



RELAZIONE PER L’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI PROMOZIONE TURISTICA E CULTURALE DELLA CITTÀ DI VENEZIA AI SENSI DELL'ART. 34 C. 20 DEL DL 179/2012

I. Breve richiamo della normativa applicabile

Per le motivazioni più oltre illustrate, il servizio di promozione turistico-culturale della Città di Venezia è qualificabile come:

- servizio di interesse generale, secondo la definizione comunitaria che trova corrispondenza nell’ordinamento italiano nella qualificazione di servizio pubblico locale
- servizio a rilevanza economica,

Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, la recente normativa introdotta con l’art. 34 comma 20 del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, dispone 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.”

Per l’affidamento del servizio di promozione turistico-culturale della Città di Venezia è pertanto necessario predisporre la Relazione richiesta ex art. 34 comma 20 del DL 179/2012, che deve quindi:

1. illustrare i contenuti del servizio affidato e qualificarne la natura;
2. motivare le ragioni sottostanti l’affidamento;
3. dar conto della sussistenza dei requisiti dell’affidatario previsti dall’ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;
4. definire i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e di servizio universale;
5. indicare le compensazioni economiche ove previste.

1. Contenuti e natura del servizio oggetto dell'affidamento

Il servizio oggetto di affidamento mira alla riqualificazione globale dell'offerta turistica e valorizzazione culturale della Città Venezia, attraverso la promozione e la gestione delle sue manifestazioni tradizionali e di altri eventi di rilevanza artistica e culturale, a beneficio sia della comunità locale che dei visitatori nazionali ed esteri.

Il servizio affidato costituisce altresì un contributo alla rivitalizzazione del tessuto socio-economico della Città, con l'obiettivo di potenziare le attività economiche e favorire conseguentemente la crescita economica e sociale cittadina.

In particolare, sono riconducibili al servizio oggetto di affidamento le seguenti attività:

- promozione e organizzazione delle seguenti manifestazioni tradizionali cittadine: Inverno Veneziano/Capodanno, Carnevale di Venezia, Festa della Sensa, Festa del Redentor, Regata Storica e Festeggiamenti Autunnali a Mestre;
- promozione e organizzazione di manifestazioni anche non tradizionali nel territorio dell'intero Comune, comunque di interesse pubblico;
- sviluppo di eventi e congressi attraverso la valorizzazione delle locations cittadine;
- promozione e organizzazione di concerti, spettacoli ed eventi da effettuarsi nel territorio del Comune di Venezia.

Il servizio affidato si configura come servizio di interesse generale, secondo la definizione comunitaria, in quanto per le sue caratteristiche oggettive riguarda un interesse diffuso nella collettività a beneficiare delle attività sopra indicate, sia per la possibilità di esserne diretti fruitori, sia per i vantaggi economico-sociali indotti per il territorio grazie al cospicuo flusso turistico che ne viene alimentato.

Il servizio riveste infine rilevanza economica in quanto è reso mediante un'attività economica, ancorchè in forma di impresa pubblica, intesa in senso ampio come "qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato", come espresso dalla costante giurisprudenza nazionale e comunitaria, nonchè dal Libro Verde della Commissione Europea sui servizi di interesse generale del 21.5.2003

2. Ragioni sottostanti l'affidamento

Occorre anzitutto precisare, con riferimento al servizio oggetto di affidamento, che si tratta di una serie di attività fortemente territorializzate, in quanto volte alla promozione culturale e turistica della Città di Venezia.

Vanno altresì segnalate le caratteristiche particolari del contesto di riferimento, in quanto la Città di Venezia rappresenta una realtà ricca di peculiarità e caratterizzata da una vocazione prevalentemente turistica, con evidente primaria importanza delle attività che supportino la valorizzazione di tale aspetto.

In tale contesto deve essere inquadrato l'interesse primario dell'Amministrazione Comunale a sviluppare tutte quelle forme di eventi e feste che richiamino e facciano rivivere la storia della Città, dando in questo modo impulso alla rivitalizzazione socio-economica, primario interesse.

