


ALL. "A"
C.C. 257/2017


**RELAZIONE PER L’AFFIDAMENTO
DEL SERVIZIO DI GESTIONE DELLA SOSTA SU SUOLO PUBBLICO
AI SENSI DELL’ ART. 34, CC. 20 E 21, DL 179/2012
CONVERTITO IN LEGGE 221/2012**

PREMESSA

2. CONTESTO NORMATIVO

3. DESCRIZIONE DEL SERVIZIO PUBBLICO

- 3.1 Modello di regolamentazione della sosta
- 3.2 Modalità di gestione del servizio di sosta su suolo pubblico
- 3.3 Il sistema tariffario e le compensazioni economiche
- 3.4 Obblighi di servizio pubblico e standard minimi

4. INTERVENTI NEL SISTEMA DEL TRASPORTO PUBBLICO

- 4.1 Mobilità Urbana Sostenibile sperimentale e a domanda

5. ANALISI DELLA FORMA DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

- 5.1 Scelta della gestione in esclusiva
- 5.3 Sussistenza dei requisiti previsti dall’ordinamento europeo



1. PREMESSA

La presente relazione è elaborata relativamente alla gestione del servizio di sosta a pagamento su suolo pubblico e mobilità sostenibile nel Comune di Bagheria.

Appare innanzitutto necessario operare la classica distinzione tra servizio pubblico locale ed attività resa a favore dei Comuni, al fine di collocare la gestione della sosta a pagamento in una delle due famiglie.

Tra molte, la sentenza Consiglio di Stato, Sez. V, 9/9/2011 n. 5068, sul criterio distintivo tra concessione di servizi ed attività resa ai Comuni evidenzia la distinzione come segue: "Le concessioni [di servizi], nel quadro del diritto comunitario, si distinguono [dalle attività] non per il titolo provvedimentale [...], né per il fatto che ci si trovi di fronte ad una vicenda di trasferimento di pubblici poteri o di ampliamento della sfera giuridica del privato, né per la loro natura autoritativa o provvedimentale rispetto alla natura contrattuale [...], ma per il fenomeno di traslazione dell'alea inerente una certa attività in capo al soggetto privato. La giurisprudenza della Corte di Giustizia CE ha ribadito che si è in presenza di una concessione di servizi allorché le modalità di remunerazione pattuite consistono nel diritto del prestatore di sfruttare la propria prestazione ed implicano che quest'ultimo assuma il rischio legato alla gestione dei servizi in questione [spesso con tariffa a carico degli utenti], mentre in caso di assenza di trasferimento al prestatore del rischio legato alla prestazione, l'operazione rappresenta [un'attività resa al Comune]".

Circa il dibattuto tema della rilevanza economica, va innanzitutto evidenziato quanto espresso con la sentenza Consiglio di Stato, Sez. V, 23/10/2012 n. 5409, la quale sintetizza gli argomenti che hanno animato la pluriennale discussione, articolatasi secondo l'evoluzione della normativa, della giurisprudenza, della dottrina e della prassi.

"La distinzione tra [servizi ed] attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non è possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura economica (secondo la costante giurisprudenza comunitaria spetta infatti al giudice nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto, in particolare, dell'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche dell'eventuale finanziamento pubblico dell'attività in questione). In sostanza, per qualificare un servizio pubblico come avente rilevanza economica o meno si deve prendere in considerazione non solo la tipologia o caratteristica merceologica del servizio (vi sono attività meramente erogative come l'assistenza agli indigenti), ma anche la soluzione organizzativa che l'ente locale, quando può scegliere, sente più appropriata per rispondere alle esigenze dei cittadini (ad esempio servizi della cultura e del tempo libero da erogare, a seconda della scelta dell'ente pubblico, con o senza copertura dei costi). Dunque, la distinzione può anzitutto derivare da due presupposti, in quanto non solo vi può essere un servizio che ha rilevanza economica o meno in astratto ma anche uno specifico servizio che, per il modo in cui è organizzato, presenta o non presenta tale rilevanza economica. Saranno, quindi, privi di rilevanza economica i servizi che sono resi agli utenti in chiave meramente erogativa e che, inoltre, non richiedono una organizzazione di impresa in senso obiettivo (invero, la dicotomia tra servizi a rilevanza economica e quelli privi di rilevanza economica può anche essere desunta dalle norme privatistiche, coincidendo sostanzialmente con i criteri che contraddistinguono l'attività di impresa nella previsione dell'art. 2082 c.c. e, per quanto di ragione, dell'art. 2195 o, per differenza, con ciò che non vi può essere ricompreso). Per gli altri servizi, astrattamente di rilevanza economica, andrà valutato in concreto se le modalità di erogazione, ne consentano l'assimilazione a servizi pubblici privi di rilevanza economica.

[...] La qualificazione di un servizio pubblico a rilevanza economica è correlata alla astratta potenzialità di produrre un utile di gestione e, quindi, di riflettersi sull'assetto concorrenziale del mercato di settore [...].

Alla luce di tutto quanto sopra, per la gestione della sosta a pagamento risultano ricorrere le caratteristiche sopra evidenziate perché la gestione stessa possa ben rientrare nell'alveo dei servizi pubblici a rilevanza economica, come peraltro stabilito anche dai pareri dell'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato ("AGCM") AS542 - AS554 - AS618 - AS642 - AS681.

