garantisce semplicità ed immediatezza di regole decisionali a fronte dei più complessi equilibri che si debbono realizzare nelle società miste con socio operativo e dell’altrettanto complesso meccanismo di sola programmazione e controllo da parte del soggetto pubblico sull’affidatario individuato con gara.

Dal punto di vista economico l’affidamento *in house* risulta consentire il mantenimento di equilibri di economicità, al netto del canone di affidamento al Comune, sia sul fronte del finanziamento/investimento per le infrastrutture necessarie al servizio, sia sul fronte dell’esercizio/gestione delle soste. La scelta operata consente il mantenimento del delicato equilibrio proprio della concessione in gestione del servizio : ove l’intero rischio imprenditoriale è trasferito al concessionario ma -congiuntamente ad esso – gli è trasferito anche il potere reale di incidere sui fattori produttivi ( risorse umane, innovazione e manutenzione impianti, relazioni con l’utenza). Il modello gestionale prescelto sulla base delle motivazioni di cui sopra deve essere pertanto sottoposto a verifica in ordine alla rilevazione dei requisiti previsti dall’ordinamento comunitario nonché dall’intervenuta normativa di cui all’art. 5 del N. 50 del 18.04.2016 per l’*in house providing*.

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

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

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

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

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

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

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

<b>Riscontro dei requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la sussistenza del c.d. "controllo analogo" nel rapporto tra il Comune di Vado Ligure e la società S.a.T. S.p.A.</b>		
<b>Requisito richiesto dall'ordinamento</b>	<b>Elemento specifico rilevato nel rapporto tra Comune di Vado Ligure e società S.a.T. S.p.A</b>	<b>Atto nel quale è riportato l'elemento specifico rilevato</b>
Potere di nomina dell'ente locale o degli enti locali soci dei componenti degli organi esecutivi della società affidataria in house.	I Comuni soci della società S.a.T. S.p.A hanno la facoltà di nominare gli amministratori mediante l'intervento in assemblea (Titolo III).	Il Titolo III dello statuto della società S.a.T. S.p.A. prevede che spetti ai soci (assemblea o decisioni) la nomina degli amministratori e la struttura dell'organo amministrativo. In particolare art. 18 e art. 28
Obbligo di oggetto sociale delimitato e non esteso.	L'oggetto sociale della società S.a.T. S.p.A. è circoscritto alle attività previste dall'oggetto sociale statutario.	L'art. 5 dello statuto della società S.a.T. S.p.A. stabilisce l'oggetto sociale della stessa che è oggetto sociale "esclusivo".
Obbligo di sviluppo dei servizi	Lo statuto della società S.a.T.	L'art. 5 dello statuto della



<p>affidati nell'ambito territoriale di riferimento dell'ente locale socio o degli enti locali soci.</p>	<p>S.p.A delinea come attività fondamentali quelle affidate dagli enti locali soci.</p> <p>L'attività della società S.a.t. S.p.A. è quindi limitata al territorio di detti enti ed è esercitata fondamentalmente a beneficio di questi ultimi.</p>	<p>società stabilisce quali servizi potranno essere affidati alla società dagli enti pubblici soci mediante apposito contratto di servizio ovvero a seguito di partecipazione a procedure di gara ad evidenza pubblica nei casi previsti dalla legge.</p> <p>L'art. 7 stabilisce che la società deve verificare e assicurare che oltre l'80% del proprio fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti affidati dai propri enti pubblici soci</p>
<p>Limitati poteri dell'organo di gestione della società (consiglio di gestione).</p>	<p>La società S.a.T. S.p.A. ha come organo amministrativo un consiglio di gestione composto da tre membri.</p> <p>I poteri del consiglio di gestione sono definiti nello Statuto: il consiglio di gestione della società ha margini di autonomia contenuti.</p> <p>E' presente il Consiglio di Sorveglianza ove sono rappresentati tutti i soci che svolge funzioni di vigilanza sul consiglio di gestione e esprime parere sul piano strategico, sui piani finanziari approva preventivamente rispetto all'assemblea il bilancio, delibera il compenso dei componenti del consiglio di gestione.</p>	<p>L'art. 16 delinea i profili del controllo analogo che i soci di esercitano sulla società attraverso il ruolo penetrante dell'Assemblea dei soci .</p> <p>L'art. 25 dello statuto della società S.a.t. S.p.A. stabilisce la composizione e le attività del Consiglio di Gestione I poteri del Consiglio possono essere, pertanto, limitati dall'atto di nomina adottato dall'assemblea (anche sulla base di specifici indirizzi dei Comuni soci).</p> <p>Agli artt. 29 – 31 è previsto e disciplinato il Consiglio di Sorveglianza.</p> <p>La scelta per il modello dualistico di gestione societaria implica di per sé la presenza di un organo di controllo amministrativo che concorre, con l'assemblea, all'effettività del controllo c.d. "analogo".</p> <p>Da tali elementi risulta il contenuto margine di autonomia dell'organo amministrativo della società.</p>
<p>Effettività del controllo</p>	<p>Il controllo analogo è</p>	<p>a) Il Comune di Vado</p>