Inoltre, al fine di garantire un'adeguata tutela al fragile tessuto geomorfologico della Città, è necessario che gli eventi di rilevanza pubblica sopra indicati si inquadrino in una capacità programmatica ed organizzativa atta a coordinare e gestire al meglio l'impatto del turismo nel contesto territoriale cittadino. Solo l'Ente pubblico, pertanto, può procedere con il necessario coordinamento di tutti i servizi pubblici nella Città connessi allo svolgimento di rilevanti manifestazioni turistico-culturali.

In questo contesto l'Amministrazione comunale ha approvato con delibera n. 68/2012 un progetto di concentrazione in un unico soggetto societario (VE.LA. S.p.A.) delle altre società che gestivano i servizi afferenti il turismo, tra cui in particolare Venezia Marketing & Eventi S.p.A. e Lido di Venezia Eventi & Congressi S.p.A., attribuendo a Vela spa il ruolo di gestione operativa delle varie attività necessarie e utili allo sviluppo ordinato del settore del turismo e del marketing territoriale, assumendo il ruolo di interfaccia esclusivo nell'attività di comunicazione e promozione della Città di Venezia.

La predetta delibera ha pertanto affidato a Vela il servizio di promozione turistico-culturale della Città di Venezia, demandando alla Giunta comunale l'approvazione dei disciplinari tecnici e della relativa durata.

La concreta attuazione dell'affidamento ha richiesto il perfezionamento del processo di riorganizzazione societaria, nonché il completamento dell'acquisizione da parte di Vela Spa di tutti i requisiti richiesti dalla normativa comunitaria e nazionale per gli affidamenti diretti secondo il modello *in house*.

3. Sussistenza dei requisiti per il modello gestionale di affidamento prescelto

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

- 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;
- affidamento a società a capitale misto pubblico e privato con 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);
- procedura *in house*, in affidamento diretto, qualora sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario;
- gestione diretta (in economia);
- azienda speciale (art. 114 d.lgs. n. 267/2000).

Il modello prescelto per l'affidamento nel caso in oggetto è quello dell'affidamento *in house*, ovvero di un affidamento diretto in conformità alle disposizioni del diritto nazionale e comunitario.

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:

- a) totale partecipazione pubblica;

- b) controllo analogo;
- c) attività prevalente.

a) totale partecipazione pubblica;

Il capitale sociale di Vela Spa è interamente posseduto in via diretta ed indiretta dal Comune di Venezia, che ne detiene direttamente una quota del 10%, mentre la partecipazione di maggioranza del 90% è detenuta per il tramite di AVM Spa, a sua volta controllata interamente dal Comune di Venezia.

L'art. 5 dello Statuto prevede espressamente che la Società è a capitale intermante pubblico, incredibile a privati e detenuto in misura totalitaria da Enti Locali e da società interamente partecipate da Enti Locali.

b) controllo analogo;

Per effetto di specifiche disposizioni statutarie, nonché dei meccanismi organizzativo-gestionali attivati, si può affermare che il Comune di Venezia può esercitare su Vela Spa "un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi" ¹.

In particolare lo statuto sociale di VELA S.p.A. riporta tutte clausole richieste dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria per rivestire le caratteristiche di un organismo in house, prevedendo in particolare il diritto del socio di incidere in maniera determinante nelle decisioni strategiche della società, attraverso un ampliamento delle competenze dell'organo assembleare su tutti i temi di rilevante impatto gestionale, quali ad esempio l'approvazione de:

- la relazione previsionale e programmatica annuale e pluriennale contenente la definizione di piani finanziari e dei programma di investimento
- gli indirizzi generali concernenti le strategie e le politiche economiche e finanziarie e di sviluppo della società
- locazioni superiori ai 200 mila euro e investimenti superiori ai 500 mila euro
- acquisizione e alienazioni di immobili e partecipazioni
- finanziamenti passivi superiori a 500 mila euro

¹ Infatti, 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".

Inoltre, in adempimento a quanto previsto dal Regolamento sul sistema dei controlli interni approvato con delibera del Consiglio comunale n. 16/2013, è stato attivato un articolato sistema di controllo sulle società partecipate dal Comune di Venezia.

