



COMUNE DI FRASCATI

Città Metropolitana di Roma Capitale

Piazza Marconi, 3 - 00044 – Frascati (RM) – Tel. +39 06941841 Fax: +39 0694184238

<http://www.comune.frascati.rm.it>

e-mail: lavoripubblici@comune.frascati.rm.it

CONCESSIONE DEL SERVIZIO DI GESTIONE DELLA SOSTA A PAGAMENTO NELLA CITTA' DI FRASCATI

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

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	<i>CONCESSIONE DEL SERVIZIO DI GESTIONE DELLA SOSTA A PAGAMENTO NELLA CITTA' DI FRASCATI</i>
Ente affidante	<i>Comune di Frascati</i>
Tipo di affidamento	<i>Concessione di Servizi</i>
Modalità di affidamento	<i>Affidamento tramite gara</i>
Durata del contratto	5 anni
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	<i>Relazione su nuovo affidamento (ex D.L. 179/2012 art. 34, comma 20)</i>
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	<i>Comune di Frascati</i>

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	<i>Ing. Riccardo Basili</i>
Ente di riferimento	<i>Comune di Frascati</i>
Area/servizio	<i>IV SETTORE - Servizio Opere e Lavori Pubblici, Viabilità e Manutenzioni</i>
Telefono	<i>06.94184624</i>
Email	lavoripubblici@comune.frascati.rm.it
Data di redazione	<i>23/11/2022</i>



SEZIONE A	4
NORMATIVA DI RIFERIMENTO.....	4
<i>Disciplina europea</i>	5
<i>Normativa nazionale</i>	7
SEZIONE B	9
<i>CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE</i>	9
<i>B1. CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO</i>	9
<i>B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE</i>	9
SEZIONE C	11
<i>MODALITA' DI AFFIDAMENTO PRESELTA</i>	11
SEZIONE D	13
<i>MOTIVAZIONE ECONOMICO FINANZIARIA DELLA SCELTA</i>	13



SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

L'art. 112 del D.Lgs. n. 267/2000 attribuisce agli Enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, il compito di gestire i servizi pubblici locali, definiti come quei servizi che abbiano ad oggetto la produzione di beni e attività diretti a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali. Quando il benessere della comunità viene raggiunto attraverso forme e modalità tipiche della gestione imprenditoriale, i servizi pubblici locali si definiscono di rilevanza economica.

In merito alla nozione di "servizio pubblico locale", la giurisprudenza ha, inoltre, precisato che:

- nel "servizio pubblico locale" sono ricomprese quelle attività destinate a rendere un'utilità immediatamente percepibile ai singoli o all'utenza complessivamente considerata, che ne sopporta i costi direttamente mediante pagamento di apposita tariffa, all'interno di un rapporto trilaterale, con assunzione del rischio di impresa a carico del gestore;
- il "servizio pubblico locale" risulta fondato su due elementi: 1) la preordinazione dell'attività a soddisfare in modo diretto esigenze proprie di una platea indifferenziata di utenti; 2) la sottoposizione del gestore ad una serie di obblighi, tra i quali quelli di esercizio e tariffari, volti a conformare l'espletamento dell'attività a regole di continuità, regolarità, capacità tecnicoprofessionale e qualità;
- il "servizio pubblico locale", in quanto volto al perseguimento di scopi sociali e di sviluppo della comunità, è finalizzato al soddisfacimento diretto di esigenze collettive della stessa con effetto generalizzato sul suo assetto socio-economico; riguarda, di conseguenza, un'utenza indifferenziata, anche se sia fruibile individualmente, ed è sottoposto a obblighi di esercizio imposti dall'ente pubblico affinché gli scopi suddetti siano garantiti, inclusa la determinazione del corrispettivo in forma di tariffe (cfr. Sentenza Consiglio di Stato, Sezione VI, 22 novembre 2013, n. 5532);

Con gli artt. 113 e 113-bis del D.Lgs. n. 267/2000 il Legislatore nazionale ha provveduto a disciplinare distintamente i servizi pubblici locali di rilevanza economica e i servizi pubblici locali privi di rilevanza economica.