<p>analogo.</p>	<p>esercitato in termini sostanziali ed effettivi dal Comune di Vado Ligure (SV) sulla società S.a.T. S.p.A. attraverso:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) gli strumenti previsti dallo statuto sociale e le relative possibilità di azione concesse al socio di maggioranza;</li> <li>b) i controlli effettuati;</li> <li>c) le verifiche sui livelli qualitativi e sugli standard dei servizi gestiti realizzate in base a quanto stabilito nel contratto di servizio.</li> </ul> <p>L'esercizio del controllo analogo è sostenuto dagli obblighi informativi specifici che la società ha nei confronti del Comune di Vado Ligure</p> <p>Il Comune di Vado Ligure ha quindi la possibilità di influenzare in modo determinante sia gli obiettivi strategici che le decisioni importanti della società S.a.T. S.p.A.</p>	<p>Ligure (SV) esercita il controllo analogo sulla società S.a.t. S.p.A., mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>b) l'influenza sugli obiettivi e sulle decisioni strategiche della società grazie ai poteri esplicitati in assemblea ai sensi degli artt. 13 e seguenti dello statuto societario;</li> <li>c) I controlli, la formazione di indirizzi strategici alla società, l'acquisizione di informazioni e di reportistica nonché la formulazione di puntuali direttive sul rispetto della normativa pubblicitaria relativa alle gestioni in house trovano riscontro nelle deliberazioni sul controllo analogo. In particolare si vedano le deliberazioni nn. :</li> <li>d) la deliberazione del C.C. n. 46/2009, con cui venivano formulate le direttive finalizzate al "controllo analogo", ai sensi dell'art. 113 del D. Lvo n. 267/2000;</li> <li>e) la deliberazione della Giunta Comunale n. 131/2009 che proponeva nuove forme di controllo analogo e richiedeva l'invio della relativa documentazione alla società S.A.T. s.p.a.</li> <li>f) la deliberazione del Consiglio Comunale n. 15 del 2010 relativa all'espletamento del Controllo analogo per l'anno 2010;</li> <li>g) la deliberazione del Consiglio Comunale n. 39 del 2011 relativa a espletamento del controllo analogo per</li> </ul>
-----------------	---	--

		<p>l'anno 2011 nonché la deliberazione consiliare n. 80 del 2011 relativa a "Aggiornamento dell'attività di controllo analogo su S.A.T. s.p.a. ex art. 113 d. lvo n. 267/2000 - Espressione di indirizzo favorevole all'avvio del processo di fusione per incorporazione tra S.A.T. s.p.a. e S.T. s.p.a.";</p> <p>h) la deliberazione Consiliare n. 26 del 2012 ad oggetto "Fusione per incorporazione tra S.A.T. s.p.a. e S.T. s.p.a. - approvazione del progetto di fusione e del nuovo statuto di S.A.T. s.p.a."</p> <p>i) la deliberazione Consiliare n. 60/2012 ad oggetto: "S.A.T. S.P.A. - espletamento del controllo analogo anno 2012"</p> <p>j) la deliberazione Consiliare n. 58 del 2013 di espletamento del controllo analogo anno 2013;</p> <p>k) la deliberazione Consiliare n. 8 del 2014 sul controllo analogo – direttive e limiti in materia di reclutamento del personale –anno 2014 e 109 del 2014 – espletamento controllo analogo 2014</p> <p>l) la deliberazione Consiliare n. 57 del 2015 "Approvazione del regolamento per l'esercizio del controllo analogo sulle società partecipate del Comune di Vado Ligure".</p> <p>m) la deliberazione</p>
--	--	---

