



Venezia, 07-03-2013

nr. ordine 1709
Prot. nr. 34

All'Assessore Ugo Bergamo

e per conoscenza

Al Presidente del Consiglio comunale
Al Sindaco
Al Capo di Gabinetto del Sindaco
Ai Capigruppo Consiliari
Al Vicesegretario Vicario

INTERROGAZIONE

Oggetto: affidamento emergenziale ad Alilaguna S.p.A. dei servizi aggiuntivi programmati per il collegamento lagunare di Venezia con l'Aeroporto Marco Polo – necessità di verifica delle modalità di calcolo delle compensazioni economiche

Tipo di risposta richiesto: scritta

Premesso che

Con deliberazione di Giunta Comunale n. 512 del 2/11/2011 è stato prorogato sino al 31/12/2013 l'affidamento ad Alilaguna S.p.A. del servizio di trasporto pubblico locale per il collegamento lagunare di Venezia con l'Aeroporto Marco Polo ad Alilaguna S.p.A.;

Il servizio citato, qualificato come servizio aggiuntivo di trasporto pubblico locale, è stato affidato ad Alilaguna S.p.A. sulla base dell'art. 5 paragrafo 5 del Regolamento CE n. 1370/2007, che recita "L'autorità competente può prendere provvedimenti di emergenza in caso di interruzione del servizio o di pericolo imminente di interruzione. I provvedimenti di emergenza assumono la forma di un'aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico o di una proroga consensuale di un contratto di servizio pubblico oppure di un'imposizione dell'obbligo di fornire determinati servizi pubblici. L'operatore di servizio pubblico ha il diritto di impugnare la decisione che impone la fornitura di determinati servizi pubblici. I contratti di servizio pubblico aggiudicati o prorogati con provvedimento di emergenza o le misure che impongono di stipulare un contratto di questo tipo hanno una durata non superiore a due anni";

Alilaguna S.p.A. è controllata dalla società privata Società Investimenti Turistici Venezia S.p.A., che ne detiene il 70% delle azioni; il residuo 30% delle azioni Alilaguna è di proprietà di Actv S.p.A.;

Considerato che

L'art. 4 del citato regolamento comunitario 1370 del 2007 dispone che:

1. I contratti di servizio pubblico e le norme generali:

a) definiscono con chiarezza gli obblighi di servizio pubblico che l'operatore del servizio pubblico deve assolvere e le zone geografiche interessate;

b) stabiliscono in anticipo, in modo obiettivo e trasparente:

i) i parametri in base ai quali deve essere calcolata l'eventuale compensazione; e

ii) la natura e la portata degli eventuali diritti di esclusiva concessi;

in modo da impedire una compensazione eccessiva. Nel caso di contratti di servizio pubblico aggiudicati a norma dell'articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 e 6, [ovvero quelli non aggiudicati con gara] tali parametri sono determinati in modo tale che la compensazione corrisposta non possa superare l'importo necessario per coprire l'effetto finanziario netto sui costi sostenuti e sui ricavi originati dall'assolvimento dell'obbligo di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi ricavi trattenuti dall'operatore del servizio pubblico, nonché di un profitto ragionevole;

Se non paiono chiari gli obblighi di servizio imposti ad Alilaguna, né i costi sostenuti in relazione ad essi, è evidente la presenza di compensazioni da parte dell'autorità affidante (il Comune di Venezia);

Tali compensazioni consistono nell'attribuzione dei diritti per la gestione in esclusiva di una tratta potenzialmente molto redditizia come il collegamento lagunare tra l'aeroporto Marco Polo e Venezia;

Il valore dei "diritti esclusivi", ovvero i diritti riconosciuti ad un'impresa mediante qualsiasi disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa che riservi alla stessa la facoltà di prestare un servizio o esercitare un'attività

costituiscono compensazioni economiche, come chiarito dal Dipartimento Politiche Europee della presidenza del Consiglio dei Ministri nel documento "I servizi di interesse economico generale" ;

Il valore dei diritti esclusivi riconosciuti ad Alilaguna è notevole:

- L'aeroporto Marco Polo di Venezia è tra i primi scali d'Italia per numero di passeggeri trasportati: nel 2011 (fonte Enac - report "Dati traffico 2011") l'aeroporto Marco Polo di Venezia è stato il quarto scalo italiano con 8.507.691 passeggeri trasportati ;
- Venezia è una delle prime destinazioni turistiche mondiali: secondo i dati pubblicati dalla Regione del Veneto il Comune di Venezia nell'anno solare 2012 ha fatto registrare 4.106.161 arrivi (1) e 9.310.132 presenze(2) ;

Considerato inoltre che

l'allegato 1 del citato regolamento 1370, il cui contenuto è vincolante per gli affidamenti ai sensi dell'art. 5 paragrafo 5 (come quello in oggetto), dispone che la "compensazione non può eccedere l'importo corrispondente all'effetto finanziario netto equivalente alla somma delle incidenze, positive o negative, dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico sulle spese e sulle entrate dell'operatore di servizio pubblico. Tali incidenze sono calcolate mettendo a confronto la situazione in cui l'obbligo del servizio pubblico è assolto con la situazione che sarebbe esistita qualora l'obbligo non fosse stato assolto. Per calcolare l'effetto finanziario netto, l'autorità competente segue il seguente schema:

- costi sostenuti in relazione a un obbligo di servizio pubblico o a un insieme di obblighi di servizio pubblico imposti dall'autorità o dalle autorità competenti e contenuti in un contratto di servizio pubblico e/o in una norma generale,
- meno gli eventuali effetti finanziari positivi generati all'interno della rete gestita in base all'obbligo o agli obblighi di servizio pubblico in questione,
- meno i ricavi delle tariffe o qualsiasi altro ricavo generato nell'assolvimento dell'obbligo o degli obblighi di servizio pubblico in questione,
- più un ragionevole utile
- Uguale effetto finanziario netto

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, con la recentissima pronuncia AS 1017 – Roma Capitale - affidamento ad Atac S.p.A. del servizio di trasporto pubblico di superficie e su metropolitana 2013-2019, ha ribadito che le amministrazioni debbano, in applicazione dell'art. 6 e dell'allegato 1 del Regolamento n. 1370/07, nonché dei principi giurisprudenziali elaborati dalla Corte di Giustizia Europea nel caso Altmark2, determinare le compensazioni in maniera tale da non superare l'importo corrispondente all'effetto finanziario netto equivalente alla somma delle incidenze, positive o negative, dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico sulle spese o sulle entrate dell'operatore;

nel caso in oggetto, in considerazione della redditività della linea affidata, pare ragionevole ipotizzare un effetto finanziario netto negativo, e che dovrebbe pertanto essere compensato dal versamento al Comune da parte della Società di un congruo canone;

Visto che:

Di seguito si presentano i principali dati di bilancio 2011 di Alilaguna

Dati dal bilancio 2011 di Alilaguna S.p.A.

Ricavi delle vendite 16.909.909

Ristorno al comune (3) -680.535

Altri ricavi e proventi 336.567

Valore della produzione 16.565.941

Costi della produzione 13.989.006

Differenza tra valore e costi della produzione 2.576.935

Differenza proventi e oneri finanziari -56.918

Partite straordinarie -52.874

Risultato ante imposte 2.467.143

Utile 1.501.914

Patrimonio netto contabile 5.069.843

Totale attivo 11.615.774

ROE (Utile / Patrimonio netto) 29,62%

Tali dati evidenziano un ROE (indice di redditività del capitale proprio = Risultato di esercizio/Patrimonio netto /) pari al 29%;

L'allegato 1 del citato regolamento 1370 prevede che si debba intendere per «ragionevole utile» un tasso di remunerazione del capitale abituale per il settore, in un determinato Stato membro, che tiene conto dell'esistenza o della

manca di rischio assunto dall'operatore di servizio pubblico a seguito dell'intervento dell'autorità pubblica;