In ordine alla definizione di servizio pubblico è necessario, inoltre, ricorrere all'opera interpretativa della giurisprudenza, la quale definisce il pubblico servizio come "un'attività economica di solito imprenditoriale esercitata per erogare prestazioni indispensabili a soddisfare bisogni collettivi incomprimibili in un determinato contesto sociale e storico e collocata in un ordinamento di settore al cui vertice è posta un'autorità pubblica che ne vigila, controlla e indirizza l'espletamento" (Cons. St., Sez. IV, 29.11.2000, n. 6325).

È stato, inoltre, rilevato che si è in presenza di un servizio pubblico nelle ipotesi di applicazione di una tariffa o di un canone e dell'effettuazione delle prestazioni a favore di un'utenza indifferenziata (cfr. T.A.R. Lombardia-Milano, Sez. III, 14.04.2003, n. 994).

La riconducibilità del servizio di gestione delle aree di sosta a pagamento su suolo pubblico nell'alveo dei servizi pubblici locali a rilevanza economica è stata in passato anche confermata dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), la quale, esprimendosi sulle richieste di parere formulate ai sensi dell'ormai abrogato art. 23-bis, co. 4, del D.L. n. 112/2008, ha implicitamente affermato l'applicabilità della disciplina dettata per i servizi pubblici locali a rilevanza economica agli affidamenti del servizio in oggetto (cfr. Pareri AGCM nn. AS542; AS554; AS618; AS681).

A seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla L. 14 settembre 2011, n. 148, sia nel testo originario che in quello risultante dalle successive modificazioni, il riferimento generale in materia di servizi pubblici locali risulta costituito dalla disciplina e dalla giurisprudenza europea (direttamente applicabile), nonché dalle norme settoriali attualmente in vigore.



In materia di affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica trova, dunque, immediata applicazione nell'ordinamento italiano la normativa comunitaria, così come già evidenziato dalla Corte Costituzionale con la sentenza 26.01.2011, n. 24, in relazione alla situazione che si sarebbe verificata a seguito dell'abrogazione per via referendaria dell'art. 23-bis del D.L. n. 112 del 2008. La Corte Costituzionale ha rilevato, infatti, che "all'abrogazione dell'art. 23 bis (...) conseguirebbe l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria (...) relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione di servizi pubblici di rilevanza economica" (cfr. anche T.A.R. Puglia-Bari, Sez. II, sentenza 30.10.2014, n. 1282).

Ai sensi dell'art. 34, comma 20, del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221, l'affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica è effettuato sulla base di un'apposita Relazione, pubblicata sul sito internet dell'Ente affidante, con cui si dà conto delle ragioni e si illustra la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e si definiscono i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche, se previste.

Tale Relazione, che può essere redatta secondo le indicazioni fornite dall'Osservatorio per i Servizi Pubblici Locali istituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico, è necessario sia inviata a quest'ultimo, ai sensi dell'art. 13, comma 25-bis, del D.L. 23 dicembre 2013, n. 145, convertito dalla L. 21 febbraio 2014, n. 9.

Disciplina europea

Libro Bianco COM(2004) 374 definitivo

Compete alle Autorità statali regionali e locali competenti definire, organizzare, finanziare e controllare i servizi di interesse generale. Questa nozione di responsabilità comune è alla base del disposto dell'articolo 14 del TFUE il quale affida alla Comunità e agli Stati membri l'incarico di garantire, nell'ambito delle rispettive competenze, che le proprie politiche consentano agli operatori di servizi di interesse economico generale di assolvere i loro compiti.