2. CONTESTO NORMATIVO

La tumultuosa evoluzione normativa – giurisprudenziale degli ultimi anni, afferente le forme di gestione dei servizi pubblici locali e, dunque, la gestione della sosta a pagamento, può essere riassunta come segue:

- l'art. 12, c. 1 del DPR 168/2010 ha abrogato l'art. 113, cc. 5, 5-bis, 6, 7, 8, 9, escluso il primo periodo, 14, 15-bis, 15-ter e 15-quater del D Lgs 267/2000;
- il DPR 113/2011 ha abrogato l'art. 23-bis del DL 112/2008 convertito in Legge 133/2008, modificato ed integrato dall'art. 15 del DL 135/2009 convertito in Legge 166/2009, nonché ha abrogato il DPR 168/2010, regolamento di attuazione del citato art. 23bis;
- la sentenza Corte Cost. 199/2012 ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 4 del DL 138/2011, convertito in Legge 148/2011, ed anche delle modifiche ed integrazioni allo stesso apportate dall'art. 9 Legge 183/2011, dall'art. 25, c. 1, del DL 1/2012 convertito in Legge 27/2012, dall'art. 53 del DL 83/2012;
- con l'art. 34, cc. 20 e ss. del DL 179/2012, il legislatore torna ad interessarsi della materia dei servizi, delle attività e delle società pubbliche locali.

Si deve quindi innanzitutto concludere che la gestione della sosta a pagamento, quando oggetto di affidamento, deve attenersi alle disposizioni del suddetto art. 34, cc. 20 e 21, del DL 179/2012 convertito in Legge 221/2012, che nello specifico prevedono:

- comma 20) "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";
- comma 21) "Gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20. Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013".

Secondo quanto previsto dal suddetto art. 34, c. 20 del DL 179/2012, la presente relazione è, dunque, finalizzata ad analizzare la forma di affidamento prescelta dal Comune di Genova per la gestione del servizio di sosta a pagamento su suolo pubblico.

In merito alla competenza del Comune di Bagheria nell'ambito dell'istituzione e gestione di aree di sosta su suolo pubblico, si evidenzia come la titolarità della istituzione e gestione di aree di sosta a pagamento su suolo pubblico, deve essere mantenuta dai Comuni, anche considerati i disposti degli artt. 6 e 7 del Codice della Strada (D.Lgs. 285/1992 s.m.i.).

Alla luce di quanto sopra esposto, il Comune di Bagheria appare certamente competente all'approvazione della presente relazione.

3. DESCRIZIONE DEL SERVIZIO PUBBLICO

3.1 Modello di regolamentazione della sosta

Il Comune di Bagheria vuole intraprendere un percorso di regolamentazione della sosta su strada, subordinando la stessa alla corresponsione di una tariffa, ai sensi ed agli effetti dell'art. 6, c. 4, lett. d), e art. 7, c. 1 lett. f) e c. 8, del D.Lgs. 285/1992.

Tale politica di regolamentazione si inserisce in un più ampio contesto di pianificazione della mobilità a livello comunale quale valido strumento di regolazione della domanda. Per questo motivo il piano di sviluppo della sosta a pagamento è previsto nello strumento pianificatorio Piano Urbano della Mobilità approvato dal Consiglio Comunale.

Un aspetto essenziale nella gestione del sistema sosta è l'adozione di politiche adeguate per i vari spazi interessati da stalli, siano essi lungo strada o in aree dedicate.

Infatti la sosta nelle aree centrali è un bene scarso e prezioso: la sua regolamentazione è una delle leve principali della politica per la mobilità urbana.

La decisione di applicare una tariffazione della sosta è dettata da esigenze diverse, quali: favorire l'alta rotazione, coprire i costi di gestione, disincentivare l'occupazione di ambiti a forte valenza ambientale, incentivare l'utilizzo delle aree di sosta più periferiche.

Con Deliberazione di G.M. n° 69 del 19.04.2002, parzialmente modificata con successiva Delibera di G.M. n° 150 del 17.06.2002 ed integrata dalle successive n° 348 del 27.11.2003 e n° 184 del 13.07.2004 sono state istituite "Zone di sosta regolamentata a pagamento" nel centro urbano ed, in particolare, nei due corsi principali Umberto I e Butera nonché nella piazza L. Sturzo, ed il parcheggio attiguo al nuovo complesso parrocchiale della Chiesa San Pietro.

Tali delibere sono state, successivamente, integrate a seguito della presa d'atto della mozione urgente del Consiglio Comunale riguardante la mobilità nel centro storico e misure connesse che, di fatto, ha comportato l'istituzione dell'Area Pedonale in corso Umberto I (Delibera di G.M. n° 15 del 19.02.2009, recentemente, parzialmente modificata in via sperimentale per un periodo di sei mesi a decorrere da ottobre 2014, con esclusione della sosta in via permanente).

Con Delibera di Giunta Municipale n° 20 del 23.05.2012, il Comune di Bagheria ha istituito dal 01 ottobre 2012 la sosta veicolare a pagamento "Zone Blu" in corso Butera e piazza Luigi Sturzo.

In particolare, la nuova regolamentazione va a realizzare stalli paralleli all'asse viario in corso Butera nei tratti compresi tra: via Consolare e via Santa Rosalia; via Lo Bue e via Quattrococchi; via Quattrococchi e piazza Vittorio Emanuele III; via Scaduto e via F. Aguglia (lato est); via Maurigi e via Paternostro (lato ovest).

