



Comune di
Livorno

Dipartimento Lavori Pubblici e Assetto del Territorio
Settore Urbanizzazioni, Infrastrutture e Mobilità
Ufficio Mobilità Urbana e Sostenibile

RELAZIONE EX ART. 14 DECRETO LEGISLATIVO 23 DICEMBRE 2022, N. 201. SCELTA DELLA MODALITÀ DI GESTIONE DEL SERVIZIO PUBBLICO LOCALE
SERVIZIO DI GESTIONE DEI PARCHEGGI A PAGAMENTO SU AREE PUBBLICHE E DEL SERVIZIO DI GESTIONE DELLO SPORTELLO DELLA MOBILITÀ
MOTIVAZIONI DELL’AFFIDAMENTO IN HOUSE EX ART. 17 DECRETO LEGISLATIVO 23 DICEMBRE 2022, N. 201

Indice

1. Contesto attuale	pag. 3
1.1 Quadro degli spazi di sosta attuali	pag. 4
1.2 Lo Sportello della Mobilità	pag. 8
2. Quadro normativo	pag. 8
3. Proposta ESTEEM srlu	pag. 10
3.1 Natura e descrizione del servizio	pag. 12
3.2 Obiettivi dell'affidamento in house	pag. 12
3.3 Caratteristiche del servizio	pag. 13
4. Valutazione della convenienza economica	pag. 14
4.1 Presupposti del piano e stima dei costi	pag. 14
4.2 Stima dei ricavi	pag. 15
4.3 Stima dei canoni	pag. 16
4.4 Esito della valutazione di convenienza economica	pag. 17
5. Valutazione dei benefici dell'affidamento <i>in house</i>	pag. 18
6. Conclusioni finali	pag. 19

1. Contesto attuale

Ai sensi dell'art 7 lettera f) del Codice della Strada (Decreto Legislativo 30 aprile 1992, n. 285) i Comuni possono “stabilire, previa deliberazione della giunta, aree destinate al parcheggio sulle quali la sosta dei veicoli è subordinata al pagamento di una somma da riscuotere mediante dispositivi di controllo di durata della sosta, anche senza custodia del veicolo, fissando le relative condizioni e tariffe in conformità alle direttive del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le aree urbane”.

La politica della sosta è un elemento centrale per il controllo del traffico, per la gestione e la pianificazione del trasporto nelle città, in grado di condizionare direttamente il movimento delle automobili e il loro grado di penetrazione nei centri cittadini, condizionando importanti aspetti della gestione del territorio: il livello qualitativo del centro delle città (ambientale, economico, sociale, culturale); l'accessibilità in automobile, con il mezzo di trasporto pubblico, con la bicicletta; le attività economiche, zone commerciali e terziarie; l'utilizzo appropriato dello spazio pubblico.

Con Convenzione rep. n. 59338 del 25 gennaio 2012 venne affidato in concessione a CO.PI.SA (Cooperativa Pisana Servizi Ausiliari), poi Tirrenica Mobilità Società Cooperativa, il servizio di gestione dei parcheggi pubblici nel Comune di Livorno fino al 27 novembre 2020.

Con Convenzione rep. n. 60251 del 22 febbraio 2018 venne affidata sempre in concessione a Tirrenica Mobilità Società Cooperativa, previo espletamento di procedura ad evidenza pubblica ex art. 183 del d.lgs. n. 50/2016, la concessione del servizio di progettazione, realizzazione e gestione dei parcheggi pubblici a pagamento di nuova istituzione nelle zone regolamentate (Zone a traffico Limitato e Zone a sosta controllata) del Comune di Livorno.

Con atto aggiuntivo rep. n. 60518 del 20 agosto 2020 sono state modificate, a far data dal 1 gennaio 2020, le disposizioni contenute nelle suddette convenzioni di concessione fissando il nuovo termine di scadenza alla data del 31 marzo 2023.

Con Deliberazione di Giunta Comunale n. 181 del 24.3.2023 l'Amministrazione Comunale ha espresso il proprio indirizzo in merito all'elaborazione del progetto di affidamento *in house* dando mandato al Dirigente del Settore “Urbanizzazioni, infrastrutture e mobilità” di porre in atto i provvedimenti amministrativi necessari al fine di assicurare la continuità del servizio nelle more del completamento della procedura per l'affidamento al nuovo gestore. Conseguentemente, tenuto conto che un'eventuale interruzione del funzionamento del servizio dei parcheggi a pagamento avrebbe determinato un grave danno all'interesse pubblico, ivi compreso il ritardo nell'acquisizione di risorse finanziarie per l'Amministrazione Comunale, si è proceduto con determinazione dirigenziale n. 2104 del 28.3.2023 di prorogare l'affidamento del servizio in concessione della gestione dei parcheggi a pagamento a Tirrenica Mobilità Società cooperativa agli stessi patti e condizioni previsti dall'atto aggiuntivo rep. 60518.

I principali obblighi posti a carico del concessionario sono i seguenti:

- gestione in concessione dei parcheggi pubblici a pagamento;
- realizzazione di idonea segnaletica orizzontale e verticale;

- installazione e manutenzione degli impianti e attrezzature necessarie alla gestione della sosta a pagamento;
- realizzazione di un sistema di gestione e monitoraggio delle aree di sosta a pagamento mediante parcometri, sistemi di gestione parcheggi e relativo software;
- servizio di controllo della sosta a pagamento mediante proprio personale (ausiliari del traffico);
- trasmissione al Comune tutti i dati inerenti l'attività esercitata in concessione e le informazioni di volta in volta necessarie per l'attività di controllo.

1.1 Quadro degli spazi di sosta attuali

Alla stipula della convenzione nel 2012 il numero degli stalli di sosta a pagamento presenti nel territorio del Comune di Livorno ammontava a 2.200. Il progetto esecutivo presentato per la seconda concessione prevedeva la realizzazione di circa 12.000 stalli. Nel 2019 l'Amministrazione ha deciso di interrompere la realizzazione dei nuovi stalli, allo scopo di venire incontro alle esigenze di sosta sempre più incalzanti dei residenti.