A tale scopo l'Amministrazione comunale definisce preventivamente gli obiettivi gestionali assegnati alle società partecipate e ne verifica il grado di raggiungimento nonché provvede alla creazione e gestione di un sistema informativo finalizzato a:

- a) rilevare la situazione contabile, gestionale, organizzativa delle società partecipate;
- b) verificare il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica imposti alle società partecipate
- c) effettuare il monitoraggio periodico dell'andamento delle società partecipate finalizzato a rilevare il grado di raggiungimento agli obiettivi assegnati e l'analisi delle motivazioni dei relativi gli scostamenti, nonché ad individuare le opportune azioni correttive anche in riferimento ai possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'Ente.

Al fine di garantire al Comune l'esercizio dei poteri di indirizzo e controllo sulle attività amministrative e gestionali delle società controllate al fine di creare la necessaria identificazione tra l'Ente Locale e l'organismo partecipato, al Comune è riconosciuto il diritto di indirizzare le scelte, anche di tipo organizzativo e gestionale, adottate dalle Società e a tal fine concorre alla definizione degli indirizzi strategici e dei relativi obiettivi gestionali, anche mediante il potere di richiedere la convocazione non solo dell'Assemblea ma anche del Consiglio di Amministrazione

E' stato inoltre costituito un comitato di "controllo analogo" interno al Comune di Venezia, composto dal Sindaco, dal Vicesindaco e dal Direttore Generale, oltreché Direttore della Direzione preposta al controllo sulle società partecipate, con i seguenti compiti:

- supervisione sulla programmazione economica-finanziaria delle società partecipate per il relativo coordinamento ed integrazione rispetto alla programmazione finanziaria dell'Ente;
- supervisione sul controllo dei servizi affidati alle società controllate e partecipate;
- supervisione sul monitoraggio sull'adempimento dei contratti di servizi.

c) attività prevalente.

L'attività di Vela Spa è svolta in via ampiamente prevalente a favore del Comune di Venezia, sia per quanto riguarda i servizi ad esso direttamente prestati (ad es. il servizio di promozione turistica), sia per quanto riguarda i servizi accessori al servizio pubblico TPL prestato a favore del gestore ACTV. Dalla seguente tabella si rileva che il 90% dei ricavi deriva dall'attività prevalente a favore del Comune di Venezia.

Ripartizione ricavi attività Vela Spa - da budget 2014

ricavi vendita titoli TPL	10.247.000	
corrispettivi Venice Cards/Rolling Venice	1.055.155	
promozione città	1.625.250	
totale attività a favore Comune Venezia (compreso TPL)	12.927.405	89,86%
congressi	350.000	
ricavi vendita beni	227.000	
altri ricavi	881.947	
totale altri ricavi	1.458.947	10,14%
totale ricavi	14.386.352	

4. Obblighi di servizio pubblico relativi al servizio oggetto dell'affidamento.

L'espressione "obblighi di servizio pubblico" si riferisce a requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico.

Il disciplinare regolante i rapporti tra il Comune di Venezia e la società Ve.La. S.p.a. evidenzia alcuni obblighi di servizio pubblico, intesi come gli obblighi stabiliti dal Comune stesso al fine di garantire la prestazione di servizi di interesse generale che la società, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o non si assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni senza compenso.

Gli obblighi di servizio pubblico connessi con le prestazioni oggetto del servizio di interesse generale affidato derivano dalle esigenze della comunità locale e, trattandosi di prestazioni non remunerabili mediante tariffe, trovano remunerazione da contratti di sponsorizzazione con terzi e mediante compensazioni da parte del Comune di Venezia.