Con la stessa delibera si ampliano le aree di sosta a pagamento in piazza L. Sturzo e nelle zone adiacenti quali: via Valguarnera, tra via L. Sturzo e l'ingresso dell'omonima villa; via L. Sturzo, tra piazza Messina – Butifar e piazza Vittime della Mafia; nella stessa Villa Vittime della Mafia, tra via Ruggero Settimo e via L. Sturzo nel tratto antistante Villa Valguarnera. La sosta a pagamento è in vigore solamente nei giorni feriali, la mattina, tra le 9:00 e le 13:00, e il pomeriggio, tra le 16:00 e le 20:00; per i residenti sono previste alcune agevolazioni.

L'introduzione di un sistema di tariffazione della sosta rappresenta una forma semplificata di road pricing e di modifica della mobilità urbana, agendo come moltiplicatore dell'offerta di sosta, e così favorendo la rotazione e la reperibilità di stalli liberi, a beneficio della sosta breve "di relazione" e di fruizione dei servizi terziari e commerciali del centro.

Inoltre, la presenza di stalli blu orienta la sosta di lunga durata (tipica degli utenti pendolari e abituali) verso altre modalità o verso i parcheggi di scambio.

Nel Piano si propone, in accordo con il Comando di Polizia Municipale di Bagheria, l'implementazione di zone di sosta a pagamento nelle seguenti vie:

1. nel tratto di via B. Mattarella in entrambi i sensi di marcia, dal civico n. 10 fino all'incrocio con via Papa Giovanni XXIII escludendo il tratto prospiciente il complesso parrocchiale della Chiesa San Pietro e le zone condominiali ad uso pubblico;
2. nel tratto di via Papa Giovanni XXIII compreso tra il civico n. 66 e l'intersezione con via De Spuches nonché nel tratto compreso tra via G. Cesareo e via N. Tommaseo ad eccezione delle aree condominiali ad uso pubblico;
3. nel tratto di via Dante in entrambi i sensi di marcia dal civico 75 fino all'intersezione con la via Scarlatti e dal lato opposto con l'intersezione con viale Ingegnere Bagnera, sfruttando le rientranze laterali per predisporre gli stalli di sosta a lisca di pesce, mentre dall'incrocio con via O. Costantino fino al civico 22 gli stalli saranno predisposti parallelamente al marciapiede, così come dal civico 11/B fino all'intersezione con corso Butera fino all'incrocio con la via Leoncavallo nel lato opposto;
4. nell'intero tratto di via Libertà che va da corso Butera a via Città di Palermo e nel tratto che va dalla via Pugliesi al corso Butera, ove gli stalli potrebbero essere disposti a lisca di pesce a destra nei due sensi di marcia e paralleli al marciapiede a sinistra del senso di marcia;
5. nel tratto di via Federico II tra il corso Butera e il civico 52 della stessa.

Eventuali zone di sosta a pagamento potranno essere attivate dopo la verifica delle frequenze della linea minibus e dell'utilizzo dei parcheggi di scambio esterni.

La sperimentazione potrà fornire utili indicazioni per stabilire la linea di azione tra le proposte alternative: tariffazione della sosta; ticket per chi usa il minibus.

La struttura urbana di Bagheria limita le possibili applicazioni legate al "road pricing" o tariffazione degli accessi, sconsigliando l'introduzione di una sorta di sistema di accesso e di transito a pagamento nell'area centrale: le possibilità di ingresso all'area urbana sono molteplici, per cui il controllo e/o protezione dei varchi risulterebbe oneroso e difficoltoso.

L'introduzione di una tariffazione della sosta, già avvenuta nell'ottobre 2012 - e una sua possibile estensione graduale, con l'introduzione di più scaglioni tariffari - di fatto già introduce una sorta di pedaggio implicito, regolando e limitando gli accessi all'area centrale: di fatto, gli utenti, specie se abituali, saranno invogliati a lasciare il proprio veicolo nei parcheggi scambiatori, esterni al tessuto urbano, contribuendo alla decongestione delle viabilità centrali.

3.2 Modalità di gestione del servizio di sosta su suolo pubblico

Secondo i rapporti contrattuali da porre in essere con l'affidamento del servizio all'Amministrazione Comunale compete in linea generale l'attività di indirizzo, pianificazione e controllo delle attività.

Per garantire l'erogazione dei servizi attinenti la sosta a pagamento e la mobilità sostenibile, il Comune concede al gestore sia gli spazi di suolo pubblico (sosta a raso), sia le eventuali aree attrezzate su suolo pubblico.

Il gestore provvede:

- a collaborare con la struttura tecnica competente dell'Ente affidante ai diversi livelli di progettazione, necessari all'implementazione di nuove eventuali aree di sosta;
- all'allestimento delle aree di sosta date in concessione con tutto ciò che si rende funzionale alla corretta erogazione del servizio. In modo particolare:
 - installazione ed eventuale incremento se necessario, dei parcometri o altri strumenti di controllo del pagamento della sosta, provvedendo nonché a tutti i controlli, manutenzioni, sostituzioni e rinnovi delle stesse;
 - allestimento delle aree di sosta con segnaletica orizzontale e verticale secondo quanto prescritto dalla vigente normativa ed eventualmente approntamento della segnaletica che si renda necessaria per una migliore regolamentazione dell'accesso alle aree in concessione;
- alla manutenzione ordinaria delle aree in concessione nonché agli interventi urgenti che dovessero rendersi necessari per la realizzazione del servizio di sosta a pagamento;
- all'esazione delle tariffe;
- alla fornitura e commercializzazione degli strumenti e mezzi di pagamento delle tariffe, fornendo assistenza ai clienti in merito al rilascio dei documenti di sosta ed alle modalità di ricorso avverso le sanzioni amministrative;
- prevenzione/controllo sosta nelle aree in concessione, a valle del conferimento, con provvedimento del Sindaco, di funzioni di prevenzione e accertamento delle violazioni in materia di sosta a dipendenti del soggetto gestore della sosta.