Nel corso dell'anno 2023 l'Amministrazione ha operato alcune scelte tese alla riduzione degli spazi di sosta a pagamento in alcune zone della città. Ha inoltre deciso di modificare le modalità operative di altre aree consentendo la possibilità di parcheggiare gratuitamente gli autoveicoli dei residenti e dimoranti in altre zone.

Di seguito il prospetto degli spazi di sosta attualmente presenti.

Stalli a pagamento

Piazza Unità d'Italia e via Pietro Tacca	146
Scali d'Azeglio (parte)	182
Piazza della Vittoria	55
Via Magenta	6
Via di Salviano e piazza Damiano Chiesa	56
Via Grande	57
Piazza della Repubblica	40
Via Garibaldi	34
Via Gazzarrini	38
Via de Larderel	37
Scali degli Olandesi (via Augusto Novelli-via Luigi Bosi)	39
Via Luigi Bosi (ponte)	12
Scali Aurelio Saffi (Via Gherardi Del Testa-Via del Cardinale)	37
Scali Manzoni e via Indipendenza	68
Via Armando Diaz	12
Via Cosimo Del Fante	33
Via della Meridiana	62
Via Antonio Gramsci	19
Piazza Elia Benamozegh	10
TOTALE	943

Stalli promiscui

Viale della Libertà	30
Piazza Aldo Moro	36
Via Sabatino Lopez	14
Via Brigata Garibaldi	29
Via Luigi Pirandello	79
Scali degli Olandesi (via Maggi-via Augusto Novellii)	71
Piazza della Vittoria	94
Via Solferino	81
Borgo dei Cappuccini (Piazza Giovane Italia-Corso Mazzini)	57
Via Roma	95
Via delle Grazie	55
Scali Aurelio Saffi	14
Via Adua	18
Viale degli Avvalorati	78
Via Baciocchi	54
Piazza Ilio Barontini	3
Largo Bellavista	25
Scali Luigi Bettarini	40
Via Natale Betti	41
Via Carlo Bini	43
Via Benedetto Brin	54
Via Borra	40
Via Calatafimi	168
Via Federico Caprilli	20
Borgo Cappuccini (Corso Mazzini-Via del Bosco)	48
Borgo Cappuccini (Via del Bosco-Piazza Giacomo Matteotti)	48
Via Carraia	23
Via Castelli	48
Via Cavalletti	16
Via Cecconi	93
Via Vittorio Corcos	38
Via Tommaso Corsi	11
Via Corsica	24
Via Maggiore Luigi Corti	7
Via Costanzo Ebat	79
Via Crimea	5
Via degli Ammazatoi	5
Via degli Apostoli	8
Via degli Archi	5
Via degli Asili	28
Via dei Bagnetti	20
Via dei Carrozzeri	25
Piazza dei Domenicani	33
Via dei Floridi	8
Via dei Funaioli	5
Piazza dei Legnami	37
Via dei Sette Santi	72
Via del Bosco	68

Via del Casino	19
Scali del Corso e Scali Finocchietti	21
Via del Forte San Pietro	27
Via del Gazometro	5
Piazza del Luogo Pio	19
Piazza del Municipio	13
Via del Pallone	15
Piazza Italo Piccini	59
Via del Pantalone	12
Via del Ponte	6
Scali del Pontino	8
Via del Porticciolo	7
Scali del Teatro	12
Via del Toro	5
Via dell'Angiolo	23
Via dell'Antica Polveriera	3
Via dell'Eremo	35
Via dell'Indipendenza (Piazza Santi Pietro Paolo-Via degli Apostoli)	33
Via della Bassata	56
Via della Cisterna	8
Scali della Dogana d'Acqua	53
Via della Maddalena	25
Via della Pieve	34
Via della Posta	8
Piazza della Repubblica (Viale degli Avvalorati-Piazza del Cisternino)	5
Via della Scala	2
Via della Venezia	17
Via della Vecchia Casina	8
Scali delle Barchette	36
Via delle Case Rosse	23
Via delle Galere	11
Via delle Navi	23
Via delle Travi	15
Via Don Roberto Angeli	19
Via Don Giovan Battista Qulici	4
Via Giuseppe Doveri	25
Via Elio Fantini	12
Via del Forte dei Cavalleggeri	43
Piazza Gavi	26
Via Generale Giovanni Gamerra	60
Via Enrico Tellini	16
Via Giovannetti	20
Via Giovanni Del Fantasia	55
Piazza Giovine Italia	35
Via Giuliana	7
Via Lorenzo Gori	18
Via Vincenzo Malenchini	9
Via Malta	58
Slargo Via Malta, Via Corsica	34
Via Luigi Mancini	56

Via Antonio Mangini	102
Piazza Manin	54
Via Spalato	21
Via Giuseppe Verdi	63
Via Giovanni Villani	16
Via Ottaviano Targioni Tozzetti	35
Piazza Santi Pietro e Paolo	76
Scali Manzoni (civici 1-37)	98
Via Giovanni Marradi	18
Via Elio Martorelli	3
Corso Mazzini	37
Piazza Mazzini	238
Via Tommaso Mati	25
Via Carlo Meyer	77
Via Guglielmo Micheli	12
Via Michon	21
Via Francesco Mimbelli	19
Piazza Emanuele Modigliani	59
Via Montebello	1
Via Aristide Nardini Despotti Mospignotti	23
Via Tre Novembre	6
Via Giuseppe Pietri	64
Via Carlo Pisacane	27
Via Roma (Via del Bosco-Piazza Giacomo Matteotti)	52
Viale Rosa del Tirreno	59
Scali Rosciano	5
Via San Carlo	62
Via San Giovanni	21
Via San Marco	15
Borgo San Jacopo	83
Piazza Sant'Jacopo in Acquaviva	62
Via Sant'Jacopo in Acquaviva	115
Via San Sebastiano	5
Vicolo San Vincenzo	13
Via Santa Barbara	10
Via Sardegna	15
Viale Nazario Sauro	21
Via Strozzi	6
Piazza Venti Settembre	40
Scali d'Azeglio (parte)	50
TOTALE	4865

1.2 Lo Sportello della Mobilità

Il servizio di gestione di attività connesse alla disciplina della circolazione e della sosta nel centro abitato, c.d. Sportello della Mobilità) è gestito con appalto di servizio dal medesimo soggetto privato concessionario gestore del servizio dei parcheggi a pagamento.

Il servizio oggetto dell'appalto prevede l'espletamento delle seguenti attività:

- gestione del servizio di ricevimento delle richieste di rilascio, rinnovo, modifica e cancellazione dei contrassegni/abilitazioni per il transito e la sosta nelle zone regolamentate del Comune, mediante gli applicativi in uso;
- ricevimento delle richieste di rilascio, rinnovo, modifica, cancellazione dei contrassegni/abilitazioni per veicoli al servizio di disabili, mediante gli applicativi in uso e relativa stampa e consegna agli interessati, oltre all'archiviazione informatica della pratica;
- servizio di informazione telefonica sulla disciplina della circolazione nel centro abitato sul sistema della sosta e sulle modalità di richiesta online del contrassegno;
- gestione del ricevimento dell'utenza mediante organizzazione dell'agenda;
- realizzazione cartellonistica, brochure, e altre pubblicazioni per la corretta informazione all'utenza.

2. Quadro normativo

I servizi pubblici locali, anche a rilevanza economica, sono individuati dagli artt. 112 e 113 del D.Lgs. 267/2000 (TUEL) sulla base del seguente disposto: “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.”

L'art. 7 del nuovo Codice dei contratti pubblici (Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36) introduce il principio di auto-organizzazione amministrativa che comporta che ogni ente disponga della massima autonomia nello stabilire le modalità attraverso cui eseguire i lavori o la prestazione di beni e servizi. Tra queste modalità è ricompreso l'affidamento *in house*. Recita il comma 2: “Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società *in house* lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche”.

Il comma 3 del medesimo art. 7 effettua il rimando delle modalità di affidamento *in house* alle disposizioni contenute nel decreto di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (Decreto Legislativo 23 dicembre 2022, n. 201). Esso ha ad oggetto la disciplina generale dei servizi di interesse economico generale prestati a livello locale. Esso stabilisce principi comuni, uniformi ed essenziali, in particolare i principi e le condizioni, anche economiche e

finanziarie, per raggiungere e mantenere un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento nell'accesso universale e i diritti dei cittadini e degli utenti; inoltre assicura, nel rispetto del diritto dell'Unione europea e ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, la tutela e la promozione della concorrenza, la libertà di stabilimento e la libertà di prestazione dei servizi per gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse economico generale di livello locale.

Le disposizioni di interesse presenti nel suddetto decreto sono contenute negli artt. 14 e 17.

L'art. 14 ha un ambito regolatorio più ampio in quanto definisce tutte le forme perseguibili di gestione dei servizi pubblici. L'affidamento dei servizi pubblici locali può avvenire in quattro modalità:

- affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica nel rispetto del diritto dell'Unione Europea;
- affidamento a società mista nel rispetto del diritto dell'Unione Europea;
- affidamento a società *in house* nel rispetto del diritto dell'Unione Europea;
- limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al D.Lgs. 267/2000 (TUEL).

L'affidamento *in house* designa l'eventualità in cui un soggetto tenuto all'espletamento della procedura ad evidenza pubblica, derogando all'obbligo di ricorrere al libero mercato affidando all'esterno determinate prestazioni previa gara, provvede in proprio all'esecuzione delle stesse, affidando l'esecuzione dell'appalto o la titolarità del servizio ad altro soggetto giuridico, senza indire alcuna procedura competitiva.

Si tratta di un modello organizzativo in cui la Pubblica Amministrazione provvede da sé al perseguimento degli scopi pubblici. Un affidamento *in house* è tale soltanto se il soggetto alla quale viene attribuita la titolarità del servizio sia legato alla stazione appaltante da vincoli talmente serrati da non rendere esistente una duplicità di soggetti fra Pubblica Amministrazione e affidatario. L'obbligo di indire una gara a evidenza pubblica viene meno in quanto la Pubblica Amministrazione non affida il servizio a un terzo, ma a se stessa, o meglio a una propria articolazione che, pur assumendo una veste formale di soggetto terzo, rimane inscindibilmente legata alla stazione appaltante, che presenti cioè caratteristiche tali da poterla qualificare come una 'derivazione', o una 'longa manus', dell'Ente stesso.

L'art 17 è invece specificatamente dedicato al ricorso del modello *in house*. Esso prevede che "Nel caso di affidamenti in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici [...] gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio illustrando [...] i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla

qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi”.

Sia l'art. 14 che l'art. 17 prevedono un'attività istruttoria finalizzata a dimostrare la superiorità, in termini di risultati attesi e di impatto economico, del ricorso all'affidamento *in house*. L'art. 17 prevede che si dia conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato.

È da ritenersi che quanto contenuto nella lettera c) del c. 1 dell'art. 14 del nuovo Codice dei contratti pubblici, per cui si può ricorrere all'affidamento *in house* “nei limiti fissati dal diritto dell'Unione Europea”, garantisca la continuità con le condizioni previste dal vecchio Codice. I riferimenti per la definizione dell'*in house* potranno pertanto riscontrarsi nell'art. 12 della Direttiva n. 2014/23/UE. Ai sensi di tale articolo, i requisiti per poter procedere all'affidamento *in house* sono i seguenti ('controllo analogo'):

- l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
- oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dalla stessa amministrazione aggiudicatrice;
- nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati.

