



DIREZIONE MOBILITÀ E TRASPORTI  
DIREZIONE SVILUPPO ECONOMICO E PARTECIPATE

## **RELAZIONE PER L’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO PUBBLICO LOCALE DI GESTIONE INTEGRATA DEI SERVIZI AUSILIARI AL TRAFFICO ED ALLA MOBILITÀ DEL COMUNE DI VENEZIA AI SENSI DELL’ART. 34 C. 20 DEL D.L. 179/2012**

*(Redatta ai sensi dell’art. 34, comma 20 del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito in Legge 17 dicembre 2012, n. 221 e s.m.i.)*

<b>1. PREMESSA.....</b>	<b>3</b>
<b>2. L’ATTUALE AFFIDAMENTO E REGOLAZIONE DEI SERVIZI AUSILIARI AL TRAFFICO E ALLA MOBILITÀ DEL COMUNE DI VENEZIA.....</b>	<b>4</b>
<b>3. CARATTERISTICHE DEI SERVIZI AUSILIARI AL TRAFFICO E ALLA MOBILITÀ ATTUALMENTE AFFIDATI DAL COMUNE DI VENEZIA.....</b>	<b>5</b>
<u>3.1 Servizio gestione Parcheggi in struttura</u>	
<u>3.2 Servizio gestione aree attrezzate a parcheggio a raso (parcheggi scambiatori)</u>	
<u>3.3 Servizio gestione soste a pagamento su strada</u>	
<u>3.4 Servizi ausiliari al governo della circolazione dei veicoli nell’ambito del territorio comunale</u>	
<u>3.5 Servizi ausiliari alla ciclabilità</u>	
<u>3.6 Servizio car-sharing</u>	
<u>3.7 Gestione del servizio di verifica delle emissioni dei veicoli (bollino blu)</u>	
<u>3.8 Servizio gestione aree di sosta attrezzata per imbarcazioni</u>	
<u>3.9 Servizio rimozione natanti</u>	
<u>3.10 Funicolare terrestre (cd. People Mover)</u>	
<u>3.11 La sostenibilità economica dei servizi nella situazione attuale</u>	
<b>4. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO PER L’AFFIDAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA.....</b>	<b>14</b>

<b>5. CONTENUTI E LINEE-GUIDA DELL’AFFIDAMENTO DEL NUOVO SERVIZIO DI GESTIONE INTEGRATA DEI SERVIZI AUSILIARI AL TRAFFICO E ALLA MOBILITÀ.....</b>	<b>15</b>
<u>5.1. I contenuti del nuovo servizio di gestione integrata dei servizi ausiliari al traffico e alla mobilità del Comune di Venezia</u>	
<u>5.2 Le linee-guida per l’affidamento del servizio</u>	
<u>5.3 Problematiche generali di natura sociale</u>	
<b>6. AFFIDAMENTO IN HOUSE PROVIDING E INDIVIDUAZIONE DEL SOGGETTO AFFIDATARIO .....</b>	<b>18</b>
<u>6.1 Il ricorso all’affidamento in house providing</u>	
<u>6.2 La verifica dei requisiti in capo a AVM Spa per l’affidamento in house</u>	
<b>7. CONTRATTO DI SERVIZIO - OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E COMPENSAZIONI ECONOMICHE.....</b>	<b>20</b>
<u>7.1 Standard quantitativi dei servizi</u>	
<u>7.2 Rapporti economico finanziari – compensazioni economiche</u>	
<u>7.3 Durata dell’affidamento in house</u>	

## 1. PREMESSA

Il quadro normativo che disciplina i servizi pubblici locali prevede che l'affidamento sia preceduto da *“apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste”* (<sup>1</sup>).

La presente Relazione è pertanto finalizzata ad illustrare i contenuti previsti dalla predetta norma con riferimento all'affidamento del servizio pubblico locale di gestione integrata dei servizi ausiliari al traffico e alla mobilità del Comune di Venezia.

In particolare con la Relazione si intende:

- individuare la forma di affidamento prescelta del servizio pubblico locale di gestione integrata **dei Servizi ausiliari al traffico e alla mobilità del Comune di Venezia**, nel rispetto della disciplina nazionale ed europea, della parità tra gli operatori, dell'economicità della gestione;
- dar conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti dell'affidatario previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;
- definire i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico;
- indicare le compensazioni economiche ove previste;
- indicare le modalità e le tempistiche di attuazione delle incombenze derivanti dalla scelta della modalità di affidamento proposta.

La presente relazione viene pubblicata per la durata di 30 giorni all'albo pretorio informatico del Comune di Venezia, al fine di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento.

---

<sup>1</sup>Il d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, recante “Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese” convertito con la legge 17 dicembre n. 221, all’art. 34, comma 20 prevede che *“Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste”*.

## **2. L'ATTUALE AFFIDAMENTO E REGOLAZIONE DEI SERVIZI AUSILIARI AL TRAFFICO E ALLA MOBILITÀ DEL COMUNE DI VENEZIA**

Il Comune di Venezia ha affidato ad AVM S.p.A (già ASM S.p.A.), con successivi provvedimenti, la gestione dei servizi e delle attività sotto riportati:

- gestione autorimessa comunale P.le Roma;
- gestione parcheggio S. Andrea;
- gestione parcheggio Candiani;
- gestione parcheggio S. Giuliano;
- progettazione, realizzazione e gestione sosta a pagamento su strada;
- progettazione, costruzione e gestione parcheggi scambiatori;
- gestione struttura accoglienza natanti detta "Sacca della Misericordia";
- gestione servizio rimozione natanti;
- gestione servizio bollino blu;
- progettazione, realizzazione e gestione del sistema della piste ciclabili e della ciclabilità su Mestre;
- gestione sistema di controllo delle limitazioni e dei divieti di accesso e circolazione dei veicoli nell'ambito del territorio comunale;
- progettazione, realizzazione e gestione della funicolare terrestre per il collegamento Piazzale Roma - Tronchetto;
- gestione dell'Autoparco Ca' Emiliani;
- gestione del servizio car-sharing;
- gestione del dispositivo traslante del ponte della Costituzione.

Attualmente i predetti servizi sono regolati da singoli disciplinari tecnici di seguito elencati, allegati al contratto di servizio generale stipulato tra il Comune di Venezia e AVM S.p.A. in data 18 maggio 2009, in scadenza il prossimo 31 dicembre 2014:

Gestione dei servizi di parcheggio in struttura;

Gestione del sistema dei parcheggi scambiatori;

Gestione delle aree di sosta a pagamento su strada;

Gestione del sistema di controllo delle limitazioni e dei divieti di accesso e circolazione dei veicoli (ZTL);

Gestione del servizio di ciclabilità;

Gestione del servizio di car-sharing;

Gestione del servizio di verifica delle emissioni dei veicoli (bollino blu);

Gestione del servizio di sosta attrezzata per imbarcazioni;

Gestione del servizio di rimozione natanti;

Gestione del servizio della funicolare terrestre per il collegamento Piazzale Roma - Tronchetto (People Mover).

### **3. CARATTERISTICHE DEI SERVIZI AUSILIARI AL TRAFFICO E ALLA MOBILITÀ ATTUALMENTE AFFIDATI DAL COMUNE DI VENEZIA**

Sulla base dell'esperienza maturata durante la gestione del contratto di servizio 2009 e tenuto conto delle modificazioni intervenute durante tale periodo, con l'obiettivo di razionalizzare l'articolazione del nuovo contratto di servizio, i predetti servizi ausiliari al traffico e alla mobilità nel Comune di Venezia devono essere esaminati nelle loro funzioni e specifiche finalità, al fine di verificare la loro effettiva classificabilità come servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Alcuni degli affidamenti in essere prevedevano non solo la gestione del servizio, ma, dove era necessaria la realizzazione di infrastrutture destinate al servizio (ad es. parcheggi scambiatori, piste ciclabili, aree di sosta su strada), anche la fase di progettazione e di realizzazione dell'infrastruttura stessa, utilizzando allo scopo finanziamenti pubblici specifici e risorse derivanti dalle entrate dei servizi gestiti, eccedenti i costi di esercizio.

Per altri servizi (ad es. gestione dell'autorimessa di P.le Roma, gestione della sosta su strada, gestione delle ZTL, gestione del People Mover) si pone l'esigenza di una puntuale definizione della natura del servizio, conforme alla normativa, ed una coerente collocazione contrattuale.