3.3 Il sistema tariffario e le compensazioni economiche

La struttura dei rapporti economici nel contratto di servizio per la gestione del servizio in esame prevede che i proventi da tariffa rimangano al Gestore.

Gli introiti da tariffa coprono interamente i costi di gestione e permettono al Gestore, dunque la gestione del servizio non necessita di compensazioni economiche.

Inoltre, si specifica che, con riferimento ai disposti dell'art. 7, c. 7, del D.Lgs. 285/1992 s.m.i., i proventi dei parcheggi a pagamento, in quanto spettanti agli enti proprietari della strada, sono destinati alla installazione, costruzione e gestione di parcheggi in superficie, sopraelevati o sotterranei, e al loro miglioramento e che le somme eventualmente eccedenti verranno utilizzate dal Gestore, di concerto con il Comune, per attivare il Servizio di Mobilità Urbana Sostenibile e per interventi per migliorare la mobilità urbana.

I proventi da tariffa di tutti i servizi sono di competenza del gestore, con il vincolo di destinazione a copertura dei costi di esercizio dell'insieme dei servizi e per interventi di miglioramento della mobilità urbana, in particolare per quanto riguarda i proventi dalla sosta su strada.

Ad alcuni servizi (ad es. la ciclabilità), per i quali è riconosciuta rilevanza sociale e nella tutela ambientale, in ottemperanza alle scelte in materia di mobilità e traffico dell'Amministrazione

ne, ma che non sono in grado di autosostenersi economicamente, devono essere destinate le risorse derivanti dal risultato positivo di esercizio di altri servizi.

Risultano, comunque, a carico del Gestore tutti i costi relativi a:

- attrezzare, mantenere, ed eventualmente implementare se necessario, la segnaletica orizzontale e verticale, procedere all'approvvigionamento, installazione ed eventuale incremento se necessario, di parcometri o altri strumenti di controllo del pagamento della sosta;
- sviluppare ed implementare , strumenti innovativi su supporto informativo o telematico al fine di rendere il pagamento della tariffa più agevole alla clientela;
- provvedere a tutte le sostituzioni e rinnovi delle attrezzature di cui sopra e gli interventi urgenti che dovessero rendersi necessari per la realizzazione del servizio di sosta a pagamento;
- con riferimento ai parcheggi concessi al Gestore, realizzare il completamento, l'attrezzaggio e la manutenzione degli impianti dei parcheggi e specificatamente di automazione, segnaletica e telesorveglianza necessari per la gestione.

Si ricorda che la normativa comunitaria prevede che a compensazione degli obblighi di servizio pubblico definiti nell'affidamento sia riconosciuto dall'Ente affidante al gestore un importo necessario per coprire i costi sostenuti, al netto dei proventi percepiti, tenuto conto di un margine ragionevole di utile.

3.4 Obblighi di servizio pubblico e standard minimi

Il servizio di sosta su suolo pubblico non si configura come un servizio essenziale, bensì come uno strumento di regolazione adottato dall'Amministrazione ai fini della pianificazione della mobilità.

Inoltre, come specificato al precedente paragrafo [3.3], il servizio non prevede meccanismi di compensazione finanziaria pubblica, in quanto i proventi da tariffa coprono integralmente i costi di gestione.

Il concetto di obbligo di servizio pubblico direttamente connesso all'esigenza di assicurare l'universalità e l'accessibilità dei servizi pubblici trova riscontro in quella parte di servizi che qualsiasi operatore, con riguardo al proprio interesse economico, non assumerebbe o assumerebbe solo se adeguatamente compensato.

Ciò premesso, i concetti di universalità del servizio e dei relativi obblighi di servizio pubblico trovano difficile applicazione in tale contesto, se non nel solo dovere da parte del gestore di garantire uno standard minimo di servizi di qualità come determinati nei rapporti convenzionali con l'Ente titolare del servizio, nonché implementare un piano tariffario coerente con gli obiettivi che il servizio in trattazione persegue, in particolare:

- Sosta a rotazione: mantenimento di forme di agevolazione tariffaria
 - » in corrispondenza di poli attrattori di rilevante interesse sociale quali, ad esempio, le strutture sanitarie;
 - » nei confronti di particolari categorie di utenza "debole" quali, a mero titolo di esempio: disabili, persone soggette a terapie mediche di lunga durata o che necessitano assistenza sanitaria domiciliare;
- Parcheggi di interscambio: tariffazione estremamente agevolata ed integrata con il servizio di trasporto pubblico locale, al fine di perseguire l'obiettivo di un consistente shift modale trasporto privato



– trasporto pubblico, contenendo, dunque, la penetrazione nelle aree centrali del tessuto urbano da parte di veicoli destinati ad una sosta di lunga durata;

- Sosta in abbonamento con posto assegnato ai residenti: tariffazione agevolata in relazione alla particolare criticità dal punto di vista dell'offerta della sosta per residenti delle zone in cui tali aree di parcheggio sono state individuate.