Servizi di interesse generale (SIG)

I SIG sono servizi che le autorità pubbliche degli Stati membri considerano di interesse generale e pertanto sono oggetto di specifici obblighi di servizio pubblico (OSP). Il termine riguarda sia le attività economiche che i servizi non economici. Questi ultimi non sono soggetti a una normativa UE specifica né alle norme del Trattato in materia di mercato interno e concorrenza.

Alcuni aspetti dell'organizzazione di questi servizi possono essere oggetto di altre norme generali del Trattato, quali il principio di non discriminazione (Commissione Europea, COM(2011) 900 definitivo).

Servizi di interesse economico generale (SIEG)

I SIEG sono attività economiche i cui risultati contribuiscono all'interesse pubblico generale che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento statale (o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di qualità, sicurezza, accessibilità economica, parità di trattamento o accesso universale). Al fornitore incombe un OSP sulla base di un incarico e di un criterio di interesse generale che assicura che il servizio sia fornito a condizioni che gli consentano di assolvere i propri compiti (Commissione Europea, COM(2011) 900 definitivo).

Servizi sociali di interesse generale (SSIG)

Comprendono i regimi di sicurezza sociale che coprono i rischi fondamentali dell'esistenza e una gamma di altri servizi essenziali forniti direttamente al cittadino che svolgono un ruolo preventivo e di coesione/inclusione sociale. Seppur alcuni servizi sociali (come i regimi di sicurezza sociali previsti per legge) non siano considerati attività economiche dalla Corte europea, la giurisprudenza della Corte afferma chiaramente che la natura sociale di un servizio non è di per sé sufficiente per qualificarlo come attività non economica. Il termine "servizio sociale di interesse generale", di conseguenza, riguarda attività sia economiche che non (Commissione Europea, COM(2011) 900 definitivo).

Principio della natura di Servizio Universale

Per Servizio Universale si intende: "Un insieme minimo, definito, di servizi di determinata qualità disponibile a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni specifiche nazionali, ad un prezzo abbordabile" Direttiva 97/33/CE Del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 giugno 1997, art. 2 c. 1 lettera g).



Obbligo di servizio universale (OSU)

Gli OSU sono un tipo di OSP che stabiliscono le condizioni per assicurare che taluni servizi siano messi a disposizione di tutti i consumatori e utenti di uno Stato membro, a prescindere dalla loro localizzazione geografica, a un determinato livello di qualità e, tenendo conto delle circostanze nazionali, ad un prezzo abbordabile. La definizione di OSU specifici è stabilita a livello europeo come componente essenziale della liberalizzazione del mercato nel settore dei servizi, quali le telecomunicazioni, i servizi postali e i trasporti (Commissione Europea, COM(2011) 900 definitivo).

Obblighi di servizi pubblico

Si tratta di obblighi che andrebbero meglio inquadrati come Obblighi di servizio universale. Essi rappresentano il “nucleo sociale” di ciascun servizio pubblico anche a rilevanza economica. Si tratta di quelle attività che debbono essere erogate dal gestore anche “sottocosto” onde consentire a tutti i cittadini di poterne usufruire (Libro Bianco COM(2004)374).

Servizio pubblico

La nozione di servizio pubblico è utilizzata all’articolo 93 del TFUE in materia di trasporti. Tuttavia, al di fuori di questo settore, il termine è talvolta utilizzato in maniera ambigua: può riferirsi al fatto che un servizio è offerto al pubblico generale e/o nell’interesse pubblico o può riferirsi all’attività di enti pubblici (Commissione Europea, COM(2011) 900 definitivo).

Principio della natura economica dell’attività

Il servizio pubblico e rilevanza economica è, anche, attività economica da intendersi come “qualsiasi attività che consista nell’offrire beni o servizi in un determinato mercato” (CGCE C-180/98 “Pavlov”) e che legittima una remuneratività (integrale e/o parziale) della sua erogazione da parte dei gestori.