#### 3.1 Servizio gestione Parcheggi in struttura

Il servizio ha per oggetto la gestione dei parcheggi a pagamento, in struttura, custoditi e non, di seguito individuati:

- Autorimessa Comunale di Piazzale Roma
- Garage di Piazzale Candiani
- Parcheggi di S.Giuliano
- Parcheggio di S. Andrea-P.le Roma
- Parcheggio via Ca' Marcello
- Parcheggio Ca' Emiliani

finalizzata a:

- garantire la fruibilità del servizio di parcheggio nel Comune di Venezia da parte di tutti i cittadini, facilitando l'accessibilità alle persone disabili;
- garantire l'erogazione del servizio continuo e regolare, secondo l'orario pubblicato e diffuso, e l'applicazione delle tariffe approvate e pubblicate;
- adottare piani di sviluppo volti al continuo miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia nella produzione ed erogazione del servizio;
- sviluppare un sistema coordinato e integrato degli arrivi a Venezia.

Il servizio consiste:

- a) nell'installazione e nell'esercizio degli impianti:
  - per la regolazione degli accessi e delle uscite;
  - per la regolazione della circolazione all'interno dei parcheggi mediante idonea segnaletica;
  - per la sorveglianza all'interno e all'esterno dei parcheggi e degli automezzi custoditi;
  - per la riscossione delle tariffe di parcheggio;
- b) nella manutenzione – ordinaria e straordinaria – delle strutture e degli impianti di parcheggio, della segnaletica per la circolazione e la sosta all'interno dei parcheggi, di indirizzamento agli impianti di parcheggio;
- c) nella pulizia e raccolta rifiuti dei parcheggi, locali e aree pertinenti;

- d) nell'esazione dei corrispettivi monetari delle tariffe ed espletamento di tutte le attività di comunicazione, informazione accoglienza dell'utenza;
- e) nella stipula dei contratti di abbonamento e gestione dei rapporti con gli utenti abbonati.

La gestione dei parcheggi in struttura, quando è esercitata da un soggetto pubblico assolve anche ad una specifica funzione pubblica, in forza di quanto disposto dalla legge n. 122 del 1989 (legge Tognoli), che ha programmato e razionalizzato la gestione urbana dei parcheggi al fine di salvaguardare la salubrità dell'ambiente dall'inquinamento atmosferico e acustico.

In particolare la funzione di servizio alla collettività svolta dall'Autorimessa Comunale di Piazzale Roma risulta maggiormente rafforzata dalla specificità e dalla morfologia del territorio di Venezia e delle Isole della Laguna, stante l'oggettiva impossibilità per la cittadinanza di disporre di garage o di posti auto pertinenziali alle abitazioni.

Ne discende che il Comune di Venezia, assumendo un ruolo essenziale di garante di un'imprescindibile esigenza di mobilità della cittadinanza della Città e delle Isole, ha recentemente deliberato di confermare per i residenti, le attività produttive e gli enti di Venezia Centro Storico e Isole della Laguna Veneta, il vincolo di servizio pubblico locale sul parcheggio presso l'Autorimessa Comunale di P.le Roma.

### 3.2 Servizio gestione aree attrezzate a parcheggio a raso (parcheggi scambiatori)

Il servizio ha per oggetto la gestione dei parcheggi scambiatori del Comune di Venezia.

Gli obiettivi della gestione sono:

- garantire un sistema coordinato e integrato di parcheggi di interscambio per raggiungere il centro di Mestre;
- garantire la fruibilità del servizio di parcheggi scambiatori nel Comune di Venezia a tutti i cittadini, facilitando l'accessibilità alle persone disabili;
- garantire l'erogazione del servizio continuo e regolare, secondo l'orario pubblicato e diffuso, e l'applicazione delle tariffe approvate e pubblicate;
- adottare piani di sviluppo volti al continuo miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia nella produzione ed erogazione del servizio.

Il servizio consiste:

- a) nell'attività di progettazione e realizzazione del Piano Parcheggi scambiatori approvato dal Comune e ammesso al finanziamento della L. 122/89;
- b) nell'installazione e nell'esercizio degli impianti:
  - per la regolazione degli accessi e delle uscite;
  - per la regolazione della circolazione all'interno dei parcheggi mediante idonea segnaletica;
  - per la videosorveglianza all'interno e all'esterno dei parcheggi e degli automezzi custoditi;
  - per la riscossione delle tariffe di parcheggio, ove applicate;
- c) nella manutenzione – ordinaria e straordinaria – delle strutture e degli impianti di parcheggio, della segnaletica per la circolazione e la sosta all'interno dei parcheggi, di indirizzamento agli impianti di parcheggio;
- d) nella pulizia e raccolta rifiuti dei parcheggi, locali e aree pertinenti.

I parcheggi scambiatori, alcuni dei quali a pagamento analogamente alla sosta su strada, sono distribuiti sul territorio comunale di terraferma lungo le principali vie di accesso al centro urbano:

Denominazione	n. stalli
P1 Marghera B (GRATUITO)	80

P2 S. Maria dei Battuti	253
P3 Miranese B (GRATUITO)	283
P4 Favaro A (GRATUITO)	136
P5 Castellana A	156
P6 Terraglio A (GRATUITO)	151
P7 Miranese A (nord + sud) (GRATUITO)	395
P8 Ceccherini (GRATUITO)	295
P9 Favaro B (GRATUITO)	160
P10 Gazzera (GRATUITO)	234
P11 Trivignano D (GRATUITO)	79
P12 Favaro C (GRATUITO)	540
P13 Trivignano B (GRATUITO)	92
P14 Trivignano C (GRATUITO)	142
<b>Totale stalli</b>	<b>2.996</b>

### 3.3 Servizio gestione soste a pagamento su strada

Il servizio ha per oggetto la gestione, per conto del Comune:

- della sosta a pagamento nelle zone istituite nel Comune di Venezia;
- delle aree di carico e scarico connesse alle aree di cui sopra e degli stalli destinati a portatori di handicap;
- dell'installazione, attivazione, gestione sostituzione e manutenzione dei parcometri installati nelle aree di sosta a pagamento;

ponendosi come finalità:

- la razionalizzazione dell'uso del suolo pubblico con particolare riferimento all'utilizzo dello stesso per lo stazionamento dei mezzi di trasporto privati oltre alla creazione di un adeguato sistema di rotazione della sosta;
- la destinazione delle risorse eccedenti gli oneri di gestione ad interventi per il miglioramento della mobilità urbana.

Il servizio consiste:

- a) nella realizzazione, installazione e manutenzione ordinaria e straordinaria della segnaletica orizzontale e verticale, nonché delle attrezzature connesse e dei parcometri in tutte le aree in cui si espleta il servizio;
- b) nella realizzazione e gestione della rete di distribuzione dei titoli per il pagamento delle tariffe, costituita da un adeguato numero di punti diffusi nel territorio comunale;
- c) nell'esazione dei corrispettivi monetari delle tariffe ed espletamento di tutte le attività strumentali, quali la fornitura, l'installazione e la manutenzione ordinaria e straordinaria di tutti gli strumenti tecnici, di controllo e riscossione, nonché la commercializzazione dei biglietti e tessere a scalare;
- d) nella stipula dei contratti di abbonamento e gestione dei rapporti con gli utenti abbonati.

Il servizio viene svolto nella terraferma Veneziana e al Lido di Venezia e riguarda circa n. 4560 posti a Mestre suddivisi per zone tariffarie, n. 430 a Marghera e n. 780 al Lido, compresi circa n. 200 posti riservati a disabili, proporzionalmente ripartiti nelle località, nel rapporto previsto per legge.

Per le caratteristiche che li hanno resi assimilabili a questa categoria di parcheggi, sono stati recentemente classificati come aree di sosta a pagamento di pertinenza stradale i parcheggi del Parco di S.Giuliano denominati Porta Rossa, Porta Gialla e Porta Blu, per complessivi n. 830 posti.

Il servizio di gestione delle aree di sosta a pagamento è qualificabile come una funzione riconosciuta all'Ente ai sensi dall'art. 15 della legge n. 122 del 1989, poi trasfuso con modifiche nell'art. 7 n. 1 lett. f) del Codice della Strada, secondo cui *“I comuni possono stabilire, con deliberazione del consiglio comunale, 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”*.

Il gestore è tenuto a destinare la parte eccedente i proventi percepiti dall'applicazione della tariffa di sosta, dedotto il costo di gestione del servizio, ad interventi per migliorare la mobilità urbana, come previsto dall'art. 7, comma 7, del D.Lgs. n. 285 del 30.4.1992.

Ne deriva che l'attività di gestione di parcheggio svolta dal Comune nell'ambito del territorio comunale sia direttamente che in affidamento a terzi tramite concessione è volta alla tutela di interessi eminentemente pubblici.

### 3.4 Servizi ausiliari al governo della circolazione dei veicoli nell'ambito del territorio comunale

I servizi hanno per oggetto la gestione, per conto del Comune, degli accessi alle zone a traffico limitato (ZTL) e dei sistemi di controllo delle limitazioni e dei divieti di accesso e circolazione dei veicoli nell'ambito del territorio comunale, ponendosi come finalità il mantenimento e lo sviluppo di un sistema coordinato e integrato di controllo degli accessi alle zone a traffico limitato del Comune da parte dei veicoli a motore.

Il servizio consiste:

- a) nell'installazione e nell'esercizio degli impianti per la rilevazione delle violazioni delle limitazioni e divieti di accesso e circolazione;
- b) nelle attività di rilascio e ritiro di permessi, autorizzazioni e contrassegni, anche per veicoli esenti da limitazioni, secondo le indicazioni fornite dal Comune;
- c) nella riscossione diretta, per conto del Comune, delle somme eventualmente previste dall'apposito tariffario per l'accesso o la circolazione nelle zone a traffico limitato;
- d) nelle attività di controllo del rispetto delle limitazioni.

Il servizio viene svolto relativamente alle aree ZTL istituite in base alle disposizioni contenute nel Piano Generale del Traffico Urbano - PGTU - del 2002 (deliberazione C.C. n. 92 del 22 maggio 2002) e successivi provvedimenti.

### 3.5 Servizi ausiliari alla ciclabilità

Il servizio ha per oggetto:

- la gestione degli itinerari ciclabili del Comune di Venezia;
- la gestione del servizio di parcheggio cicli (“Bici park”) presso la stazione ferroviaria di Mestre;
- la gestione del servizio di bike sharing;
- la gestione del servizio di punzonatura biciclette;
- la gestione del servizio “Te presto na bici”;

ed è finalizzato a:

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

Il servizio consiste:

- a) nell'attività di progettazione e realizzazione del Biciplan;
- b) nella manutenzione ordinaria delle strutture, della segnaletica per la circolazione e di indirizzamento;
- c) nella organizzazione dei parcheggi dei cicli con installazione di nuovi stalli nei siti concordati con l'Amministrazione Comunale e all'interno del Bicipark presso la stazione ferroviaria di Mestre;
- d) nella organizzazione dei seguenti servizi: noleggio, prestito e punzonatura dei cicli;
- e) nell'esazione dei corrispettivi monetari delle tariffe ed espletamento di tutte le attività di comunicazione, informazione accoglienza dell'utenza;
- f) nella stipula dei contratti di abbonamento e gestione dei rapporti con gli utenti abbonati.

### 3.6. Servizio car-sharing

Il servizio ha per oggetto la gestione di un parco autovetture, messo a disposizione di utenti abbonati al servizio su prenotazione e dietro corrispettivo, secondo gli standard di servizio stabiliti da I.C.S. (Iniziativa Car Sharing).

Esso è finalizzato:

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

Il servizio consiste:

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

Con il decreto del Ministero dell'Ambiente del 20.12.2000 si è inteso promuovere la realizzazione d'interventi di organizzazione e gestione della domanda di mobilità, delle persone e delle merci, finalizzati alla riduzione strutturale e permanente dell'impatto ambientale derivante dal traffico nelle aree urbane e metropolitane, tramite l'attuazione di politiche radicali di mobilità sostenibile.

Per il raggiungimento di tali obiettivi e l'attuazione delle politiche necessarie, si è tra l'altro stabilito di promuovere la diffusione e sperimentazione di servizi di taxi collettivo, di car-pooling e di car-sharing, la cui prima disciplina nel nostro ordinamento viene fornita dall'art. 4 del D.M. Ambiente

27.3.1998, secondo cui i Comuni incentivano associazioni o imprese ad organizzare servizi di uso collettivo ottimale delle autovetture, nonché a promuovere e sostenere forme di multiproprietà delle autovetture destinate ad essere utilizzate da più persone, dietro pagamento di una quota proporzionale al tempo d'uso ed ai chilometri percorsi.

La gestione del servizio in esame, come si evince dalla normativa sopra richiamata, vede il Comune chiamato ad incentivare e sostenere tali modalità alternative di utilizzo dei veicoli a motore.

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

### 3.7 Gestione del servizio di verifica delle emissioni dei veicoli (bollino blu)

Con riferimento a tale servizio si ricorda che ai sensi dell'art. 11, comma 8, decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito con legge 4 aprile 2012, n. 35, recante "*Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo*" e della circolare del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti del 30 maggio 2012, è stata tacitamente abrogata ogni disposizione, diversa dall'articolo 80 del Codice della Strada, inerente il controllo periodico dei gas di scarico dei veicoli a motore. Da ciò deriva che la verifica del contenimento dei gas di scarico dei singoli veicoli, nei limiti previsti dalle disposizioni pertinenti, si effettua unicamente in occasione della revisione periodica e che qualsiasi operazione tecnica, diversa da quella di revisione, finalizzata ai controlli di cui si tratta deve considerarsi arbitraria ed inefficace il relativo esito.

Inoltre, con Deliberazione di Giunta n. 2472/2012 (pubblicata sul BUR n. 103 del 14/12/2012), la Regione Veneto ha abrogato l'obbligo del bollino blu, da porre sul parabrezza del veicolo, quale prova del rispetto dei limiti per le emissioni dei veicoli a motore.

### 3.8 Servizio gestione aree di sosta attrezzata per imbarcazioni

Il servizio ha per oggetto la gestione di strutture adibite all'ormeggio di imbarcazioni, delimitate da strutture di protezione e attrezzate con pontili di accesso e con posti barca, di seguito individuate:

- Struttura di Sacca della Misericordia;
- Struttura dell'Isola Nova del Tronchetto.

Si tratta di servizi svolti su un'area demaniale marittima concessa in esclusiva all'Amministrazione Comunale, volti a garantire l'ormeggio di imbarcazioni per le seguenti finalità:

- ricovero dei natanti privati che per esigenze di scavo dei rii devono essere rimossi dagli appositi spazi acquei in cui sono ordinariamente ormeggiati;
- ricovero dei natanti rimossi perché di intralcio alla circolazione acqua;
- ricovero di natanti di proprietà dell'Amministrazione Comunale;
- ricovero dei natanti acquisiti in custodia in forza di provvedimenti di confisca amministrativa;
- ricovero di natanti da diporto.

Il servizio consiste:

- a) nella manutenzione ordinaria e straordinaria delle strutture di accesso e di ormeggio e degli impianti tecnologici concessi in uso o di proprietà, al fine di garantire la sicurezza, l'accessibilità e l'efficienza dell'impianto;
- b) nella gestione dei rapporti con il Comune per l'assegnazione dei posti barca;

- c) nell'esazione dei corrispettivi monetari delle tariffe ed espletamento di tutte le attività di comunicazione, informazione accoglienza dell'utenza;
- d) nella stipula dei contratti di ormeggio con gli utenti stabili e gestione dei rapporti con gli utenti;
- e) nell'accoglienza delle imbarcazioni, controllo della legittimità della sosta, restituzione dei natanti agli aventi diritto;
- f) nella custodia dell'area e delle imbarcazioni ricoverate assicurando la presenza di idoneo personale addetto alla sorveglianza;
- g) nella pulizia dell'area e delle pertinenze da rifiuti, anche derivanti da mareggiate.

### 3.9 Servizio rimozione natanti

Il servizio rimozione natanti ha per oggetto la rimozione, il trasferimento, la custodia e l'eventuale riconsegna dei natanti abbandonati, che stazionano abusivamente, sommersi e quelli che comunque creano condizioni di impedimento alla navigazione e di pericolo per la pubblica incolumità nelle acque comunali od in aree in concessione al Comune.

Il servizio riveste un ruolo fondamentale nella riorganizzazione e nella razionalizzazione del traffico acqueo ed in tal senso risponde a una funzione assunta dall'Ente per la salvaguardia ambientale e architettonica della Città Storica.

Il servizio consiste:

- a) nella rimozione, trasferimento e custodia in apposita area dei natanti che occupano, senza autorizzazione, spazi acquei di pertinenza del Comune;
- b) nel recupero, trasferimento e custodia in apposita area dei natanti permanentemente sommersi, abbandonati, alla deriva, incidentati, nelle acque comunali;
- c) nell'alienazione o rottamazione, decorsi i termini di legge, dei natanti considerati abbandonati;
- d) nella rimozione dei pali o delle punte di palo messe in opera abusivamente e/o abbandonati al decadere o alla revoca della concessione di spazio o specchio acqueo;
- e) nel recupero di strutture atte all'ormeggio e all'imbarco/sbarco alla deriva che creano condizioni di pericolo per la navigazione;
- f) nel recupero, trasferimento e custodia di natanti confiscati o sequestrati.

### 3.10 Funicolare terrestre (cd. People Mover)

Si tratta della gestione della funicolare terrestre che collega Piazzale Roma al Tronchetto con una fermata alla Stazione della Marittima.

L'infrastruttura è di proprietà del Comune di Venezia ed è stata data in concessione ad AVM S.p.A. fino al 31/12/2049 a valere su un apposito Piano economico-finanziario, oggetto di periodica revisione, secondo il quadro deliberativo disposto dalla delibera del Consiglio comunale N. 16/2010 e dalla delibera di Giunta N. 12/2012.

Parallelamente a tale concessione dell'infrastruttura è stata affidata ad AVM la gestione del servizio, nell'ambito dell'affidamento generale dei servizi ausiliari al traffico e alla mobilità con scadenza al 31.12.2014.

### 3.11 La sostenibilità economica dei servizi nella situazione attuale

Il complesso dei servizi ausiliari al traffico e alla mobilità dimostra la sua sostenibilità economica grazie soprattutto ai proventi derivanti dal sistema dei parcheggi e delle aree di sosta a pagamento, che contribuiscono alla copertura dei costi di esercizio di altri servizi essenziali alla mobilità urbana, e, per una quota molto inferiore, dai corrispettivi dell'Ente affidante.

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

Ad alcuni servizi (ad es. la ciclabilità), per i quali è riconosciuta rilevanza sociale e nella tutela ambientale, in ottemperanza alle scelte in materia di mobilità e traffico dell'Amministrazione, ma che non sono in grado di autosostenersi economicamente, devono essere destinate le risorse derivanti dal risultato positivo di esercizio di altri servizi (ad es. i parcheggi in struttura).

Solo i servizi ausiliari alla circolazione (ZTL), il servizio rimozione natanti e il dispositivo traslante del Ponte della Costituzione ("ovetto") sono attualmente oggetto di compensazione economica da parte dell'Amministrazione Comunale, ma l'importo non corrisponde ai relativi oneri sostenuti dal gestore, generando un disavanzo che rimane anch'esso a carico delle gestioni positive..

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

In applicazione di tale principio si è pertanto proceduto a rilevare sui dati consuntivi dell'esercizio 2013 le seguenti componenti economiche relative ai servizi interessati:

1. costi sostenuti per l'espletamento del servizio, articolati in:
  - 1.1. costi diretti (materiale di consumo, servizi, godimento beni di terzi, personale, ammortamenti, oneri diversi di gestione);
  - 1.2. costi generali determinati in misura forfettaria pari al 12,5% dei costi diretti, secondo la stessa metodologia applicata in altri piani finanziari di servizi pubblici di rilevanza economica (ad es. servizio rifiuti);
  - 1.3. oneri finanziari;
  - 1.4. IRAP, per la parte commisurata al costo del personale;
  - 1.5. oneri sostenuti dal gestore per ulteriori impegni diversi dalla gestione del servizio specifico (ad es. oneri per interventi di ciclabilità/mobilità richiesti al gestore), al netto della quota di tali oneri che confluisce all'interno di altri servizi gestiti dal medesimo gestore;
2. ricavi da terzi;
3. fabbisogno netto da coprire (1-2)
4. corrispettivo a compensazione
5. utile ante IRES (4-3);

Si ricorda, infine, che nella configurazione adottata la valutazione della congruità del corrispettivo a compensazione si riferisce all'insieme dei servizi prestati visto come un unico servizio pubblico locale di gestione integrata dei servizi ausiliari al traffico ed alla mobilità del Comune di Venezia articolato nelle seguenti componenti:

- a) parcheggi in struttura;
- b) darsene;
- c) car sharing;
- d) bike sharing;
- e) bici park;
- f) aree sosta e scambiatori;
- g) gestione ZTL;
- h) rimozione natanti.

La regolazione dei rapporti economici tra Comune e AVM inerenti il sistema people mover è disciplinata dal Piano economico-finanziario di concessione dell'infrastruttura, di cui è opportuno procedere ad una revisione per coordinarlo con l'affidamento della gestione del servizio.

\*\*\*\*\*

Dai dati del consuntivo 2013 (vedi tabella 1) risulta che ammontano complessivamente a € 15,9 milioni i costi diretti ed indiretti sostenuti per la gestione dei vari servizi oggetto del presente affidamento.

Posto che i proventi da terzi sono ammontati complessivamente a € 14,0 mln (per circa l'80% riferibili ai parcheggi), il fabbisogno netto da coprire è ammontato a 1.911.178 euro

Nel 2013 il corrispettivo a compensazione a carico del Comune è stato pari a € 1.969.980 e pertanto l'utile ante IRES è risultato pari a 58 mila euro, corrispondente allo 0,3% del totale dei costi.

TAB. 1 - SERVIZI PUBBLICI MOBILITA' - RICAVI E COSTI  
CONSUNTIVO 2013

	PARCHEGGI IN STRUTTURA	DARSENE	CAR SHARING	BIKE SHARING	BICIPARK	AREE SOSTA e SCAMBIATORI	GESTIONE ZTL	RIMOZIONE NATANTI	TOTALE Esercizio 2013
<b>COSTI SERVIZIO</b>									
DIRETTI	6.692.963	306.444	655.612	169.254	186.252	1.287.556	2.625.105	103.996	12.027.182
GENERALI (1)									1.853.398
ONERI FINANZIARI									1.455.364
IRAP									381.420
SPESE PER INTERVENTI CICALBILITA'/MOBILITA' FINANZIATE DA PROVENTI SOSTA	-	-	-	106.436	120.053	440.594	-	-	214.105
									<b>TOTALE COSTI</b>
									<b>15.931.469</b>
RICAVI DA TERZI (2)	11.234.146	293.565	539.830	62.818	66.199	1.729.643	87.986	6.104	14.020.291
									<b>TOTALE FABBISOGNO DA COPRIRE</b>
									<b>- 1.911.178</b>
									<b>CORRISPETTIVO A COMPENSAZIONE CONTRATTO DI SERVIZIO</b>
									<b>1.969.980</b>
									<b>UTILE ANTE IRES</b>
									<b>58.802</b>

(1) Nel 2013 i costi generali comprendono, oltre al ribaltamento dei costi di struttura convenzionalmente determinato in misura pari al 123,5% dei costi diretti, anche il canone generale di € 350.000 pagato da AVM al Comune, che cesserà nel 2015

(2) Nel 2013 i proventi da sosta (pari al lordo a € 2.729.634) sono indicati al netto del canone di € 1.000.000 pagato al Comune

#### **4. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO PER L’AFFIDAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA**

Il sistema dei servizi pubblici negli ultimi anni è stato oggetto di forte trasformazione, che ha inciso a livello di descrizione generale nell'originaria disciplina organica contenuta nel d.lgs. n. 267/2000 (Tuel), particolarmente negli articoli 112 e 113.

La necessità di conferire al sistema una disciplina coerente alle linee evolutive dei servizi di interesse generale (SIG) in ambito comunitario ha condotto ad una complessiva ridefinizione del quadro normativo di riferimento con l’art. 23-bis della legge n. 133/2008.

Tale assetto, però, è stato oggetto dell’abrogazione prodotta dal positivo esito del referendum del 12-13 giugno 2011.

La necessità di ricomporre per i servizi pubblici un dato normativo coerente alle previsioni dell’ordinamento comunitario e di traduzione degli esiti referendari ha condotto all'introduzione nell’ordinamento nell’art. 4 del d.l. n. 138/2011 convertito nella legge n. 148/2011.