Per quanto attiene, invece, gli standard minimi di qualità, innanzitutto il concessionario del servizio, ai sensi della normativa vigente, ha l'obbligo di adozione della Carta della Qualità dei Servizi indicante i livelli qualitativi e quantitativi del servizio erogato che l'utenza può legittimamente attendersi. Essi riguardano principalmente:

- sistema di commercializzazione dei titoli per la sosta: il concessionario del servizio deve implementare forme di pagamento della sosta, in modo da agevolare quanto più possibile l'utenza, anche avvalendosi delle più recenti tecnologie;

- rapporto con l'utenza: richiesta informazioni, modalità per proporre reclamo, quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie, nonché le modalità di ristoro dell'utenza.

A tal proposito il gestore deve programmare, organizzare e attivare un ufficio aperto al pubblico, a favore dell'utenza per ottenere il rilascio dei documenti di sosta, di autorizzazioni–contrassegni, di informazioni relative al servizio, ovvero per poter definire e/o regolarizzare i rapporti commerciali e quelli amministrativi, siano questi in essere, presenti, passati o futuri. Deve essere garantita, con gli opportuni accorgimenti, la più ampia fruizione, da parte dell'utenza o dei clienti, dei servizi da erogare, con particolare attenzione per i risultati in termine di efficienza e di efficacia, e con le necessarie garanzie in materia di: imparzialità, equilibrio, adeguatezza, correttezza, riservatezza (anche nel trattamento dei dati), semplificazione (di procedure e procedimenti), nonché complete accessibilità, dei locali per il pubblico, ai disabili con minorazioni ed agli invalidi con difficoltà di deambulazione.

Oltre ai precedenti aspetti qualitativi, il gestore deve garantire un adeguato controllo delle aree di sosta in concessione, affinché il servizio risponda efficacemente agli obiettivi posti, impiegando sia propri operatori sul territorio sia il personale specificatamente addetto alla prevenzione ed accertamento delle violazioni in materia di sosta sensi dell'art. 17 c. 132 della Legge n. 127/1997 e s.m.i.

4. INTERVENTI NEL SISTEMA DEL TRASPORTO PUBBLICO

Il tema di un servizio di pubblico trasporto, per la città di Bagheria, è stato approfondito nel PUMS.

L'idea di base è quella di attivare il servizio di Mobilità Urbana Sostenibile, a costi ridotti per gli utenti, con i proventi dei parcheggi a pagamento, così come previsto dall'art. 7, c. 7, del D.Lgs. 285/1992 s.m.i.

Il servizio assume carattere di sperimentaltà e non intende gravare sui fondi pubblici comunali dedicati al TPL su gomma.

L'organizzazione delle nuove linee prevede un servizio ad itinerario fisso per le ore di punta: dalle 7:00 alle 9:00;

dalle 15:30 alle 19:00.

Nel periodo di morbida, dalle 9:00 alle 15:30, il servizio viene svolto con le modalità di trasporto a domanda.

Verrà attivato un centro di prenotazione organizzando il servizio nelle aree prescelte per il servizio di prenotazione e le aree dove può essere espletato il servizio (aree ben definite all'interno del territorio comunale).

Nel periodo estivo e a scuole chiuse (parte di giugno, luglio, agosto e parte di settembre) una delle due linee base può essere trasferita nella frazione Marina di Aspra.

4.1 Mobilità Urbana Sostenibile sperimentale e a domanda

La proposta formulata all'interno del P.U.M. di una serie di quattro terminal bus dove convergere i diversi autobus extraurbani da/per Bagheria viene completata da una rete di trasporto pubblico locale urbano di connessione tra i diversi terminal e le principali polarità della città. Oltre che a servizio del trasporto su gomma extraurbano, lo schema di navette cittadine viene ideato a servizio del trasporto pubblico su ferro, per potenziare l'utilizzo della ferrovia da/per Palermo, anche in virtù della possibile estensione del passante ferroviario in direzione Bagheria e Termini Imerese.

Il servizio proposto, viene realizzato con mezzi ecologici, come già avviene in altre città italiane, preferibilmente alimentati a metano o in alternativa con batterie elettriche. Le navette hanno dimensioni contenute, con una lunghezza massima di 7+8 m ed una capacità di 9 posti. In questo modo, i transiti dei veicoli non vanno ad impattare sulla qualità dell'ambiente né dal punto di vista dell'inquinamento acustico né dal punto di vista dell'inquinamento atmosferico: i percorsi studiati in fase di elaborazione del P.U.M. prevedono il passaggio e il transito anche dal corso Umberto I, cuore commerciale della città.

4.2 Servizi ausiliari alla ciclabilità

Il servizio ha per oggetto la gestione degli itinerari ciclabili del Comune di Bagheria e la gestione del servizio di bike sharing. Il servizio è finalizzato a:

- soddisfare i bisogni di mobilità della popolazione, promuovendo l'uso della bicicletta in ambito urbano, con il miglioramento della percorribilità, sicurezza e continuità delle piste ciclabili del territorio del Comune;
- ridurre l'inquinamento atmosferico da traffico automobilistico individuale e i conseguenti consumi energetici, incentivando l'uso della bicicletta come valida alternativa ai mezzi di trasporto motorizzati privati e la coesistenza delle piste ciclabili con gli altri sistemi di trasporto collettivi.

4.3 Servizio car-sharing

Il servizio ha per oggetto la gestione di un parco autovetture, messo a disposizione di utenti abbonati al servizio su prenotazione e dietro corrispettivo, secondo gli standard di servizio.