Principio del Libero accesso al servizio

Il principio è statuito dall’art. 36 del TFUE che così recita: “Al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell’Unione, questa riconosce e rispetta l’accesso ai servizi d’interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente al trattato che istituisce la Comunità europea”.

Principio della Qualità del servizio e continuità dell’erogazione

L’Unione Europea impone che il servizio sia erogato secondo sufficienti standard qualitativi e senza soluzione di continuità (Libro Bianco COM(2004) 374).

Principi della uniformità e ragionevolezza del prezzo

Si tratta dei servizi “prestati con i caratteri dell’universalità, vale a dire a chiunque ne faccia richiesta, ad un prezzo uniforme e ragionevole, indipendentemente dalla redditività di ogni singola operazione (servizio postale di base)” (Corbeau in tema di gestione del servizio postale (Corte di Giustizia, sentenza 19 maggio 1993, in causa C-320/91).

Art. 36 della Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea

“Al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell’Unione, questa riconosce e rispetta l’accesso ai servizi d’interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente al trattato che istituisce la Comunità europea”.

Art. 14 TFUE

“... in considerazione dell’importanza dei servizi di interesse economico generale nell’ambito dei valori comuni dell’Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l’Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell’ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti”.

Art. 106, comma 2, TFUE - Principio di concorrenza

“Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati e, in particolare, alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l’applicazione di tali norme non osti all’adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell’Unione”.



Art. 107, comma 1, TFUE

“Salvo deroghe contemplate dai Trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza”.

Protocollo n. 26 al TUE e TFUE versione consolidata

Prevede che l'Unione adotti le misure destinate all'instaurazione o al funzionamento del mercato interno, conformemente alle disposizioni pertinenti dei Trattati. Detto protocollo inoltre valorizza:

1. il principio di sussidiarietà riconoscendo l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di individuare, disciplinare e organizzare SIEG il più vicino possibile alle esigenze degli utilizzatori;
2. la diversità tra i vari SIEG e le differenze delle esigenze e delle preferenze degli utenti, che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse e da peculiarità socio-culturali delle collettività di riferimento;
3. un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, parità di trattamento e promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente.

Secondo la disciplina europea gli Enti locali possono procedere ad affidare la gestione dei servizi pubblici locali attraverso:

- esternalizzazione a terzi mediante procedure ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi;
- società mista pubblico-privata, la cui selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto;
- gestione cosiddetta “in house”, purché sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario e vi sia il rispetto dei vincoli normativi vigenti.

Normativa nazionale**Art. 41 della Costituzione**

“L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con la utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali”.

Art. 118 della Costituzione

“Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.

Corte Costituzionale, sentenza n. 272/2004

La nozione europea di SIEG e quella interna di Servizi pubblici di rilevanza economica hanno «*contenuto omologo*».

Art. 112, comma 1, D.Lgs. n. 267/2000 - (Servizi pubblici locali)

“Gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali”.

Non potendosi qualificare il servizio in oggetto come servizio pubblico locale *a rete* di rilevanza economica, l'affidamento di quest'ultimo è escluso dall'applicazione delle previsioni di cui all'**art. 3-bis del D.L. n. 138/2011**, convertito in L. n. 148/2011, il quale prevede un'organizzazione dei servizi pubblici locali *a rete* di rilevanza economica, posta in capo alle Regioni e alle Province autonome, sulla base di ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei.

Difatti, in assenza di un riferimento normativo contenente una definizione generale di servizio pubblico locale *a rete* ovvero una loro classificazione, è necessario orientare l'attività interpretativa della disposizione in esame nel senso di ritenere che l'applicazione dell'obbligo della gestione unificata dei servizi pubblici locali in ambiti o bacini territoriali ottimali debba essere limitato alle ipotesi di esistenza di una rete infrastrutturale comune fra più Enti ovvero di servizi



che per la loro gestione necessitano di far riferimento ad impianti o infrastrutture il cui utilizzo comune risulterebbe più conveniente in termini di efficienza ed economicità.

