

Allegato 3



Comune di Pordenone

Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta per i servizi per la mobilità del Comune di Pordenone
(ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21)

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Servizi per la mobilità, comprensivi di: a) servizio di gestione della sosta a pagamento e dei parcheggi pubblici; b) servizi di segnaletica per garantire la sicurezza della mobilità individuale e collettiva nell'ambito del Comune di Pordenone; c) servizi per garantire il trasporto intermodale e l'accesso al trasporto pubblico locale ai cittadini del Comune di Pordenone; d) altri servizi inerenti la mobilità sostenibile; e) servizio di riscossione Tosap aree mercatali.
Ente affidante	Comune di Pordenone
L'ente affidante è ente di governo dell'ATO	I servizi oggetto dell'affidamento non sono servizi a rete per i quali sia previsto un ambito o un bacino territoriale ottimale.
Tipo di affidamento	Concessione.
Modalità di affidamento	Affidamento diretto a società in house
Durata del contratto	31.12.2030
Nuovo affidamento	La relazione riguarda un nuovo affidamento (ex D.L. 179/2012 art. 34 comma 20).
Servizio già affidato	Vedi relazione
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	I servizi oggetto dell'affidamento interessano il territorio del Comune di Pordenone (partizione dell'ATO regionale).

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Arch. Federica Brazzafolli
Ente di riferimento	Comune di Pordenone
Area/servizio	SETTORE IV "GESTIONE TERRITORIO, INFRASTRUTTURE, AMBIENTE"
Telefono	0434 392500
Email	federica.brazzafolli@comune.pordenone.it
Data di redazione	14/10/2015

PREMESSA

Il presente documento è stato redatto sulla scorta dello schema tipo che il Ministero per lo Sviluppo Economico ha predisposto ai sensi del Decreto Legge 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21, che gli enti affidanti servizi pubblici locali di rilevanza economica sono tenuti preventivamente a redigere al fine di:

- giustificare le ragioni della scelta in merito alla modalità di affidamento,
- dimostrare la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per quella specifica forma di affidamento;
- specificare gli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le corrispondenti compensazioni economiche, se previste.

In ottemperanza al Decreto Legge 23 dicembre 2013 n. 145, art. 13 comma 25-bis, la relazione dovrà essere inviata all'Osservatorio per i Servizi Pubblici Locali istituito presso il Ministero per lo Sviluppo Economico.

E' utile ricordare che:

- il Comune di Pordenone ha avviato dal 2012 un processo di progressivo rafforzamento dei sistemi di controllo sulle società partecipate, assumendo a riferimento il nuovo quadro normativo delineato dal Regolamento sui controlli interni, approvato dal Consiglio Comunale con deliberazione n. 7 dell'11 febbraio 2013;
- per la società GSM è stato realizzato un primo percorso di analisi rispetto ai servizi affidati, finalizzato a consentire la riconfigurazione della società stessa come gestore "globale" dei servizi alla mobilità;
- tale processo è rilevabile anche dalla relazione illustrativa ex art. 34 del decreto legge n. 179/2012, convertito in legge n. 221/2012, adottata dal Comune in ordine all'affidamento di servizio pubblico in essere alla società, approvata con deliberazione della Giunta Comunale n. 244 del 15 dicembre 2014;
- la relazione illustrativa ha definito i riferimenti per l'affidamento diretto a GSM di un'ampia serie di servizi alla mobilità secondo il modello "in house providing", in una logica temporale determinata (sino al 31 dicembre 2017), proprio in ragione del processo di riconfigurazione complessiva avviato;
- il suddetto iter ha prodotto uno specifico studio di fattibilità, rappresentativo anche delle sinergie realizzabili nella gestione "globale" dalla società in relazione al proprio settore di intervento.

Si precisa altresì che la presente relazione è conseguente:

- alla deliberazione del consiglio comunale n. 4 del 30 marzo 2015, con cui è stato approvato il piano operativo di razionalizzazione delle società partecipate dal Comune di Pordenone nonché la relativa relazione tecnica, ai sensi dell'articolo 1, commi 611 e 612, della legge n. 190/2014;
- alla deliberazione del consiglio comunale n. 4 del 30 marzo 2015 con la quale viene approvato, quale indirizzo generale, la riconfigurazione di GSM quale gestore in chiave globale dei servizi alla mobilità, demandando a successivi atti la definizione di dettaglio del processo di riconfigurazione;
- alla relazione tecnica - allegata alla deliberazione sopramenzionata - che descrive anche alcuni possibili orizzonti strategici ed indirizzi che l'amministrazione può assumere in direzione dello sviluppo delle attività di GSM, società in house e controllata dal Comune stesso, al fine di

affidare alla medesima ulteriori servizi - nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale e sulla scorta di studi di fattibilità - con l'obiettivo di superare criticità rilevate o per il raggiungimento di migliori standard di efficienza con particolare riferimento ai temi dell'accessibilità e della semplificazione nei confronti dei cittadini utenti;

- alla relazione tecnica - allegata alla deliberazione sopramenzionata - in cui viene specificamente individuato come possibile ambito di estensione dei servizi alla mobilità anche la gestione del Centro Intermodale passeggeri di Pordenone, la gestione del servizio di bike sharing, la gestione delle fasi di accertamento e riscossione volontaria della TOSAP;
- al decreto sindacale n. 159 del 31 marzo 2015 con il quale il Sindaco fa proprio il piano operativo di razionalizzazione delle società partecipate dal Comune di Pordenone, nonché la relativa relazione tecnica, così come deliberato dal Consiglio comunale con proprio atto n. 4 del 30 marzo 2015.

QUADRO DI CONTESTO

A. Descrizione generale del modello di gestione dei servizi per la mobilità del Comune di Pordenone.

1.(Servizi di gestione della sosta e dei parcheggi) La gestione dei servizi per la mobilità del Comune di Pordenone è stata oggetto di un processo di progressiva trasformazione, a partire dal 2002, con l'affidamento di una serie di servizi relativi alla sosta a pagamento, mediante affidamento diretto "in house", alla società "Gestione Servizi Mobilità" S.p.a. (di seguito individuata anche come GSM S.p.a. o GSM).

Il modello gestionale è stato ulteriormente rafforzato nel 2008, con l'affidamento a GSM S.p.a. (sempre secondo il modello "in house") della gestione dell'intera offerta della sosta a pagamento disponibile sul territorio comunale, di cui al contratto ANR n. 6656 del 12 marzo 2008.

La società inoltre esercita, in house, la gestione e controllo della sosta a pagamento e servizi accessori anche per il comune di San Vito al Tagliamento e il comune di Erto e Casso.

La scelta è stata attuata mediante ricorso al modello prefigurato dalla normativa allora vigente (legge n. 142/1990), con modulazioni successivamente rispondenti all'art. 113, comma 5, lett. c) del decreto legislativo n. 267/2000, all'art. 23 bis del d.l. n. 112/2008 convertito in legge n. 133/2008 ed all'art. 4 del d.l. n. 138/2011 convertito in legge n. 148/2011 per l'organizzazione dei servizi pubblici locali con rilevanza economica.

Gli atti di affidamento hanno condotto alla qualificazione dei servizi di gestione della mobilità del Comune di Pordenone come attività con rilevanza economica, nonché l'affidamento al particolare organismo in quanto società a capitale interamente pubblico, sottoposta alle condizioni per cui l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitano sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e per cui la società realizza la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.

Tale assetto è caratterizzato dalla presenza dei due parametri essenziali per il modulo "in house providing", 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 decisione del Comune di Pordenone nella conferma, nei vari passaggi di trasformazione societaria, è stata peraltro determinata considerando:

- a) le possibili opzioni esercitabili per la gestione del servizio della sosta, tenendo conto del quadro di contesto e del mercato di riferimento;
- b) la maggiore economicità del modello "in house" per una gestione complessiva (gestione unitaria) dei servizi rispetto ad altre alternative che avrebbero comportato una partizione gestionale (es. affidamento in appalto delle varie attività).

2. La società è stata costituita come organismo con capitale interamente pubblico.

L'art. 5, comma 3 dell'attuale Statuto sociale prevede che il capitale sociale deve comunque essere sempre detenuto dagli Enti Pubblici territoriali locali titolari dei pubblici servizi in misura non inferiore al 51% (cinquantuno per cento) delle azioni con diritto di voto sia nelle Assemblee ordinarie dei soci che in quelle straordinarie.

Il successivo comma 4 dello Statuto sociale precisa inoltre che il capitale sociale non potrà essere detenuto, neanche se in quota minima, da un soggetto privato.

Negli anni successivi alla costituzione, il capitale sociale di GSM è stato aperto ad altri soggetti pubblici, in particolare ad altri Comuni della provincia di Pordenone, e all'Automobile Club d'Italia (ACI), sezione di Pordenone.

La cessione di azioni all'ACI è stata fondata sulla base di valutazioni evidenzianti la natura pubblicistica dell'organismo.

L'ACI, nato nel 1905 quale federazione a carattere privatistico rappresentativo dei vari Automobile Club regionali e locali, è stato in seguito trasformato in ente morale (r.d. 14 novembre 1926, n. 2481), al fine di sottolineare i suoi obiettivi di spiccata rilevanza sociale e dal marcato carattere pubblicistico (segnatamente, la riscossione delle tasse di circolazione degli autoveicoli, nonché la gestione del Pubblico Registro Automobilistico). A pochi anni di distanza la natura pubblica è stata confermata dal legislatore (r.d. 24 novembre 1934, n. 2323), con la conseguenza che l'ACI è stato sottoposto alla giurisdizione amministrativa e al controllo della Corte contabile.

Anche lo statuto ACI, approvato con d.P.R. 8 settembre 1950, n. 881, nella sua formulazione originaria ribadiva la natura di ente morale dell'ACI. Ma l'attuale formulazione dello statuto, sulla quale ha inciso da ultimo il d.m. 27 novembre 2012, risulta profondamente innovata.

Viene, infatti, affermata una duplice veste dell'ACI: di federazione sportiva, da un lato, e di ente pubblico non economico senza scopo di lucro, dall'altro. Precisamente, l'ACI si qualificherebbe come: 1) ente pubblico non economico a base federativa, in relazione alla gestione del Pubblico Registro Automobilistico e all'acquisizione dei relativi tributi; nonché 2) federazione sportiva automobilistica (privata), riconosciuta a livello internazionale dalla FIA e in Italia dal CONI.

Alla luce di tali osservazioni, l'Automobile Club mantiene, accanto alla natura pubblicistica, definitivamente sancita dalla c.d. legge sul parastato (l. 20 marzo 1975, n. 70), la qualifica di

federazione sportiva nazionale, in relazione alla quale si ricollega il carattere privatistico in quanto associazione con personalità di diritto privato ai sensi dell'art. 15, d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242.

Dalla duplice veste giuridica rivestita dall'ACI derivano rilevanti implicazioni.

Il Consiglio di Stato, con la sentenza 5 marzo 2012, n. 1230, ha affrontato tale questione, affermando che i due profili dell'Automobile Club, dotato di compiti sia pubblicistici che privatistici, rimangono distinti quanto a poteri, funzioni e organizzazione, con la conseguenza che i principi dettati per le federazioni sportive di cui al citato d.lgs. 242/1999 sono applicabili al solo organo che all'interno dell'ACI svolge funzioni sportive, ossia, al tempo della pronuncia, la CSAI – Commissione sportiva automobilistica e, oggi, due organi di nuova costituzione: il Consiglio sportivo nazionale e la Giunta sportiva.

Si precisa che l'assemblea dei soci di GSM ha deliberato l'acquisto del 24,00% di azioni ACI entro il 31/12/2015. Resterebbe quindi solo l'1% di proprietà di ACI.

L'attuale compagine sociale di GSM è strutturata nei termini che sono illustrati di seguito, con riferimento ad un capitale sociale di euro 100.000,00:

Socio	Numero azioni	Percentuale di possesso
Comune di Pordenone	110	55,00
Comune di Porcia	4	2,00
Comune di San Vito al Tagliamento	4	2,00
Comune di Maniago	4	2,00
Comune di Erto e Casso	2	1,00
Automobile Club Pordenone	50	25,00
GSM (azioni proprie)	26	13,00
Totale	200	100,00

3. L'oggetto sociale di GSM (art. 4 dell'attuale Statuto) comprende una molteplicità di servizi afferenti alla gestione della mobilità, quali, nello specifico:

- a) l'analisi e la soluzione delle problematiche inerenti la mobilità, la gestione delle aree di sosta, la realizzazione, la costruzione e l'ampliamento di parcheggi in genere, ivi compresi i parcheggi per biciclette e ciclomotori, con annessi impianti, opere di accesso, tecnologie di informazione;
- b) l'assunzione di qualsiasi iniziativa nel campo della progettazione, della costruzione e gestione di autorimesse, autosilos, parcheggi ed altre aree pubbliche o private attrezzate a parcheggio e relativi impianti, opere e tecnologie annessi;
- c) la gestione della sosta a raso ed in struttura su aree, strade e piazze sia pubbliche che private, con o senza custodia, a mezzo di parcometri o altri strumenti di esazione della sosta;
- d) l'esercizio del controllo delle soste dei veicoli, il servizio di rimozione e di custodia dei veicoli, la gestione e manutenzione dei parcheggi in genere e delle aree attrezzate a parcheggio, lo studio, la progettazione, l'installazione, la realizzazione, la gestione e la manutenzione di sistemi per la regolamentazione ed il pagamento della sosta, compresi i parcometri, e di sistemi di accesso controllati, lo sviluppo e la gestione di strumenti e tecnologie inerenti i mezzi e le modalità di pagamento, l'erogazione del servizio iscrizioni a ruolo e riscossione coattiva;
- e) l'erogazione di attività di servizio al traffico, ai mercati ed alle manifestazioni quali:

- a. l'esecuzione, la posa in opera, la gestione e la manutenzione della segnaletica orizzontale e verticale nonché semaforica, con riguardo tanto a quella di carattere convenzionale, quanto a strumenti informativi innovativi atti ad integrare la tipologia la cui messa in uso è prescritta dal codice della strada, la gestione e manutenzione di pannelli informativi, la manutenzione di cigli stradali ed aree verdi.
- b. il posizionamento di transenne, bancarelle componibili, di palchi e coperture, sedie e platee;
- f) la promozione e l'esecuzione di studi finalizzati ad individuare le migliori condizioni, nonché la funzionalità della viabilità e dell'utilizzazione delle aree urbane nel rispetto del benessere e della sicurezza dell'utenza pedonale ed automobilistica, la progettazione, la realizzazione, la gestione e la manutenzione di piani della sosta, percorsi e piste ciclabili, sistemi per la tutela della sicurezza e la moderazione della velocità in aree urbane particolarmente sensibili;
- g) l'elaborazione dei dati utili al monitoraggio dei flussi di traffico viario, l'educazione all'uso corretto e funzionale degli autoveicoli e dei mezzi di trasporto pubblici e privati e all'utilizzo dei parcheggi e parcometri;
- h) la promozione di un'attività d'informazione con lo scopo di fornire una completa serie di servizi finalizzati ad incrementare, facilitare ed ottimizzare l'impiego dei mezzi pubblici di trasporto o altri mezzi alternativi a ridotto inquinamento acustico ed ambientale, il tutto anche attraverso la promozione e la gestione di quegli strumenti e servizi orientati al miglioramento del traffico intermodale, quali ad esempio il noleggio di biciclette, scooter, auto elettriche e quant'altro;
- i) la gestione dell'attività delle pubbliche affissioni e della pubblicità in genere su strumenti divulgativi, anche tramite lo studio, la realizzazione e quindi la messa in uso di nuove tecnologie e forme di comunicazione, il tutto nell'ottica di ottimizzazione del servizio reso all'utenza, compatibilmente con la salvaguardia del patrimonio architettonico ed ambientale in genere;
- j) la promozione diretta e la gestione o la partecipazione ad iniziative commerciali volte al perseguimento dell'oggetto sociale;
- k) l'assunzione di interessenze, quote, partecipazioni, anche azionarie, in società, imprese, enti od organismi aventi come campo di operatività il settore dell'utenza automobilistica in senso specifico, diretto od indiretto, od aventi scopi affini, analoghi o complementari al proprio;
- l) ogni altra attività affine, connessa o complementare a quelle menzionate;
- m) l'effettuazione e la promozione di studi sul traffico e la circolazione nei comuni;
- n) in via non prevalente e con esclusione delle attività riservate previste dalle leggi in materia, la società può compiere tutte le operazioni commerciali, finanziarie, mobiliari ed immobiliari che siano ritenute utili o necessarie per il raggiungimento dell'oggetto sociale, compreso l'acquisto, la rivendita, l'assunzione in affitto nonché la conduzione in appalto di aziende di terzi purché del settore.

Lo statuto societario di GSM S.p.a. individua quindi:

- a) una serie di servizi rivolti a favorire la mobilità dei cittadini, assoggettati a tariffa (es. gestione della sosta a pagamento), qualificabili come servizi pubblici locali;
- b) una serie di servizi complementari ai servizi pubblici locali, finalizzati a garantire ai cittadini condizioni ottimali per la mobilità in ambito cittadino (es. i servizi di informazione);
- c) una serie di servizi strumentali all'esercizio dei servizi pubblici locali e di quelli complementari, con particolare riferimento al mantenimento in salvaguardia delle aree e delle infrastrutture utilizzate dai cittadini (es. servizi relativi alla segnaletica stradale).

Sulla base di tale configurazione, con altro ANR n. 4911 del 2 luglio 2003 alla società è stata assegnata la gestione del servizio di esecuzione e manutenzione ordinaria e straordinaria della segnaletica stradale verticale, orizzontale e complementare.

Lo statuto è stato oggetto di un processo di revisione e le conseguenti modifiche statutarie sono approvate contestualmente alla presente relazione.

4. Il Comune di Pordenone ha avviato nel 2012 un percorso finalizzato alla riconfigurazione della società GSM S.p.a. come soggetto deputato alla gestione integrata di servizi per la mobilità, al fine di:

- a) valorizzare il disegno originario e lo sviluppo delle attività da essa attualmente svolte e potenzialmente realizzabili in chiave di produzione, a favore dei cittadini, di un complesso di servizi pubblici locali in grado di favorire ed ottimizzare la mobilità nel territorio comunale e in area vasta;
- b) consentire il superamento di un modello gestionale di alcuni servizi che ne connota, nella forma attuale, la resa in termini corrispondenti più ad esigenze operative dell'amministrazione comunale che alla soddisfazione di bisogni dei cittadini, rischiando di risultare qualificabili come servizi strumentali ai sensi dell'art. 13 del d.l. n. 223/2006 conv. in l. n. 248/2006 e dell'art. 4 del d.l. n. 95/2012 conv. in l. n. 135/2012, quindi non gestibili unitamente ai servizi pubblici locali, costituenti l'oggetto dell'attività della società stessa.

Tale percorso ha permesso di riprogettare la missione complessiva di GSM S.p.a. come soggetto deputato alla gestione integrata su più livelli di servizi per la mobilità dei cittadini (mobilità urbana), fatta eccezione per il trasporto pubblico locale.

Tale missione si declina, sulla base degli elementi elaborati dal Comune, nella programmazione, organizzazione e gestione di tutte le attività attinenti la gestione degli interventi riguardanti la segnaletica stradale, ivi compresi gli interventi di emergenza e temporanei, la manutenzione delle strade, i piani del traffico e la pianificazione connessa, i servizi correlati nell'ambito delle manifestazioni.

5. Il quadro derivante dalla riconfigurazione presenta, peraltro, una linea evolutiva necessaria, legata all'evoluzione della gestione di alcuni servizi afferenti all'area vasta, ma incidenti per traffico veicolare rilevante sulla mobilità urbana: in tal senso rientrano i servizi volti a garantire ai cittadini il trasporto intermodale attraverso le attività prodotte e gestite nell'ambito dell'Autostazione.

Tali servizi rientrano in un quadro di evoluzione complessiva del ruolo del Comune di Pordenone in rapporto all'offerta di attività volte a garantire la mobilità dei cittadini, in particolare consentendo soluzioni intermodali per le persone e di scambio, mirate a potenziare l'utilizzo del trasporto pubblico locale e lo scambio "ferro-gomma".

L'affidamento di tali servizi comprende anche la gestione del centro Intermodale passeggeri ed è finalizzata a garantire il trasporto intermodale e l'accesso al trasporto pubblico locale ai cittadini.

Il Centro Intermodale è una infrastruttura di proprietà del Comune a supporto del trasporto pubblico locale come indicato dalle linee guida del Piano regionale del TPL ed è stato realizzato a

seguito di atto di concessione della Provincia di Pordenone al Comune di Pordenone alla costruzione e all'esercizio dell'infrastruttura stessa ai sensi dell'articolo 30 della legge regionale 23/2007.

La citata concessione, agli artt. 11 e 12, prevede, a cura del concessionario (Comune di Pordenone), l'elaborazione per tale Centro Intermodale di un Piano Economico Finanziario di Gestione e di un Regolamento di esercizio, soggetti ad approvazione da parte del Concedente (Provincia di Pordenone), prima della immissione in esercizio dell'infrastruttura.

A seguito della conclusione della realizzazione dell'infrastruttura e del positivo collaudo della stessa, il Comune di Pordenone ha provveduto, con appositi atti deliberativi, ad adottare il Piano Economico Finanziario e il Regolamento di esercizio inerenti il Centro Intermodale e a trasmettere i documenti adottati alla Provincia di Pordenone in qualità di titolare del procedimento.

Successivamente, la Provincia ha approvato il Regolamento di esercizio e il Piano economico finanziario di gestione inerente il Centro Intermodale, prevedendo altresì la possibilità alla eventuale sub-concessione di esercizio, previa preventiva comunicazione alla Provincia stessa.

Conseguentemente, con l'affidamento previsto dalla presente relazione, si confermano gli atti adottati ed approvati nel tempo dall'Amministrazione comunale.

B. Servizi oggetto della relazione e finalità della relazione.

Per la gestione globale dei servizi alla mobilità (intesi quali il servizio di gestione della sosta, della segnaletica stradale, del centro intermodale, del servizio di bike sharing e dell'infomobilità) si ritiene che le condizioni gestionali che si intendono conseguire debbano essere definite in una logica il cui valor e aggiunto permetterà un beneficio diretto ai cittadini, consentendo alla città di pianificare le politiche di mobilità cittadina in modo unitario, con effetto di una immediata ricaduta sul controllo del sistema della mobilità.

1. (Servizi di gestione della sosta a pagamento e dei parcheggi) La prospettiva di ottimizzazione dei servizi per la mobilità si fonda principalmente sul servizio di gestione della sosta a pagamento, consolidato nei suoi termini di erogazione ai cittadini con un'offerta modulata sull'intero territorio comunale.

Tale servizio è senza dubbio annoverabile tra i servizi pubblici locali (posta la sua fruizione diretta da parte dei cittadini) con rilevanza economica, in funzione degli elevati indici di redditività.

La qualificazione delle attività come servizio pubblico locale è stata sancita dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale con molteplici interventi:

- a) Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza Sentenza 13 ottobre 2005, causa C-458/03, Parking Brixen GmbH c. Gemeinde Brixen, nella quale si rileva che l'attribuzione, da parte di un'autorità pubblica ad un prestatore di servizi, della gestione di un parcheggio pubblico a pagamento, per la quale il prestatore riceve come corrispettivo le somme versate dai terzi per l'utilizzo del parcheggio, costituisce una concessione di pubblici servizi a cui non è applicabile la direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/50/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi;

- b) Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 10 giugno 2005, n. 3066, in base alla quale la gestione di un parcheggio a pagamento su aree comunali configura un servizio pubblico, trattandosi di un servizio a favore della collettività, sia pure a domanda dei singoli interessati e prestato dietro pagamento;
- c) Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 31 maggio 2011, n. 3250, per la quale, in linea generale, la gestione di un parcheggio su area pubblica, riguardando l'utilizzazione di un bene pubblico, anche quando non comporta il trasferimento di poteri autoritativi, costituisce attività di pubblico servizio assunto dalla pubblica amministrazione e svolta o direttamente dalla stessa o da altro soggetto ad essa collegato ed in favore della collettività indistinta, con la conseguenza che l'ente locale è tenuto a dare corso ad una procedura competitiva per la scelta del concessionario.

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. (Servizi per favorire la mobilità sicura e garantire la fluidità del traffico veicolare mediante la definizione e il mantenimento della segnaletica stradale) L'apposizione e la manutenzione della segnaletica stradale sono attività ampiamente esaminate dalla giurisprudenza amministrativa in ordine alla loro natura come servizi strumentali (quindi soddisfattivi di esigenze della sola amministrazione pubblica di riferimento, in tal caso il Comune di Pordenone).

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

La rilevanza della segnaletica stradale in ordine alla sicura e corretta fruibilità, da parte dei cittadini, delle strade è stata più volte evidenziata dalla giurisprudenza civile e penale, che ha rilevato come l'attività diretta all'ordinaria "apposizione e manutenzione della segnaletica stradale" non è soggetta a imprevisti di sorta e deve essere realizzata secondo criteri di completezza e adeguatezza per ogni tipo di strada (a prescindere dal fatto che la stessa sia statale o provinciale o comunale, urbana o extraurbana) e con necessità di tener conto, in ogni caso, delle concrete caratteristiche del tratto stradale e delle effettive necessità di segnalazione. In base a questa analisi è stato affermato il principio di diritto per cui: "in relazione a qualunque tipo di strada, l'ente proprietario o gestore ha sempre la possibilità di collocare la segnaletica prevista dal Codice della Strada, con la conseguenza che, ove si prospetti l'esistenza di un rapporto causale fra l'inidoneità della segnaletica e un sinistro stradale, non può predicarsi l'esclusione dell'applicazione del paradigma dell'art. 2051 c.c., per il solo fatto che la strada sia extraurbana" (Corte di Cassazione, sez. III Civile, sentenza del 12.06.2014 n. 13364/14).

3. (Servizi di intermodalità passeggeri) Valutazione simile al precedente punto 2, legata alla funzionalità del servizio rispetto alla mobilità dei cittadini, è riferibile ai servizi di intermodalità dei passeggeri, posto che la connessione con l'infrastruttura (autostazione) è proiettata a garantire alle persone lo scambio tra i mezzi di trasporto, secondo un'articolazione complessa (sosta dei mezzi di trasporto pubblico e partenze correlate alle linee di tpl e ai servizi ferroviari).

In un quadro di servizi per la mobilità, tuttavia, laddove per alcuni servizi risultasse comunque preponderante la componente strumentale (gli stessi interventi sulla segnaletica, la videosorveglianza e la gestione degli impianti adibiti al controllo del traffico, nonché la gestione delle strutture per l'intermodalità dei passeggeri), risulta comunque evidente la loro funzionalità al "processo di produzione di servizi di interesse generale" quali sono il trasporto pubblico locale e la gestione della sosta.

Ne consegue una qualificazione come servizi anche in sé assolvanti a finalità di garanzia per i cittadini, caratterizzati da potenziali elementi di redditività, connessi al quadro di valore delle prestazioni e (come ad esempio nel caso della gestione dei servizi intermodali) alle tariffe per l'utilizzo delle infrastrutture.

4. (Altri servizi riferiti alla mobilità) La prospettiva di ottimizzazione ed erogazione dei servizi alla mobilità si fonda anche su attività considerate minori quali ad esempio la gestione del servizio di bike sharing e dell'infomobilità, nonché sui servizi di programmazione, pianificazione, progettazione e realizzazione di interventi che oggi sono in capo al Comune, così come previsto nelle linee guida del contratto di servizio.

All'interno degli altri servizi alla mobilità, si colloca altresì il servizio di riscossione della TOSAP volontaria riferita alle aree mercatali e il servizio volto a garantire agli utenti l'accesso alla zona a traffico limitato e alla sosta (rilascio permessi ZTL e sosta).

Per tali servizi risulta quindi necessario procedere ad un nuovo affidamento, traduttivo del disegno di riconfigurazione complessiva e sinergica.

C. Competenza del Comune di Pordenone in ordine alla predisposizione della relazione.

I servizi per la mobilità oggetto della presente relazione non risultano riconducibili al concetto di "servizi di rete", quindi non risultano sottoposti all'art. 3-bis del d.l. n. 138/2011 conv. in l. n. 148/2011.

Per i servizi di gestione della sosta, infatti, risulta evidente la loro fruizione a base di domanda individuale, non connessa ad un quadro di rete (gli stalli, infatti, sono risultanti da una pianificazione che può determinare anche discontinuità e differenziazione).

Per i servizi relativi alla segnaletica e all'intermodalità assume connotazione caratterizzante come servizi "non a rete" la loro stretta connessione con il territorio comunale e la fruibilità dei cittadini prevalentemente in una logica non coordinata (mobilità individuale).

Il Comune di Pordenone risulta pertanto qualificabile come l'ente affidante per tali servizi pubblici locali.

SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

A.1. Normativa dell'Unione Europea

La normativa comunitaria in materia di servizi per la mobilità si sostanzia soprattutto in un complesso di piani di azione che discendono da programmi dell'Unione Europea in materia di trasporti, sicurezza stradale, sintetizzabili nel quadro seguente, elaborato da Roma Capitale:

http://www.sicurezzastradale.roma.it/index.php?Itemid=526&option=com_content&view=category&id=139&lang=it

A.2. Normativa nazionale (trasversale e settoriale).

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

- a) art. 34, commi 20 e 21 del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 conv. in l. 17 dicembre 2012, n. 221, intese come successivamente integrate e modificate, con riferimento all'obbligo, in capo all'ente affidante, di predisporre e pubblicare una relazione dimostrativa della sussistenza dei requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per il modello di affidamento prescelto (o esistente), nonché degli obblighi di servizio universale e di servizio pubblico, con esplicitazione delle eventuali compensazioni per gli stessi;
- b) Decreto Legislativo 30 aprile 1992, n.285 (Codice della strada), con particolare riferimento agli articoli 6 e 7.

A.3. Normativa della Regione Friuli Venezia Giulia.

Per i servizi relativi alla mobilità dei cittadini in aree urbane, sono rilevabili come riferimenti nella legislazione della Regione Friuli Venezia Giulia, in generale:

- a) Legge Regionale Friuli Venezia-Giulia 27 novembre 2006, n. 24 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli Enti locali in materia di agricoltura, foreste, ambiente, energia, pianificazione territoriale e urbanistica, mobilità, trasporto pubblico locale, cultura, sport), con particolare riferimento;
- b) Legge Regionale Friuli Venezia-Giulia 20 agosto 2007, n. 23 (Attuazione del decreto legislativo 111/2004 in materia di trasporto pubblico regionale e locale, trasporto merci, motorizzazione, circolazione su strada e viabilità).

I principali riferimenti di pianificazione dei trasporti nel Friuli Venezia Giulia sono riferibili a:

- a) Piano Regionale Integrato dei Trasporti PRIT approvato con Decreto del Presidente della Regione del 09 dicembre 1988, n. 0530/Pres.;

- b) Piano Regionale delle Infrastrutture di Trasporto, della Mobilità delle Merci e della Logistica approvato con Decreto del Presidente della Regione del 16 dicembre 2011, n. 300/Pres.;
- c) Piano Regionale per il trasporto Pubblico Locale PRTPL approvato con Decreto del Presidente della Regione n. 80/2013.

SEZIONE B

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO UNIVERSALE

B.1. Caratteristiche del servizio

Definizione del servizio

Il comune di Pordenone ha costituito nel 2002 la società Gestione Mobilità Spa, al fine di affidare alla stessa il servizio di gestione della mobilità urbana sul suolo comunale. La scelta è stata attuata sulla base della decisione approvata dal consiglio comunale di Pordenone con la deliberazione n. 24 del 25 marzo 2002, che ha approvato anche i relativi schemi di atto costitutivo e di statuto sociale.

Gli obiettivi generali e gli indirizzi all'origine di tale decisione della amministrazione, sono stati tradotti nell'oggetto sociale della società e possono essere sintetizzati nella volontà di:

- migliorare e potenziare la qualità di fruizione delle aree da destinare alla sosta da parte dei residenti ed una accessibilità generalmente più razionale da parte di tutta la cittadinanza, attraverso una organizzazione accurata degli spazi di sosta;
- migliorare la transitabilità delle strade, salvaguardando gli spazi dedicati ai pedoni attraverso il controllo e la prevenzione della sosta in aree non regolamentate;
- risolvere le problematiche inerenti la mobilità, ivi compresi i parcheggi per bici, con annessi impianti e tecnologie dell'informazione;
- la gestione della mobilità integrata per il raggiungimento di una mobilità sostenibile in cui può essere compresa anche la gestione del centro intermodale passeggeri.

Indicazione degli assetti gestionali e tecnico-economici

Dal punto di vista societario, GSM S.p.A. è attualmente configurata come società in house providing, ai sensi della disciplina comunitaria vigente in materia, ed il suo capitale sociale, pari ad Euro 100.000 (centomila) suddiviso in 200 azioni ordinarie dal valore di cinquecento euro cadauna, è detenuto dal Comune di Pordenone per una quota di partecipazione pari al 55% del suo capitale, mentre per la restante parte il 13% è rappresentato da azioni proprie, e il resto suddiviso fra gli altri soci come sopra riportato.

La configurazione della società nel modello in house providing ha caratterizzato anche la configurazione dell'assetto proprietario e di controllo, talché i modelli di governance e i meccanismi gestionali, sia straordinari che ordinari, sono compatibili con le previsioni normative in materia di "controllo analogo" della Corte di Giustizia europea e della giurisprudenza.

Sulla base di alcuni estratti dell'attuale statuto sociale della società, di seguito si riporta l'organizzazione del modello di governance adottato, in coerenza con i dettami previsti per l'esercizio del controllo analogo.

- o **Assemblea dei Soci** – TITOLO IV – rappresenta l'universalità dei soci ed è convocata dall'organo di amministrazione; in via ordinaria deve essere convocata almeno una volta l'anno entro 120 giorni dalla chiusura dell'esercizio sociale oppure entro 180 giorni dallo stesso termine qualora la società sia tenuta alla redazione del bilancio consolidato.
- o **Organo amministrativo della società** – TITOLO V – l'amministrazione della società è affidata ad un Amministratore unico o ad un Consiglio di Amministrazione composto da un numero variabile di membri da due a quattro, secondo le determinazioni dell'Assemblea dei soci, che ne effettua la nomina; gli Amministratori sono inoltre revocabili per giusta causa in qualsiasi momento e il provvedimento spetta all'Assemblea ordinaria dei soci. L'organo Amministrativo ha la capacità di poter compiere tutti gli atti che ritiene opportuni per il conseguimento dell'oggetto sociale, ed esercita il potere di rappresentanza legale della società. Inoltre, spetta all'organo Amministrativo il potere di adeguamento dello statuto a disposizioni normative vigenti.
- o **Collegio Sindacale** – TITOLO VI – composto da tre elementi, e da due supplenti, vigila sull'osservanza della legge e dello statuto e sul rispetto dei principi di corretta amministrazione; inoltre il collegio vigila sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo ed esercita il controllo contabile. Il collegio sindacale deve riunirsi almeno una volta ogni 90 giorni, convocato su iniziativa di uno qualsiasi dei componenti.
- o **Diritto di controllo degli Enti Pubblici Locali soci** – ARTICOLO 25 – le modalità di controllo degli Enti locali sono disciplinate da apposita convenzione. Ai fini di tale controllo, gli organi della società sono tenuti ad inviare al Consiglio dei Rappresentanti degli Enti Pubblici Locali, la bozza del Piano Industriale, il bilancio di esercizio, la relazione di cui all'art. 2409 ter, comma 2 del Codice Civile, e ad inviare tutti gli atti richiesti al fine della corretta valutazione dei profili di economicità ed efficienza della gestione e di valutazione degli obiettivi risultanti dagli atti di programmazione. È inoltre consentito a ciascun Ente locale socio di domandare tramite apposita richiesta informazioni in merito alla gestione.

Come già sopra segnalato, lo statuto è stato oggetto di un processo di revisione e le conseguenti modifiche statutarie sono approvate contestualmente alla presente relazione. Le modifiche statutarie riguardano aspetti tesi alla conferma e al rafforzamento della mission della società in coerenza con le previsioni normative in materia di "controllo analogo" della Corte di Giustizia europea e della giurisprudenza. In particolare, le modifiche statutarie riguardano:

- una migliore riformulazione dell'oggetto sociale in base alla riconfigurazione della società come "gestore globale" dei servizi per la mobilità;
- un rafforzamento dell'obbligo inerente la totale partecipazione pubblica al capitale sociale;
- una compiuta elencazione delle competenze dell'assemblea ordinaria e straordinaria;
- l'introduzione di un sistema di tutela per i soci minoritari, al fine di garantire il loro ruolo soprattutto con riferimento alla possibilità per gli stessi di esercitare il controllo analogo;
- una definizione più puntuale dei compiti dell'organo amministrativo, bilanciata e combinata con i poteri dell'assemblea;
- una più dettagliata individuazione dei contenuti della convenzione fra i soci per la gestione congiunta del controllo analogo.

Per quest'ultimo punto, è prevista la revisione della convenzione del controllo analogo che sarà approvata contestualmente alla presente relazione.

Entrando nel dettaglio della gestione operativa della società, l'attività principale, a livello di quota di ricavi, è la gestione dei parcheggi in superficie e in struttura. Al 31/12/2014 i posti auto gestiti sono rappresentati dai seguenti dati: 2012 stalli su strada e 1961 stalli in struttura.

Secondo i rapporti contrattuali vigenti, all'amministrazione Comunale compete l'attività di indirizzo, pianificazione e controllo delle attività, in accordo con quanto previsto dagli strumenti di pianificazione adottati. Per garantire l'erogazione dei servizi attinenti la sosta, e dunque il raggiungimento dell'obiettivo di incentivazione della mobilità sostenibile, il Comune ha concesso al gestore sia gli spazi di suolo pubblico (sosta a raso), sia le eventuali aree attrezzate su suolo pubblico. Il gestore provvede:

- all'allestimento delle aree con tutto ciò che si rende funzionale (segnaletica orizzontale e verticale, installazione dei parcometri o di altri strumenti di controllo del pagamento della sosta, provvedendo nonché a tutti i controlli, manutenzioni, sostituzioni e rinnovi delle stesse);
- fornitura e commercializzazione degli strumenti e mezzi di pagamento delle tariffe, fornendo assistenza ai clienti in merito alla sosta e alle modalità di ricorso avverso le sanzioni amministrative;
- prevenzione e controllo nelle aree in concessione, ed accertamento delle violazioni in materia di sosta ai sensi della legge 127/1997;
- manutenzione e vigilanza delle strutture multipiano;
- gestione degli impianti tecnologici di indirizzamento del traffico al fine di ottenere una ottimale mobilità cittadina per mezzo di pannelli a messaggio variabile;
- gestione degli impianti tecnologici di rilevamento del traffico cittadino posizionati nelle principali vie di accesso e di uscita dalla città al fine di costituire un archivio di informazioni utile alla corretta gestione della mobilità cittadina;
- riorganizzazione, manutenzione, realizzazione e rifacimento della segnaletica stradale (al fine di provvedere all'immediato ripristino della normale mobilità urbana) e cura del catasto della segnaletica del territorio comunale.

Per quanto concerne il Centro Intermodale, l'Amministrazione comunale, in coerenza con i precedenti atti già adottati, che si confermano in questa sede, ha già individuato la società Gestione Servizi Mobilità Spa quale gestore del Centro Intermodale e quindi sub-concessionario, in attesa della conclusione del percorso di riconfigurazione delle società partecipate. Gli atti in questione definiscono già le modalità di erogazione del servizio.