Tuttavia detta norma è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte Costituzionale, con la sentenza n. 199 del 17-20 luglio 2012.

Nel contesto normativo di riferimento vigente, l’affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica può avvenire mediante i seguenti modelli alternativi:

- a società di capitale individuata attraverso l’espletamento di procedura di gara ad evidenza pubblica in applicazione delle norme inerenti gli appalti o le concessioni di servizi di cui al D.Lgs. n. 163 del 12 aprile 2006;
- a società a capitale misto pubblico e privato attraverso l’espletamento di procedura di gara di cui al D.lgs. n. 163 del 12 aprile 2006 per la scelta del socio privato a cui attribuire specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio (procedura cd. a doppio oggetto);
- a società a capitale interamente pubblico a condizione che l’ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l’ente o gli enti pubblici che la controllano (procedura c.d. *in house*).

A migliore specificazione di quest’ultimo punto (e utile a supporto dei contenuti della presente relazione) è intervenuto il comma 8 dell’art. 4 del d.l. 95/2012:

*“A decorrere dal 1° gennaio 2014 l'affidamento diretto può avvenire solo a favore di società a capitale interamente pubblico, nel rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria per la gestione in house....”*

Quanto alla titolarità della competenza in materia di affidamento del servizio pubblico di gestione dei servizi ausiliari al traffico ed alla mobilità, essa permane in capo all’Amministrazione Comunale del territorio di riferimento, in quanto i servizi oggetto di affidamento non rientrano nella fattispecie dei servizi a rete di cui all’art. 3 bis comma 1 bis del D.L. 138/2011.

## 5. CONTENUTI E LINEE-GUIDA DELL’AFFIDAMENTO DEL NUOVO SERVIZIO DI GESTIONE INTEGRATA DEI SERVIZI AUSILIARI AL TRAFFICO E ALLA MOBILITÀ

### 5.1 I contenuti del nuovo servizio di gestione integrata dei servizi ausiliari al traffico e alla mobilità del Comune di Venezia

L’obbligo normativo di una precisa definizione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, e quindi un’attenta analisi dell’equilibrio economico dei servizi affidati, rende necessario intervenire in questa sede sulla architettura contrattuale dei servizi oggetto della presente relazione.

In primo luogo si procederà classificando come *unico servizio pubblico locale l’insieme dei servizi ausiliari al traffici e alla mobilità*, per garantirne la massima integrazione, funzionalità ed economicità, confermando la volontà dell’Amministrazione Comunale di mantenere in capo ad un unico affidatario la relativa gestione, regolata da un solo contratto di servizio, che porterà in allegato la definizione delle specifiche operative, degli obblighi di servizio di ciascuna attività.

Fanno parte del *servizio pubblico locale integrato dei servizi ausiliari al traffico e alla mobilità* individuato dalla presente relazione le seguenti gestioni:

- a) Gestione dei parcheggi in struttura
- b) Gestione delle darsene e rimozione natanti
- c) Gestione della sosta su strada e parcheggi scambiatori
- d) Gestione della ciclabilità
- e) Gestione dei sistemi di controllo delle limitazioni e dei divieti di accesso e circolazione dei veicoli nell’ambito del territorio comunale (ZTL)
- f) Car-sharing
- g) Funicolare terrestre (cd. People mover)

a) **Gestione dei parcheggi in struttura:** rispetto alla situazione descritta al paragrafo 3.1 la gestione dei parcheggi a pagamento, in struttura, custoditi e non, riguarda i seguenti impianti:

- Autorimessa Comunale di Piazzale Roma
- Garage di Piazzale Candiani
- Parcheggio di S. Andrea-P.le Roma
- Parcheggio via Ca’ Marcello

Si precisa che il parcheggio Porta Gialla a S.Giuliano è stato recentemente classificato come area di sosta di pertinenza stradale, attrezzato con parcometri con tariffe della sosta a pagamento. Per il parcheggio di Ca’ Emiliani (originariamente adibito ad accogliere mezzi pesanti e autobus turistici), va anzitutto rilevato che esso non è mai entrato in esercizio e che, data la natura e l’ubicazione dell’impianto è opportuno/necessario che sia riconsegnato da AVM all’Amministrazione Comunale al fine poterlo inserire nel complesso dei beni essenziali e strumentali al TPL.

b) **Gestione delle darsene e rimozione natanti:** si confermano le modalità di gestione, descritte ai paragrafi 3.8 e 3.9. Le strutture adibite all’ormeggio di imbarcazioni sono di seguito individuate:

- Sacca della Misericordia;
- Isola Nova del Tronchetto.

c) **Gestione della sosta su strada e parcheggi scambiatori:** rispetto alle modalità descritte al paragrafo 3.3, l’affidamento include la gestione dei parcheggi scambiatori di cui al paragrafo 3.2 e i parcheggi del Parco S.Giuliano denominati Porta Rossa, Porta Gialla e Porta Blu, per complessivi n.

830 posti, recentemente classificati come aree di sosta a pagamento di pertinenza stradale. Inoltre, considerato che i proventi della sosta spettano all'Ente affidante, rientrando nella gestione commerciale rilevante a fini IVA, al gestore è riconosciuto uno specifico corrispettivo per il servizio adeguato a garantire l'equilibrio economico della gestione, compresa una quota ragionevole di utile di esercizio. Il Comune sarà quindi tenuto a destinare la parte eccedente i proventi percepiti dall'applicazione della tariffa di sosta, dedotto il costo di gestione del servizio, ad interventi per migliorare la mobilità urbana, come previsto dall'art. 7, comma 7, del D.Lgs. n. 285 del 30.4.1992.

d) **Gestione della ciclabilità:** rispetto alla situazione descritta al paragrafo 3.5 le attività da affidare escludono la gestione degli *itinerari ciclabili* del Comune di Venezia, intesa sia come progettazione e realizzazione delle piste ciclabili, sia come manutenzione ordinaria e straordinaria delle stesse, attività che ritornano in capo all'Amministrazione Comunale.

L'affidamento riguarderà quindi la gestione del:

- Bike-sharing a Mestre e al Lido di Venezia;
- Bici park presso la stazione ferroviaria di Mestre.

Nel corso della durata del nuovo affidamento si valuterà il mantenimento del servizio nell'ambito dei servizi di mobilità, ove si verifichi un miglioramento del suo rapporto tra economicità e qualità.

e) **Gestione dei sistemi di controllo delle limitazioni e dei divieti di accesso e circolazione dei veicoli nell'ambito del territorio comunale (ZTL):** si confermano le modalità di gestione descritte al paragrafo 3.4 riguardanti le attività di:

- rilascio e ritiro di permessi, autorizzazioni e contrassegni, anche per veicoli esenti da limitazioni, secondo le indicazioni fornite dal Comune
- riscossione diretta, per conto del Comune, delle somme eventualmente previste dall'apposito tariffario per l'accesso o la circolazione nelle zone a traffico limitato;
- controllo del rispetto delle limitazioni.

Considerato che i proventi dei permessi di accesso e circolazione nelle ZTL spettano all'Ente affidante, ma non rientrano nella gestione commerciale rilevante a fini IVA, il compenso riconosciuto al gestore rientra nel corrispettivo generale del servizio unitario di gestione dei servizi ausiliari al traffico e alla mobilità.

f) **Car-sharing:** si confermano in questa sede le modalità di gestione, descritte al paragrafo 3.6, anche se il pesante risultato negativo di questo servizio, trattandosi di servizi liberalizzati nel mercato e a domanda individuale, richiederà la necessità di valutare l'opportunità di mantenerlo o meno nell'ambito dei servizi di mobilità individuati dall'Amministrazione Comunale.

g) **Funicolare terrestre (cd. People mover)**

Considerato anche che la struttura, di proprietà del Comune di Venezia è stata data in concessione ad AVM S.p.A. fino al 31/12/2049, e in attesa di verificare la possibilità di inquadrare la gestione del servizio nell'ambito del Trasporto pubblico locale, si ritiene di mantenerlo, fino a diverso eventuale inquadramento, nell'ambito dei servizi ausiliari al traffico ed alla mobilità.

Restano per il momento invariate le condizioni economiche dell'affidamento del servizio che non comporta alcuna compensazione economica a carico del Comune, demandando la regolazione dei relativi rapporti economici al Piano economico-finanziario della concessione dell'infrastruttura, soggetto a periodiche revisioni.

Con distinto provvedimento dovrà venir ridefinito l'assetto contrattuale ed economico della gestione del Sistema People mover, rivedendo il suo Piano Economico e Finanziario e coordinando concessione dell'infrastruttura e gestione del servizio.

## 5.2. Le linee-guida per l'affidamento del servizio

Con la presente relazione si intende confermare la volontà dell'Amministrazione di gestire in modo unitario, integrato e coordinato il complesso dei servizi ausiliari al traffico e alla mobilità nel Comune di Venezia, secondo le seguenti linee-guida in parte innovative rispetto alle condizioni attuali dell'affidamento, che troveranno specifica definizione nel contratto di servizio:

1. l'individuazione e l'aggiornamento dei servizi ausiliari al traffico e alla mobilità da classificare come servizi pubblici locali di rilevanza economica, del quale affidare la gestione nei termini consentiti dalla vigente normativa nazionale e comunitaria;
2. la netta distinzione tra la gestione del servizio e l'eventuale attività di progettazione e di realizzazione dell'infrastruttura da adibire al servizio affidato, con il preciso scopo di non condizionare l'equilibrio economico dei servizi al fabbisogno finanziario per la realizzazione degli investimenti infrastrutturali;
3. la definizione unitaria della compensazione economica da parte dell'Ente affidante, definendo un unico corrispettivo a copertura dei costi del servizio complessivo di gestione integrata dei servizi ausiliari al traffico e alla mobilità urbana, con la sola specifica identificazione della quota del compenso afferente al servizio di sosta pagamento su strada, in ragione della sua attrazione alla gestione commerciale rilevante a fini IVA;
4. l'impegno contrattuale delle parti a garantire l'equilibrio economico dei servizi affidati, sia attraverso la compensazione tra servizi, che con un'equa compensazione economica degli obblighi di servizio da parte dell'Ente affidante.

In questo contesto rileva la scelta dell'Amministrazione di attribuire i proventi della sosta a pagamento su strada al Comune, per destinare le risorse eccedenti i costi di gestione del servizio ad interventi per il miglioramento della mobilità e viabilità urbana.

## 5.3 Problematiche generali di natura sociale

I servizi oggetto della presente relazione vengono svolti nel solo territorio del Comune di Venezia, ma è necessario evidenziare come gli stessi, congiuntamente al servizio di TPL, producano esternalità positive non solo per la Città di Venezia ma per l'intera collettività in termini di contribuzione alla riduzione dell'inquinamento atmosferico, della congestione e dell'incidentalità del traffico, di occupazione del suolo urbano da parte delle attività di trasporto.

Inoltre detti servizi sono strettamente necessari per garantire il diritto alla mobilità dei cittadini e sono funzionali alla rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini e conseguentemente si ritiene necessario garantire le attuali caratteristiche di universalità ed elevata accessibilità.

In ogni caso, la valutazione delle diverse opzioni percorribili per l'affidamento deve assumere come obiettivo e unità di misura irrinunciabile il mantenimento della dimensione sociale dell'offerta del servizio, includendo in tale valutazione tutti gli elementi di beneficio e di costo, sull'orizzonte a vita intera del periodo di affidamento, ivi inclusi gli effetti esterni indotti, le esternalità positive e negative ed infine i costi di transizione.

## 6. AFFIDAMENTO IN HOUSE PROVIDING E INDIVIDUAZIONE DEL SOGGETTO AFFIDATARIO

### 6.1 Il ricorso all'affidamento in house providing

Con la deliberazione consiliare n. 140 del 13.12.2011 si è proceduto ad individuare ASM S.p.A. (ridenominata AVM S.p.A.), società controllata al 100% dall'Amministrazione, quale holding capogruppo del settore della Mobilità.

Con deliberazione del Consiglio Comunale di Venezia n. 94 del 9/12/2013 AVM S.p.A. è già stata individuata quale soggetto affidatario, secondo il modello dell'*in house providing*, dei servizi di trasporto pubblico locale (T.P.L.) di competenza del Comune di Venezia, ricorrendo le modalità e le condizioni previste dall'art. 5, par. 2, del Regolamento Comunitario 1370/2007.

Alla luce del modello organizzativo di gestione della Mobilità adottato dal Comune di Venezia si ritiene che una gestione unitaria sia del T.P.L. che del sistema della Mobilità Urbana, mediante l'affidamento ad un unico gestore (AVM S.p.A.), possa meglio perseguire i seguenti obiettivi:

- dialogo tecnico tra i diversi servizi al fine di conseguire maggiori efficienze operative;
- eliminazione delle sovrapposizioni tra i soggetti in alcuni ambiti di attività;
- razionalizzazione dei costi;
- visione complessiva del settore rispetto ai singoli risultati di gestione;
- creazione di benefici per l'utenza attraverso servizi integrati;
- sviluppo omogeneo dei processi operativi volti alla mobilità sostenibile;

L'in-house inoltre garantisce meglio la facoltà in capo all'Ente affidante di stabilire obblighi di servizio pubblico atti a salvaguardare le condizioni minime di lavoro, i diritti degli utenti, la tutela dell'ambiente, e in genere la qualità del servizio agli utenti

### 6.2 La verifica dei requisiti in capo a AVM Spa per l'affidamento in house

Si ricorda che in base all'ordinamento comunitario l'affidamento diretto *in house* è ammesso in presenza dei seguenti requisiti in capo al soggetto affidatario del servizio <sup>(2)</sup>:

---

<sup>2</sup> Secondo la giurisprudenza (v. Cons. Stato, Ad. Plen., 3 marzo 2008, n. 1) "*L'affidamento diretto (in house) di un servizio pubblico viene consentito tutte le volte in cui un ente pubblico decida di affidare la gestione del servizio, al di fuori del sistema della gara, avvalendosi di una società esterna (ossia, soggettivamente separata) che presenti caratteristiche tali da poterla qualificare come una "derivazione", o una "longa manus", dell'ente stesso. Infatti, in ragione del cd. "controllo analogo", che richiede non solo la necessaria partecipazione pubblica totalitaria (posto che la partecipazione, pur 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 medesima un controllo analogo a quello che essa svolge sui propri servizi) e la presenza di strumenti di controllo da parte dell'ente più incisivi rispetto a quelli previsti dal diritto civile (non deve essere statutariamente consentito che una quota del capitale sociale, anche minoritaria, possa essere alienata a soggetti privati; il consiglio di amministrazione della società deve essere privo di rilevanti poteri gestionali; all'ente pubblico controllante dev'essere consentito l'esercizio di poteri maggiori rispetto a quelli che il diritto societario riconosce normalmente alla maggioranza sociale; l'impresa non deve acquisire una vocazione commerciale che renda precario il controllo dell'ente pubblico, con la conseguente apertura obbligatoria della società ad altri capitali, fino all'espansione territoriale dell'attività a tutta l'Italia e all'estero; le decisioni più importanti devono essere sottoposte al vaglio preventivo dell'ente affidante) e della cd. "destinazione prevalente dell'attività" (cioè il rapporto di stretta strumentalità fra le attività dell'impresa e le esigenze pubbliche che l'ente controllante è chiamato a soddisfare), l'ente "in house" non può ritenersi terzo rispetto all'amministrazione controllante, ma deve considerarsi come uno dei servizi propri dell'amministrazione stessa*".

- a) la totale partecipazione pubblica e il divieto di cedere le azioni a favore di terzi soggetti non pubblici;
- b) l'esercizio del controllo analogo sulla società da parte dell'ente affidante l'esercizio dei poteri di indirizzo e di controllo sulla politica aziendale;
- c) l'obbligo di esercitare l'attività societaria in maniera prevalente a favore dei soci

A tale riguardo si precisa che lo statuto sociale di AVM S.p.A. riporta tutte clausole richieste dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria per rivestire le caratteristiche di un organismo in house.

Si prevedono infatti l'inalienabilità del capitale sociale ed il diritto del socio pubblico di incidere in maniera determinante nelle decisioni strategiche della società affinché l'Ente proprietario possa esercitare su di essa *"un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi"*.