Esso è finalizzato:

- a soddisfare i bisogni di mobilità della popolazione;
- a ridurre l'inquinamento atmosferico da traffico automobilistico individuale e i consumi energetici;
- a moderare il traffico, i fenomeni di congestione nelle aree urbane e aumentare i livelli di sicurezza del trasporto e della circolazione stradale;
- ad incentivare l'uso collettivo ottimale delle autovetture e ad integrare diverse modalità di trasporto.

Il servizio consiste:

- a) nella predisposizione dei veicoli per il servizio e nella loro manutenzione e pulizia;
- b) nel posizionamento e predisposizione e allestimento di parcheggi dedicati al servizio;
- c) nella ricezione e vaglio delle richieste di prenotazione del servizio;
- d) nella esazione dei corrispettivi monetari delle tariffe ed espletamento di tutte le attività di comunicazione, informazione accoglienza dell'utenza;
- e) nella stipula dei contratti di abbonamento e gestione dei rapporti con gli utenti abbonati.

Il servizio non prevede la concessione in esclusiva, restando alla libera iniziativa imprenditoriale la possibilità di istituire servizi simili.

5. ANALISI DELLA FORMA DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

5.1 Scelta della gestione in esclusiva

Nel seguito vengono esaminate le motivazioni della scelta di affidare la gestione del servizio di sosta a pagamento su suolo pubblico in esclusiva ad un solo gestore.

Per il servizio in esame l'unità minima di gestione è il singolo stallo di sosta.

Risulta evidente che il singolo stallo non possa essere gestito contemporaneamente da più operatori in concorrenza esistendo – di fatto – un monopolio naturale su di esso. Si rileva infatti che, trattandosi di suolo pubblico, lo spazio di sosta deve necessariamente essere oggetto di una concessione verso un soggetto terzo e risulta impossibile la concessione simultanea verso più soggetti.

Oltre ai vincoli di carattere concessorio, verrebbero poi a mancare le condizioni pratiche per la regolamentazione in merito alla installazione e manutenzione sia della necessaria segnaletica sia dei dispositivi per il pagamento (parcometri).

In tale ipotesi, infine, non si immagina sulla base di quali criteri di convenienza l'utenza possa essere indotta ad una scelta del gestore cui rivolgersi per il pagamento di un servizio esercito nello stesso spazio e alle stesse condizioni.

Constatata quindi la effettiva impraticabilità di una sperimentazione di forme di concorrenza "nel mercato" è possibile analizzare lo scenario di possibile frammentazione del servizio tra più gestori, titolari di diversi contratti di concessione, mantenendo l'ente l'esclusività del servizio e dunque i compiti di pianificazione e controllo.

Si analizzano nel seguito gli effetti pratici che potrebbero scaturire da uno scenario di frammentazione estrema del servizio, ad esempio in un ambito di singola strada:

- Complessità di gestione dei rapporti concessori tra ente concedente ed una pluralità di concessionari, con conseguente necessità di impegno di maggiori risorse da parte dell'ente titolare del suolo pubblico per tutte le attività connesse alla gestione dei contratti ed al monitoraggio e controllo della qualità dei servizi;
- Moltiplicazione dei costi connessi a tutte le attività di gestione del territorio da parte dei concessionari quali, ad esempio, installazione e manutenzione della segnaletica, installazione e manutenzione dei dispositivi per il pagamento, raccolta moneta, rapporti con la clientela ed, in generale, di tutte le attività svolte dal presente gestore. Si verrebbero infatti ad ingenerare situazioni diametralmente opposte a quelle auspiccate dalla normativa (economie di scala e maggiore efficienza gestionale);
- Impossibilità pratica, date le prescrizioni in merito alla segnaletica del Codice della Strada da una parte, ed i vincoli urbanistici dall'altra, di fornire all'utenza tutte le informazioni neces-

sarie relative alle condizioni contrattuali (tra utente e concessionario), determinando quindi una proliferazione della segnaletica e/o un peggioramento della qualità del servizio;

- L'ipotesi di gestione della sosta da parte di una pluralità di gestori avrebbe un ulteriore impatto negativo sugli investimenti. Infatti il mantenimento dell'esclusiva del servizio di sosta su suolo pubblico con affidamento ad un unico gestore risulterebbe strategico in quanto l'entità dei proventi della sosta potrebbero garantire investimento a più ampio respiro;

Si deve inoltre sottolineare che, in un ambito urbano ad elevata concentrazione di attrattori e servizi (e, conseguentemente, ad elevata domanda di sosta), la condizione più comune per la sosta su suolo pubblico è rappresentata da strade caratterizzate da un coefficiente di occupazione prossimo alla condizione di saturazione.

In tal caso l'utente tenderà, in modo verosimile, ad occupare il primo posto disponibile in modo assolutamente non dipendente dalle condizioni applicate dal gestore, ipotizzando che, operando sulla stessa strada, i servizi offerti dai diversi gestori non possano essere così differenti tra loro.

Occorre infatti considerare che, essendo in regime di concessione di suolo pubblico e mantenendo i diritti di esclusiva sul servizio, l'Ente conserva anche la titolarità della determinazione delle tariffe.

In questo caso quindi, oltre agli effetti negativi sul lato pratico precedentemente determinati, di fatto non esiste un regime di concorrenza in quanto la scelta del gestore non viene effettuata sulla base della bontà dei servizi resi ma sulla base della disponibilità (casuale e non pre-determinabile) dell'oggetto del servizio.