In merito al sistema tariffario, adottato con deliberazione della Giunta comunale n. 117 del 29 maggio 2013 recante "Riassetto del sistema della sosta a pagamento in città", modificato con Deliberazione della Giunta n. 153 del 05 luglio 2013, l'Amministrazione ha adottato una metodologia di determinazione delle tariffe orarie basata su una classificazione del territorio riconducibile a distinte tipologie d'uso, di utenza e di offerta di sosta. Tale provvedimento è nato con lo scopo di rivedere il livello di tariffazione nelle zone soggette a regolazione della sosta al fine di garantire un migliore equilibrio tra domanda ed offerta di sosta regolamentata e di incentivare l'utilizzo dei parcheggi in struttura, così promuovere maggiormente la mobilità sostenibile da e verso il centro cittadino, e con lo scopo di migliorare l'attrattività commerciale del centro cittadino attraverso l'implementazione di iniziative che offrano un servizio di parcheggio gratuito nelle strutture in determinati giorni e specifiche fasce orarie. L'attuale struttura dei rapporti economici nel contratto di servizio per la gestione della mobilità, prevede che i proventi da tariffa rimangano in capo al Gestore, il quale versa un canone annuo all'Ente affidatario determinato sulla base

dell'importo degli introiti complessivi al netto dell'IVA, mediante l'applicazione di due diverse aliquote:

- fino ad euro 2.400.000, il canone è determinato applicando una aliquota del 40 % sull'incassato;
- oltre ad euro 2.400.000 il canone è determinato applicando l'aliquota del 70% sull'incassato.

Inoltre, si specifica che dall'importo per la determinazione sono esclusi i ricavi del parcheggio in struttura di via Riviera, per il quale il Gestore versa all'Ente un canone annuo di 35.000 euro, e che ai ricavi del gestore vanno aggiunti i compensi pari ad Euro 150.000 (iva compresa) per le prestazioni eseguite nell'ambito della manutenzione della segnaletica stradale per il mantenimento della corretta mobilità urbana.

B.2. Obblighi di servizio pubblico

Definizione degli obblighi di servizio pubblico

Come ulteriore elemento di analisi, in coerenza con la normativa europea, è necessario analizzare il quadro economico di affidamento per verificare la presenza di eventuali compensazioni e la loro corretta quantificazione. I criteri per la quantificazione e la valutazione della natura delle compensazioni sono rinvenibili nell'ambito del cosiddetto "Pacchetto SIEG". Nell'ambito del Pacchetto SIEG, si riprende quanto già definito a livello giurisprudenziale, dalla Corte di Giustizia Europea, nell'ambito della sentenza nella causa C-280/00, Altmark Trans GmbH Regierungspräsidium e Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (sentenza Altmark). In particolare, la Corte, in tale dispositivo, prevede che le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato se sono rispettate quattro condizioni cumulative, tra le quali in primo luogo, la previsione che l'impresa beneficiaria debba essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro. Con tali premesse è da considerare che la gestione della mobilità urbana ha assunto per il Comune di Pordenone una importanza strategica, sia per gli effetti che tale azione ha sulla qualità della vita offerta ai cittadini, sia per gli obiettivi di crescita economica del territorio che l'Ente persegue (sviluppo commerciale del centro urbano). Ciò giustifica interventi di regolamentazione da parte dell'Ente ed è quindi necessario che il gestore del servizio si obblighi, attraverso la stipula del contratto di servizio, a garantire determinati standard qualitativi e quantitativi a beneficio dell'utenza. Gli obblighi di servizio pubblico devono quindi rispondere all'interesse economico generale, sviluppandosi nel pieno rispetto delle disposizioni in materia di concorrenza a livello comunitario, essere chiaramente definiti, trasparenti e verificabili, e non creare discriminazioni, garantendo la parità di accesso. La gestione della mobilità urbana deve quindi esercitarsi in conformità ai principi di salvaguardia dell'ambiente e del territorio, finalizzando l'azione alla riduzione del numero di veicoli contemporaneamente in circolazione alla ricerca di un parcheggio e all'incentivazione della mobilità integrata.

Con l'attuale gestione, al fine di assicurare il servizio di gestione della mobilità, il Comune di Pordenone ha previsto nel rapporto con la società GSM S.p.A. che la prestazione di determinati servizi agli utenti avvenga nel rispetto di alcuni obblighi di servizio pubblico, intesi come obblighi stabiliti dal comune stesso al fine di garantire la prestazione di servizi di interesse generale che la società, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o non si assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni senza compenso. Pertanto, al fine di

assicurare l'universalità e l'accessibilità del servizio pubblico locale di gestione della mobilità, il Comune di Pordenone ha previsto specifici oneri come segue definiti:

- affidamento della piena e completa gestione economico – funzionale (c.d. rischio di impresa) delle strutture di sosta 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 precedentemente definito;
- obbligo del gestore di provvedere all'assistenza e alla manutenzione necessaria a garantire il corretto funzionamento del sistema di barriere di ingresso/uscita dei parcheggi in struttura, con garanzia di intervento in tempi non superiore ai 30 minuti;
- garanzia di apertura e di funzionalità del servizio di sosta in struttura per 12 mesi all'anno senza interruzioni alcuna e garanzia della continua reperibilità del gestore per interventi;
- garanzia della sorveglianza delle strutture;
- obbligo dell'affidatario di fornire al Comune apposita rendicontazione degli introiti, al fine di consentire la piena conoscenza dell'entità dell'affidamento ed il relativo andamento nel tempo;
- obbligo di fornire al Comune apposita rendicontazione annuale delle spese sostenute per la gestione dei parcheggi, ed obbligo di fornire al Responsabile del Servizio un report con gli interventi di manutenzione della segnaletica eseguiti e l'ammontare parziale e progressivo dell'avanzamento dei lavori;
- obbligo per l'affidatario di sottostare a tutte le disposizioni inerenti le tariffe e gli orari di pagamento, gli abbonamenti periodici, le modalità di pagamento ecc... già in essere o future, adottate dal Comune per regolamentare la sosta a pagamento (ex art 7 C.d.S.);
- obbligo di garantire l'apertura gratuita delle strutture multipiano per particolari esigenze stabilite dall'Amministrazione;
- obbligo di esecuzione delle operazioni di manutenzione della segnaletica, ripristino e rifacimento nei tempi e nei modi stabiliti dal contratto di servizio;
- obbligo di accertamento delle infrazioni al codice della strada in materia di sosta a pagamento e di sosta abusiva, mediante l'impiego di personale proprio;
- obbligo, senza alcun compenso, di provvedere ad allestire tutte le opere di difesa in caso di interventi manutentivi, e di coordinamento delle operazioni con il Comando di Polizia Municipale;
- obbligo di rispettare gli standard tecnici stabiliti nell'allegato A al contratto di servizio, in merito al rifacimento della segnaletica. Inoltre, la società si obbliga al rispetto del Piano Annuale degli interventi, anche in caso di esecuzione anticipata dei lavori previsti così come da facoltà del Comune.

Il nuovo affidamento dovrà considerare le seguenti attività da fornirsi a cura del gestore:

- affidamento in global service 24 ore su 24, 7 giorni su 7, 12 mesi su 12, delle strutture della sosta e delle relative attrezzature, comprensiva della reperibilità del gestore per interventi e dell'introito dei derivanti proventi;
- apposita rendicontazione dell'andamento del sistema della sosta e dei relativi introiti;
- obbligo di sottostare a tutte le disposizioni inerenti le tariffe e gli orari di vigore della sosta in quanto di competenza comunale, nonché obbligo di garantire l'apertura gratuita delle strutture multipiano per particolari esigenze stabilite dall'Amministrazione;
- obbligo di accertamento delle infrazioni al codice della strada in materia di sosta a pagamento e di sosta abusiva, mediante l'impiego di personale proprio;

- obbligo di esecuzione delle operazioni di realizzazione, esecuzione e manutenzione della segnaletica, ripristino e rifacimento nei tempi e nei modi che saranno stabiliti dal nuovo contratto di servizio;
- obbligo di rendicontazione dell'andamento degli interventi inerenti la segnaletica, nonché la relativa programmazione;
- obbligo, senza alcun compenso, di provvedere ad allestire tutte le opere di difesa in caso di interventi manutentivi, e di coordinamento delle operazioni con il Comando di Polizia Municipale;
- obbligo della piena e completa gestione del Centro Intermodale nel rispetto del Regolamento di esercizio e Piano Economico Finanziario del Centro stesso;
- obbligo della piena e completa gestione dei servizi accessori alla mobilità tra cui il sistema di bike sharing cittadino, il sistema di infomobilità e i servizi finalizzati a garantire l'accesso alla zona a traffico limitato e alla fruizione delle aree sosta (rilascio contrassegni ZTL e sosta), nonché il servizio di riscossione della TOSAP volontaria riferita alle aree mercatali;
- obbligo di rendere le attività inerenti la pianificazione, programmazione, progettazione e realizzazione delle politiche della mobilità cittadina in modo unitario e nel rispetto delle disposizioni normative vigenti tempo per tempo nonché degli indirizzi vincolati forniti dall'Amministrazione comunale;
- obbligo di rispettare gli standard tecnici qualitativi e quantitativi per le diverse attività previsti nel contratto di servizio;
- obbligo del ri-versamento al Comune di parte degli incassi a titolo di canone annuo.

Ciò premesso, è da ritenere che il concetto di universalità del servizio trova difficile applicazione, se non solo nel dovere da parte del gestore di garantire uno standard minimo di servizi di qualità come determinati nei rapporti con l'Ente titolare del servizio, mediante la sottoscrizione di una Carta dei Servizi, nonché l'implementazione di un piano tariffario coerente con gli obiettivi perseguiti dal servizio in trattazione, in particolare:

- I. tariffazione estremamente agevolata nei parcheggi di interscambio (parcheggi multipiano) al fine di perseguire l'obiettivo di un consistente shift modale trasporto privato in autovettura – trasporto pubblico/mobilità ciclo-pedonale, contenendo dunque la penetrazione nelle aree centrali del tessuto urbano da parte dei veicoli destinati alla sosta urbana di lunga durata;
- II. tariffazione agevolata della sosta in abbonamento, in relazione alla particolare criticità per i residenti delle zone in cui insistono le aeree regolate e al flusso di lavoratori in entrata.

Per quanto attiene, invece, agli standard minimi di qualità, innanzitutto come anticipato prima il concessionario del servizio ha l'obbligo di adozione della Carta dei Servizi indicante il livello qualitativo e quantitativo dei servizi erogati che l'utenza può attendersi legittimamente. Essi riguardano principalmente:

- sistema di commercializzazione dei titoli per la sosta e loro implementazione, in modo tale da agevolare quanto più possibile l'utenza, anche avvalendosi di recenti tecnologie;
- gestione dei rapporti con l'utenza in merito alla richiesta di informazioni, alle modalità di reclamo e quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie.

A tal fine la gestione della mobilità urbana è indirizzata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di circolazione dei veicoli, al fine di:

- ridurre il "traffico parassita";

- ridurre il tempo medio di circolazione dei veicoli, necessario per il raggiungimento di un parcheggio;
- ridurre l'inquinamento ambientale;
- aumentare la sicurezza stradale;
- favorire il benessere e la salute pubblica, riducendo l'utilizzo dei veicoli a motore e favorendo la mobilità ciclabile o pedonale, attraverso l'implementazione dei centri di interscambio;
- aumentare la semplificazione e garantire la più ampia fruizione dei servizi, garantendo imparzialità, adeguatezza, correttezza, riservatezza nel trattamento dei dati, nonché completa accessibilità dei locali ai disabili.

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

La remunerazione del soggetto gestore di un servizio pubblico proviene, in genere, non già dall'autorità pubblica interessata (ente affidante), bensì dagli importi versati dai terzi per la fruizione del servizio stesso. Tale forma di remunerazione, che può essere anche soltanto parziale rispetto agli introiti complessivamente conseguiti del soggetto gestore, implica che il prestatore assume il rischio della gestione dei servizi in questione, delineando in tal modo una concessione di pubblici servizi (Corte di Giustizia CE, sentenza 13 ottobre 2005, causa C-458/03, Parking Brixen, punto 40).

Nella sentenza emessa nella causa «Altmark» (sentenza 24 luglio 2003, Causa C-280/00), la Corte di Giustizia ha precisato che le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107 del Trattato se sono rispettate le seguenti quattro condizioni cumulative:

- in primo luogo, l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro;
- in secondo luogo, i parametri in base ai quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente;
- in terzo luogo, la compensazione non deve eccedere quanto necessario per coprire integralmente o parzialmente i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti e di un ragionevole margine di profitto;
- in quarto luogo, quando in un caso specifico la scelta dell'impresa da incaricare dell'esecuzione di obblighi di servizio pubblico non venga effettuata mediante una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata dei mezzi necessari, avrebbe dovuto sopportare.

Alla luce di quanto sopra esposto, tenuto conto che risultano a carico del gestore tutti i costi relativi al mantenimento e all'attrezzatura della segnaletica stradale, installazione dei parcometri, sviluppo di strumenti informativi, interventi di manutenzione delle strutture e delle apparecchiature, interventi di manutenzione, videosorveglianza e vigilanza delle strutture, si specifica che la remunerazione della società GSM S.p.A. per il servizio pubblico di gestione della mobilità affidato dal Comune di Pordenone è composta:

- a) da elementi riferiti alla gestione delle attività tipiche (gestione della sosta a pagamento, delle strutture multipiano);

- b) dai proventi corrisposti dal Comune per le attività di manutenzione e rifacimento della segnaletica stradale;
- c) dal corrispettivo erogato per la manutenzione e la gestione del sistema di infomobilità cittadino.

Per quanto concerne i costi relativi alla gestione del Centro Intermodale passeggeri si precisa che gli stessi sono compensati dal canone di utenza secondo le determinazioni assunte dall'Ente concedente (Provincia di Pordenone).

Nel pieno rispetto della normativa, per l'affidamento del servizio pubblico di gestione del sistema complessivo della sosta a pagamento su strada e in sede propria, Gestione Servizi Mobilità Spa incassando direttamente i proventi della gestione del servizio della sosta a pagamento, attualmente corrisponde al Comune di Pordenone (concedente), un canone annuo determinato sulla base dell'importo degli introiti complessivi al netto dell'IVA, costituito dall'applicazione delle seguenti aliquote:

- fino ad € 2.400.000 l'aliquota del 40% sull'incassato;
- oltre € 2.400.000 l'aliquota del 70% sull'incassato.

