



CITTÀ DI TERAMO

SETTORE IV
AVVOCATURA



CITTA' DI TERAMO

Anno 2017	Titolo V	Classe 03	INTERNO
Prot.n. 37750		Del 08/06/2017	



Signor Sindaco
dott. Maurizio Brucchi

e p.c. Segretario Generale
dott.ssa Patrizia Scaramazza
SEDE

Oggetto: relazione sullo studio di fattibilità della proposta di gestione parcheggi ed erogazione di altri servizi pubblici al Comune di Teramo, redatto dalla Tercoop coop. sociale a r.l. ultimata il 14/05/2015

Descrizione della proposta

La proposta in oggetto presentata dalla Tercoop coop. sociale a r.l. (in prosieguo "Tercoop"), è relativa alla gestione di tutti i parcheggi su area pubblica, previsti con la modalità di utilizzo "a pagamento" nell'aggiornamento del PUT adottato con deliberazione di Giunta Comunale n. 369 dell'11 settembre 2015, per un numero di stalli complessivamente pari a 912, ossia circa il doppio di quelli attualmente esistenti pari a n. 483 (rif. D.D. n. 752 del 27 aprile 2012).

La riscossione della tariffa è prevista a mezzo parcometri e non più con pagamento diretto ad operatori del soggetto gestore; nella proposta, infatti, per il servizio relativo ai parcheggi è previsto l'impiego di n. 10 lavoratori (vedi pag. 25) con compiti di informazione e supporto dell'utenza nell'utilizzo dei parcometri.

Il servizio dei parcheggi a pagamento è attivo nei soli giorni feriali, con orario 8,00 – 14,00 e 15,00 – 20,00 e non risulta inclusa nella modalità di gestione, la custodia dei veicoli parcheggiati.

In base alle tariffe previste dal PUT e ipotizzando le percentuali di riempimento indicate nella proposta (diverse da quelle indicate nel PUT), la Tercoop prevede un fatturato annuo di oltre € 900.000,00, ed un rapporto ricavi/costi di poco superiore ad 1, includendo però tra i costi anche quello relativo all'impiego di n. 28 lavoratori (ossia quelli attualmente impiegati), la cui incidenza annua è pari ad oltre il 50% del totale; la proposta prevede che il personale in esubero rispetto a quello necessario per l'espletamento del servizio parcheggi, debba essere impiegato per la prestazione di altri servizi in favore del Comune, che, in sostanza, risulterebbero retribuiti, con una buona parte del ricavato della gestione parcheggi.

La Tercoop ipotizza, quali servizi "aggiuntivi", la gestione del verde sul lungofiume Vezzola o di altre aree verdi, oppure il supporto alla Polizia Municipale nell'attività di vigilanza del territorio, o, ancora, l'apertura, chiusura, pulizia, custodia e manutenzione di locali comunali, rendendosi disponibile, comunque, ad espletarne anche altri d'interesse dell'Ente.

Il rapporto contrattuale è previsto per la durata di sette anni, al fine del conseguimento dell'equilibrio economico – finanziario, senza alcun esborso finanziario a carico del Comune e con l'onere a carico del concessionario, di pagamento del canone per l'occupazione delle aree pubbliche e della tassa per il servizio rifiuti.

Osservazioni sulla proposta

Delineati, in sintesi, i contenuti della proposta, occorre in primo luogo evidenziare che la stessa non è configurabile come "contratto di partenariato pubblico privato", nell'accezione attualmente vigente, risultante dall'art. 3, comma 1 lett. eee), D.lgs. 50/2016 (in prosieguo indicato anche come "codice") secondo cui si tratta di un contratto "... a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore ...".

Nella proposta in argomento difetta la realizzazione dell'opera, definita dallo stesso articolo del codice, lett. pp) come "... il risultato di un insieme di lavori, che di per sé espliciti una funzione economica o tecnica. Le opere comprendono sia quelle che sono il risultato di un insieme di lavori edilizi o di genio civile, sia quelle di difesa e di presidio ambientale, di presidio agronomico e forestale, paesaggistica e di ingegneria naturalistica ...".

Consequenziale all'assenza di un'opera pubblica è la mancanza di operazioni qualificabili come investimenti o comunque di entità tali da giustificare la durata settennale del rapporto con il loro ammortamento per un eguale periodo.