Altra opzione di frammentazione del servizio è quella in cui l'ente determina aree con caratteristiche omogenee che vengono assegnate in gestione ad operatori diversi. Tale ipotesi, che necessita di una analisi più attenta in quanto di maggior praticabilità rispetto alle precedenti (che di fatto non sono realizzabili se non in astratto), presenta ugualmente significativi aspetti critici:

- Valgono, seppur in modo minore, le medesime considerazioni fatte al punto precedente in merito ai maggiori oneri per l'ente in relazione alla gestione dei contratti e alle attività di monitoraggio e controllo.

- Analogamente, anche in questo caso, avendo più gestori operanti in bacini più piccoli, non si verrebbero a creare le condizioni per avere economie di scala nella gestione che, almeno in parte, si potrebbero tradurre per l'utenza in minori tariffe e/o maggior qualità dei servizi.

Occorre invece soffermarsi maggiormente sulle potenziali criticità dovute dall'aver aree confinanti gestite da gestori diversi, senza possibilità di distinzioni particolari considerati gli obblighi impost dal Codice della Strada sulla segnaletica orizzontale.

Tale situazione, che genera situazioni equivocate e scarsa chiarezza nei confronti dell'utenza determinando un generale peggioramento nella qualità del servizio reso, viene testate quotidianamente nella realtà cittadina genovese. Infatti, oltre alla sosta generalizzata su suolo pubblico gestita da Genova Parcheggi, nel centro città una rilevante porzione di territorio viene gestita da un operatore privato in regime di concessione pluri-decennale a seguito di una procedura di costruzione-gestione di un parcheggio in struttura. Data la posizione (una piazza antistante una delle principali stazioni ferroviarie) e l'entità degli spazi (circa 650 stalli su suolo pubblico, aggiuntivi rispetto alla parte in struttura), di fatto è attuato un regime di concorrenza tra gestori diversi.

Nonostante la chiarezza e completezza della segnaletica orizzontale e verticale installata secondo le prescrizioni del Codice della Strada, con ampio utilizzo di pannelli informativi integrativi, quotidianamente si registrano casi di utenti sanzionati con contravvenzione e/o pena-

le per mancato rispetto delle diverse condizioni contrattuali imposte dai diversi gestori. A titolo di esempio si riportano le seguenti, ed assai frequenti, casistiche:

- utenti residenti in regola con il relativo abbonamento valido per l'area di pertinenza ma sanzionati per sosta negli spazi di competenza dell'operatore privato;
- diversa gestione della sosta per soggetti portatori di handicap;
- diversa gestione della penale per la sosta fuori orario.

Per le sopra esposte motivazioni il Comune di Genova, quale Ente affidante ritiene che l'affidamento in esclusiva ad un solo gestore del servizio in trattazione risponda al meglio ai criteri di economicità, efficienza ed efficacia come previsto dalla vigente normativa.

5.2 Scelta della modalità di affidamento

Ad oggi ed alla luce di quanto sopra descritto, in materia di servizi pubblici locali non si può che far riferimento ai principi di derivazione comunitaria, cosicché le alternative per l'affidamento dei servizi risultano essere le seguenti:

- affidamento del servizio con procedura di evidenza pubblica ex art. 30 del DLgs 163/2006, nel rispetto dei principi del Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea (in via generale il TFUE si occupa del tema della concorrenza al Titolo VII [artt. 101 – 109] e della disciplina del mercato unico rispettivamente negli artt. 14, 26 e 27 [mercato interno], 28 e 29 [libera circolazione delle merci], 45 – 66 – Titolo IV [libera circolazione di persone, servizi e capitali], 114 , 115 e 118 [riavvicinamento delle legislazioni]);
- affidamento del servizio a società mista con socio appaltatore, come da: punto 2.2 e nota 18 della Comunicazione interpretativa della Commissione delle Comunità Europee 05.02.2008 n. C [2007] 6661 sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico - privati istituzionalizzati (PPPI); Risoluzione del Parlamento europeo del 18.05.2010 sui nuovi sviluppi in materia di appalti pubblici (2009/2175(INI)), in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il 31.05.2011; sentenza Corte di Giustizia UE 15.10.2009 C-196/08; sentenza Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 03.03.2008, n. 1 e parere 18.04.2007, n. 456;
- affidamento del servizio a soggetto interamente pubblico in house, senza più alcun termine finale (alla luce dell'incostituzionalità dell'art. 4, c. 32, lettera a) del DL 138/2011 e senza limite di valore contrattuale (alla luce dell'incostituzionalità dell'art. 4, c. 13 del DL 138/2011, che limitava il valore stesso entro i 200.000 euro/anno), purché la società disponga dei requisiti (capitale totalmente pubblico, esercizio del controllo analogo sulla società da parte degli enti soci come avviene su un proprio ufficio, più parte dell'attività svolta in relazione al territorio dei Comuni soci) individuati dalla storica sentenza Corte di Giustizia UE 18.11.1999, C-107/98, c.d. Teckal.