La determinazione delle soglie e delle relative aliquote è stata operata sulla base delle seguenti considerazioni e presupposti:

- Gestione Servizi Mobilità Spa in qualità di affidatario del servizio, deve operare una attenta e costante politica di contenimento dei costi nell'ambito delle modalità operative determinate dal Comune affidante; deve per contro garantire elevati standard di efficacia ed efficienza nell'erogazione agli utenti dei servizi affidatigli dal Comune di Pordenone;
- la politica degli investimenti rimane di competenza del Comune affidante; per tale motivo, qualora lo stesso ritenga opportuno l'investimento, provvede direttamente con risorse proprie; negli specifici casi in cui il Comune di Pordenone ha ritenuto di derogare a tale principio, ha concordato con Gestione Servizi Mobilità Spa le relative modalità di investimento e finanziamento, disciplinandole in modo specifico;
- le modalità operative di gestione del servizio della sosta a pagamento (orari, tariffe, abbonamenti, impiego di personale, servizio di reperibilità notturna e festiva, apertura di numero quattro uffici in città a servizio dell'utenza, ecc.), sono frutto di scelte dell'Amministrazione comunale e sono state valutate per la determinazione dei costi massimi, riconosciuti a Gestione Servizi Mobilità Spa;
- le tariffe determinate dall'Amministrazione comunale per la gestione della sosta a pagamento in Comune di Pordenone si posizionano, nella scala nazionale, ad un livello medio;
- a carico del gestore compete il versamento al Comune di Pordenone della tassa di occupazione di suolo pubblico, calcolata sulle aree oggetto della concessione.

In caso di eventi non dipendenti dalla volontà del gestore (aumento o diminuzione delle aree di sosta, affidamento di nuove strutture) che determinano una modifica della consistenza del sistema della sosta, il contratto di servizio prevede una valutazione dell'impatto economico del nuovo evento, con possibilità di rideterminazione del canone di concessione.

Con riferimento alla gestione del sistema informativo composto da una rete di pannelli a messaggio variabile, previsti dall'art. 9 comma 1 del contratto di servizio, dato che Gestione Servizi Mobilità Spa ha provveduto ad effettuare gli investimenti concordati con l'Amministrazione comunale, che il Comune di Pordenone ha partecipato all'investimento con una quota in conto capitale, che tutte le

spese di gestione degli impianti cittadini nonché la manutenzione ordinaria e straordinaria sono a carico di Gestione Servizi Mobilità Spa, il contratto di servizio prevede l'erogazione da parte del Comune di Pordenone a favore di GSM S.p.A. di un corrispettivo annuo pari a euro 12.000 (IVA esclusa) a fronte delle attività di pubblico interesse connesse con la gestione del sistema di pannelli a messaggio variabile. Tali contenuti sono contenuti nella convenzione sottoscritta in data 09.04.2010 a.n.r. n. 8269 del 09.04.2010. Con atto aggiuntivo (a.n.r. 9087 del 28.03.2012) alla convenzione sopra citata è stata disciplinata l'installazione e la gestione di ulteriori quattordici sensori rilevatori di traffico a completamento dell'impianto. L'investimento è stato sostenuto totalmente dal Comune di Pordenone e sono altresì a carico del Comune stesso le spese di funzionamento relative all'alimentazione e trasmissione dati (che attualmente corrispondono a circa euro 1.200 annui comprensivi di IVA), mentre la gestione, integrata nell'impianto principale, è a carico di Gestione Servizi Mobilità Spa.

Per l'attività di manutenzione e rifacimento della segnaletica stradale, il relativo contratto di servizio prevede una compensazione a misura per ogni intervento così come regolato, mediante l'applicazione delle tariffe previste nell'allegato tecnico allo stesso, inoltre il Comune assume l'impegno di emettere ordinativi di interventi annui per un valore minimo di 150.000 IVA inclusa, a copertura dei costi fissi sostenuti per l'organizzazione minima del servizio.

Il nuovo contratto disciplinerà, non solo i servizi attualmente svolti ma anche le nuove attività, da avviarsi nel corso del 2016, indicate nei diversi allegati contestualmente approvati alla presente relazione, il valore di remunerazione del servizio sulla scorta dei dati storici e dagli importi forfettari desunti dal bilancio, considerati anche nello studio di fattibilità e secondo le diverse decorrenze stabilite così come di seguito riportate per i nuovi servizi:

- servizio di bike sharing;
- attività di informazione e gestione delle SOL;
- attività finalizzate alla programmazione, pianificazione, progettazione e realizzazione;
- servizi finalizzati a garantire agli utenti l'accesso alla zona a traffico limitato e la fruizione delle aree sosta (rilascio contrassegni ZTL e sosta).

Continuerà il servizio di riscossione della Tosap volontaria riferita alle aree mercatali, mentre la gestione del Centro Intermodale è prevista con decorrenza dal 01 novembre 2015.

Il carattere universale dei servizi comporta l'obbligo di prestare il servizio a prezzi accessibili e a condizioni qualitative simili indipendentemente dalla redditività delle singole operazioni (cfr. Commissione Europea) quindi determina oneri che gravano sul gestore e che devono essere compensati tramite trasferimenti in grado di garantire il principio di economicità e il non contrasto con la disciplina europea sugli aiuti di Stato, secondo quanto stabilito dall'articolo 87, parte prima, TCE (attuale articolo 107, parte prima, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea – TFUE). Tale disciplina prevede che siano rispettati quattro criteri cumulativi:

- la società deve essere incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro;
- i parametri per il calcolo della compensazione devono essere definiti preventivamente, in modo obiettivo e trasparente;
- la compensazione non può eccedere l'importo necessario per coprire interamente, o in parte, i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole;

- il livello della compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi di un'impresa media gestita in modo efficiente.

Riguardo il Centro Intermodale passeggeri, la remunerazione del soggetto gestore proviene, non dall'autorità pubblica interessata (ente affidante), bensì dagli importi versati dai terzi per la fruizione del servizio stesso; pertanto si afferma che non sussistono compensazioni e vengono meno le considerazioni del caso da svolgere come richiesto dalla succitata sentenza Altmark, poiché la copertura dei costi di gestione del centro è garantita dall'insieme dei ricavi generati dai canoni di locazione e dalle tariffe versate da terzi per la fruizione del servizio. La quantificazione delle tariffe deriva dal Piano Economico Finanziario di gestione del Centro Intermodale, così come determinata dall'Ente concedente sulla base del numero dei passaggi annui.

Nella fattispecie le principali voci di costo considerate concorrenti alla determinazione del canone di utenza sono fissate dall'art. 30, comma 3 della L.r 23/007 e dall'art. 11 dell'Atto di Concessione e sono state definite e quantificate nel Piano Economico Finanziario di Gestione approvato dalla Provincia di Pordenone con deliberazione n. 92 del 07 luglio 2015:

- spese di esercizio: includono i costi del personale per la gestione del Centro, i costi per i servizi di sicurezza notturna, i costi per le utenze, per la pulizia dei locali, per lo spazzamento dei piazzali, i costi di assicurazione e quelli riferiti alla TARI;
- spese per la manutenzione ordinaria di pensiline, dell'edificio, dei sistemi informativi presenti, della segnaletica orizzontale e dei piazzali esterni;
- costi di ammortamento dei fabbricati;
- le spese generali di gestione a carico del Comune.

SEZIONE C

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

C.1. Specificazione della scelta della modalità di affidamento, dell'osservanza dei requisiti europei e descrizione dei relativi adempimenti.

Il quadro di riconfigurazione complessiva dei servizi per la mobilità del Comune di Pordenone e la qualificazione dei servizi riconducibili al nuovo disegno come servizi pubblici locali con rilevanza economica determinano la sottoposizione, per sussistenza del presupposto oggettivo, alla procedura di verifica prevista dall'art. 34, commi 20 e 21 del d.l. n. 179/2012 convertito in legge n. 221/2012.

Il Comune di Pordenone intende utilizzare il modello "in house providing" per l'affidamento dei servizi per la mobilità, intesi come complesso di attività comprensivo, allo stato attuale:

- a) del servizio di gestione della sosta a pagamento;
- b) del servizio per favorire e rendere sicura la mobilità individuale e collettiva relativo all'apposizione e alla manutenzione della segnaletica;
- c) del servizio per favorire l'intermodalità dei trasporti a fini di ottimizzazione della mobilità individuale e collettiva.

La definizione del modello “in house providing” è riferita all’individuazione, quale soggetto gestore al quale affidare direttamente la gestione dei servizi, della società “Gestione Servizi Mobilità” S.p.a. (di seguito individuata anche come GSM S.p.a. o GSM).

Il modello gestionale prescelto, sulla base degli elementi di analisi economica e di contesto rappresentati nella sezione D, comporta il riscontro della sussistenza dei requisiti previsti dall’ordinamento comunitario per l’affidamento in house, con riferimento particolare:

- a) alla partecipazione pubblica totalitaria, dovendo escludersi la partecipazione, anche minoritaria, di un’impresa privata al capitale di una società in house (Sentenza della Corte di Giustizia Europea 11 gennaio 2005, causa C-26/03, Stadt Halle c. TREA Leuna);
- b) al controllo analogo, per il quale l’ente affidante deve esercitare sulla società in house un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi (il meccanismo deve importare un’influenza determinante sugli obiettivi strategici e le decisioni rilevanti, e può essere attuato con poteri di direttiva, di nomina e revoca degli amministratori, e con poteri di vigilanza e ispettivi: per controllo analogo si intende un rapporto equivalente, ai fini degli effetti pratici, ad una relazione di subordinazione gerarchica, e tale situazione si verifica quando sussiste un controllo gestionale e finanziario stringente dell’Ente pubblico sull’Ente societario);
- c) alla destinazione prevalente dell’attività a favore dell’ente affidante.

Rispetto ai suddetti elementi l’analisi è stata effettuata tenendo conto anche di quanto disposto dall’art. 17 della Direttiva 23/2014/UE, il quale stabilisce che una concessione aggiudicata da un’amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore ai sensi dell’articolo 7, paragrafo 1, lettera a), a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientra nell’ambito di applicazione della stessa direttiva quando siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- a) l’amministrazione aggiudicatrice o l’ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi;
- b) oltre l’80 % delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall’amministrazione aggiudicatrice o dall’ente aggiudicatore controllante o da altre persone giuridiche controllate dall’amministrazione aggiudicatrice o dall’ente aggiudicatore di cui trattasi;
- c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione di capitali privati diretti, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un’influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Il riscontro degli elementi è riferito all’affidamento di entrambi i servizi indicati, posta la prospettiva di affidamento congiunto in chiave “multiservice”.

C.2. Specificazione dell’osservanza dei requisiti europei rispetto alla modalità di affidamento scelta e descrizione dei relativi adempimenti.

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

- a) nello statuto della società GSM s.p.a.;
- b) nei documenti esplicitanti la composizione del capitale sociale (estratti dalla visura camerale rilasciata dalla CCIAA di Pordenone);

- c) nel sistema dei controlli esercitati dal Comune di Pordenone sulla società GSM s.p.a. in base agli artt. 147 e seguenti del decreto legislativo n. 267/2000, come desumibile dal Regolamento per la disciplina dei controlli interni adottato dal Comune con deliberazione del Consiglio Comunale n. 7 del 11 febbraio 2013;
- d) nel sistema di verifiche delineato dal contratto di servizio tra il Comune di Pordenone e la società GSM s.p.a. per la gestione del servizio della sosta (art. 11 dell'attuale contratto di servizio gestione sosta);
- e) dalle modalità di assunzione delle decisioni concordate fra i soci mediante la convenzione per l'esercizio congiunto del controllo analogo.

La verifica e le risultanze della stessa sono esplicitate nei paragrafi seguenti, nei quali, in rapporto ad ogni requisito richiesto dall'ordinamento comunitario per la sussistenza del controllo analogo, sono riportati gli elementi riscontrati nel sistema regolativo delle relazioni tra il Comune di Pordenone e la società GSM s.p.a., con indicazione dell'atto o del documento e degli elementi specifici in esso riportati.

Gestione Servizi Mobilità Spa è una società in house providing che ha l'incarico di svolgere il servizio pubblico di gestione della sosta a pagamento a raso ed in struttura, nel territorio del Comune di Pordenone; quali servizi accessori alla gestione della sosta a pagamento, la società svolge altresì i servizi di gestione degli impianti tecnologici, attrezzature ed automazioni, sistemi di indirizzamento del traffico tramite pannelli a messaggio variabile, sistemi di rilevamento del traffico cittadino e manutenzione della segnaletica stradale.

Rispetto ai caratteri essenziali delle società "in house" che sono:

- capitale sociale detenuto interamente da soggetti pubblici;
- svolgimento dell'attività prevalentemente con i soci pubblici affidanti;
- esercizio da parte dei soci, nei confronti del soggetto stesso, di un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.

Gestione Servizi Mobilità Spa possiede tutte le caratteristiche per essere affidataria "in house" del servizio in questione, in quanto ricorrono le tre condizioni essenziali richieste dalla legge e dalla giurisprudenza anche comunitaria.