Nel caso dell'affidamento a ESTEEM srlu i sopradetti requisiti sono tutti soddisfatti. Infatti il Comune di Livorno esercita su ESTEEM srlu un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. Ciò è desumibile dall'esclusiva partecipazione da parte del Comune al capitale sociale e dall'attribuzione sempre al Comune di alcune prerogative (approvazione del bilancio, distribuzione degli utili, nomina e revoca degli amministratori da parte del Sindaco). Per quanto riguarda il secondo punto, ESTEEM srlu presta oltre l'80% del fatturato nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dal Comune con la conseguenza di un rapporto di stretta strumentalità tra l'attività svolta dalla società e le finalità di pubblico interesse dell'Ente. Infine, per ciò che concerne il terzo punto, nel capitale di ESTEEM srlu non vi è alcuna partecipazione di capitali privati essendo il Comune di Livorno socio unico.

Il quadro normativo relativo agli affidamenti *in house* è poi completato, come specificato dall'art. 17, c. 1 del nuovo Codice dalla previsione dei requisiti soggettivi che devono possedere le società affidatarie, disciplinati dagli artt. 4 e 16 del Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175.

3. Proposta ESTEEM srlu

Con decisione della Giunta Comunale n. 190/2022 è stata espressa, tra le modalità astrattamente possibili della gestione del servizio dei parcheggi a pagamento, la preferenza per l'affidamento *in house* a ESTEEM srlu. In seguito è stata approvata con deliberazione del Consiglio Comunale n. 248 del 23.12.2022 la nota di aggiornamento al DUP 2023-2025 nella quale, tra gli obiettivi assegnati a

ESTEEM srlu risultano le “Valutazioni in merito all’affidamento della gestione del servizio parcheggi a pagamento”.

Con deliberazione della Giunta Comunale n. 181 del 24.3.2023 sono state espresse le linee di indirizzo in merito all'elaborazione del progetto di affidamento *in house* per la gestione del servizio dei parcheggi a pagamento e per il servizio di rilascio delle abilitazioni per le Zone a Traffico Limitato e per le Zone a Sosta Controllata.

Con deliberazione del Consiglio Comunale n. 176 dell’11.9.2023 è stato approvato il nuovo Statuto di ESTEEM srlu contenente le modifiche necessarie a rendere possibile l'espletamento di nuovi servizi attinenti al settore della Mobilità. In particolare l’art. 2 del nuovo Statuto prevede che la società abbia come oggetto anche

- la gestione funzionale e operativa, in nome e per conto del Comune, dei parcheggi a pagamento, compresa la manutenzione ordinaria e straordinaria delle sole attrezzature tecniche e dei parcometri;
- la gestione, in qualità di Agente Contabile, degli incassi relativi alla gestione dei parcheggi a pagamento in nome e per conto del Comune, che sono riversati presso la Tesoreria Comunale;
- la gestione del controllo della sosta a pagamento tramite “ausiliari del traffico”;
- la gestione informatica e il monitoraggio delle banche dati del sistema parcheggi a pagamento e dei processi di integrazione delle stesse con le banche dati afferenti alla gestione dei diversi aspetti e modi di occupazione e destinazione del demanio comunale stradale;
- la gestione dello sportello fisico e telematico della mobilità urbana, da integrare nell’ambito dei servizi di sportello del Canone Unico Patrimoniale;
- svolgimento di servizi di informazione alla cittadinanza in materia di mobilità urbana, anche attraverso gli sportelli al pubblico e campagne informative;
- il supporto all'innovazione digitale.

Con decisione della Giunta Comunale n. 246 del 31.10.2023 viene dato mandato all’assessore Gianfranco Simoncini di esprimersi favorevolmente in sede di Assemblea Ordinaria dei Soci di ESTEEM srlu per l’approvazione dell’aggiornamento del Piano Industriale 2023-2026, “rimanendo inteso che dovrà esservi un successivo confronto tra l’Ufficio Mobilità Urbana e la società ai fini della definizione della bozza di convenzione inerente la concessione del servizio in relazione alla delibera consiliare che dovrà esprimersi sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un’efficiente gestione del servizio della sosta stradale a pagamento”.

In data 6 novembre 2023 l’Assemblea dei Soci di di ESTEEM srlu ha deliberato l’approvazione dell’aggiornamento del Piano Industriale della società, nel quale sono stati delineati i principali ambiti di intervento, i macro obiettivi e gli aspetti economici correlati al nuovo progetto di attività per il Settore Mobilità.

Nel mese di novembre 2023 ESTEEM srlu ha proceduto alla trasmissione del Progetto e del Piano economico finanziario della gestione *in house providing* del servizio dei parcheggi a pagamento e dello Sportello della Mobilità, poi formalizzata con nota pec prot. 20977/2024.

3.1 Natura e descrizione del servizio

L'esercizio della gestione del servizio dei parcheggi a pagamento e del controllo della sosta ricomprende un complesso di attività e utilizzo di mezzi necessari per una corretta utilizzazione da parte dell'utenza degli spazi di parcheggio di proprietà comunale.

L'oggetto dell'affidamento *in house* è relativo alla gestione del servizio dei parcheggi a pagamento presenti nel territorio del Comune di Livorno in cambio di un corrispettivo a copertura dei costi complessivi imputabili alla gestione del servizio medesimo.

La gestione del controllo della sosta avviene tramite l'operato di ausiliari del traffico, con introito diretto degli importi derivanti dall'accertamento delle sanzioni al bilancio dell'Ente. L'affidamento ricomprende la manutenzione ordinaria e straordinaria delle attrezzature e dei manufatti conferiti alla società, la gestione ed il monitoraggio delle banche dati del sistema dei parcheggi e la gestione, in qualità di agente contabile, degli introiti della gestione del servizio dei parcheggi a pagamento in nome e per conto dell'Ente.