Può essere, dunque, condiviso quanto evidenziato sul punto dalla dottrina, secondo la quale i servizi pubblici locali *a rete* devono essere considerati *“quei servizi che si connotano per una serie di infrastrutture che, seppur materialmente localizzate sul territorio di diversi enti locali, costituiscono parti di uno stesso impianto e risultano, pertanto, fisicamente e funzionalmente collegate tra loro”* (M. BRAGAGLIA, P. CRISTIANO, S. DI GIOVANNI, *La pubblica illuminazione nell'attuale quadro normativo*, in www.dirittodeiservizipubblici.it).



SEZIONE B

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

B1. CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Definizione del Servizio

Il servizio di gestione dei parcheggi pubblici a pagamento nel Comune di Frascati consiste nella gestione, senza obbligo di custodia, degli stalli di sosta che insistono lungo le strade e nelle aree individuate e a ciò destinate dall'Amministrazione comunale, sui quali la sosta è subordinata al pagamento di una somma di denaro, alle condizioni ed alle tariffe fissate dal Comune, mediante l'utilizzo di parcometri elettronici per la disciplina e l'esazione delle tariffe e mediante vigilanza della sosta tramite personale ausiliare della sosta.

Descrizione delle modalità di erogazione del Servizio

Sulla base delle esigenze manifestate dall'Amministrazione Comunale, il nuovo modello di gestione del servizio elaborato, prevede che, al fine di garantirne l'erogazione in maniera ottimale, il nuovo soggetto gestore, titolare del contratto di servizio, dovrà assolvere agli obblighi di seguito riassunti:

- gestione delle aree di sosta a raso intendendo con il termine "gestione" lo svolgimento di tutte le seguenti attività:

1. manutenzione ordinaria e straordinaria della segnaletica orizzontale e verticale pertinente alle aree di sosta assegnate;
2. gestione ordinaria e straordinaria dei parcometri (pulizia, cambio carta, riprogrammazioni, ecc...), manutenzione ordinaria e straordinaria delle apparecchiature, compresa la loro eventuale sostituzione integrale se e qualora dovesse rendersi necessaria nel corso di validità del contratto;
3. ammodernamento dei parcometri censiti che ne necessitino oltre di quelli che durante il periodo di validità del contratto di servizio, dovessero raggiungere un livello di vetustà, dimostrato da guasti, fermo macchina, ecc., tale da rendere antieconomica la manutenzione della macchina;
4. Gli incaricati dovranno essere dotati di palmari evoluti e stampanti per l'emissione dei verbali. Dovrà altresì essere assicurato che si interfaccino con il programma per la gestione delle infrazioni al Codice della Strada in uso al Comando della Polizia Locale.
5. supporto alle attività di scassetamento e conteggio degli incassi;
- 6 garanzia di accesso, da parte dell'Amministrazione Comunale, ad un software o un database, che dovrà essere fornito dal soggetto gestore, che consenta il controllo costante degli incassi, dei guasti, nonché dello stato di funzionamento di ogni singolo parcometro;
7. collaborazione con gli uffici comunali nel rilascio di abbonamenti, tessere a tariffa agevolata, ecc., rilasciate a residenti all'interno delle aree dove la sosta è regolamentata a pagamento.
8. obbligo di mettere temporaneamente a disposizione dell'Amministrazione Comunale le aree gestite per consentire lo svolgimento delle manifestazioni, fiere e mercati consolidatisi nel tempo, secondo il calendario appositamente predisposto dagli uffici competenti, come stabilito con D.G.C. n. 139 del 05/07/2019;
9. obbligo di mettere temporaneamente a disposizione dell'Amministrazione Comunale le aree gestite per consentire lo svolgimento di eventi straordinari di pubblica utilità fatto salvo il diritto ad eventuali compensazioni a carico del bilancio pubblico per obblighi di servizio;