C.2.1. Capitale interamente pubblico

Per quanto riguarda il requisito del capitale interamente pubblico, si osserva che il capitale sociale di Gestione Servizi Mobilità Spa ha attualmente la seguente composizione:

Socio	Numero azioni	Percentuale di possesso
Comune di Pordenone	110	55,00
Comune di Porcia	4	2,00
Comune di San Vito al Tagliamento	4	2,00
Comune di Maniago	4	2,00
Comune di Erto e Casso	2	1,00
Automobile Club Pordenone	50	25,00
GSM (azioni proprie)	26	13,00

Totale	200	100,00
--------	-----	--------

Emerge in tutta evidenza la sussistenza del primo requisito del modello "in house", ossia l'integrale titolarità del capitale sociale in capo a soggetti pubblici, essendo le azioni proprie (13,00%) detenuti dalla società, a totale capitale pubblico.

C.2.2. Esercizio da parte dei soci, nei confronti del soggetto stesso, di un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi

Quanto infine al terzo requisito, ossia il "controllo analogo", si deve osservare che gli enti pubblici soci di Gestione Servizi Mobilità Spa hanno da tempo deliberato il modello in house providing e gli strumenti del relativo controllo analogo, inserendo apposito articolo nello Statuto Sociale e provvedendo alla nomina dei vari organi.

Il Consiglio comunale di Pordenone ha deliberato la modalità del controllo analogo ex art. 113 del D.Lgs. n. 267/2000 con delibera n. 125 del 06/12/2007. Di seguito è stata sottoscritta la convenzione da tutti i soci di Gestione Servizi Mobilità Spa, rep. 6791 a.n.r. del 21/08/2008.

In seno a Gestione Servizi Mobilità Spa, l'esercizio da parte dei Comuni soci di un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, viene effettuato ai sensi dell'art. 25 dell'attuale Statuto Sociale che viene di seguito riportato integralmente:

"ARTICOLO 25: Diritti di controllo degli Enti Pubblici Locali soci, sulla Società e sui servizi pubblici ad essa affidati:

Le modalità del controllo nei confronti della società da parte degli Enti Pubblici Locali soci, ai sensi dell'art. 113 comma 5 lettera c) del D. Lgs 18.8.2000 n. 267 sono disciplinate in apposita convenzione conclusa tra i predetti Enti ai sensi dell'art. 30 del D. Lgs. appena menzionato.

Al fine dell'esercizio da parte degli Enti Pubblici Locali del controllo di cui al comma precedente, gli organi sociali di GSM S.p.A., per quanto di rispettiva competenza, sono tenuti:

- a) – ad inviare, al fine della relativa approvazione, al Consiglio dei Rappresentanti degli Enti Pubblici Locali - disciplinato dalla convenzione stipulata tra gli stessi Enti soci in GSM S.p.A. ai sensi dell'art. 30 del D. Lgs. 18.8.2000 n. 267 - la bozza del piano industriale e gli altri eventuali documenti di tipo programmatico;
- b) - ad inviare, al fine della successiva approvazione, al predetto Consiglio dei Rappresentanti degli Enti Pubblici Locali, il bilancio di esercizio, appena depositato nella sede della Società;
- c) - ad inviare al Consiglio dei Rappresentanti degli Enti Pubblici Locali la relazione di cui all'art. 2409 ter, comma 2 del Codice civile, appena depositata nella sede della Società;
- d) - ad inviare, senza ritardo, anche su richiesta di esso, gli ulteriori atti indispensabili al Gruppo Tecnico di Valutazione – nominato dal Consiglio dei Rappresentanti degli Enti Pubblici Locali ai sensi della sopra ricordata Convenzione stipulata tra gli stessi Enti soci in GSM S.p.A. ai sensi dell'art. 30 del D.Lgs. 18.8.2000 n. 267 al fine della verifica, anche sotto il profilo dell'efficacia, efficienza ed economicità della gestione, dello stato di attuazione degli obiettivi risultanti dagli atti di programmazione approvati dalla Società e dal Consiglio dei Rappresentanti degli Enti Pubblici Locali.

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

Pertanto, gli atti di cui al precedente punto a) devono essere trasmessi e approvati dal Consiglio dei Rappresentanti degli Enti Pubblici Locali prima della definitiva approvazione da parte degli organi sociali.

Almeno una volta all'anno l'Amministratore Unico, il Presidente, o l'Amministratore delegato ed il Direttore generale se nominati, di GSM S.p.A. espongono apposita relazione davanti al Consiglio dei Rappresentanti degli Enti Pubblici Locali, avente per oggetto la gestione dei servizi pubblici svolti da GSM Spa, nonché l'andamento generale dell'amministrazione della Società.

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

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

L'organo amministrativo ed il Collegio sindacale sono tenuti a collaborare, anche tramite la comunicazione dei dati che vengono richiesti, al fine di consentire il completo controllo del singolo ente locale su ciascun servizio da esso affidato alla società; a tal fine l'organo amministrativo può anche convocare l'Assemblea della società per sottoporre all'approvazione degli Enti Pubblici Locali soci, gli atti che hanno maggiore rilievo nella gestione della società e dei servizi pubblici ad essa affidati.”

La convenzione intercomunale ex art. 30 del d.lgs. n. 267/2000, che è stata deliberata da tutti i Consigli comunali e che è stata sottoscritta da tutti i Comuni soci, è lo strumento da tutti condiviso per l'esercizio associato dei servizi affidati.

In particolare, l'esercizio da parte dei Comuni soci di un controllo, nei confronti di Gestione Servizi Mobilità Spa, analogo a quello esercitato sui propri servizi viene effettuato, ai sensi della sopra citata convenzione intercomunale, attraverso l'attività svolta dal Gruppo Tecnico di Valutazione e dal Consiglio dei Rappresentanti dei Comuni soci.

Le deliberazioni del Consiglio dei Rappresentanti dei Comuni soci costituiscono esercizio del c.d. controllo analogo e devono essere recepite, per quanto di rispettiva competenza, dagli organi della società.

Inoltre, ai fini dell'esercizio del controllo analogo da parte degli enti locali, gli organi sociali di Gestione Servizi Mobilità Spa sono tenuti, ai sensi dell'art. 25 dell'attuale statuto sociale, ad inviare, al fine della relativa approvazione, al Consiglio dei Rappresentanti dei Comuni soci gli atti più importanti per la vita e il funzionamento della società.

Parimenti, in tema di controllo analogo, il nuovo Statuto, oggetto di approvazione contestualmente alla presente relazione, contiene la previsione di inviare al Consiglio dei Rappresentanti dei Comuni soci, al fine della relativa approvazione, gli atti più importanti per la vita e il funzionamento della società quali la bozza di piano industriale e gli altri eventuali documenti di tipo programmatico, il bilancio di esercizio e la relazione di cui all'articolo 2409 ter, comma 2, del codice civile, non appena depositati nella sede della società, nonché gli ulteriori atti indispensabili al Gruppo Tecnico di valutazione, nominato dal Consiglio dei Rappresentanti degli Enti Pubblici Locali, al fine della verifica dello stato di attuazione degli obiettivi risultanti dagli atti di programmazione approvati dalla società e dal Consiglio dei Rappresentanti, anche sotto profilo dell'efficacia, efficienza ed economicità della gestione.

Di seguito vengono riassunti i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la sussistenza del c.d. "controllo analogo":

Requisito	Riferimenti	Note specifiche
Titolarità pubblica integrale del capitale sociale – impossibilità di apertura a privati.	Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 11 gennaio 2005 – Causa C-26/03 (punti 49 e 50)	La partecipazione, anche minoritaria, di un'impresa privata al capitale di una società alla quale partecipi anche l'amministrazione aggiudicatrice esclude in ogni caso che tale amministrazione possa esercitare sulla detta società un controllo analogo a quello che essa esercita sui propri servizi. Il rapporto tra un'autorità pubblica, che sia un'amministrazione aggiudicatrice, ed i suoi servizi sottostà a considerazioni e ad esigenze proprie del perseguimento di obiettivi di interesse pubblico. Per contro, qualunque investimento di capitale privato in un'impresa obbedisce a considerazioni proprie degli interessi privati e persegue obiettivi di natura differente.
	Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 6 aprile 2006, Causa C-410/04 (punto 31)	La partecipazione, ancorché minoritaria, di un'impresa privata nel capitale di una società alla quale partecipa pure l'autorità pubblica concedente esclude in ogni caso che la detta autorità pubblica possa esercitare su una tale società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi
	Corte Giustizia C, Sez. III, sentenza 10 settembre 2009, Causa C-573/07 (punti 50 e 51)	Se il capitale di una società è interamente detenuto dall'amministrazione aggiudicatrice, da sola o con altre autorità pubbliche, al momento in cui l'appalto in oggetto è assegnato a tale società, l'apertura del capitale di quest'ultima ad investitori privati può essere presa in considerazione solo se in quel momento esiste una prospettiva concreta e a breve termine di una siffatta apertura. In una situazione (...) in cui il capitale della società aggiudicataria è interamente pubblico e in cui non vi è alcun indizio concreto di una futura apertura del capitale di tale società ad investitori privati, la mera possibilità per i privati di partecipare al capitale di detta società non è sufficiente per concludere che la condizione relativa al controllo dell'autorità pubblica non è soddisfatta.
Titolarità pubblica integrale del capitale sociale – suddivisione del capitale tra più soci pubblici (pubbliche amministrazioni).	Corte di Giustizia CE, Sez. I, sent. 11 maggio 2006, causa C-340/04 (punto 37) Corte di Giustizia CE, Sez. II, sent. 19 aprile 2007,	Il fatto che l'amministrazione aggiudicatrice detenga, da sola o insieme ad altri enti pubblici, l'intero capitale di una società aggiudicataria potrebbe indicare, pur non essendo decisivo, che l'amministrazione aggiudicatrice in questione esercita su detta società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, ai sensi del punto 50 della sentenza Teckal.

	causa C-295/05 (punto 57)	
Possibilità di esercizio del controllo da parte di più soci pubblici (enti locali), anche a fronte di partecipazione minoritaria al capitale sociale.	Corte di Giustizia CE, Sez. III, sent. 13 novembre 2008, causa C-324/07 (punti 50 e 54)	Nel caso in cui varie autorità pubbliche detengano un ente concessionario cui affidano l'adempimento di una delle loro missioni di servizio pubblico, il controllo che dette autorità pubbliche esercitano sull'ente in parola può venire da loro esercitato congiuntamente. Qualora un'autorità pubblica si associ ad una società intercomunale i cui soci sono tutti autorità pubbliche, al fine di trasferirle la gestione di un servizio pubblico, il controllo che le autorità associate a detta società esercitano su quest'ultima, per poter essere qualificato come analogo al controllo che esse esercitano sui propri servizi, può essere esercitato congiuntamente dalle stesse, deliberando, eventualmente, a maggioranza.
	Corte Giustizia Sez. III, sentenza 10 settembre 2009, Causa C-573/07 (punto 63)	Se un'autorità pubblica diventa socia di minoranza di una società per azioni a capitale interamente pubblico al fine di attribuirle la gestione di un servizio pubblico, il controllo che le autorità pubbliche associate a detta società esercitano su quest'ultima può essere qualificato come analogo al controllo che esse esercitano sui propri servizi, qualora esso sia esercitato congiuntamente dalle stesse.
	Corte di Giustizia UE, Sez. III, sent. 29 novembre 2012, cause C-182/11 e C-183/11 (punto 33)	Quando più autorità pubbliche, nella loro veste di amministrazioni aggiudicatrici, istituiscono in comune un'entità incaricata di adempiere compiti di servizio pubblico ad esse spettanti, oppure quando un'autorità pubblica aderisce ad un'entità siffatta, la condizione enunciata dalla giurisprudenza della Corte, secondo cui tali autorità, per essere dispensate dal loro obbligo di avviare una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico in conformità alle norme del diritto dell'Unione, debbono esercitare congiuntamente sull'entità in questione un controllo analogo a quello da esse esercitato sui propri servizi, è soddisfatta qualora ciascuna delle autorità stesse partecipi sia al capitale sia agli organi direttivi dell'entità suddetta.
Potere di nomina dell'ente locale o degli enti locali soci dei componenti degli organi esecutivi della società affidataria in house.	Corte di Giustizia CE, Sez. II, sentenza 17 luglio 2008, Causa C-371/05 (punto 26)	(Un) comune ha la facoltà di incidere in modo determinante tanto sugli obiettivi strategici quanto sulle decisioni importanti (della società controllata) tramite la nomina dei membri degli organi direttivi di tale società e di un funzionario comunale incaricato di orientare e controllare l'operato di quest'ultima. Tale facoltà è sufficiente a dimostrare l'esistenza di un potere di controllo strutturale e funzionale del Comune su detta società analogo a quello esercitato sui propri servizi, così da soddisfare la prima condizione stabilita dalla Corte al punto 50 della sentenza Teckal.
Obbligo di oggetto sociale delimitato e non esteso.	Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 13 ottobre 2005, Causa C-458/03 (punto 67, lett. b e sintesi in punto 72)	Allorché un ente concessionario fruisce di un margine di autonomia caratterizzato da un'estensione dell'oggetto sociale a nuovi importanti settori, è escluso che l'autorità pubblica concedente eserciti sull'ente concessionario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.
Obbligo di sviluppo dei servizi affidati nell'ambito territoriale di riferimento dell'ente locale socio o degli enti locali soci.	Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 13 ottobre 2005, Causa C-458/03 (punto 67, lett. d e sintesi in punto 72)	Allorché un ente concessionario fruisce di un margine di autonomia caratterizzato da un ambito territoriale di attività è ampliato a tutto il paese e all'estero, è escluso che l'autorità pubblica concedente eserciti sull'ente concessionario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.
	Corte Giustizia CE, Sez. III,	Il controllo esercitato dagli enti (locali n.d.r.) azionisti su (una) società può essere considerato analogo a quello esercitato sui propri servizi (quando) (...)