Rimangono in carico alla gestione dell'Ente la progettazione esecutiva di nuovi parcheggi a pagamento, la loro realizzazione, la posa in opera della segnaletica orizzontale e verticale e la sua manutenzione. Rimangono di proprietà del Comune le attrezzature (parcometri, palmari, sbarramenti, veicoli, ecc.) che il concessionario attuale consegnerà al termine del rapporto concessorio e che saranno conferiti a ESTEEM srlu in comodato d'uso gratuito.

L'affidamento riguarda anche la gestione dello Sportello della Mobilità preposto al rilascio delle abilitazioni per la sosta ed il transito nelle Zone a Traffico Limitato (ZTL) e nelle Zone a Sosta Controllata (ZSC), nonché il rilascio delle autorizzazioni per disabili ("contrassegno invalidi") ai sensi dell'art. 381, c. 2 del Decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495 (Regolamento di esecuzione e di attuazione del Codice della Strada).

3.2 Obiettivi dell'affidamento *in house*

Esteem srlu, società controllata dal socio unico Comune di Livorno, presta esclusivamente servizi strumentali all'attività istituzionale dell'Amministrazione comunale, configurandosi come società *in house*, a seguito di affidamento diretto da parte dell'Amministrazione Comunale del servizio di supporto tecnologico, amministrativo e di progettazione a favore del Settore "Entrate - Amministrazione del Patrimonio", del servizio di supporto ai procedimenti inerenti l'accesso ai servizi educativo-scolastici a favore del Settore "Educazione, Istruzione e Politiche Giovanili" nonché degli ulteriori recenti servizi di digitalizzazione e innovazione dei processi (vedi Deliberazione del Consiglio Comunale n. 17 del 9.2.2022) a supporto del Settore Entrate.

ESTEEM srlu è iscritta nell'Elenco delle Amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house* previsto dall'art. 192 del D.Lgs 50/2016.

Con la proposta formulata ESTEEM srlu ha individuato i seguenti obiettivi, metodologie e strumenti

- possibilità dell'Ente di agire direttamente sulle modalità di esecuzione del servizio

ESTEEM srlu è intrinsecamente organica agli assetti organizzativi del Comune di Livorno. Per la sua natura strumentale opera statutariamente per realizzare gli obiettivi di interesse pubblico dell'Ente. Questo consente uno sviluppo dei processi decisionali in maniera più diretta ed efficace.

- flessibilità del servizio

La proposta di ESTEEM srlu persegue le migliori condizioni per garantire nel medio periodo la massima flessibilità possibile nella gestione dei parcheggi a pagamento, a fronte di una mobilità urbana in costante e rapida evoluzione che necessita sempre più frequentemente di di tempistiche sperimentazioni;

- valorizzazione dell'esperienza maturata da ESTEEM srlu

In quanto già affidataria *in house* di servizi di supporto informatico ed amministrativo, il progetto di affidamento del servizio dei parcheggi a pagamento e dello Sportello della Mobilità usufruisce della specifica professionalità e del *know how* aziendale maturato.

- gestione integrata degli sportelli al cittadino sia al pubblico sia telematici

La proposta permette di integrare gli sportelli aperti al pubblico e quelli telematici allo stato attuale gestiti dal concessionario, con quelli già affidati a ESTEEM srlu per la gestione del Canone Unico Patrimoniale.

- superamento del pagamento dei parcheggi tramite moneta

Obiettivo della proposta di ESTEEM srlu è quello di superare nel medio periodo il sistema di pagamento tramite moneta sostituendolo con l'utilizzo di carte di credito ed applicazioni informatiche sfruttando le potenzialità della tecnologia digitale e mobile.

- sviluppo di processi di innovazione informatica e tecnologica del servizio con integrazione della banche dati comunali

La proposta di ESTEEM srlu è diretta all'avvio di processi di innovazione informatica del servizio dei parcheggi a pagamento tesi all'integrazione con il SIT e con le banche dati comunali.

3.3 Caratteristiche del servizio

La proposta di ESTEEM srlu, alla quale rimandiamo per i dettagli, vede le seguenti caratteristiche.

Il servizio riguarda la gestione di tutti gli spazi di sosta a pagamento presenti nel territorio del Comune di Livorno, sia quelle presenti nelle Zone a Sosta Controllata, sia quelli nelle zone non sottoposte a regolamentazione.

Le funzioni di prevenzione ed accertamento delle violazioni in materia di sosta nell'ambito delle aree oggetto dell'affidamento per la sosta a pagamento saranno svolta dal personale specificatamente assunto che riveste il ruolo di "ausiliario del traffico" ai sensi dell'art. 12 bis del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Codice della Strada).

A ESTEEM srlu competerà la manutenzione dei sistemi di pagamento contestualmente al ritiro degli incassi monetari da riversare alla Tesoreria Comunale.

ESTEEM srlu avrà la responsabilità unica come agente contabile. In quanto tale aprirà un conto corrente bancario dedicato alla gestione di cassa sul quale transiteranno gli introiti derivanti dagli incassi derivanti dai pagamenti in moneta a seguito degli "scassettamenti" dei parcometri, dai pagamenti che avverranno tramite POS e di quelli che avverranno tramite app. I riversamenti di cassa alla tesoreria Comunale avverranno con cadenza quindicinale. Ogni tre mesi ESTEEM srlu trasmetterà un rendiconto degli incassi.

ESTEEM srlu utilizzerà adeguati sistemi informativi centralizzati per la gestione delle informazioni al pubblico con particolare riferimento alla disponibilità di posti auto e all'indirizzamento dei parcheggi. Manterrà aperto al pubblico dal lunedì al venerdì l'ufficio presente in piazza Unità d'Italia.

Presso la sede di via Giovanni Marradi 118 è previsto lo Sportello della Mobilità preposto al rilascio delle abilitazioni per la sosta ed il transito nelle ZTL e nelle ZSC, nonché per il rilascio delle autorizzazioni per persone disabili. L'ufficio vedrà l'apertura nei giorni di lunedì e di venerdì dalle ore 9.00 alle ore 13.00 ed il martedì ed il giovedì dalle ore 15.30 alle ore 17.30.