Sul ricorso al modello in house per la gestione dei servizi pubblici, il Consiglio di Stato si è espresso con Sentenza Sez. VI, 11.02.2013 n. 762, sancendo che "[...] a seguito dell'abrogazione referendaria dell'art. 23-bis del DL 112/2008, è venuto meno il principio della eccezionalità del modello in house per la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

[In ogni caso] la scelta dell'ente locale sulle modalità di organizzazione dei servizi pubblici locali, e in particolare la opzione tra modello in house e ricorso al mercato, deve basarsi sui consueti parametri di esercizio delle scelte discrezionali, vale a dire:

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

Rispetto alle alternative possibili, sopra elencate, per lo svolgimento di un servizio pubblico locale quale è la gestione della sosta e della mobilità urbana sostenibile nel Comune di Bagheria, possono svolgersi le seguenti considerazioni a sostegno dell'opportunità della scelta di affidamento secondo il modello dell'inhouse providing:

- il modello di regolamentazione della sosta a pagamento su suolo pubblico adottato dalla Civica Amministrazione è strettamente vincolato all'evolvere delle politiche di mobilità cittadina, nel contesto delle scelte operate negli appositi strumenti pianificatori (PUM), rendendo possibile, quando necessario, il ricorso allo jus variandi. Emerge, quindi, innanzitutto una necessità di tipo organizzativa, a cui l'in-house risponde, configurandosi come rapporto interorganico, ancillare alla programmazione comunale, e non già come rapporto contrattuale intersoggettivo;

- sempre sotto il profilo organizzativo legato al modello di regolamentazione adottato si evidenzia come il regime tariffario adottato, per la sua estensione e complessità, coinvolge in modo diretto molteplici stakeholders, con cui è necessario un costante confronto per concordare soluzioni equilibrate che non mettano in crisi il sistema, pur nella salvaguardia degli interessi coinvolti. Per finalizzare tale processo partecipativo verrà istituito uno strumento denominato "Comitato di Monitoraggio", di cui fanno parte oltre gli organi rappresentativi dell'Ente anche il soggetto Gestore. Durante le sedute del Comitato sono analizzati, oltre all'andamento generico della regolamentazione della sosta, anche specifiche istanze di soggetti del territorio coinvolti.

E' verosimile immaginare che un modello così partecipato e piuttosto flessibile risulterebbe di difficile applicabilità con il coinvolgimento di interessi di soggetti terzi privati.

- dal punto di vista della governance, la società a totale partecipazione pubblica garantisce semplicità ed immediatezza di regole decisionali, a fronte del più complesso equilibrio che si deve realizzare nell'ambito della società mista con socio operatore (dove il principale appaltatore, soggetto privato, condivide il governo della società mista con la parte pubblica, in un sempre delicato equilibrio tra esercizio del controllo e soggezione al controllo dell'appaltatore stesso), e dell'altrettanto complesso meccanismo di sola programmazione e controllo, da parte del soggetto pubblico, sull'affidatario individuato con gara (alternative all'affidamento alla società in house ed alla società mista), a mezzo del contratto di servizio, con indubbe difficoltà di verifica su attività specialistiche svolte totalmente da parte di terzi;

- l'esperienza maturata da parte di società totalmente pubbliche, permette di poter affermare come questo tipo di affidamento consenta il mantenimento di equilibri economici ottimizzando le sinergie di settore con vantaggi in termini tariffari per l'utenza. Per esempio la gestione di settori di sosta indifferenziata ad alta redditività permette al contempo di implementare e gestire servizi sia a favore di segmenti utenza in condizioni più disagiate, con la conseguente applicazione di tariffazione agevolata, sia di altre forme di servizio a bassa redditività quali ad esempio i parcheggi di interscambio, assolutamente strategici nel contesto della pianificazione della mobilità.

5.3 Sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo

I requisiti propri dell'affidamento diretto di un servizio pubblico locale ad una società pubblica sono quelli individuati dalla storica sentenza Corte di Giustizia UE 18.11.1999, C-107/98, c.d. Teckal, e richiamati dall'ora abrogato art.113, c.5, lettera c) D.Lgs 267 / 2000 (capitale totalmente pubblico, esercizio del controllo analogo sulla società da parte degli enti soci come avviene su un proprio ufficio, parte prevalente dell'attività svolta in affidamento dei di-

retto ed in relazione al territorio del Comune socio); successivamente, oltre che la giurisprudenza nazionale, ancora la Corte di giustizia UE ha confermato detti criteri con la sentenza, Sez. II, 17.07.2008 n. C-371/05.

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

Mentre la giurisprudenza amministrativa e gli strumenti proprio dell'in house multi-ente evidenziano soluzioni assai più articolate e complesse, nel caso della società a partecipazione totale da parte di un solo ente, come per il caso in esame, il sussistere dei requisiti di cui sopra è più agevolmente dimostrabile.

L'espressione del controllo esercitato dall'Ente sulla società affidataria si rileva a partire dalle previsioni statutarie, dai principi di base di ispirazione dell'approvando contratto di servizio tra Comune e AMB Spa, a cui si associa una costante attività di programmazione e verifica da parte della Direzione comunale competente.

Le funzioni di indirizzo, vigilanza, programmazione e controllo dell'operato della Società, nell'espletamento delle attività ed esercizio dei servizi affidati, debbono assicurare che i livelli e le condizioni di erogazione del servizio, anche con riferimento a standard quali – quantitativi, siano conformi al contratto di servizio, alla carta dei servizi e comunque adeguati alle esigenze dei cittadini e degli altri utenti.

Per quanto attiene, infine, il Contratto di Servizio, che andrà sottoscritto a valle del presente affidamento, lo stesso dovrà prevedere:

- una durata che tenga anche in conto degli eventuali investimenti che AMB Spa sarà tenuta a realizzare nel periodo di regolamentazione;
- che il Comune disporrà di rilevanti prerogative di pianificazione, programmazione, controllo, analisi degli scostamenti, capacità di interventi correttivi ed irrogazione di eventuali sanzioni, a fronte di comprovate inadempienze;
- che ad AMB Spa spetteranno da contratto specifici obblighi e responsabilità, con particolare riferimento alla trasmissione sistematica e periodica di informazioni al Comune.