	sentenza 10 settembre 2009, Causa C-573/07 (punti 81-86 e punto 91)	l'attività di tale società è limitata al territorio di detti enti ed è esercitata fondamentalmente a beneficio di questi ultimi.
Limitati poteri dell'organo di gestione della società (consiglio di Amministrazione)	Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 13 ottobre 2005, Causa C- 458/03 (punto 67, lett. e e sintesi in punto 72)	Allorché un ente concessionario fruisce di un margine di autonomia caratterizzato da una situazione in cui il Consiglio di amministrazione possiede amplissimi poteri di gestione che può esercitare autonomamente, è escluso che l'autorità pubblica concedente eserciti sull'ente concessionario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.
	Corte Giustizia CE, Sez. III, sentenza 10 settembre 2009, Causa C-573/07 (punti 81-86 e punto 91)	Il controllo esercitato dagli enti (locali n.d.r.) azionisti su (una) società può essere considerato analogo a quello esercitato sui propri servizi (quando) (...) tramite organi statuari composti da rappresentanti di detti enti, questi ultimi esercitano un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti di detta società.
Effettività del controllo analogo.	Corte di Giustizia CE, Sez. III, sentenza 13 novembre 2008, Causa C-324/07 (punto 46)	Il controllo esercitato sull'ente concessionario da un'autorità pubblica concedente deve essere analogo a quello che la medesima autorità esercita sui propri servizi, ma non identico ad esso in ogni elemento. L'importante è che il controllo esercitato sull'ente concessionario sia effettivo, pur non risultando indispensabile che sia individuale.
	Corte Costituzionale, sentenza n. 50 del 13-25 marzo 2013 (punto 6.4.) Nota bene: la sentenza è assunta come specificativa dei profili di ricaduta nell'ordinamento nazionale della giurisprudenza della Corte di Giustizia.	La Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che sul soggetto concessionario deve essere esercitato «un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni. Deve trattarsi di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti» (sentenza 13 ottobre 2005, in causa C-458/03, Parking Brixen). Ciò non significa che siano annullati tutti i poteri gestionali dell'affidatario in house, ma che la «possibilità di influenza determinante» è incompatibile con il rispetto dell'autonomia gestionale, senza distinguere – in coerenza con la giurisprudenza comunitaria – tra decisioni importanti e ordinaria amministrazione.
Funzione del controllo analogo	Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 13 ottobre 2005, Causa C- 458/03 (punto 65)	Dall'esame di tutte le norme e di tutte le circostanze incidenti sul rapporto tra ente affidante e soggetto affidatario "in house" deve risultare che l'ente concessionario è soggetto ad un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni. Deve trattarsi di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti.
Controllo analogo orizzontale	Corte di Giustizia Ue, sez. V, Sentenza 8 maggio 2014, C-15/13 (punto 36)	un contratto avente ad oggetto la fornitura di prodotti, concluso tra, da un lato, un soggetto che è un'amministrazione aggiudicatrice ed è controllata nel settore delle sue acquisizioni di prodotti e servizi da un'amministrazione pubblica e, dall'altro, un'impresa di diritto privato detenuta dall'amministrazione pubblica e da altre amministrazioni pubbliche, costituisce un appalto pubblico ai sensi della medesima disposizione e, pertanto, deve essere assoggettato alle norme di aggiudicazione di appalti pubblici previste da detta direttiva.

In ragione di quanto sopra, è dunque evidente che Gestione Servizi Mobilità Spa opera nel rispetto del modello in house providing stabilito dall'ordinamento comunitario ed interno.

Al fine di strutturare un sistema di controllo da parte dei Soci sull'andamento amministrativo, contabile e tecnico della società, nonché a garanzia della legittimità e della correttezza dell'azione amministrativa, nel caso specifico, la società prevede altresì i seguenti controlli interni:

- un controllo preventivo e autorizzatorio di budget economici, patrimoniali e finanziari annuali e pluriennali e dei connessi piani industriali volti alla programmazione dei servizi da erogare, delle risorse umane e strumentali da impiegare ed alla previsione di eventuali operazioni straordinarie o comunque di rilevante impatto sulla gestione futura;
- un controllo concomitante sull'attuazione di quanto programmato, tramite l'analisi di adeguati report e di conseguenti momenti formali di confronto e verifica, al fine di valutare anche la necessità di interventi correttivi in corso di esercizio;
- un controllo a consuntivo e valutazione ex post tramite idonea documentazione integrativa di quanto già previsto in seno al bilancio d'esercizio in grado di garantire un adeguato livello di attendibilità rispetto a quanto programmato e, dunque, in grado di segnalare le performance aziendali.

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

Dall'esame di tutte le norme e di tutte le circostanze incidenti sul rapporto tra il Comune di Pordenone quale ente affidante, e la società GSM s.p.a. quale soggetto affidatario "in house" del servizio pubblico locale di gestione dei rifiuti del Comune stesso, risulta che l'ente concessionario è soggetto ad un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni, con una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti.

C.2.3. Svolgimento dell'attività prevalentemente con i soci pubblici affidanti.

Al fine di rilevare la sussistenza del requisito dell'attività prevalente a favore del Comune di Pordenone e degli altri Comuni soci e affidanti, intesi come rappresentativi delle rispettive comunità locali e, pertanto, considerando il parametro stesso come riferito all'attività svolta a favore dei cittadini e degli altri soggetti (persone giuridiche) residenti e/o operanti in tali contesti territoriali, viene ad essere assunto il parametro dimensionale dei ricavi per i servizi realizzati dalla società GSM s.p.a. valutati sulla base dell'ultimo anno di bilancio chiuso (2014).

Per quanto riguarda il requisito della prevalenza dell'attività a favore degli enti pubblici soci, si rileva che l'attività che deve essere prevalente è quella da svolgere in attuazione dell'incarico di servizio pubblico che gli enti locali hanno attribuito a Gestione Servizi Mobilità Spa e che lo svolgimento di servizi pubblici implica prestazioni nei confronti di terzi, cittadini ed utenti, nell'interesse dei quali gli enti locali hanno deciso di dar vita a Gestione Servizi Mobilità Spa.

Gestione Servizi Mobilità Spa, conformemente al suo carattere in house providing, svolge circa il 99,99% della sua attività a favore degli enti locali soci.

Dall'analisi degli elementi rilevabili nel bilancio 2014 della società GSM s.p.a. (peraltro tendenzialmente omogenei rispetto al Bilancio 2013) risulta pertanto sussistente il requisito previsto dall'ordinamento comunitario della maggior parte dell'attività svolta dalla società stessa nei confronti degli enti soci affidanti (e, correlativamente, dei cittadini dei Comuni soci affidanti), con netta prevalenza dell'attività svolta a favore del Comune di Pordenone e dei suoi cittadini.

Gli elementi sopra rappresentati e la loro proiezione su un quadro operativo derivante dalla riconfigurazione complessiva del modello gestionale dei servizi relativi alla mobilità consentono quindi di individuare la società GSM S.p.a. come soggetto potenziale affidatario diretto, secondo il modello "in house providing":

- a) del servizio di gestione della sosta a pagamento;
- b) del servizio per favorire e rendere sicura la mobilità individuale e collettiva relativo all'apposizione e alla manutenzione della segnaletica;
- c) del servizio per favorire l'intermodalità dei trasporti a fini di ottimizzazione della mobilità individuale e collettiva.

SEZIONE D

ANALISI DI EFFICIENZA ED ECONOMICITÀ DELLA SCELTA

Scelta della gestione in esclusiva

Dall'analisi degli obblighi di servizio pubblico fin qui condotta, è evidente che le attività di infomobilità, di gestione dei parcheggi, di accertamento delle infrazioni alla sosta, di manutenzione della segnaletica stradale e di gestione del Centro Intermodale passeggeri rispondono ad un'unica esigenza di mobilità e che potrebbero essere organizzate e gestite unitariamente; in caso contrario si perderebbe la possibilità di sfruttarne le relative sinergie e le economie che ricadono genericamente sull'intero territorio del Comune e sulla possibilità, per il Comune, di agire integralmente sul ciclo delle politiche pubbliche della mobilità.

Di seguito vengono esaminate le motivazioni della scelta di affidare la gestione del servizio di mobilità in esclusiva ad un solo gestore. Inoltre, per il servizio in esame considereremo in questa analisi la sola gestione della sosta, attività che genera il maggior ricavo e i maggiori costi per il gestore. Per il servizio in esame, dunque, l'unità minima di gestione considerata sarà il singolo stallo di sosta. In prima battuta, trattandosi di fatto un monopolio naturale, risulta evidente l'impossibilità di contemporanea gestione dello stesso da parte di diversi attori, a causa della mancanza delle necessarie condizioni in merito alla installazione dei dispositivi per l'agevolazione del pagamento (parcometri) e la mancanza di differenziazione di un servizio insito sullo 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 in cui l'ente determina aree con caratteristiche omogenee che vengono assegnate in gestione ad operatori diversi. Tale ipotesi, presenta significativi aspetti critici in merito:

- complessità di gestione dei rapporti concessori tra ente concedente ed una pluralità di concessionari, con conseguente necessità di impegno di maggiori risorse da parte dell'ente;
- moltiplicazione dei costi connessi a tutte le attività di gestione del territorio da parte dei concessionari quali, ad esempio, installazione e manutenzione della segnaletica, installazione e manutenzione dei dispositivi per il pagamento, raccolta moneta, rapporti con la clientela ed, in generale, di tutte le attività svolte dal presente gestore. Si verrebbero infatti ad ingenerare situazioni diametralmente opposte a quelle auspiccate dalla normativa (economie di scala e maggiore efficienza gestionale);
- la gestione della sosta da parte di una pluralità di gestori avrebbe un impatto negativo sugli investimenti. Infatti 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, nella implementazione e nella gestione di tutti i servizi inerenti lo sviluppo dell'intera mobilità urbana.

Si deve inoltre sottolineare 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, e 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) dell'oggetto del servizio; infatti, in un ambito urbano, l'utente tenderà, in modo verosimile, ad occupare il primo posto disponibile in modo assolutamente non dipendente dalle condizioni applicate dal gestore.

Per le sopra esposte condizioni, il Comune di Pordenone, quale ente affidante, ritiene che l'affidamento in via esclusiva ad un solo gestore del servizio risponda meglio ai requisiti di economicità, efficienza ed efficacia come previsto dalla vigente normativa.

Scelta dell'affidamento diretto

Alla luce di quanto dichiarato dalla Commissione Europea nel Pacchetto SIEG e dalla Corte di Giustizia UE nella sentenza Altmark, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire il servizio al costo minore per la collettività, è necessario non solo verificare la sussistenza dei requisiti ordinamentali inerenti il rapporto di affidamento, bensì anche dimostrare la sussistenza dei presupposti di convenienza economica rispetto altri possibili modelli gestionali.

Al fine di operare una corretta e compiuta verifica dei profili di convenienza in termini economico-aziendali, si è ritenuto di operare dapprima una analisi dei risultati aziendali di GSM S.p.A. indicati nei Bilanci di esercizio e l'analisi dei report per riassumere le risultanze dell'andamento societario, impiegando un insieme di indicatori di efficacia e di efficienza, nonché significativi indici di bilancio che possano rappresentare la situazione economica, quella patrimoniale e quella finanziaria della società, i cui risultati devono essere misurati su un periodo pluriennale. Va sottolineato il fatto che GSM S.p.A. è gestrice di servizi anche presso altri Enti Locali soci e che i risultati complessivi della

gestione economica e finanziaria dei servizi affidati in capo all'azienda sono influenzati da questa caratteristica, anche se di entità marginale.

Riguardo l'aspetto patrimoniale e finanziario dell'azienda, si evidenzia come ad oggi il patrimonio netto ammonta ad oltre 14 volte quello di costituzione, e che la società gode di una giacenza media di liquidità in linea con il patrimonio netto di cui sopra. La positività degli indici i bilancio indica la capacità dell'azienda di generare un utile lordo realizzando ragionevoli margini di profitto.