La proposta può, invece, essere ricondotta alla concessione di servizi, o meglio al contratto misto, poiché la "conversione" di buona parte dei ricavi in una sorta di corrispettivo per prestazioni rese all'Ente e quindi sostanzialmente in appalto, allontana il delineato rapporto contrattuale dallo schema tipico della concessione di servizi, così come definita dal menzionato art. 3 del codice, comma 1, lett. vv), generando una serie di problematiche attinenti non solo alla individuazione del regime giuridico applicabile alla modalità di scelta del contraente e ai requisiti di qualificazione da richiedere ai concorrenti, come rilevabile dall'esame degli artt. 28 e 169 del codice, nonché alla stessa disciplina del complesso rapporto, ma pure in ordine alla ragionevolezza della scelta di unificare in un solo rapporto contrattuale una pluralità di prestazioni diverse, da effettuate in favore di soggetti destinatari diversi (i fruitori degli stalli da una parte e il Comune di Teramo dall'altra).

Non può sottacersi che la scelta di un siffatto contratto misto dovrebbe essere adeguatamente motivata in termini di ragionevolezza e coerenza con i principi di economicità, efficacia ed efficienza che devono governare l'azione amministrativa, oltre che, trattandosi di affidamento di un contratto, con i principi generali nella specifica materia (trasparenza, imparzialità, tutela della concorrenza).

L'onere motivazionale non può certo essere assolto dalle necessità e finalità espresse ed illustrate dalla Tercoop, relative al ripiano delle perdite eventualmente avute negli ultimi anni dall'esercizio della sua attività svolta, evidentemente, soltanto presso questo Comune, e neppure con la necessità di consentire la conservazione del rapporto di lavoro per i n. 28 lavoratori, poiché è evidente che trattasi di interessi specifici del proponente, quando invece l'Ente è tenuto a soddisfare interessi generali, oltre a quelli dei soggetti destinatari della prestazione dei servizi oggetto di contratto, .

La stessa Tercoop afferma la doverosità di rispettare le procedure di evidenza pubblica per la scelta del contraente, e quindi i principi della vigente legislazione da cui traggono origine, per cui mentre è escluso l'affidamento diretto, le condizioni di gara dovrebbero sicuramente prescindere dalla sua particolare situazione, proprio per il rispetto dei quei principi

La Tercoop, come già evidenziato, non sviluppa lo studio di fattibilità con riguardo al servizio o servizi da rendere al Comune, il cui finanziamento/retribuzione dovrebbe avvenire con i ricavi della gestione dei parcheggi, per cui la proposta risulta di fatto manchevole di una parte essenziale per poterne valutare la correttezza e sostenibilità giuridica – dipendente quest'ultima, anche dall'adempimento motivazionale al quale si è fatto innanzi cenno - e pure per apprezzarne la convenienza economico-finanziaria anche rispetto al regime attuale dei servizi.

La pervenuta proposta non costituisce, pertanto, alcun modello tipico legale di avvio di procedimento di iniziativa privata finalizzato alla conclusione di un contratto, ma può essere considerata come un'ipotesi di modalità di gestione del servizio dei parcheggi a pagamento, liberamente esposta dalla Tercoop, nella qualità di operatore economico del settore, che l'Amministrazione ha facoltà, ossia è libero di prendere in considerazione per una sua incisiva rielaborazione ad opera del suo apparato burocratico, previa adozione di pregiudiziali atti dell'organo d'indirizzo politico - amministrativo sulle seguenti questioni:

- approvazione del PUT comportante l'ampliamento del numero degli stalli di sosta a pagamento e quindi esecuzione delle opere viarie cui lo stesso Piano subordina la loro attivazione;

- scelta della modalità di gestione dei parcheggi, e quindi a titolo esemplificativo:

1) a mezzo parcometri o a mezzo operatori, oppure parte in un modo e parte nell'altro;

2) gestione diretta, in economia, con noleggio di parcometri da parte dello stesso Ente oppure in concessione a terzi;

3) affiancamento di ulteriori servizi da affidare allo stesso concessionario, in aggiunta a quello relativo ai parcheggi, avendo cura di individuarli tra quelli ad esso complementari o in qualche modo connessi, oppure affidamento del solo servizio parcheggi a pagamento a mezzo parcometri, con la previsione di uno specifico canone di concessione del servizio, in aggiunta al pagamento del canone di occupazione di suolo pubblico e tassa sui rifiuti.