4. Valutazione della convenienza economica

4.1 Presupposti del piano e stima dei costi

I presupposti del progetto elaborato da ESTEEM srlu consistono nei seguenti tre punti:

- i ricavi della gestione, fuori campo IVA, siano introitati direttamente al bilancio comunale;
- le tariffe garantiscano prezzi a carico dell'utente invariati;

l'affidamento *in house* garantisca risparmi necessari a giustificare il mancato ricorso al mercato.

Nell'elaborazione del piano economico ESTEEM srlu ha tenuto in considerazione alcuni aspetti peculiari.

In particolare è stato osservato che, essendo il servizio consolidatosi con il concessionario negli anni precedenti non vi è necessità di procedere con investimenti per l'avviamento, ne consegue che non vi sono ammortamenti se non quelli relativi agli investimenti per le attrezzature informatiche e per una minima sostituzione per obsolescenza dei parcometri. Dal basso livello di investimenti ne consegue altresì una minima esposizione finanziaria. La scelta dell'Ente di mantenere la proprietà delle attrezzature e dei veicoli ha comportato il mantenimento dell'attuale stato patrimoniale della società e di conseguenza il piano non vede la sua illustrazione. Per i motivi predetti e per le altre considerazioni presenti nel progetto, il piano economico finanziario è stato elaborato per una sola annualità e proiettato inalterato nel triennio.

Di seguito si riporta un prospetto sintetico delle macro voci di costo elaborato nel piano economico finanziario della proposta di ESTEEM srlu alla quale rinviamo per le analisi di dettaglio.

Annualità 2024

gestione operativa	
costi di produzione	€ 253.000,00
costi del personale	€ 343.874,00
ammortamenti	€ 15.000,00
gestione finanziaria	
interessi e servizi bancari	€ 10.500,00
gestione non operativa	€ 87.626,00
	€ 710.000,00

Dal prospetto si evince la forte incidenza dei costi del personale (48%), mentre il 36% attiene ai costi di produzione (acquisti di materiale, servizi di terzi, manutenzione parcometri, gestione moneta, servizi di trasporto moneta, ecc.). La gestione non operativa riguarda le spese per le gare per le forniture, quelle di amministrazione del personale, quelle per la contabilità ed ammonta al 12% dei costi. Trascurabili per le considerazioni sopra esposte sono gli ammortamenti e gli interessi.

4.2 Stima dei ricavi

Punto di partenza per la stima degli introiti dei parcheggi a pagamento è costituito dal valore degli incassi dei parcheggi relativo all'annualità 2022. Per gli ovvi motivi derivanti dalle conseguenze dell'epidemia di COVID19 non sono raffrontabili gli incassi delle annualità 2020 e 2021. Da mettere in evidenza inoltre che l'epidemia ha innescato cambiamenti significativi negli stili di vita e nei modelli di mobilità. Essa ha prodotto mutamenti strutturali nel settore del commercio (accelerazione del commercio on line) che si sono riversati sulle abitudini dei consumatori producendo una decisa diminuzione della mobilità verso il centro della città. Di conseguenza una base di partenza che prendesse in considerazione le annualità precedenti all'epidemia risulterebbe fuorviante.

Nell'anno 2022 gli incassi dei parcheggi ammontano a complessivi euro 2.374.567,23, oltre IVA. Nel prospetto sottostante viene specificata la ripartizione tra gli incassi relativi agli spazi di sosta riferibili alla prima concessione (2012) e quelli riferibili alla seconda (2018).

2022

incassi parcheggi oltre IVA

1a concessione	€ 1.657.014,51
2a concessione	€ 717.552,72
	€ 2.374.567,23

Per effettuare una proiezione dei ricavi per l'anno 2024 occorre premettere una ulteriore considerazione. È necessario infatti tenere presente che nel corso dell'anno 2023 l'Amministrazione ha operato alcune scelte tese alla riduzione degli spazi di sosta a pagamento in alcune zone della città. In particolare, con ordinanza n. 359 del 18.5.2023 e deliberazione della Giunta Comunale n. 730 del 7.11.2023, ha adottato una parziale revisione ed un riorganizzazione del sistema della sosta che ha visto l'abrogazione degli spazi di viale Italia e di alcune strade ad esso adiacente (parte di via

della Bassata, di via del Forte dei Cavalleggeri, di via Lepanto, via Luigi Del Moro e via delle Conce). Ha inoltre deciso di modificare le modalità operative di altre aree consentendo la possibilità di parcheggiare gratuitamente gli autoveicoli dei residenti e dimoranti in piazza Venti Settembre, in piazza Mazzini e, in parte, in scali D'Azeglio (deliberazione della Giunta Comunale n. 259 del 27.4.2023).

Conseguentemente a tali scelte una proiezione per un esercizio futuro del sistema dei parcheggi a pagamento vedrebbe l'incasso dei parcheggi pari a euro 2.017.241,30, oltre IVA, euro 2.491.119,16 con IVA.

Proiezione

incassi parcheggi oltre IVA

1a concessione	€ 1.536.267,30
2a concessione	€ 480.974,00
	€ 2.017.241,30

Proiezione

incassi parcheggi con IVA

1a concessione	€ 1.904.330,88
2a concessione	€ 586.788,28
	€ 2.491.119,16

4.3 Stima dei canoni

Per comprendere il valore dei canoni concessori che il soggetto concessionario ha versato al Comune occorre premettere quanto segue. Relativamente alla prima concessione (2012) il canone è fissato in un valore fisso; relativamente alla seconda concessione il canone è determinato da una percentuale (41,50%) sugli incassi. I canoni concessori dell'anno 2022 ammontano complessivamente a euro 1,317.810,17, oltre IVA.