Considerato che

Nel caso in esame non sembra che l'operatore si assuma particolari rischi: a dimostrazione di tale fatto si riassumono di seguito alcuni passaggi della Deliberazione di Giunta Comunale n. 166/2012, che testimoniano di come il Comune approvi aumenti tariffari in caso di aumento dei costi della società in modo riequilibrarne il bilancio:

- Vista la nota Alilaguna con la quale viene richiesto un adeguamento tariffario per maggiori costi da Iva indetraibile;
- Valutato pertanto necessario per riequilibrare almeno in parte il bilancio della Società e contenere l'aumento dei costi proporre un aumento delle tariffe (...);

Il ragionevole utile dovrebbe quindi essere pari al rendimento di un investimento privo di rischio (ad esempio titoli di stato);

Il rendimento medio dei titoli di Stato Italiani 2011 calcolato dalla Banca d'Italia (Rendistato) è stato del 4,85%, e pertanto il ragionevole utile che Alilaguna avrebbe dovuto conseguire nel 2011 dovrebbe essere stato pari a 245.887 euro;

Il fatto che Alilaguna abbia prodotto nel 2011 un utile pari a 1.501.914 euro, con un sovrapprofito di € 1.256.027 rispetto al "ragionevole utile", dimostra che la società abbia goduto di compensazioni eccessive per il servizio che svolge, che dovrebbe pertanto essere a loro volta compensate dal versamento al Comune da parte della Società di un congruo canone;

Considerato ancora che

L'art. 1 comma 4 del D.L. 1/2012, convertito con modificazioni dalla L. 24 marzo 2012, n. 27, dispone che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni si adeguano ai principi e alle regole di cui ai commi 1, 2 e 3 entro il 31 dicembre 2012;

Tra questi principi spicca (comma 1 lettera b) del citato art. 1 del D.L. 1/2012) l'abrogazione delle "norme che (...) impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori economici ponendo un trattamento differenziato rispetto agli operatori già presenti sul mercato, operanti in contesti e condizioni analoghi, ovvero impediscono, limitano o condizionano l'offerta di prodotti e servizi al consumatore, nel tempo nello spazio o nelle modalità, ovvero alterano le condizioni di piena concorrenza fra gli operatori economici oppure limitano o condizionano le tutele dei consumatori nei loro confronti";

Deve pertanto ritenersi abrogato l'art. 4 bis della Legge regionale 25/1998 - disciplina ed organizzazione del trasporto pubblico locale – che dispone che "L'ambito della laguna di Venezia è escluso dall'applicazione delle norme relative ai servizi autorizzati di cui ai commi 3 e 4, in considerazione delle peculiari caratteristiche locali che richiedono una specifica disciplina dei trasporti nelle vie d'acqua lagunari." in quanto una disposizione generale di questo tipo, non ancorata a un'analisi puntuale che dimostri a livello di singola linea gli eventuali danni dall'ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale, pare evidentemente sproporzionata ed in contrasto con i principi comunitari e nazionali in materia di concorrenza;

Parrebbe quindi possibile qualificare il servizio come servizio autorizzato, disciplinandolo al fine di consentire l'esercizio di tale attività in un regime di impresa in un contesto regolamentato a garanzia della tutela dell'ambiente, del paesaggio, e del patrimonio artistico e culturale della Città e della Laguna di Venezia, prevedendo la corresponsione di un congruo canone al Comune di Venezia da parte delle imprese autorizzate;

Considerato infine che

In data 31/12/2012 è stata emanata la determinazione dirigenziale 2801, con oggetto Accertamento e impegno del contributo regionale a favore di Alilaguna s.p.a. per l'effettuazione dei servizi aggiuntivi di trasporto pubblico locale;

Il già citato allegato 1 del 1370/2007, il cui contenuto è vincolante per gli affidamenti diretti come quello in oggetto, dispone che allo scopo di aumentare la trasparenza e di evitare le sovvenzioni incrociate, quando un operatore di servizio pubblico presta sia servizi compensati soggetti a obblighi di servizio di trasporto pubblico sia altre attività, la contabilità dei suddetti servizi pubblici deve essere tenuta separata;