B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Definizione degli obblighi di servizio pubblico

L'erogazione del servizio dovrà essere uniforme ai principi di seguito elencati:

a) Eguaglianza

L'erogazione del servizio pubblico deve essere ispirata al principio di uguaglianza di comportamento nei



confronti di tutti gli utenti residenti e nel rispetto dei diritti degli stessi. Le regole riguardanti i rapporti tra utenti e servizi pubblici e l'accesso ai servizi pubblici devono essere uguali per tutti. Nessuna distinzione nell'erogazione del servizio può essere compiuta per motivi riguardanti sesso, razza, lingua, religione ed opinioni politiche. Va garantita la parità di trattamento, a parità di condizioni del servizio prestato, sia fra le diverse aree geografiche di utenza, sia fra le diverse categorie o fasce di utenti.

b) Imparzialità

Il gestore avrà l'obbligo di ispirare i propri comportamenti nei confronti degli utenti a criteri di obiettività ed imparzialità. In funzione di tale obbligo si interpretano le singole clausole delle condizioni generali e specifiche del servizio e le norme regolatrici del settore.

c) Continuità

L'erogazione dei servizi pubblici, nell'ambito delle modalità stabilite dalla normativa regolatrice di settore, dovrà essere continua, regolare e senza interruzioni. In caso di funzionamento irregolare o di interruzione del servizio per cause non imputabili al gestore, quest'ultimo dovrà adottare misure volte ad arrecare agli utenti il minor disagio possibile.

d) Partecipazione

La partecipazione del cittadino alla prestazione del servizio pubblico dovrà essere garantita, sia per tutelare il diritto alla corretta fruizione del servizio, sia per favorire la collaborazione nei confronti del gestore. L'utente potrà presentare reclami, produrre documenti, prospettare osservazioni, formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio.

e) Efficienza, efficacia ed economicità, trasparenza

Il servizio pubblico dovrà essere erogato in modo da garantire l'efficienza, l'efficacia, l'economicità e la trasparenza.

f) Legittimità

Per l'espletamento dei servizi il gestore dovrà osservare e far osservare le norme vigenti in materia e le disposizioni alle ditte alle quali siano eventualmente affidati singoli incarichi e/o servizi nel rispetto delle discipline degli appalti pubblici in vigore.



SEZIONE C

MODALITA' DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

Facendo seguito alla Deliberazione C.C. n. 42 del 23/6/22 di Adozione della Ipotesi di Bilancio strutturalmente riequilibrato 2022-2026 con la quale è stata deliberata la esternalizzazione del servizio gestione Parcheggi a pagamento, attualmente affidata all'Azienda Speciale Multiservizi STS, ed è stata confermata la volontà di far gestire il servizio con la formula della concessione demandando all'ufficio tecnico l'attività di predisposizione del capitolato che sarà posto a base del nuovo contratto e di tutti i documenti di progetto da porre a base di gara ai sensi del D.lgs. 50/2016.

A seguito dell'abrogazione dell'articolo 23-bis del D.L. n. 112/2008 per effetto del *referendum* e della declaratoria di incostituzionalità dell'articolo 4 del D.L. n. 138/2011 ad opera della sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012, le possibili forme di affidamento dei servizi pubblici locali sono, come visto, quelle di cui alla disciplina europea, ovvero:

- esternalizzazione a terzi mediante procedure ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi;
- società mista pubblico-privata, la cui selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto;
- gestione cosiddetta "*in house*", purché sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario e vi sia il rispetto dei vincoli normativi vigenti.

Per l'affidamento dei servizi in oggetto, la scelta dell'Amministrazione comunale di Frascati è quella dell'esperimento di una **procedura di gara ad evidenza pubblica** in rispetto dei principi e delle disposizioni europee e nazionali in materia di concessioni di servizi. In particolare, in rispetto, ai sensi al D.Lgs. n. 50/2016, dei principi desumibili dal Trattato e dei principi generali relativi ai contratti pubblici, fra i quali, i principi di trasparenza, di adeguata pubblicità, di non discriminazione, di parità di trattamento, di mutuo riconoscimento e di proporzionalità.