Criticità attuali del servizio e prospettive a breve termine

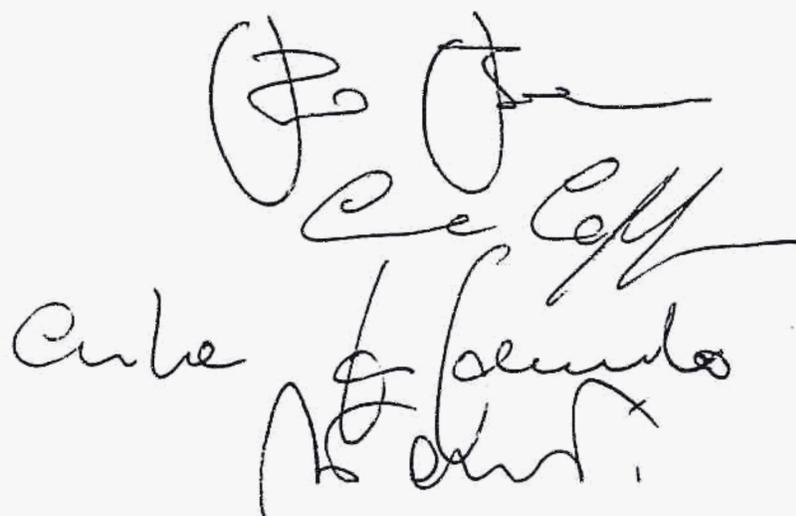
Si ritiene necessario far presente che, in ogni caso, l'attuale regime di proroga dell'affidamento alla Tercoop del servizio di gestione dei parcheggi, non è più giuridicamente sostenibile poiché protrattosi per circa un quinquennio, per cui, tranne che non si voglia eliminare il pagamento per la sosta negli stalli, urge procedere ad indire la gara per l'affidamento di un nuovo contratto di gestione.

Al riguardo si fa presente che, qualora allo stato non dovessero sussistere le condizioni per la completa attuazione del PUT che, come già accennato, richiede anche significative spese d'investimento per la realizzazione di opere viarie, è possibile predisporre un progetto di rivisitazione qualitativa dell'attuale sistema della sosta "a pagamento" da porre a base della procedura aperta per la concessione del servizio insieme al capitolato prestazionale, eventualmente ridisegnando gli stalli a pagamento in modo da evitarne la frammentazione, e quindi accorpendoli il più possibile, continuando a individuare le aree attualmente concesse, prevedendo ancora che il servizio venga svolto con il pagamento della tariffa a mano di operatori e, quindi, senza il posizionamento di alcun parcometro ed assicurando il servizio di custodia degli autoveicoli.

In tal modo la gara potrebbe essere indetta ed esperita anche per un solo biennio, senza condizionare le scelte dell'Amministrazione a medio – lungo termine.

Si evidenzia da ultimo che la nuova disciplina dei contratti pubblici, di cui al D.lgs. 50/2016 ha confermato (art. 112) la vigenza delle disposizioni contenute nella l. 381/1991, in materia di cooperative sociali e di promozione dell'utilizzo nell'esecuzione di appalti e concessioni di persone svantaggiate, qualificate tali ai sensi della stessa legge, di cui questo Ente si è già avvalso in passato proprio per l'affidamento della gestione del servizio di parcheggio a pagamento, con custodia.

Nel trasmetterle la presente relazione al fine della completa conoscenza da parte sua della problematica, si tiene comunque a far presente l'urgenza di definire l'indirizzo politico amministrativo in ordine al futuro del servizio, che peraltro si attendeva già a seguito della delibera di Giunta n. 186/2012, a sua volta però parzialmente modificata dalla menzionata deliberazione di adozione del PUT, poiché in difetto il Dirigente responsabile del servizio, dovrà necessariamente disporre la cessazione del servizio attualmente espletato dalla Tercoop, con l'automatica conseguenza che gli stalli torneranno disponibili alla sosta libera, ed il venir meno dell'entrata a titolo di cosap.



I DIRIGENTE

Remo Bernardi

Cosima Cafforio

Cristina Di Gesualdo

Adele Ferretti