In particolare l'art. 22 dello Statuto prevede il necessario passaggio assembleare per l'assunzione di una serie di deliberazioni quali ad esempio:

- il conferimento di deleghe e/o poteri, diversi da quelli riferiti ad un singolo atto, ad uno o più membri del Consiglio di Amministrazione ivi incluso il Presidente, Vice Presidente, Amministratore delegato nonché la definizione dei poteri dei consiglieri, dei dirigenti e dei dipendenti, cui siano conferiti poteri di rappresentanza e di coordinamento, delle società controllate da definirsi anche sulla base di eventuali regolamenti sulla governance del gruppo adottati dalla Società;
- l'approvazione e revisione sostanziale del Budget di cui all'articolo 24, dei Piani Finanziari e/o Programmi di Investimento e/o Piani di Sviluppo Industriale elaborati dal Consiglio di Amministrazione;
- l'acquisto e vendita di partecipazioni societarie;
- l'assetto organizzativo della Società e delle società da quest'ultima controllate e/o partecipate;
- la nomina e/o designazione degli amministratori e dei sindaci delle società partecipate da AVM S.p.A.;
- la determinazione del voto che il legale rappresentante di AVM S.p.A. dovrà esprimere in seno alle assemblee, nell'ambito delle previsioni dei rispettivi statuti delle società partecipate sulle seguenti materie:
- le cessioni, acquisizioni, trasformazioni, conferimenti, fusioni, scissioni e liquidazioni delle società partecipate;
- l'approvazione e revisione sostanziale del budget delle società partecipate.

## 7. CONTRATTO DI SERVIZIO - OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E COMPENSAZIONI ECONOMICHE

AVM S.p.A., assumendo la gestione dei servizi ad essa affidati, subentra in tutti i diritti, privilegi ed obblighi ed oneri spettanti al Comune in conformità alle leggi ed ai regolamenti in materia.

La gestione dei servizi medesimi avviene da parte della Società in modo autonomo, tenuto conto delle risorse disponibili e nel rispetto degli indirizzi generali fissati dal Comune e dal contratto di servizio. Il contratto deve necessariamente garantire nel suo insieme una situazione di equilibrio, compresa una quota ragionevole di utile di esercizio da riconoscere al gestore, tale da generare le risorse finanziarie necessarie per assicurare la capacità di investimenti di AVM S.p.A..

La Società deve svolgere i servizi e le attività affidatele con la massima diligenza, professionalità e correttezza e nel rispetto degli standard operativi da formalizzare nell'ambito della *Carta della qualità dei servizi*.

La Società deve erogare i servizi nel rispetto dei seguenti principi generali:

- a) **uguaglianza**: l'attività della Società e l'erogazione dei servizi devono essere ispirate al principio di uguaglianza dei diritti dei cittadini. L'uguaglianza ed il trattamento vanno intesi come divieto di ogni ingiustificata discriminazione. In particolare la Società è tenuta ad adottare le iniziative necessarie per adeguare le modalità di prestazione dei servizi alle esigenze degli utenti diversamente abili;
- b) **imparzialità**: la Società si comporta, nei confronti dei cittadini e degli utenti secondo criteri di obiettività, giustizia ed imparzialità;
- c) **continuità**: la Società garantisce di svolgere le proprie attività in modo regolare e senza interruzioni;
- d) **partecipazione**: la Società predispone piani di promozione e pubblicizzazione di contenuto informativo della propria attività, in modo da coinvolgere i cittadini e favorirne la collaborazione, in coerenza con il sistema di comunicazione del Comune di Venezia;
- e) **informazione**: l'utente ha diritto di accesso alle informazioni in possesso della Società che lo riguardano. Il diritto di accesso è esercitato secondo le modalità disciplinate dalla legge n. 241/90 e successive modificazioni ed integrazioni. L'utente può produrre memorie e documenti, prospettare osservazioni e formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio.
- f) **efficienza ed efficacia**: il servizio deve essere erogato in modo da garantire l'efficienza e l'efficacia anche tramite il massimo utilizzo degli strumenti informatici a disposizione della moderna tecnologia. La Società adotta tutte le misure idonee al raggiungimento di tali obiettivi.

AVM, in relazione ai servizi ad essa affidati, deve adempiere ai seguenti obblighi:

- l'acquisizione di tutte le autorizzazioni necessarie per l'esercizio degli stessi;
- il mantenimento in perfetta efficienza, per l'intera durata del contratto, di tutti gli immobili, impianti ed apparecchiature, garantendo il rispetto delle norme vigenti e delle tecniche di sicurezza e apportandovi migliorie e potenziamenti, nonché le sostituzioni che si rendessero necessarie, fatto salvo quanto previsto nei disciplinari tecnici;
- il pagamento di tutte le imposte e tasse;
- la manutenzione ordinaria, a propria cura e spese, degli immobili e degli impianti tecnologici e delle attrezzature di proprietà del Comune strumentali ai servizi svolti;
- l'adempimento di tutti gli obblighi finanziari, previdenziali, assicurativi;
- l'individuazione e l'istruzione delle pratiche amministrative volte all'acquisizione di eventuali provvidenze dell'Unione Europea, Statali, Regionali, Provinciali e Comunali nonché degli eventuali incentivi finanziari che fossero previsti da disposizioni normative.

L'esecuzione dei servizi non deve essere interrotta né sospesa da AVM per alcun motivo, salvo cause di forza maggiore o per interventi dell'Autorità Pubblica per motivi di ordine o di sicurezza pubblica. In caso di abbandono o sospensione immotivata del servizio da parte di AVM, il Comune potrà sostituirsi, senza formalità di sorta, ad AVM per l'esecuzione d'ufficio del servizio con rivalsa su di essa per le spese sostenute.

AVM è tenuta al rispetto di ogni altro obbligo di servizio previsto dalla normativa applicabile nel periodo di vigenza contrattuale.

Le specifiche condizioni di erogazione di ciascun servizio affidato sono descritte in specifici disciplinari tecnici, che allegati al contratto di servizio ne costituiscono parte integrante e sostanziale.

Ciascun disciplinare tecnico dovrà contenere:

- la definizione del servizio (oggetto, obiettivi, descrizione);
- le modalità di esecuzione ed organizzazione (attività svolte, obblighi specifici);
- i fattori di qualità (indicatori, parametri, carta della qualità, rilevazioni e indagini, sanzioni);
- tariffe e condizioni economiche del servizio (competenza e destinazione dei proventi tariffari, corrispettivo del servizio, uso dei beni, penali).

I disciplinari tecnici, allegati al contratto di servizio, in accordo tra le parti, potranno essere oggetto di ristrutturazione o modifica nel corso dell'affidamento, in relazione ad intervenute mutate condizioni, tali da non assicurare la completa corrispondenza tra oneri per servizio e risorse disponibili.

Nell'eventuale aggiornamento dei disciplinari tecnici, per il miglioramento quali - quantitativo del servizio, le parti dovranno inoltre tenere conto:

- delle modificazioni rilevate e previste della domanda di servizio;
- dei cambiamenti strutturali e infrastrutturali della viabilità e della mobilità;
- dell'integrazione modale con i servizi di trasporto pubblico locale;
- dell'andamento del rapporto ricavi/costi;
- dei problemi di inquinamento atmosferico e ambientale del territorio servito.

### 7.1 Standard quantitativi dei servizi

Il contratto di servizio tratta la materia degli standard di qualità e di quantità relativi ai servizi affidati, nonché le modalità di accesso alle informazioni garantite, quelle per proporre reclamo e quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie nonché le modalità di ristoro dell'utenza, in caso di inottemperanza, secondo quanto stabilito dall'art. 2 comma 461 della L. 244 del 24.12.2007.

Al fine di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti del servizio di trasporto pubblico locale e di garantire la qualità, universalità ed economicità delle proprie prestazioni, AVM adotta una propria "Carta della Qualità dei servizi", da redigere e pubblicizzare in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate, tenuto conto di quanto stabilito dal comma 461, art. 2 della L. 244 del 24.12.2007 e delle procedure previste dalla DGC n. 13 del 27.1.2011.

Gli indicatori e i parametri di qualità sono indicati in dettaglio nei disciplinari tecnici, allegati al contratto di servizio .

La qualità dei servizi offerti è misurata con riferimento ai seguenti fattori:

- affidabilità e regolarità del servizio;

- assistenza alla clientela;
- rapporti con la clientela;
- rispetto dell'ambiente;
- inoltro dei reclami e/o suggerimenti da parte dell'utenza;
- monitoraggio della domanda, dell'offerta, dell'efficienza e dell'efficacia del servizio;
- termini e modalità di risarcimento degli eventuali danni, in applicazione dell'art. 1681 del Codice Civile, subiti dall'utenza.

Nell'eventuale aggiornamento degli standard di qualità, le parti dovranno tenere conto:

- delle politiche di sviluppo e della pianificazione del territorio, dell'ambiente e dei servizi pubblici dell'Ente affidante;
- dell'esito delle consultazioni con le associazioni dei consumatori per la definizione della "Carta della Qualità dei servizi";
- dell'equilibrio economico del contratto di servizio.

Il mancato conseguimento dei parametri minimi di qualità indicati nei disciplinari tecnici comporterà l'applicazione delle sanzioni previste contrattualmente.

Gli importi delle sanzioni applicate devono essere destinati alla realizzazione di progetti-obiettivo e di specifici interventi di monitoraggio del servizio prestato, direttamente finalizzati al miglioramento della qualità del servizio, la cui realizzazione e i conseguenti effetti dovranno essere verificati in sede di rendicontazione del contratto di servizio nell'anno successivo.

## 7.2 Rapporti economico finanziari – compensazioni economiche

La competenza in materia tariffaria e di modifica del sistema tariffario spetta all'Ente affidante, tenendo conto della necessità di copertura degli oneri di gestione dei servizi affidati e di un margine di utile ragionevole, al netto dei trasferimenti a compensazione degli obblighi di servizio.

Spettano ad AVM S.p.A. i proventi tariffari relativi:

- alla gestione dei parcheggi in struttura;
- alla gestione dei servizi di ciclabilità;
- al servizio di car-sharing;
- al servizio di gestione delle darsene;
- al servizio di gestione della funicolare terrestre (cd. people mover).

Spettano al Comune di Venezia, a termini di legge, le entrate derivanti dalle tariffe all'utenza relative:

- ai lasciapassare per l'accesso alle ZTL;
- alle aree di sosta su strada a pagamento.

A compensazione degli obblighi di servizio pubblico definiti dal contratto, il Comune di Venezia riconoscerà al gestore dei servizi ausiliari al traffico e alla mobilità l'importo necessario per coprire l'effetto finanziario netto sui costi sostenuti, tenuto conto di un margine di utile ragionevole, per l'esercizio complessivo dei servizi affidati.

L'entità del suddetto importo da riconoscere a compensazione del gestore è frutto di una analitica e puntuale valutazione dei costi previsti a suo carico, sia in via diretta che indiretta, per l'espletamento del servizio, nonché della stima dei proventi tariffari da terzi.

La previsione 2015 porta a stimare in complessivi 12,9 milioni di euro i costi diretti a carico del gestore per la gestione del servizio, come in dettaglio risultante dalla seguente tabella:

<b>Tab. 2 - Costi diretti del servizio di gestione integrata servizi ausiliari al traffico e mobilità</b>			
<b>COSTI DIRETTI</b>	<b>consuntivo 2013</b>	<b>previsione 2015</b>	<b>DELTA</b>
<b>MATERIALE DI CONSUMO</b>	- 255.637	- 285.571	- 29.934
<b>SERVIZI</b>	- 2.515.597	- 2.626.357	- 110.760
<b>GODIMENTO BENI DI TERZI</b>	- 450.084	- 499.501	- 49.417
<b>PERSONALE</b>	- 6.141.684	- 6.370.246	- 228.562
<b>AMMORTAMENTI</b>	- 2.197.744	- 2.394.175	- 196.431
<b>VARIAZ.RIMANENZE MATERIALE DI CONSUMO</b>	- 11.084	-	11.084
<b>ACCANTONAMENTI</b>	-	-	-
<b>ONERI DIVERSI DI GESTIONE</b>	- 455.352	- 713.050	- 257.698
<b>TOTALE COSTI DIRETTI</b>	<b>- 12.027.182</b>	<b>- 12.888.900</b>	<b>- 861.718</b>

Considerando anche i costi indiretti (ribaltamento delle spese generali nella misura del 12,5% dei costi diretti, oneri finanziari e IRAP) il totale dei costi previsti per il 2015 per la gestione dei vari servizi oggetto del presente affidamento ammonta a € 16,2 milioni.

I proventi da terzi sono attesi complessivamente in € 12,3 mln, in linea con il 2013 salvo il venir meno dei proventi del servizio da sosta che a partire dal 1.1.2015 vengono accreditati al Comune.

Il fabbisogno netto da coprire con la compensazione risulta pertanto pari a € 3.865.000.

Per mantenere l'utile ante IRES atteso nel 2015 su livelli simili (circa 50 mila euro) del consuntivo 2013, il corrispettivo a compensazione a carico del Comune deve pertanto attestarsi a € 3.915.000.

<b>Tab. 3 Compensazione economica servizio gestione integrata servizi ausiliari al traffico e mobilità urbana</b>			
	<b>consuntivo 2013</b>	<b>previsione 2015</b>	<b>delta</b>
<b>DIRETTI</b>	- 12.027.182	- 12.888.900	- 861.718
<b>GENERALI 12,5% (1)</b>	- 1.853.398	- 1.611.113	242.285
<b>ONERI FINANZIARI</b>	- 1.455.364	- 1.414.869	40.495
<b>IRAP</b>	- 381.420	- 241.082	140.338
<b>SPESE CICLABILITA' / MOBILITA' FINANZIATE DA PROVENTI AREE SOSTA</b>	- 214.105	-	214.105
<b>TOTALE COSTI DIRETTI E INDIRETTI</b>	<b>- 15.931.469</b>	<b>- 16.155.963</b>	<b>- 224.494</b>
<b>RICAVI DA TERZI (2)</b>	14.020.291	12.290.646	- 1.729.645
<b>FABBISOGNO NETTO DA COPRIRE</b>	- 1.911.178	- 3.865.317	- 1.954.139
<b>CORRISPETTIVO A COMPENSAZIONE CONTRATTO DI SERVIZIO</b>	1.969.980	3.915.000	1.945.020
<b>UTILE ANTE IRES</b>	58.802	49.683	- 9.119

(1) Nel 2013 i costi generali comprendono anche il canone generale di 350 mila euro pagato da AVM al Comune, che cesserà nel 2015

(2) I ricavi da terzi 2015 risentono della riduzione dei proventi da servizi da sosta che da 1.1.2015 sono percepiti dal Comune. Per AVM tali ricavi nel 2013 sono ammontati a 1.729.643, quale sbilancio tra proventi lordi per 2.729.643 e 1.000.000 di canone al Comune.

Il corrispettivo complessivo di 3.915.000 euro applicato da 1.1.2015 verrà formato da due componenti:

- una componente specificatamente destinata al servizio di gestione delle aree di sosta su strada a pagamento, rientrante nella gestione commerciale del Comune a fini IVA, per la quale è definito un compenso variabile per AVM pari al 65% dei proventi riscossi (sulla base dei proventi da soste del consuntivo 2013 tale componente vale in valore assoluto 1.775 mila euro)
- una componente fissa, pari a 2.140.000 euro, destinata alla compensazione in monte di tutti gli altri servizi, non rientranti nella gestione commerciale del Comune a fini IVA

Resta comunque inteso che il livello modesto di utile assicurato dal suddetto consuntivo non è adeguato a sostenere l'autofinanziamento degli investimenti necessari per garantire continuità al servizio e miglioramento della sua qualità.

Tale autofinanziamento dovrà pertanto derivare da manovre tariffarie, da concordare con l'Amministrazione comunale, atte ad incrementare i proventi da terzi per almeno il 3% del loro ammontare, oltre che da misure organizzative atte a ridurre nel tempo i costi di prestazione del servizio.

### 7.3 Durata dell'affidamento in house

Considerato che , a decorrere dal 1° gennaio 2015, AVM S.p.A. sarà affidataria in house dei servizi di trasporto pubblico locale di competenza del Comune di Venezia fino al 31/12/2019, nei termini e con le modalità stabiliti dalla relazione ex art 34, comma 20 del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, approvata dall'Assemblea dell'Ente di Governo del TPL per il Bacino provinciale di Venezia, si ritiene che possa essere stabilita la medesima scadenza anche per il servizio pubblico locale di gestione integrata dei servizi ausiliari al traffico e alla mobilità del Comune di Venezia, quindi per un periodo di 5 (cinque) anni a decorrere dal 1/1/2015.