Si evidenzia, inoltre, come la scelta del modello procedimentale di affidamento della **concessione di servizi** appare quella dovuta in base alle caratteristiche delle prestazioni da espletarsi ed alla modalità di remunerazione del gestore che si ritiene di applicare, ovvero quella della remunerazione diretta da parte dell'utenza, con assunzione del rischio di gestione del servizio da parte dell'operatore economico.

Ed infatti, è ormai consolidato in seno alla giurisprudenza amministrativa l'orientamento secondo il quale *"quando l'operatore privato si assume i rischi della gestione del servizio, rifacendosi sostanzialmente sull'utente mediante la riscossione di un qualsiasi tipo di canone, tariffa o diritto, allora si ha **concessione**:*

*è la modalità della remunerazione, quindi, il tratto distintivo della concessione dall'**appalto** di servizi. Così, si avrà concessione quando l'operatore si assuma in concreto i rischi economici della gestione del servizio, rifacendosi essenzialmente sull'utenza, mentre si avrà appalto quando l'onere del servizio stesso venga a gravare sostanzialmente sull'amministrazione"* (Cons. St., Sez. V, 06.06.2011, n. 3377).

La gara sarà effettuata tramite una **procedura aperta** e, ai sensi dell'art. 60 del D.Lgs. n. 50/2016, l'operatore economico a cui affidare i servizi sarà scelto secondo il criterio del **offerta economicamente più vantaggiosa** di cui all'art. 95 del medesimo Decreto, previa verifica del possesso dei requisiti di qualificazione previsti.

Tramite tale criterio di scelta del contraente si opererà un bilanciamento dei punteggi attribuibili all'offerta tecnica e all'offerta economica sulla base di criteri connessi alla tipologia del servizio e tendenti al miglioramento dello stesso.

Tramite il Bando di Gara sono fissati i requisiti generali di partecipazione di cui agli artt. da 80 del D.Lgs. n. 50/2016 e i requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale, quest'ultimi commisurati all'entità della concessione da affidare e ponderati al fine di garantire la massima partecipazione alla procedura e, nel contempo, la serietà e l'affidabilità degli operatori economici da ammettere in gara.

Riveste carattere fondamentale l'obiettivo, in conformità alle norme in materia, di garantire i livelli



occupazionali esistenti ed i diritti dei lavoratori, nonché di garantire il rispetto delle norme in tema di sicurezza e salute degli stessi.

Ed infatti, ai sensi di quanto previsto dalle Linee Guida n.13 approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n.114 del 13/02/2019, sarà appositamente previsto nel Capitolato d'Oneri e nel Contratto di Servizio, dando di ciò la necessaria pubblicità all'interno del Bando di Gara, la c.d. *clausola sociale*, secondo la quale è fatto obbligo all'aggiudicatario di garantire la continuità dei rapporti di lavoro in essere al momento del subentro, con esclusione di ulteriori periodi di prova, di tutto il personale già impiegato nei servizi oggetto della presente procedura in esecuzione del precedente affidamento. A tal fine, gli operatori economici

concorrenti saranno invitati a dichiarare in sede di partecipazione alla gara (quindi, in sede di offerta) di accettare la clausola sociale appena indicata, per l'ipotesi in cui risulteranno aggiudicatari.

Unitamente al Bando e al Disciplinare di Gara saranno forniti agli operatori economici anche tutti gli schemi della Modulistica da utilizzare la partecipazione alla procedura, in modo da facilitare sia la corretta partecipazione sia l'attività valutativa della Stazione appaltante.

Le informazioni e le comunicazioni inerenti la procedura in oggetto saranno pubblicate sul sito *internet* istituzionale del Comune di Frascati, oltre che nelle altre forme di cui alle normative vigenti.