		<p>Consiliare n. 78 del 2015  “Controllo analogo su S.A.T. s.p.a. – Piano Industriale 2016 – Atto di indirizzo su criteri e modalità di attuazione dei principi di contenimento dei costi del personale- esame ed approvazione”.</p> <p>n) la deliberazione Consiliare n. 5 del 2017 ad oggetto: “controllo analogo su s.a.t. spa - atto di indirizzo in materia di spese di funzionamento ai sensi dell’art 19 c. 5 del decr. lgs. 175/2016 ed adeguamenti normativi - esame ed approvazione”.-</p> <p>o) la deliberazione Consiliare n. 6 del 2017 ad oggetto “controllo analogo su s.a.t. spa - piano industriale 2017 - esame ed approvazione.”</p> <p>p) la deliberazione Consiliare n. 66 del 2017 ad oggetto: “controllo analogo su s.a.t. spa – aggiornamento atto di indirizzo in materia di spese di funzionamento per gli anni 2017 - 2019 ai sensi dell’art 19 c. 5 del decr. lgs. 175/2016”.-</p>
--	--	--

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

**5. Rilevazione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale dei servizi oggetto della relazione illustrativa. Coerenza con la normativa di cui all'art. 192 del D.lvo N. 50 del 2016 del modulo di affidamento adottato per i servizi pubblici locali oggetto della relazione illustrativa.**

Appare evidente come il servizio in argomento non possa che essere svolto, organizzato e regolamentato dall'ente proprietario della strada, tanto da non essere neppure concepibile qualsivoglia forma di liberalizzazione del servizio. Infatti, l'istituzione di aree di sosta a pagamento dedicate specificamente alle auto-caravan, non ha come fine prevalente quello di garantire al Comune l'entrata di proventi, bensì consente di disciplinare la sosta di particolari veicoli (camper), stante la forte domanda in essere specialmente nel periodo estivo e nei fine settimana, onde evitare i disagi che deriverebbero alla popolazione dal parcheggio indiscriminato dei mezzi in parola, nonché di offrire un servizio *latu sensu* turistico per garantire una fruizione del territorio sostenibile ed adeguatamente integrata nel contesto urbano.

L'alternativa in capo all'ente sta nell'istituire o meno aree di sosta a pagamento, con i relativi servizi gestionali ma, una volta effettuata la scelta di individuare zone da assoggettare a dette misure di regolamentazione, anche nel caso in cui l'ente valuti la non economicità e convenienza di assumerne la gestione diretta, neppure dal punto di vista teorico è ipotizzabile che operatori privati si impadroniscano, senza programmazione da parte del Comune, di porzioni del suolo di sua proprietà per gestirle in concorrenza con altri con l'installazione di parcometri di proprietà privata. Anche dal punto di vista pratico, essendo la gestione dei servizi inerenti la sosta a pagamento dei camper un'attività caratterizzata da concrete esigenze di uniformità su tutto il territorio, anche in ordine ai rapporti con i cittadini (es. per l'assistenza all'utenza) ed alle esigenze manutentive degli apparati si impone l'unicità e la relativa continuità operativa del soggetto gestore.

L'affidamento della gestione dell'area camper che il Comune si appresta ad effettuare dal 01.01.2018 al 31.12.2020 evidenzia alcuni obblighi stabiliti al fine di garantire la prestazione di servizi di interesse generale che la società, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o quantomeno non nella stessa misura o alle stesse condizioni prospettate senza compenso.

Pertanto, al fine di assicurare la piena accessibilità del servizio pubblico locale di gestione dell'area camper, il Comune di Vado Ligure ha previsto, nella deliberazione di indirizzo per l'affidamento del servizio in argomento, a carico della società S.a.T. S.p.A, quale soggetto gestore dell'attività, specifici obblighi di servizio pubblico, come segue definiti:

- a) affidamento della piena e completa gestione economico - funzionale (c.d. "rischio d'impresa") dell'area camper denominata "LE TRAVERSINE" e delle relative attrezzature, comprensiva dell'introito dei derivanti proventi e del ri-versamento al Comune di parte degli incassi a titolo di canone annuo, come di seguito definito;
- b) durata dell'affidamento : fino al 31.12.2020 al fine di consentire "l'allineamento" della durata degli affidamenti in essere;
- c) obbligo del gestore di provvedere all'assistenza e alla manutenzione necessaria a garantire il corretto funzionamento del sistema a barriere di ingresso/uscita e degli altri impianti dell'area camper; Per eventuali attività o interventi comportanti costi o investimenti di valore superiore a € 3.000,00, oltre IVA, quali, ad esempio, la sostituzione di intere apparecchiature o di importanti parti di esse, la Ditta affidataria dovrà ottenere il preventivo e vincolante assenso del Comune;
- d) obbligo di versare al Comune un canone annuo stabilito nella percentuale del 72% del risultato economico della gestione del servizio con la garanzia di un minimo di € 10.000,00;
- e) garanzia di apertura e funzionalità del servizio di area camper per 12 mesi l'anno senza interruzione alcuna e garanzia della continua reperibilità del gestore per interventi straordinari