Occorre però tenere presente che il dato dei canoni concessori dell'anno 2022 è influenzato dalle esenzioni del canone unico per le occupazioni di suolo pubblico a favore delle imprese di pubblico esercizio decise dall'Amministrazione. Conseguentemente, senza l'esenzione del suddetto canone unico, i canoni concessori introitati dal Comune sarebbero assommati a euro 1.463.784,37, oltre IVA, così ripartiti tra prima e seconda concessione.

canoni parcheggi 2022 oltre IVA

1a concessione	€ 1.165.338,00
2a concessione	€ 297.784,37
	€ 1.463.122,37

Il successivo prospetto riporta la proiezione dei valori dei canoni concessori che il Comune introiterebbe con il permanere della situazione attuale, cioè a seguito delle abrogazioni di alcune aree di parcheggio e delle modifiche delle modalità operative di altre aree adottate nel 2023.

proiezione canoni parcheggi oltre IVA

1a concessione	€ 1.165.338,00
2a concessione	€ 199.604,21

€ 1.364.942,21

4.4 Esito della valutazione di convenienza economica

ESTEEM srlu agirà come agente contabile del Comune. I ricavi della gestione (incassi dei parcometri, quelli derivanti dall'utilizzo di app e quelli tramite POS), fuori campo IVA, saranno ascrivibili direttamente come ricavi per l'Amministrazione ed ammonteranno a euro € 2.491.119,16.

Il corrispettivo da versare a ESTEEM srlu per lo svolgimento del servizio di parcheggio a pagamento e di quello relativo allo Sportello della mobilità ammonta, come sopra riportato, a euro 866.200,00 (euro 710.000,00 + IVA 22%).

Occorre tenere in considerazione, ai fini della determinazione della convenienza economica dell'affidamento *in house* a ESTEEM srlu, quanto si espone di seguito.

Il progetto di ESTEEM srlu non prevede la gestione del servizio di bike sharing, fin qui svolto dall'attuale concessionario che gestisce il sistema dei parcheggi il cui valore è stimabile in euro 30.000,00. Inoltre, sempre rispetto all'attuale gestione, il servizio non ricomprende la manutenzione della segnaletica orizzontale e verticale degli stalli, il cui costo è stimabile in euro 20.000,00.

L'ammontare dei valori che il Comune dovrà sostenere è dato dunque dalla somma del corrispettivo da erogare a ESTEEM srlu e dai costi per i servizi sopraddetti ed ammonta a euro 916.200,00.

valori negativi

corrispettivo ESTEEM srlu	€ 866.200,00
costi segnaletica	€ 20.000,00
gestione bike sharing	€ 30.000,00
	€ 916.200,00

D'altro canto, allo stato attuale, il servizio dello Sportello della mobilità è gestito tramite appalto di servizio da soggetto privato (il medesimo concessionario del servizio dei parcheggi) per un corrispettivo annuale ammontante a euro 82.000,00. Nella considerazione che il servizio rientra nel progetto di ESTEEM srlu, tale valore va sommato all'ammontare dei ricavi.

valori positivi

ricavi	€ 2.491.119,16
appalto Sportello mobilità	€ 82.000,00
	€ 2.573.119,16

La differenza tra i valori elaborati consiste nell'entrata a favore del bilancio del Comune con l'affidamento *in house* a ESTEEM srlu ed ammonta a euro 1.656.919,16.

differenza

valori positivi	€ 2.573.119,16
valori negativi	€ 916.200,00

€ 1.656.919,16

Il confronto tra questo valore e quello corrispondente ad una gestione con concessione ad un soggetto privato analoga a quella attualmente in essere (euro 291.976,95), mette in evidenza il maggiore introito netto annuale a favore del bilancio del Comune, a parità di tariffa per l'utenza, e quindi la convenienza economica dell'affidamento *in house* a ESTEEM srlu della gestione del servizio dei parcheggi a pagamento e dello Sportello della Mobilità.

differenza entrate Comune

affidamento in house	€ 1.656.919,16
proiezione concessione	€ 1.364.942,21
	€ 291.976,95

5. Valutazione dei benefici dell'affidamento in house

Come ricordato in precedenza l'art. 7 del nuovo Codice dei contratti pubblici (Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36) dispone che "Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche".

Per la valutazione dei benefici dell'affidamento *in house* si prende in considerazione quanto di seguito esposto.

Per quanto riguarda gli obiettivi di universalità e socialità merita rilevare che i servizi sono forniti all'intera collettività, senza alcuna distinzione. L'obiettivo della sosta a pagamento è di massimizzare l'utilità complessiva per i cittadini/utenti della sosta garantendo la dovuta rotazione a beneficio della frequentazione del centro cittadini.

L'efficacia e l'efficienza del servizio, sempre come riportato nelle Linee Guida ANAC, è valutata con riferimento agli specifici obiettivi dell'affidamento ed alla previsione di azioni di controllo e di monitoraggio. I poteri di intervento e di controllo dell'amministrazione appaltante nei confronti della società *in house* consentono l'attuazione di azioni per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. A tal proposito occorre mettere in rilievo, riguardando l'affidamento *in house* esclusivamente la gestione di servizi tecnici ed amministrativi a supporto della gestione del Comune, la facoltà da parte del Comune di esercitare una continua capacità di indirizzo, di monitoraggio e di controllo e, quindi, la possibilità di agire direttamente sulle modalità di esecuzione del servizio. Il controllo delle fasi esecutive con la possibilità di adozione *in itinere* di correttivi, la flessibilità agli inevitabili adattamenti dovuti a fattori esterni (mutamenti di normativa, adeguamenti tecnologici) ed a scelte politiche dell'Amministrazione sono tutti elementi di una gestione del servizio attraverso una società *in house* che possono essere perseguiti con l'affidamento a ESTEEM srlu.

L'economicità della gestione del servizio da parte di ESTEEM srlu, come emerso nel precedente paragrafo, è dimostrata dal fatto che la differenza tra gli incassi dei parcheggi che saranno introitati direttamente nel bilancio dell'Ente e il corrispettivo da erogare a ESTEEM srlu (il valore della produzione) è superiore all'importo dei canoni concessori riscossi dal concessionario attuale.