Le comunicazioni con gli operatori economici partecipanti avverranno e saranno tracciate tramite Posta Elettronica Certificata (P.E.C.).

Le sedute di gara, ad eccezione di quelle riservate alla valutazione delle offerte tecniche, si svolgeranno in *forma pubblica* e saranno adeguatamente pubblicizzate.



SEZIONE D

MOTIVAZIONE ECONOMICO FINANZIARIA DELLA SCELTA

Da oltre 10 anni nella città di Frascati la sosta nelle aree a pagamento è stata gestita mediante affidamento alla Società STS Multiservizi (Società a Responsabilità Limitata e ora Azienda Speciale), poiché al proprio interno l'Amministrazione Comunale non era dotata delle risorse finanziarie, strumentali ed umane necessarie allo scopo.

Il vantaggio economico in capo al Comune, nell'attuale gestione, consiste nell'importo derivante dalla differenza tra l'intero ammontare dei proventi derivanti dalla gestione della sosta a pagamento, che vengono trasferiti all'interno delle casse comunali, ed il costo per l'espletamento del Servizio a carico del Comune da corrispondere all'Azienda Speciale (stabilito dal Contratto Generale stipulato tra STS e Comune di Frascati composto da spese personale, acquisto materiali per manutenzione segnaletica parcheggi, fornitura materiale agli operatori utile per l'erogazione del servizio, etc....).

La motivazione rilevante ai fini della scelta del modello procedimentale di affidamento della *concessione di servizi* e, quindi, della scelta di ottenere una remunerazione del gestore dei servizi direttamente da parte dell'utenza, corrispondendo al Comune una percentuale di tali incassi posta a base di gara, è connessa al fatto che la fonte principale di ricavo derivante dalla gestione di parcheggi pubblici a pagamento è data essenzialmente dalle tariffe della sosta a rotazione e dall'elevazione delle sanzioni a seguito delle violazioni in materia di sosta. Da ciò ne deriva che l'importo dei ricavi non può essere stabilito in maniera precisa *ex ante*, ma soltanto come presumibile.

Tale presupposto manifesta, dunque, l'impossibilità da parte di questa Stazione appaltante di fissare *a monte* un prezzo certo come corrispettivo per l'espletamento dei servizi in oggetto da fissare come base d'asta di una *gara d'appalto*. Risulta possibile, al contrario, soltanto stimare un prezzo presumibile desunto dal numero di stalli assegnati in gestione e dalle tariffe applicate. Da qui, la necessità di rimettere all'operatore economico affidatario i rischi economici della gestione del servizio in *concessione*, attribuendo allo stesso unicamente il diritto di gestire i servizi con l'opportunità di rifarsi direttamente sull'utenza.

Altrettanto rilevante in termini economici, ai fini della scelta della modalità di affidamento della *concessione di servizi*, è la circostanza che dall'attribuzione all'affidatario del diritto di gestire i servizi con l'opportunità di rifarsi direttamente sull'utenza ne deriva, verosimilmente, una tendenziale gestione corretta ed ottimizzata del servizio, la quale, invece, potrebbe non dimostrarsi tale nell'ipotesi di affidamento dei servizi in oggetto mediante un *appalto di servizi*, per il quale il prezzo da corrispondere al gestore sarebbe definito *a monte* a prescindere dalla concreta modalità gestoria, salvo l'applicazione delle necessarie penalità per le ipotesi delle accertate violazioni alle regole dedotte nell'obbligazione contrattuale. La gestione ottimizzata del servizio con possibili maggiori incassi per il concessionario comporterà conseguentemente maggiori incassi per l'Ente.

Frascati, 23/11/2022

IL RESPONSABILE APICALE DEL SERVIZIO
OPERE E LAVORI PUBBLICI, VIABILITÀ,
MANUTENZIONI
Ing. Riccardo Basili