- per l'intero arco delle ventiquattrore, in tutti i giorni del periodo di affidamento del servizio (domeniche e festivi compresi);
- f) garanzia della sorveglianza sul regolare utilizzo da parte degli utenti dell'area camper;
  - g) diritto di vigilanza e verifica da parte del personale del Comando di Polizia Municipale sul regolare espletamento del servizio;
  - h) obbligo dell'affidatario di segnalare tempestivamente al Comune ogni evento o fattore inerente la gestione che possa comportare un significativo scostamento rispetto agli obiettivi funzionali ed economici programmati;
  - i) obbligo dell'affidatario di fornire al Comune apposita rendicontazione annuale dei risultati della gestione, con indicati in modo analitico ricavi e costi, comprovati dalla relativa documentazione di dettaglio (scontrini dei corrispettivi degli incassi e fatture, ricevute, scontrini delle spese sostenute);
  - j) obbligo per l'affidatario di sottostare a tutte le disposizioni inerenti le tariffe e gli orari di pagamento, gli abbonamenti periodici, le esenzioni/agevolazioni di pagamento, ecc..., già in essere o future, adottate dal Comune per regolamentare la sosta a pagamento, ex art. 7 C.d.S., nonché di attenersi e fare rispettare all'interno dell'area camper le regole di funzionamento e gestione stabilite dal Comune delle aree di sosta destinate alle auto-caravan come definite dall'art. 54 del d.lgs. 285/1992;

Tabella C:

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

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

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

<b>Elementi configurativi dell'obbligo di servizio pubblico e universale riferibili all'affidamento del servizio di gestione dell'area di sosta camper a pagamento tra Comune di Vado Ligure e S.A.T. S.p.a</b>		
<b>Elemento costitutivo dell'obbligo di servizio universale</b>	<b>Clausola del contratto di servizio</b>	<b>Specificazione dell'obbligo per il soggetto affidatario</b>
Fruibilità estesa del servizio	Clausola di definizione dell'oggetto dell'affidamento	Il servizio è fruibile in tutte le aree pubbliche in cui l'Ente ha stabilito di disciplinare la sosta a pagamento dei camper : area sulla SS 1 -via Aurelia; il servizio dev'essere garantito 12 mesi all'anno senza interruzioni.
Necessità di assicurare la continuità e la qualità del servizio.	a) Clausola di definizione dell'oggetto dell'affidamento	a) Previsione dell'obbligo di garantire la continua reperibilità in tutti i giorni del periodo di affidamento del servizio (domeniche e festivi compresi), al fine di assicurare il costante corretto funzionamento delle

	b) Clausola sulla modalita' di svolgimento del servizio e standard qualitativi minimi vincolanti	apparecchiature utilizzate per il pagamento della somma dovuta per il periodo di sosta ed, in particolare, la possibilità di fornire pronta assistenza a conducenti che, a seguito di malfunzionamenti, dovessero restare bloccati all'interno dell'area camper; b) Obbligo di rispettare e far rispettare il regolamento di fruizione dell'area adottato dal Comune
Tutela degli utenti e dei consumatori	Clausola sulla modalita' di svolgimento del servizio e standard qualitativi minimi vincolanti	Obbligo del gestore di <u>provvedere all'assistenza e alla manutenzione</u> necessaria a garantire il corretto funzionamento del sistema di ingresso .  Obbligo di assicurare la continua reperibilità telefonica ed il tempestivo intervento dell'operatore al fine di fornire assistenza ad eventuali conducenti che, a seguito di malfunzionamenti, dovessero restare bloccati all'interno dell'area camper.