Tavola 1. Indicatori economico – finanziari GSM SpA

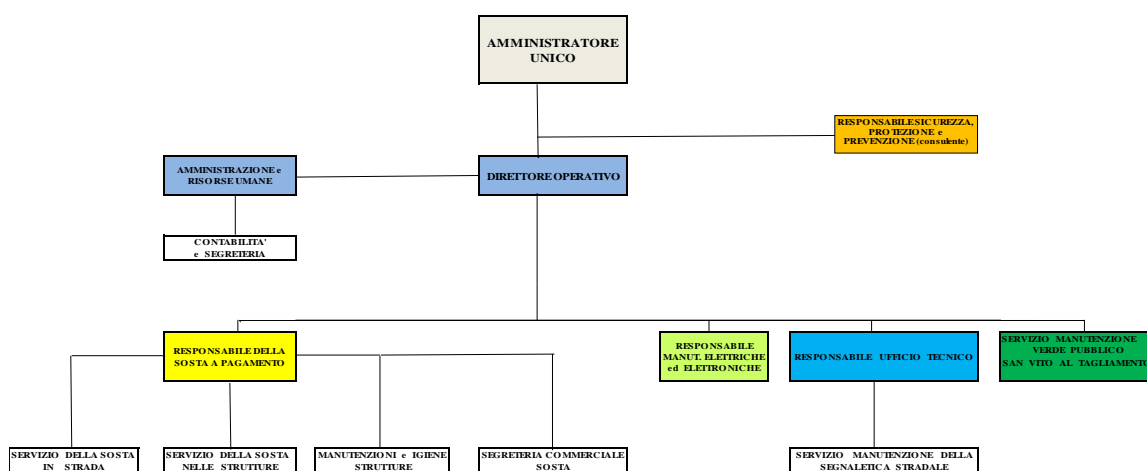
Area d'analisi	Indicatore	Valori (x1.000 €)			
		2011	2012	2013	2014
Redditività	Valore della produzione	3.304	2.993	2.979	3.100
	Tasso di crescita	(4,5)%	(9,4)%	(0,5)%	4,1%
	EBITDA	285	180	215	344
	EBIT	172	86	76	214
	Utile Netto	147	70	53	165
	ROS	5,3%	3%	2,6%	7,8%
	ROI	6,4%	3,1%	2,7%	5,6%
	ROE	13%	5,8%	4,3%	11,6%
Capacità di generare flussi di cassa	Cash flow**	332	257	241,7	296
	Immobilizzazioni Nette	550,5	409,4	337	526
	PFN	1.426	1.664	1.870	2136
	Delta CCN	316	210,9	125,9	336
Solidità, Liquidità	PFN/EBITDA	5	9,2	8,7	6,2
	%EBITDA/Ricavi	8,7%	0,6%	7,6%	11,1%

Fonte: bilanci d'esercizio di GSM SpA

Dal punto di vista della dotazione infrastrutturale e organica, Gestione Servizi Mobilità Spa dispone della sede legale in Pordenone Corso Vittorio Emanuele II°, n. 64 e di una sede amministrativa collocata a Pordenone in via della Colonna n. 2; gestisce direttamente il magazzino situato in via della Comina n. 33 a Pordenone e n. 3 uffici aperti al pubblico per la gestione della sosta a pagamento. Inoltre, possiede un parco mezzi costituito da 9 autocarri di varie caratteristiche e

dimensioni. Gestione Servizi Mobilità Spa può contare su un organico di 27 persone, organizzate secondo l'organigramma presentato di seguito:

Figura 2. Organigramma GSM SpA



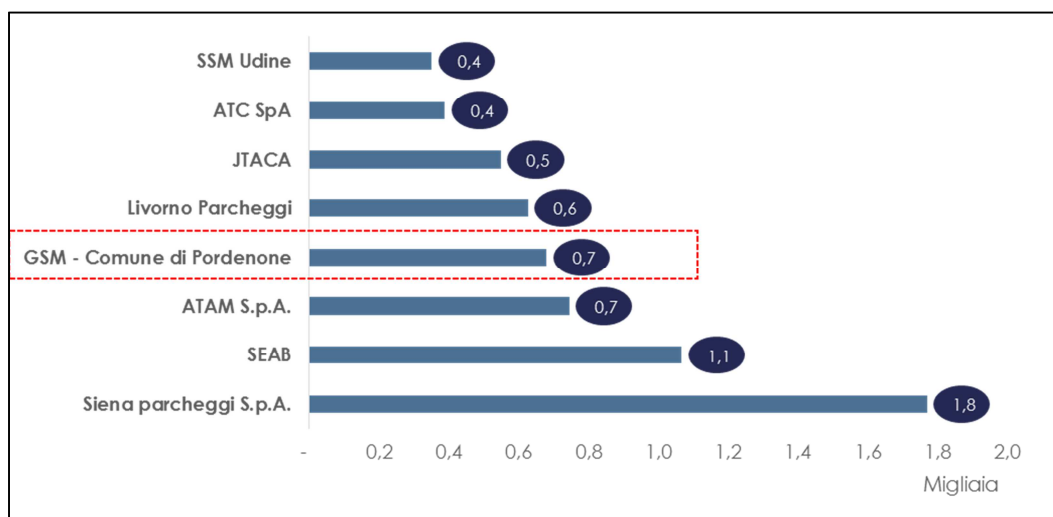
Al fine di poter redigere un breve quadro comparativo con modalità differenti di gestione per consentire un'analisi dell'economicità gestionale in atto è stata presa in considerazione la sola attività di gestione della sosta per le motivazioni espresse in precedenza e per la probabile facilità di confrontabilità con diversi scenari, tenendo omogeneità di funzioni. Inoltre, va premesso che in alcuni casi analizzati viene utilizzata la procedura della gara ad evidenza pubblica, con la ricerca di un operatore privato sul mercato, ma dall'esame dei bandi pubblicati si evince la non comparabilità dei servizi proposti dai diversi enti locali data dalla forte variabilità del livello di canone a favore dei Comuni concedenti, così come la forte variabilità dei valori riferiti alle entrate derivanti dall'applicazione delle tariffe per la sosta, che risentono di particolari condizioni geomorfologiche e sociali. L'unico valore certo sul quale fondare una analisi circa l'economicità della gestione è quello relativo al costo medio per stallo, tenendo esclusi i canoni dovuti ai Comuni, i costi per la fiscalità locale e i costi del personale, e al ricavo medio per stallo calcolato a partire dai dati di bilancio dei gestori selezionati.

A tal proposito è utile rilevare come, trattandosi di servizio gestito in regime di esclusiva amministrativa, i prezzi (le tariffe) non sono determinati a seguito della libera dinamica del mercato concorrenziale, bensì in via autoritativa dal competente Organo di governo dell'Ente locale, il quale è chiamato a determinare non un prezzo di mercato, bensì una vera e propria tariffa pubblica, che costituisce dunque il corrispettivo del servizio erogato, con l'obiettivo della copertura dei costi operativi e includendo un ragionevole margine di utile. Inoltre, a volte, le tariffe possono essere fissate con articolazioni che prescindono da pure finalità di equilibrio contabile tra costi e ricavi, a

livello della singola determinazione puntuale, per essere invece preordinate ad obiettivi socio-economici ovvero di mobilità urbana.

Dall'analisi condotta sulla base dei dati dei gestori in house nazionali del servizio, forniti da AiPark, è emerso il posizionamento di GSM S.p.A., riportato per un migliore apprezzamento visivo attraverso rappresentazioni grafiche del costo medio, distinto per stallo su strada e in struttura, e del ricavo medio per stallo considerato al netto dell'IVA prevista.

Grafico 1. Confronto del ricavo medio per stallo (al netto IVA, dati in migliaia di euro)



Fonte: dati di bilancio per l'esercizio 2013 dei gestori selezionati.

Grafico 2. Confronto del costo medio per stallo su strada.

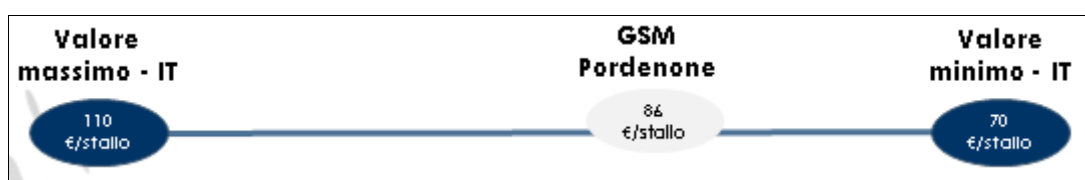
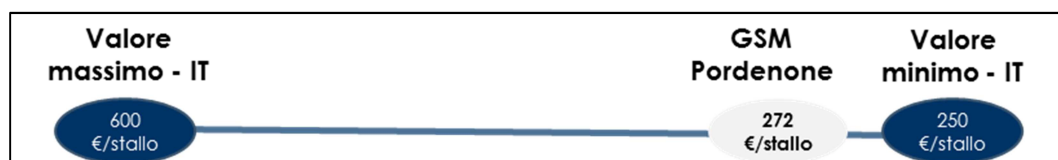


Grafico 3. Confronto del costo medio per stallo in struttura.



Fonte: dati AiPark, 2014.

Dalla lettura dei valori riportati in figura, emerge che:

- il costo medio per stallo su strada di GSM S.p.A. è inferiore alla media dei valori considerati di 4 € (il 3,6%), presentando un dato di 86 € per stallo;

- il costo medio per stallo in struttura, presentando in termini assoluti un valore pari a 272 €, cioè 165 € in più rispetto al costo per stalli su strada, presenta un valore più vicino alla coda sinistra della distribuzione, cioè un valore più vicino al valore minimo registrato, discostandosi da questo di 22 € per stallo (+ 8%).

Per quanto concerne il Centro Intermodale inoltre il canone di utenza di € 1,75 deriva dalle corse in entrata, in uscita e in transito calcolate a preventivo sulla base dei programmi di esercizio delle diverse Aziende Concessionarie in vigore, agli atti dell'ufficio trasporti, da cui si rileva che il totale dei passaggi per il Centro stesso è quantificabile in 185.002 corse/anno e che pertanto il canone di utenza viene determinato in euro 1,75 per passaggio ($€ 323.000 : 185.002 = 1,75$).

A corredo della lettura di questi valori, è opportuno ricordare che la quarta condizione della sentenza Altmark prevede che l'analisi comparativa sui costi sia effettuata a parità di oneri di servizio pubblico, pertanto sarebbe necessario verificare il costo di gestione delle imprese analizzate dapprima omogeneizzando gli standard qualitativi richiesti e gli oneri di pubblico servizio imposti come da presente relazione, in un secondo momento sarebbe importante verificare il costo di gestione ponderato sul numero delle strutture verificando così come questa variabile incida sui costi.

Alla luce delle considerazioni esposte e dell'analisi dei costi di gestione distinta per tipologia di stallo ovvero degli altri servizi che la società andrà a erogare, non potendo svolgere un confronto per gli altri servizi previsti dal contratto di servizio per oggettive difficoltà nell'omogeneizzazione dei dati e dei contesti di studio, in linea con il dato medio dei gestori presi in esame, si ritiene di poter affermare che i costi di GSM possono essere comparabili ai costi (espressi da una proxy) di una impresa media efficiente.

Elenco firmatari

ATTO SOTTOSCRITTO DIGITALMENTE AI SENSI DEL D.P.R. 445/2000 E DEL D.LGS. 82/2005 E SUCCESSIVE MODIFICHE E INTEGRAZIONI

Questo documento è stato firmato da:

NOME: BRAZZAFOLLI FEDERICA
CODICE FISCALE: BRZFRC60L44I403H
DATA FIRMA: 24/11/2015 12:52:45
IMPRONTA: 1834088DA029CDC37007BA9700C922C8797F675E0CEFC10E88991ED7984D5327
797F675E0CEFC10E88991ED7984D5327007D8D7DF8D724DDBFEDE040AD7A731E
007D8D7DF8D724DDBFEDE040AD7A731E01B519E420B85BE884EB91DF4E9E8B03
01B519E420B85BE884EB91DF4E9E8B03517546F2FEC372A42753FCF975EF0A3E

NOME: PEROSA PRIMO
CODICE FISCALE: PRSPRM57D04C714C
DATA FIRMA: 24/11/2015 13:21:09
IMPRONTA: 58A4DD8E7B85A507DCB7468C596B96923C4B3BAD193A9EF22C2F154B475AEC53
3C4B3BAD193A9EF22C2F154B475AEC53A37D0C690DD5B9AF7887A64C5B3996BD
A37D0C690DD5B9AF7887A64C5B3996BDBA813DE932DE92E115F4C32AB7496AEB
BA813DE932DE92E115F4C32AB7496AEB82A4F01EA5EC08C1EC656E35C19EF12E

NOME: PEROSA PRIMO
CODICE FISCALE: PRSPRM57D04C714C
DATA FIRMA: 24/11/2015 13:25:12
IMPRONTA: 9F82C00A1FC04F95E906F0DDAB6B8BD9F394765BCBE581872DEFBD6A3B6531F7
F394765BCBE581872DEFBD6A3B6531F7812B300504CA6AC290F20EF3EA2586C7
812B300504CA6AC290F20EF3EA2586C70E33E9985E5C005FA0F957DBFFB881DA
0E33E9985E5C005FA0F957DBFFB881DA84E84E65C96CDAAE8CE7838A9EA5C59B

NOME: PEROSA PRIMO
CODICE FISCALE: PRSPRM57D04C714C
DATA FIRMA: 24/11/2015 13:26:33
IMPRONTA: 8A1999F5A7F5E4DDCBF041B14CF048AAF61A7511A17E911349CEA6BF61EBC0AB
F61A7511A17E911349CEA6BF61EBC0AB1DCBFBFAF75FA7F3C4D5CF740CD1B79F
1DCBFBFAF75FA7F3C4D5CF740CD1B79FE10E05DAF0DA53488BCDDB6495FE01B4
E10E05DAF0DA53488BCDDB6495FE01B41D23EF75575DAD9E8B01C4122A930627

NOME: PEROSA PRIMO
CODICE FISCALE: PRSPRM57D04C714C
DATA FIRMA: 04/12/2015 12:10:54
IMPRONTA: 700A246F81456BDF399177A7403BBBA820C34E35FF339271F4CEAF805C24C686
20C34E35FF339271F4CEAF805C24C68689801A07A42AB67CC55BC83BE2AA2939
89801A07A42AB67CC55BC83BE2AA2939712D08D038667F62447DA21239CF0104
712D08D038667F62447DA21239CF010460FB622B8B323445E31BF09D059F7BA4

NOME: NISCO BERNARDI
CODICE FISCALE: BRNNSC57M26G888P
DATA FIRMA: 14/12/2015 09:05:24
IMPRONTA: 7259F7115908B7441A7E0F2D73F9675C1413AA3C75711742602BDEDA51BD3848
1413AA3C75711742602BDEDA51BD38480116D3FBE330EA3501C11C3155EDAA8F
0116D3FBE330EA3501C11C3155EDAA8FDF74ECF90149A36B91152347919833F7
DF74ECF90149A36B91152347919833F74B1CDC5DB028D6145D3CF956DEC5D471