L'economicità della gestione è inoltre perseguita anche attraverso l'attuazione di economie di scala che permettono il raggiungimento di un razionale impiego di risorse pubbliche. ESTEEM srlu, come evidenziato nella proposta, fruisce di economie di scala prodotte dalla gestione congiunta di servizi informatici e di servizi tecnologici per le diverse funzioni ad essa affidate dal Comune.

La qualità del servizio e la celerità delle prestazioni devono essere valutata con riferimento alla tipologia, alla modalità ed ai tempi di svolgimento del servizio medesimo. Si rimanda alla Tabella degli indicatori di qualità minuziosamente descritti nel Progetto. Da evidenziare inoltre che ESTEEM srlu ottempererà agli obblighi di comunicazione ed informazione all'utenza, la pubblicazione di procedure e FAQ concordando un piano di comunicazione e con la creazione sul portale del Comune di una specifica sezione. ESTEEM srlu intende applicare soluzioni che promettono una gestione dei servizi urbani attraverso il monitoraggio da remoto e lo scambio di informazioni, con benefici in termini di qualità, soddisfazione del cliente, efficienza, risparmio, consumo di energia e riduzione di emissioni dannose.

6. Conclusioni finali

Non trattandosi di un servizio a rete la durata dell'affidamento *in house* a ESTEEM srlu non può essere superiore a cinque anni (art. 19 del Decreto Legislativo 23 dicembre 2022, n. 201).

Si ritiene tecnicamente giustificabile una durata dell'affidamento prossima alla durata massima consentita, con la scadenza fissata al 31 dicembre 2028.

L'affidamento *in house* a ESTEEM srlu configura una gestione dettata non solo da logiche di profitto ma da una visione più ampia che abbia come obiettivo il raggiungimento dell'efficientamento del servizio in termini qualitativi ed innovativi. La società a totale partecipazione pubblica si presta maggiormente, rispetto ad un gestore privato, a svolgere il ruolo di attuatore delle politiche di mobilità che l'Amministrazione intende perseguire. Il soggetto affidatario *in house*, in quanto soggetto strumentale dell'Ente, consente con più agilità, in virtù di un rapporto interorganico, la possibilità di adeguare il servizio a mutamenti del contesto urbanistico e territoriale ed alle scelte operate attraverso gli appositi strumenti pianificatori (PUMS, PGTU), oggetto di periodici aggiornamenti. Inoltre, essendo il servizio in oggetto coinvolgente, per la sua estensione e complessità, in maniera diretta molteplici stakeholders con i quali è necessaria una costante interlocuzione (residenti, commercianti, lavoratori pendolari, ecc.) ed essendo quindi inevitabilmente soggetto a partecipazione e flessibilità, risulterebbe di difficile coniugazione con interessi di soggetti privati. La gestione di un servizio con un soggetto interamente privato che inevitabilmente persegue logiche di business mal si concilia con gli adattamenti sia con la flessibilità, sia con la possibilità di attuare soluzioni innovative che spesso sono frutto di sperimentazioni *in itinere*.

L'assenza di terzietà insista nel rapporto con ESTEEM srlu consente di garantire i risultati che l'Amministrazione intende perseguire. L'affidamento a società a totale partecipazione pubblica consente di esercitare un controllo analogo congiunto sulla gestione della stessa e di entrare inoltre nei processi decisionali attraverso appositi atti di indirizzo attraverso una sana e corretta gestione delle risorse. La sinergia con le molteplici funzioni dell'Ente, non direttamente coinvolte nel servizio, consente il raggiungimento di ulteriori vantaggi di snellimento delle procedure.

Occorre mettere in rilievo un altro elemento a favore dell'affidamento *in house*. La possibilità per i cittadini di identificare il servizio nel soggetto gestore riconoscendolo come una "entità pubblica" che lavora per la collettività conduce alla possibilità di esercitare da parte degli stessi cittadini (i sopra richiamati stakeholders) un'attività di confronto sulla qualità del servizio.

Il progetto di ESTEEM srlu è conveniente sotto il profilo economico come evidenziato nel paragrafo 4. L'affidamento *in house*, e quindi il mancato ricorso al mercato, consente il raggiungimento dei benefici sia per l'Amministrazione Comunale, sia per la collettività in quanto ESTEEM srlu ha scelto sia per la gestione del servizio dei parcheggi a pagamento, sia per la gestione dello Sportello della Mobilità azioni e strumenti che sono in grado di perseguire la congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento degli obiettivi di efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche.

Contrassegno Elettronico

TIPO

QR Code

IMPRONTA (SHA-256): 1e68be7d1fe73d00f6ff6cadad09346fd110d2f7f8066f9fd35ed54080becd17

Firme digitali presenti nel documento originale

LUCA BARSOTTI

Dati contenuti all'interno del Contrassegno Elettronico

Delibera di Consiglio N.34/2024

Data: 29/02/2024

Oggetto: SERVIZIO DI GESTIONE DEI PARCHEGGI A PAGAMENTO SU AREE PUBBLICHE E DEL SERVIZIO DI GESTIONE DELLO SPORTELLO DELLA MOBILITÀ. AFFIDAMENTO IN HOUSE A ESTEEM SRLU. APPROVAZIONE



Ai sensi dell'articolo 23-ter, comma 5, del D.Lgs. 82/2005, le informazioni e gli elementi contenuti nel contrassegno generato elettronicamente sono idonei ai fini della verifica della corrispondenza al documento amministrativo informatico originale. Si precisa altresì che il documento amministrativo informatico originale da cui la copia analogica è tratta è stato prodotto dall'amministrazione ed è contenuto nel contrassegno.



URL: http://www.timbro-digitale.it/GetDocument/GDOCController?qrc=b5a9b42caef1f7ca_p7m&auth=1

ID: b5a9b42caef1f7ca