## 6. Ragioni del mancato ricorso al mercato nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta

Considerate le caratteristiche del servizio in argomento e i dati storici relativi alla sua gestione nel periodo 2007 – 2017, forniti dal settore Polizia Municipale, e dato atto che detto servizio si presenta come:

- Strettamente connesso ai poteri autoritativi dell'Ente proprietario della strada sull'area di sosta interessata;
- Strettamente connesso al sistema dei controlli da attivare e mantenere attivo sul territorio interessato;
- Necessariamente aperto a tutti, residenti e non, a condizioni tariffarie pre – definite dall'Ente e appena sufficienti a garantire i costi di gestione del servizio;

che, prese in esame le caratteristiche di cui sopra, il ricorso al modello gestionale *in house* sia preferibile in quanto:

- consente un costante controllo dell'Amministrazione sul servizio nonché l'effettuazione di verifiche con cadenza predefinita che garantiscono pienamente l'universalità e la certezza della costante disponibilità del servizio a condizioni tariffarie pre – definite;

- consente all'Amministrazione di intervenire direttamente sull'organizzazione del soggetto che rende il servizio che - pur giuridicamente e formalmente terzo rispetto all'Ente affidante - si configura come sua *longa manus*: l'Ente controllante può attraverso l'esercizio dei propri poteri influenzare in maniera determinante l'attività dell'affidatario e migliorare la qualità del servizio che esso rende alla collettività di riferimento;
- consente una gestione flessibile del servizio ed idonea a garantire l'adeguamento dello stesso alle esigenze espresse dalla popolazione nonché dai turisti serviti nel corso del periodo di affidamento (dal 01.01.2018 al 31.12.2020);

Si ritiene altresì che la collettività possa trarre dall'affidamento *in house* del servizio in oggetto i seguenti benefici in termini di **universalità e socialità**, in particolare nel progetto del servizio e nel relativo capitolato d'oneri di affidamento del servizio dovranno essere previsti i seguenti obblighi al fine di garantire la prestazione di servizi di interesse generale rivolto alla collettività indistintamente:

- a. obbligo del gestore di provvedere all'assistenza e alla manutenzione necessaria a garantire il corretto funzionamento del sistema a barriere di ingresso/uscita e degli altri impianti dell'area camper;
- b. garanzia di apertura e funzionalità del servizio di area camper per 12 mesi l'anno senza interruzione alcuna ;
- c. garanzia della continua reperibilità del gestore per interventi straordinari per l'intero arco delle ventiquattr'ore, in tutti i giorni del periodo di affidamento del servizio (domeniche e festivi compresi);
- d. Obbligo di garantire lo svolgimento del servizio con continuità e divieto di abbandono o sospensione dello stesso;

## 7. Sistema di remunerazione nel contratto di servizio.

Per quanto concerne la valutazione in ordine congruità economica dell'offerta, si rileva che per poter effettuare la predetta valutazione occorre:

- la predisposizione del progetto del servizio, in coerenza con gli indirizzi contenuti nella delibera integrata con la presente relazione;
- la formulazione di una offerta economica da parte della società affidaria.

Pertanto la valutazione predetta dovrà essere formulata con successivo apposito provvedimento a seguito dell'espletamento delle fasi sopraelencate.

In base ai dati storici relativi al pregresso affidamento *in house* del servizio di gestione dell'area camper nel Comune di Vado Ligure, è stato possibile rilevare la seguente relazione previsionale media annua indicativa da ritenersi valevole per gli anni dal 2018 al 2020 (dati desumibili dalla pregressa rendicontazione annuale fornita da SAT).

Ricavi medi relativi alla gestione delle soste camper	importo		
corrispettivi	€ 85.000,00		
Spese medie relative alla gestione area camper	€ 60.000,00 di cui :		
		personale	- € 37.000,00
		manutenzione impianti e materiali di consumo vari	- € 5.300,00



		energia elettrica	- € 12.000,00
		acqua	- € 2.700,00
		spese amministrative varie	- € 3.000,00
Risultato della gestione media annua			€ 25.000,00

Conseguentemente si ritiene di stabilire, in base ad una previsione di massima di costi e ricavi relativi al servizio in argomento, una ripartizione del risultato economico conseguito (annualmente) come segue definita: Comune 72% - S.A.T. S.p.A. 28%, con la garanzia per il Comune di un canone minimo annuo di € 10.000,00.

Il servizio trova quindi piena copertura dei relativi costi nella relazione previsionale di cui sopra, che garantisce l'equilibrio economico finanziario della gestione.

Non sono previste a favore della S.A.T. S.p.A compensazioni economiche di sorta relative agli obblighi di servizio pubblico assunti con il presente affidamento.