Ritenuto pertanto che

L'affidamento in esclusiva del servizio nel contesto della proroga emergenziale ai sensi del citato paragrafo 5 dell'art. 5 del regolamento 1370 non sia adeguatamente motivato;

L'amministrazione debba dar conto della scelta fatta di non ricorrere né a un servizio autorizzato né all'affidamento con gara;

Non siano definiti gli obblighi di servizio imposti ad Alilaguna né i costi ad essi connessi;

Sia evidente come l'attribuzione del diritto di esclusiva della gestione del servizio di collegamento lagunare tra l'aeroporto Marco Polo e Venezia comporti un notevole vantaggio economico per il soggetto gestore, e che tale vantaggio economico debba essere compensato da un congruo canone versato al comune di Venezia;

Qualora Alilaguna gestisca servizi diversi dal collegamento lagunare Aeroporto Marco Polo - Venezia sia necessario fornire evidenza separata delle risultanze contabili di detti servizi;

si chiede al Sindaco e all'assessore competente

Quale fosse il pericolo imminente di interruzione della linea di trasporto lagunare di Venezia con l'Aeroporto Marco Polo tale da giustificare l'adozione di un provvedimento di emergenza quale l'affidamento della gestione della linea ai sensi del paragrafo 5 dell'art. 5 del regolamento 1370, chiarendo se a oggi tale pericolo sia ancora concreto e incombente;

in cosa consistano gli obblighi di servizio imposti ad Alilaguna per la gestione del trasporto lagunare Aeroporto Marco Polo - Venezia, e quali siano i costi sostenuti per l'espletamento degli stessi;

di fornire il dato dell'effetto finanziario netto calcolato secondo le indicazioni dell'allegato 1 del Regolamento 1370/2007 relativamente ai servizi affidati ad Alilaguna;

se Alilaguna gestisca altre linee di trasporto pubblico locale, se riceva trasferimenti di denaro pubblico per la gestione di tali linee e in che ammontare, in cosa consistano gli obblighi di servizio imposti ad Alilaguna per la gestione di tali linee e di fornire i dati contabili separati circa i costi sostenuti per l'espletamento degli stessi;

se a giudizio dell'Amministrazione sia legittimo o opportuno procedere ad affidamenti diretti senza gara di servizi pubblici molto redditizi a società private, senza prevedere canoni a favore del Comune;

le ragioni sulla base delle quali non si è ritenuto di procedere ad una regolamentazione dei servizi di trasporto lagunare di Venezia con l'Aeroporto Marco Polo, al fine di consentire l'esercizio di tale attività in un regime di impresa in un contesto regolamentato a garanzia della tutela dell'ambiente, del paesaggio, e del patrimonio artistico e culturale della Città e della Laguna di Venezia, prevedendo la corresponsione di un congruo canone al Comune di Venezia;

le ragioni sulla base delle quali non si è proceduto ad affidare il servizio di trasporto lagunare di Venezia con l'Aeroporto Marco Polo a terzi con procedure ad evidenza pubblica, prevedendo un canone annuo in capo al gestore da versare al Comune di Venezia per il diritto di esercizio in esclusiva del servizio e aggiudicando la gara a chi offrisse il canone più alto;

Di accertare le eventuali responsabilità dei dirigenti comunali in ordine alle vicende qui evidenziate, anche sotto il profilo del riconoscimento o meno della retribuzione di risultato, e di spiegare se tale eventuale accertamento potrà incidere sulla Performance della categoria "Dirigenti".

Note

1) Numero di clienti entrati e registrati in un esercizio ricettivo, alberghiero o extra alberghiero

2) Numero di notti trascorse dai clienti all'interno delle strutture ricettive alberghiere o extra alberghiere

3) Si tratta della quota di competenza del Comune sui biglietti venduti: si tratta di una sorta di costo della concessione, ma viene contabilizzato sottraendolo ai ricavi

Gian Luigi Placella