I principali obblighi di servizio pubblico sono di seguito riassunti:

- la promozione dell'organizzazione degli eventi e manifestazioni secondo un programma annuale;

- per ogni evento, VE.LA deve elaborare un prospetto al fine di individuare le autorizzazioni necessarie per il loro corretto svolgimento, nonché le scadenze e gli adempimenti necessari per il loro rilascio, e ciò in relazione alle stime di afflusso di pubblico, ai luoghi di svolgimento, alla loro durata e all'oggetto precipuo, pianificando, se necessario, i servizi integrativi necessari per lo svolgimento;

- VE.LA deve definire gli oneri connessi all'organizzazione e gestione dei suddetti eventi, provvedendo all'acquisizione delle risorse necessarie per la copertura degli stessi, mediante l'utilizzo di risorse proprie, di risorse derivanti da sponsorizzazioni di terzi e di contributi concessi dal Comune;

- VE.LA si assume tutti i compiti relativi alla promozione dell'organizzazione, alla gestione e al finanziamento delle manifestazioni contemplate nel programma, provvedendo anche ad ogni attività prodromica e conseguente che sia inerente allo svolgimento delle medesime;

5. Quadro delle compensazioni economiche relative agli obblighi di servizio pubblico previsti dall'affidamento del servizio pubblico locale.

Secondo la normativa comunitaria, l'imposizione al soggetto gestore del servizio di obblighi di servizio pubblico può determinare l'erogazione, da parte dell'ente affidante, di una compensazione, da intendersi come qualsiasi vantaggio, in particolare di natura finanziaria, erogato direttamente o indirettamente da un'autorità competente per mezzo di fondi pubblici durante il periodo di vigenza di un obbligo di servizio pubblico, ovvero connesso a tale periodo.

Le compensazioni garantiscono al soggetto gestore la possibilità di assolvere agli obblighi di servizio pubblico nella gestione ordinaria, preservando al tempo stesso il proprio equilibrio economico-finanziario, senza che questa situazione lo porti ad assumere sul mercato di riferimento una posizione di vantaggio competitivo rispetto ad altre imprese concorrenti, che svolgono servizi analoghi.

Pertanto, affinché taluni servizi di interesse economico generale funzionino in base a principi e condizioni che consentano loro di assolvere i loro compiti, può rendersi necessario un sostegno finanziario da parte dell'autorità pubblica affidante, destinato a coprire interamente o in parte i costi specifici relativi agli obblighi di servizio pubblico.

Anche in base a quanto affermato dalla giurisprudenza comunitaria, le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non devono eccedere quanto necessario per coprire integralmente o parzialmente i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti e di un ragionevole margine di profitto.

Ciò premesso sotto un profilo regolamentare, il disciplinare di affidamento a Vela prevede che, a titolo di compensazione economica per il servizio di interesse generale affidato, le sia riconosciuto un corrispettivo annuale determinato nell'importo di euro 270.000 oltre IVA, per l'anno 2014, con facoltà di revisione annuale in base agli stanziamenti di bilancio per le annualità successive (fino al 2021), nonché ad esito di una verifica dei costi della struttura aziendale dedicata all'attività, indicati nel budget annuale approvato dai soci.

Il compenso è stato determinato sulla base di una puntuale verifica dei costi diretti ed indiretti della struttura di Vela dedicata alle attività oggetto dell'affidamento, così quantificata anche con l'applicazione di un ragionevole margine di profitto (pari al 5%):

Personale impiegato nella programmazione degli Eventi Tradizionali della Città di Venezia	200.000,00
Costi di struttura (ca 15%)	30.000,00
Quota parte coordinamento e logistica (ca.15%)	30.000,00
Mark Up (ca. 5 %)	10.000,00
Totale costo Eventi	270.000,00
Iva 22%	59.400,00
Totale compenso compreso Iva	329.400,00

Pertanto si può affermare che il compenso a Ve.la. per svolgere le attività affidate non si traduce quindi in una distorsione di concorrenza, poiché il corrispettivo ottenuto è rapportato ai costi sostenuti dalla società, maggiorati da un ragionevole margine di profitto

6. Obblighi di pubblicazione

Anche nel rispetto di quanto previsto dall'art. 34, comma 20, del DL 179/2012, la presente relazione, una volta approvata dall'organo esecutivo del Comune di Venezia, verrà pubblicata per la durata di 60 giorni all'albo pretorio informatico del Comune di Venezia, al fine di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento.