

**RELAZIONE
EX ART. 34**

ALLEGATO C

servizi alla persona

**Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza
dei requisiti previsti per l'affidamento “*in house*”
del “*Servizio di gestione dei parcheggi a pagamento*”
del Comune di Macerata
(*ex art. 34, commi 20 e 21, Dl. n. 179/12*)**

PREMESSA

La finalità della presente Relazione è quella di assolvere agli obblighi informativi prescritti dall'art. 34, comma 20, del Dl. n. 179/12, con riferimento all'affidamento del *“Servizio di gestione dei parcheggi a pagamento del Comune di Macerata”* alla Società *“in house providing”* denominata *“Apm Spa”*, attuale gestore della quasi totalità degli stalli a pagamento siti nel territorio di competenza del Comune di Macerata.

Oltre alle finalità di legge, il presente elaborato individua i principali obiettivi e le motivazioni dell'affidamento, utili per tracciare un percorso operativo che permetta di indirizzare e di addivenire ad una gestione unitaria del *“Servizio di gestione dei parcheggi a pagamento”*, nell'ambito della gestione della mobilità urbana, come disposto in origine, rispettivamente, dalla Deliberazione di Giunta comunale 25 marzo 1999, n.140 nonché dal Provvedimento del Commissario Straordinario 29 ottobre 1999, n. 140.

L'elaborato ha la finalità di rendere trasparente il processo di affidamento del Servizio in oggetto, ferma restando la discrezionalità amministrativa dell'Ente e la disciplina comunitaria applicabile.

Vengono illustrati i presupposti amministrativi, suddivisi in presupposti gestionali e presupposti economico-finanziari, posti a base della preferenza dell'Ente per la modalità di affidamento prescelta in confronto alle altre possibili, nel rispetto della normativa applicabile e del principio dell'economicità dell'azione amministrativa ai sensi dell'art. 97 della Costituzione.

L'art. 34, comma 20, del Dl. n. 179/12, 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”*.

Nel dettaglio, la presente Relazione individua:

- le ragioni, sia gestionali che economico-finanziarie, sulla base delle quali l'Amministrazione ha optato per l'affidamento *“in house”* rispetto alle altre;
- la sussistenza dei requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la forma di affidamento prescelta;
- la disamina degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale.

SEZIONE 1

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Per quanto riguarda l'ambito oggettivo di applicazione dell'art. 34, commi 20 e 21, del Dl. n. 179/12, occorre innanzitutto chiarire la nozione di "*servizio pubblico locale a rilevanza economica*".

L'art. 112, del Dlgs. n. 267/00 (Tuel), rubricato "*Servizi pubblici locali*", si limita a disporre che i "*servizi pubblici locali*" debbano avere "*per oggetto produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali*".

La giurisprudenza ha affermato che il "*servizio pubblico*" è quello che consente al Comune di realizzare fini sociali e di promuovere lo sviluppo civile della comunità locale ai sensi dell'art. 112, del Tuel, in quanto preordinato a soddisfare i bisogni della cittadinanza indifferenziata.

In merito alla nozione di "*servizio pubblico locale*", la giurisprudenza ha precisato quanto segue:

- nel "*servizio pubblico locale*" sono ricomprese quelle attività destinate a rendere un'utilità immediatamente percepibile ai singoli o all'utenza complessivamente considerata, che ne sopporta i costi direttamente mediante pagamento di apposita tariffa, all'interno di un rapporto trilaterale, con assunzione del rischio di impresa a carico del gestore;
- il "*servizio pubblico locale*" risulta fondato su 2 elementi: 1) la preordinazione dell'attività a soddisfare in modo diretto esigenze proprie di una platea indifferenziata di utenti; 2) la sottoposizione del gestore ad una serie di obblighi, tra i quali quelli di esercizio e tariffari, volti a conformare l'espletamento dell'attività a regole di continuità, regolarità, capacità tecnico- professionale e qualità;
- il "*servizio pubblico locale*", in quanto volto al perseguimento di scopi sociali e di sviluppo della comunità, è finalizzato al soddisfacimento diretto di esigenze collettive della stessa con effetto generalizzato sul suo assetto socio-economico; riguarda di conseguenza un'utenza indifferenziata, anche se sia fruibile individualmente, ed è sottoposto a obblighi di esercizio imposti dall'ente pubblico affinché gli scopi suddetti siano garantiti, inclusa la determinazione del corrispettivo in forma di tariffe (in questo senso, Sentenza Consiglio di Stato, Sezione VI, 22 novembre 2013, n. 5532).

Il Dl. n. 269/03, convertito nella Legge n. 350/03, ha modificato gli artt. 113 e 113-*bis* (di cui è stata dichiarata l'illegittimità incostituzionale con Sentenza Corte Costituzionale n. 272/04) del Tuel, distinguendo fra "*servizi aventi rilevanza economica*" e "*servizi privi di tale rilevanza*".

Non essendovi ora una norma che individui espressamente la nozione precisa delle 2 fattispecie giuridiche, occorre riferirsi alle definizioni che ne hanno dato la dottrina e la giurisprudenza.

In primo luogo, è necessario andare al "*Libro Verde sui servizi di interesse generale*" presentato il 21 maggio 2003 dalla Commissione delle comunità Europee, in cui si afferma che la distinzione tra

attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non sarebbe possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura “*non economica*”. Sia secondo la Corte di Giustizia europea (Sentenza 22 maggio 2003, Causa n. 18/01), sia secondo la Corte Costituzionale (Sentenza n. 272/04), è compito del Legislatore nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto in particolare dell’assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche all’eventuale finanziamento pubblico della stessa.

La differenza fra tipologie di “*servizi pubblici*” attiene all’impatto che l’attività può avere sull’assetto della concorrenza ed ai suoi caratteri di redditività (Sentenza Tar Sardegna 2 agosto 2005, n. 1729).

Dunque, deve ritenersi di rilevanza economica il servizio che si innesta in un settore per il quale esiste, quantomeno in potenza, una redditività e una competizione sul mercato, ciò ancorché siano previste forme di finanziamento pubblico, più o meno ampie, dell’attività in questione.

Il discrimine tra il carattere della rilevanza economica o meno del “*servizio pubblico*” non è dato né dalla natura dell’attività, né dal suo oggetto, ma piuttosto dalla modalità di gestione che ne determina l’indice della sua economicità.

Ai fini della qualificazione di un “*servizio pubblico locale*” sotto il profilo della rilevanza economica, non importa la valutazione fornita dalla P.A., ma occorre verificare in concreto se l’attività da espletare presenti o meno il connotato della redditività, anche solo in via potenziale (Sentenza Consiglio di Stato, Sezione V, 27 agosto 2009, n. 5097).

Secondo la normativa comunitaria, gli Enti Locali possono procedere ad affidare la gestione dei “*servizi pubblici locali*” attraverso:

- 1) **esternalizzazione a terzi** con espletamento di procedure ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi;
- 2) **Società mista**, la cui selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto, in applicazione delle disposizioni inerenti il “*partenariato pubblico-privato*”;
- 3) **gestione cosiddetta “in house”**, purché sussistano i requisiti previsti dall’ordinamento comunitario, e vi sia l’assoggettamento ai vincoli disposti dalle vigenti normative.

Tutta la disciplina dei “*servizi pubblici locali a rilevanza economica*” è stata oggetto negli ultimi anni a numerosi interventi normativi, che ad oggi si sono sostanzialmente stabilizzati con la Sentenza Corte Costituzionale 20 luglio 2012, n. 199, alla quale si è conformata la giurisprudenza successiva, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 4, del Dl. n. 138/11, come convertito con Legge n. 144/11, affermando che i “*servizi pubblici locali di rilevanza economica*” possono essere gestiti indifferentemente mediante il mercato (ossia individuando all’esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario) ovvero attraverso il c.d. “*partenariato pubblico privato*” (ossia per mezzo di una

Società mista e quindi con una “gara a doppio oggetto” per la scelta del socio o poi per la gestione del **servizio**), ovvero attraverso l'affidamento diretto “*in house*”, senza previa gara, ad un soggetto che solo formalmente è diverso dall'ente, ma ne che sostituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo, ricorrendo in capo a quest'ultimo i requisiti della totale partecipazione pubblica, del controllo (sulla Società affidataria) analogo (a quello che l'Ente affidante esercita sui propri servizi) e della realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della sua attività con l'Ente o gli Enti che la controllano.

L'affidamento diretto, “*in house*” - lungi dal configurarsi pertanto come un'ipotesi eccezionale e residuale di gestione dei “*servizi pubblici locali*” - costituisce invece una delle 3 normali forme organizzative delle stesse, con la conseguenza che la decisione di un Ente in ordine alla concreta gestione dei “*servizi pubblici locali*”, ivi compresa quella di avvalersi dell'affidamento diretto “*in house*” (sempre che ne ricorrano tutti i requisiti così come sopra ricordati e delineatisi per effetto della normativa comunitaria e della relativa giurisprudenza), costituisce frutto di una scelta ampiamente discrezionale, che deve essere adeguatamente motivata circa le ragioni di fatto e di convenienza che la giustificano e che, come tale, sfugge al sindacato di legittimità del Giudice amministrativo, salvo che non sia manifestamente inficiata da illogicità, irragionevolezza, irrazionalità ed arbitrarietà ovvero non sia fondata su di un altrettanto macroscopico travisamento dei fatti (in questo senso, tra le tante, Sentenza Consiglio di Stato, Sezione V, 22 gennaio 2015, n. 257; Sentenza Consiglio di Stato, Sezione V, 10 settembre 2014, n. 4599).

La scelta dell'Ente Locale sulle modalità di organizzazione dei “*servizi pubblici locali*” e dei “*servizi strumentali*” ed in particolare l'opzione tra modello “*in house*” e ricorso al mercato deve basarsi sui consueti parametri di esercizio delle scelte discrezionali e, vale a dire:

- valutazione comparativa di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti;
- individuazione del modello più efficiente ed economico;
- adeguata istruttoria e motivazione.

Trattandosi di scelta discrezionale, la stessa è sindacabile se appaia priva di istruttoria e motivazione, viziata da travisamento dei fatti, palesemente illogica o irrazionale (Consiglio di Stato, Sezione VI, Sentenza n. 762/13).

Con la nozione di “*in house providing*” si indica una forma di delegazione interorganica, con cui una persona giuridica di diritto privato o pubblico agisce come un organo dell'Amministrazione comunale (Consiglio di Stato, Sentenza n. 5781/08), in presenza della quale è ammessa la deroga all'applicazione del principio del metodo competitivo per l'affidamento di lavori, forniture, servizi. Le condizioni idonee a determinare la “*delegazione interorganica*” sono:

- a) partecipazione pubblica totalitaria;

b) “controllo analogo”;

c) destinazione prevalente dell'attività a favore dell'Ente affidante (requisiti previsti dall'ordinamento europeo necessari a legittimare gli affidamenti “in house”, riepilogati con Sentenza Corte Costituzionale n. 439/08).

Rispetto a quanto sopra, conseguono i seguenti principi fondamentali:

- “l'affidamento diretto di un ‘servizio pubblico’ è consentito allorché l'Ente pubblico decide 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”;

- in questa prospettiva, “l'espressione ‘in house’ indica una gestione in qualche modo riconducibile allo stesso Ente affidante o alle sue articolazioni; pertanto, si è in presenza di un modello di organizzazione interno, qualificabile in termini di delegazione ‘interorganica’ (ex plurimis, Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, n. 1/2008).

Relativamente al “controllo analogo”, la giurisprudenza oramai consolidata, rifacendosi alle disposizioni europee, ha stabilito gli indici identificativi della sua sussistenza, da utilizzare per verificare, ai fini della legittimità degli affidamenti diretti a Società interamente pubbliche che svolgono la parte prevalente della propria attività nei confronti delle P.A. controllanti (Cfr. Corte europea c. 324/07; Consiglio di Stato, Sezione V – 28 dicembre 2007, n. 6736; Sezione VI–3 aprile 2007, n. 1514; Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria n. 1/08; Corte Costituzionale, Sentenza n. 439/08).

L'indagine deve necessariamente investire le clausole e le prerogative che attribuiscono agli Enti Locali partecipanti effettive possibilità di ingerenza nella sfera decisionale del soggetto affidatario.

In particolare, esse devono tradursi:

- in una penetrante azione propulsiva o propositiva sulle linee strategiche ed operative della Società (con la determinazione degli Ordini del giorno degli Organi sociali, l'indicazione dei Dirigenti da nominare e l'elaborazione di direttive sulla politica aziendale);

- nella previsione, a favore dell'Ente pubblico, di strumenti di controllo più intensi di quelli riconosciuti dal diritto societario alla maggioranza assembleare;

- in incisivi poteri di veto suscettibili di inibire iniziative o decisioni che si pongano in contrasto con i propri interessi;

- nell'esercizio, da parte del Consiglio di amministrazione, di poteri di controllo, indirizzo (a vantaggio di quelli in capo ai soci) e di gestione (sempre più in capo alle strutture interne anche per il crescente carico di regole pubblicistiche che devono essere seguite con particolari competenze) più ridotti di quelli previsti dal Codice civile, in quanto soggetto a direttive vincolanti da parte dell'Amministrazione.

Alla luce di quanto sopra, viene in rilievo che, nell'ambito dei modelli di gestione dei “servizi pubblici locali” e dei “servizi strumentali”, l'istituto dell'affidamento diretto è ammissibile solo nel rispetto

rigoroso di alcune condizioni che sono state individuate, prima dalla giurisprudenza comunitaria ed elaborate poi anche da quella nazionale.

Le Direttive 26 febbraio 2014 nn. 24/2014/UE e 23/2014/UE (rispettivamente “*sugli appalti*” e “*sull’aggiudicazione dei contratti di concessione*”) sono state pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale dell’UE il 28 marzo 2014 e sono entrate in vigore il 17 aprile 2014. Gli Stati membri erano tenuti a recepirle entro il termine del 17 aprile 2016.

Il ns. ordinamento le ha recepite con il nuovo “*Codice degli Appalti*” (Dlgs. n. 50/16), pubblicato in G.U. il 19 aprile 2016 ed in vigore dallo stesso giorno.

Dalla lettura del Paragrafo 1, sia dell’art. 12 della Direttiva “*sugli appalti*”, sia dell’art. 17 della Direttiva “*sull’aggiudicazione dei contratti di concessione*”, si evince che affinché una persona giuridica (di diritto pubblico o di diritto privato) possa ricevere in affidamento diretto - cioè senza gara ad evidenza pubblica - la gestione di un servizio pubblico locale (o anche strumentale) da un’Amministrazione aggiudicatrice, occorre che quest’ultima eserciti sulla prima entità un controllo analogo a quello che svolge sui propri servizi. Inoltre, i compiti affidati senza gara alla persona giuridica devono coprire almeno l’80% delle sue attività. Altra condizione richiesta per evitare l’applicazione delle regole concorrenziali è quella per cui nella persona giuridica affidataria non vi deve essere “... *alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazioni di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un’influenza determinante sulla persona giuridica controllata*”.

La Sezione II del Consiglio di Stato, in sede consultiva, con il Parere n. 00298/2015 emesso il 30 gennaio 2015, era stata dell’avviso che il contenuto dell’art. 12, per come esplicitato, fosse da ritenere di immediata applicazione (“*la Direttiva n. 2014/24 non è stata ancora recepita, essendo ancora in corso il termine relativo per l’incombente, e tuttavia essa appare di carattere sufficientemente dettagliato tale da presentare pochi dubbi per la sua concreta attuazione. Non vi è dubbio quindi che nel caso in esame¹, se non vi è addirittura un’applicazione immediata del tipo ‘self-executing’, non può in ogni caso non tenersi conto di quanto disposto dal legislatore europeo, secondo una dettagliata disciplina in materia, introdotta per la prima volta con diritto scritto e destinata a regolare a brevissimo la concorrenza nei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture nell’UE*”).

In virtù di questo ragionamento, erano circolati alcuni commenti secondo cui forme di partecipazioni di capitali privati nella dotazione patrimoniale della persona giuridica affidataria

¹ Riferito ad un quesito avanzato dal Dipartimento per la Programmazione e la Gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali del Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca, avente ad oggetto la possibilità – ad opera dello stesso Ministero istante – di affidare “*in house*” prestazioni di servizi nel campo dell’informatica al Cineca - Consorzio Interuniversitario (“... *partecipato al 98% da Pubbliche Amministrazioni, e soltanto in minima parte da persone giuridiche private, che oltretutto non hanno certamente potere di veto o di condizionamento alcuno, ma che svolgono a loro volta un pubblico servizio nel Settore dell’istruzione superiore e/ o della ricerca scientifica*”).

diretta, così come previste nelle citate Direttive, sarebbero stati ammessi, ancora prima della scadenza del termine di recepimento delle stesse. Analogamente sarebbero già stati applicabili i riferimenti contenuti nelle ridette Direttive per stabilire quando una persona giuridica controllata svolge la parte più importante delle proprie attività in favore dell'Amministrazione aggiudicatrice.

La tesi della Sezione II del Consiglio di Stato è stata però confutata dalla Sezione VI del medesimo Organo di giustizia amministrativa con la Sentenza n. 02660/2015, secondo la quale va escluso che la Direttiva “*sugli appalti*”, “... nonostante il suo contenuto in alcune parti dettagliato, possa ritenersi “*self-executing*” per la dirimente considerazione che è ancora in corso il termine previsto per la sua attuazione da parte dello Stato” (tali considerazioni appena esposte rilevano ovviamente anche per la Direttiva “*sull’aggiudicazione dei contratti di concessione*”).

Il Collegio della Sezione IV² ha messo in evidenza che la Direttiva, prima che sia spirato il termine per il suo recepimento, come riconosciuto dalla giurisprudenza comunitaria, può avere (in via eccezionale) una forma di rilevanza giuridica; che tuttavia è inferiore rispetto, sia “... al c.d. ‘*effetto diretto*’ (che implica l’immediata applicazione delle direttiva dettagliata ai rapporti c.d. ‘*verticali*’) ...”, sia all’obbligo di interpretazione conforme (che a sua volta ha “*un valore prossimo all’effetto diretto*”). Queste ultime 2 conseguenze giuridiche potranno trovare applicazione solo dopo che il termine di recepimento della Direttiva sarà scaduto.

Orbene, nell’arco temporale in cui la Direttiva deve essere recepita, la citata forma di rilevanza giuridica che la stessa può eccezionalmente assumere si traduce nel dovere:

- per il Legislatore, “... di astenersi dall’adottare ... qualsiasi misura che possa compromettere il conseguimento del risultato prescritto ...” nella Direttiva;
- per il Giudice, “... di astenersi da qualsiasi forma di interpretazione o di applicazione del diritto interno da cui possa derivare, dopo la scadenza del termine di attuazione, la messa in pericolo del risultato voluto dalla direttiva ...” (“*dovere standstill*”).

In pratica, ci si trova di fronte ad un obbligo negativo che si concretizza nel dovere di astensione dall’interpretazione difforme che possa pregiudicare gli obiettivi che la Direttiva si prefigge. Tale obbligo non consente “... una lettura della norma interna additiva ...”.

Indipendentemente dalla disputa sul regime giuridico della Direttiva quando era ancora in corso il termine per il suo recepimento, secondo i Giudici della Sezione VI è rilevante il richiamo alla

² Chiamato in decisione da un appello proposto dal Cineca - Consorzio Interuniversitario (vedi nota precedente) avverso alla Sentenza breve n. 01186/2014 del Tar Calabria, sede di Catanzaro, Sezione Seconda, con la quale i Giudici di prime cure hanno annullato la Delibera del Consiglio di amministrazione dell’Università della Calabria che ha disposto l’affidamento diretto senza gara di determinati servizi informatici al Cineca stesso, sul presupposto che il rapporto con l’affidatario fosse riconducibile all’istituto del cosiddetto “*in house providing*”. I Giudici di ultima istanza, comunque, hanno respinto l’appello proposta dal Cineca, dal momento che nel caso di specie non hanno ravvisato i presupposti del cosiddetto “*in house providing*”, così come definiti dalla giurisprudenza comunitaria.

consolidata giurisprudenza nazionale (avallata anche dalla Consulta), secondo cui *“l’in house di derivazione comunitaria rappresenta comunque una deroga alla regola della concorrenza. Trattandosi di istituto ‘eccezionale’, di esso il Legislatore nazionale può, ma non deve avvalersi, risultando pertanto certamente legittima la scelta di configurare sul piano interno la possibilità di ricorrere all’istituto in termini più restrittivi rispetto a quelli consentiti (ma non imposti) dal diritto dell’Unione europea”*.

È da questa visione ermeneutica che il Collegio della Sezione VI ha ritenuto che *“l’in house aperto ai privati previsto dall’art. 12 ... [della Direttiva “sugli appalti”] rappresenti non un obbligo, ma una facoltà della quale il Legislatore nazionale potrebbe legittimamente anche decidere di non avvalersi, scegliendo di attuare un livello di tutela della concorrenza ancor più elevato rispetto a quello comunitario”*.

Per quanto attiene la definizione di Società *“in house”*, è rilevante quanto disposto dall’art. 16 dell’emanando *“Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”*, in attuazione dell’art. 18 della Legge n. 124/15 (c.d. *“Legge Madia”*), nella versione attuale, come bollinata dalla Ragioneria generale dello Stato.

Letteralmente, il comma 1 dell’art. 16, riprende le definizioni di cui alle Direttive comunitarie citate, stabilendo che *“nelle Società a controllo pubblico titolari di contratti pubblici ricevuti in affidamento diretto, sulle quali l’Amministrazione pubblica o le Amministrazioni pubbliche esercitano un ‘controllo analogo’ a quello esercitato sui propri servizi, non vi è partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prevista da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l’esercizio di un’influenza determinante sulla Società controllata”*.

Mentre l’art. 7 dell’emanando *“Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale”*, sempre nella versione attuale, come bollinata dalla Ragioneria generale dello Stato, prevede solo la possibilità dell’affidamento dell’*in house* secondo i limiti fissati dal diritto comunitario e dalle disposizioni contenute nel *“Testo unico delle società partecipate”* e dal nuovo *“Codice degli Appalti”*.

Sull’esatta definizione dei requisiti del citato *“in house”*, il Consiglio di Stato, nel Parere sul *“Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”* del 16 marzo 2016, traccia le seguenti osservazioni:

- è opportuno che i 3 testi vengano coordinati al fine di fornire, ferme le eventuali specificità di settore, una nozione quanto più possibile unitaria e omogenea di *“in house”* (art. 16 dello schema di Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica; art. 7 dello schema di *“Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale”*; artt. 5 e 192 del Dlgs. n. 50/16);
- il comma 1, dell’art. 16 prevede, in coerenza con quanto disposto dalle Direttive del 2014, la possibilità che il cosiddetto *“in house”* sia composta da soci privati. Le Direttive europee condizionano tale possibilità alla sussistenza di 2 connessi presupposti. Il primo è che le partecipazioni siano prescritte dalle disposizioni legislative nazionali. Il secondo è che deve trattarsi di forme di partecipazione di capitali che non comportano controllo o potere di veto e

che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata. Secondo il Consiglio di Stato, *“le Direttive europee hanno demandato al potere discrezionale degli Stati membri di disciplinare questa fattispecie. La norma in esame non ha inteso autorizzare in generale la partecipazione dei privati ma ha rinviato alle specifiche disposizioni di legge che le prevedono. Tale forma di rinvio deve però essere fatto a disposizioni di legge che prescrivono e dunque impongono la partecipazione e non anche a quelle che genericamente prevedono la partecipazione. La prescrizione deve attuarsi mediante una chiara esplicitazione delle ragioni che giustificano la partecipazione di privati nella compagine societaria”*.

L'art. 5 del Dlgs. n. 50/16 prevede che l'affidamento diretto sia possibile al ricorrere delle seguenti condizioni:

“a) l'Amministrazione aggiudicatrice o l'Ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;

b) oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi;

c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata”.

In proposito, si segnala che nella bozza di schema di Decreto legislativo, la lett. c), nel prevedere forme di partecipazione di capitali privati, non riportava che le stesse fossero previste dalla legislazione nazionale. Tanto che la stessa Relazione di accompagnamento sottolineava l'innovazione contenuta nella disposizione in commento, proprio nella parte in cui prevedeva la partecipazione di capitali privati, recependo pienamente le Direttive europee. Di fatto, nella versione in bozza, l'art. 5 sembrava proprio rappresentare la disposizione legislativa interna che ammetteva in via generale la partecipazione di capitali privati al citato *“in house”*, purché prive di controllo o potere di veto.

A tal fine, si rileva che le Schede di lettura allo schema di Decreto legislativo hanno proprio segnalato che *“nella lett. c) in esame, a differenza che nell'art. 12, paragrafo 1, lett. c), della Direttiva 2014/24/UE, non si specifica che le forme di partecipazione di capitali privati ammesse devono essere prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati. Tale specificazione compare, invece, al successivo comma 3”*.

1.1 - Gli "obblighi di servizio pubblico"

La locuzione *“obblighi di servizio pubblico”* fa riferimento ai requisiti minimi, di tipo quali-quantitativo e di equa distribuzione territoriale del servizio, imposti dalle Autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico, ad esempio in materia di trasporti aerei, ferroviari e stradali o di energia. Tali obblighi possono essere imposti, sia a

livello comunitario che nazionale o regionale (Commissione europea, "*Libro verde sui servizi di interesse generale*" del 2004); esempi in tal senso sono quelli relativi al "*Trasporto pubblico locale*", in cui l'Ente affidante stabilisce tariffe calmierate per alcune categorie di servizio rispondenti al principio di "*universalità*" (Trasporto regionale), ovvero imponga lo svolgimento del servizio su linee ed a condizioni non remunerative.

Altri obblighi di servizio pubblico possono concernere l'imposizione di *standard* minimi delle prestazioni che devono essere assicurati nell'espletamento del "*servizio pubblico locale*", che importano il sostenimento di oneri eccessivi rispetto alla remuneratività della gestione.

L'onere di "*definizione espressa*" dei contenuti specifici degli obblighi di "*servizio pubblico*" e di "*servizio universale*", indicando le "*compensazioni economiche*" (se previste) da erogare, è da ricondurre alla generale finalità di tutela della concorrenza ed a quello correlato della legittimità degli aiuti di Stato, di cui al Trattato Ue.

In tal senso, la Corte di giustizia ha precisato che le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato, ai sensi dell'art. 87 del Trattato Ce, se sono rispettate le seguenti 4 condizioni cumulative:

- l'impresa beneficiaria deve essere stata effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro;
- i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente;
- la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi derivanti dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole;
- quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'esecuzione di obblighi di servizio pubblico non venga effettuata mediante una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che dovrebbe sostenere un'impresa media, gestita in modo efficiente.

Le criticità connesse alle compensazioni attengono, da un lato, al rischio di procedere a compensazioni pubbliche superiori ai costi aggiuntivi effettivamente sostenuti dai gestori del servizio (sovra compensazioni), dall'altro, al rischio di determinazione di "*sussidi incrociati*", con la conseguenza che la compensazione erogata dall'Ente affidante venga indebitamente utilizzata per il finanziamento di attività diverse dal servizio pubblico interessato, determinando alterazioni alla concorrenza nei relativi mercati collaterali (*cross-subsidization*).

L'applicazione delle disposizioni dell'art. 106, paragrafo 2, del Tfu, agli aiuti di Stato sotto forma di “*compensazione degli obblighi di servizio pubblico*”, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di “*servizi di interesse economico generale*”, è stato oggetto della Decisione della Commissione Ue 20 dicembre 2011 [C(2011) 9380].

In quel contesto, la Commissione europea ha specificato che:

- “*per ‘margine di utile ragionevole’ si intende il tasso di remunerazione del capitale che tiene conto del livello di rischio sostenuto o dell'assenza di rischio;*
- *per ‘tasso di remunerazione del capitale’ s'intende il tasso di rendimento interno (Irr) che l'impresa ottiene sul capitale investito per la durata del periodo di incarico’.*

La Commissione inoltre si esprime circa cosa possa essere considerato come “*utile accettabile*”, valutandolo come quell'utile che non risulti superiore al tasso *swap* pertinente maggiorato di 100 punti base (per “*tasso swap pertinente*” si deve intendere il tasso adeguato di remunerazione per un investimento privo di rischio, in relazione alla durata temporale del reinvestimento stesso). Utili superiori al livello di riferimento del *tasso swap* pertinente maggiorato di 100 punti base non sono considerati ragionevoli qualora l'impresa incaricata di un “*Sieg*” non sopporti un livello di rischio commerciale significativo, ad esempio perché i costi sostenuti per la prestazione del servizio sono interamente compensati.

Coerentemente ai principi appena espressi, qualora gli Enti Locali ritengano necessario definire, preliminarmente, degli obblighi di servizio pubblico in capo al gestore (indipendentemente dalla modalità con cui si proceda all'affidamento), essi devono altresì prevedere le eventuali compensazioni economiche alle aziende esercenti i servizi stessi, tenendo conto dei proventi derivanti dalle tariffe e nei limiti della disponibilità di bilancio destinata allo scopo.

SEZIONE 2

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

2.1 - La dimensione economica del servizio in corso di affidamento

Il *Servizio di gestione dei parcheggi pubblici* siti nel Comune di Macerata ricomprende tutti gli stalli a raso siti lungo le strade e le piazze del territorio comunale e tutti i parcheggi di struttura, che nello specifico sono così distribuiti:

- n. 1.988 stalli a raso;
- n. 1.395 stalli in parcheggi di struttura.

2.2 – Lo stato dell’arte della gestione del servizio

Prima del presente affidamento, il “*Servizio di gestione dei parcheggi a pagamento*” risultava in affidamento alla “*Apm Spa*”, con l’eccezione sia del parcheggio di struttura “*Parksi*”, sia dei parcheggi coperti del Centro storico a margine della via Armaroli nonché del Direzionale di via Carducci.

2.3 – “Azienda Pluriservizi Macerata Spa”

I – Attività svolta

La “*Azienda Pluriservizi Macerata Spa*” (in seguito “*Apm Spa*”) è una Società che opera nell’ambito del territorio del Comune di Macerata, nei seguenti settori:

- “*Servizio idrico integrato*” (con riferimento al sub-ambito Macerata - Pollenza – Treia - Appignano – Corridonia – Montecosaro – Morrovalle – Castelfidardo);
- Servizio “*Trasporto pubblico locale*” (compreso il servizio di rimozione e/o blocco e custodia veicoli);
- Servizio “*Farmacie*”;
- Servizio “*Parcheggi*”
- Servizio “*Pubbliche affissioni e gestione degli spazi pubblicitari*”;
- Servizio “*Cimiteriale*”.

Nell’ambito del Settore “*Parcheggi*”, “*Apm Sp*”a svolge l’attività di realizzazione e gestione di aree di sosta per autoveicoli ed impianti connessi, sia a raso che di struttura.

Nello specifico, gli stalli gestiti da “*Apm Spa*” sono i seguenti:

a) parcheggi in struttura:

- Parcheggio Garibaldi, dotato di attracco meccanizzato con due ascensori per il collegamento al Viale Leopardi ed avente una disponibilità di 357 posti auto esterni;
- Parcheggio multipiano Sferisterio di via Paladini, provvisto di due ascensori per il collegamento a corso Cairoli e con una capienza di complessivi 487 posti auto coperti ed esterni.

b) spazi di sosta tariffata a raso

• **zona Corso Cavour:**

Liceo Classico;
P.zza Garibaldi;
Via Colli Di Montalto;
Via Corridoni;
Via Morbiducci;
Via XXIV Maggio;
P.zza Vittoria;

• **zona Corso Cairoli:**

Via Carducci;
Via Marchetti;
Via Severini;
P.zza N. Sauro;
Via Aleandri;
Via Merelli;
Via Nicolai;
Via Cucchiari;
Via De Amicis;
Viale Trieste;
P.zza Mazzini;
Via Paladini;

• **zona Ospedale:**

Via S. Lucia;
Via S. Aurelia;
Via S. Caterina;
Via S. Chiara;

• **zona Palazzo di Giustizia:**

piazzale Tribunale ;
Via Dante;
Via A. Caro;
Via Filefo;
L.go Pascoli;

Via Foscolo;
Via Alfieri;
Via Pesaro;
Via Capuzi;
Via Ascoli Piceno;
Via Weiden;
Via Ancona;
Via Batà;

• **Zona Terminal bus:**

P.zza Pizzarello;
Via E. Filiberto;

• **Centro Storico:**

Piazza Libertà;
Via Gramsci;

II - Organizzazione societaria

La *governance* e la direzione aziendale è esercitata dai seguenti Organi:

- **Consiglio di amministrazione (Cda)**, che, ai sensi dell'art. 23 dello Statuto societario, è *“composto da un massimo di 3 componenti, compreso il Presidente, ovvero 5 se il capitale sociale, interamente versato, è pari o superiore all'importo determinato per legge”*. Alla presente data, il Cda è composto da 5 componenti, di cui 4, compreso il Presidente, nominati dal Comune di Macerata, e il restante Amministratore nominato dagli altri soci. Il Cda ha il compito di svolgere l'amministrazione ordinaria e straordinaria della società, nomina al suo interno il Segretario e può delegare al Direttore generale, mediante apposita procura, lo svolgimento di determinate categorie di atti e di affari di propria competenza, ad eccezione della predisposizione dei piani operativi annuali ed i piani di investimento, dell'assunzione di personale a tempo indeterminato, della modifica e della predisposizione dei contratti di servizio, delle fidejussioni e delle prestazioni di garanzie, dell'alienazione di cespiti aziendali, compresi brevetti e *know how*, di valore superiore ad Euro 100.000 per ogni singola transazione, acquisizione e cessione di partecipazioni di qualsiasi tipo e attraverso qualsiasi forma, della compravendita e la permuta di beni immobili per ogni singolo immobile e l'assunzione di mutui;
- **Presidente del Cda:** ai sensi dell'art. 27 dello Statuto societario, è il legale rappresentante della Società;

- **Direttore generale:** ai sensi dell'art. 28 dello Statuto societario, è nominato dal Cda ed ha il compito di dare attuazione alle Deliberazioni del Consiglio di amministrazione e provvede all'organizzazione e alle attività esecutive della Società sulla base delle direttive del Consiglio e sotto la sorveglianza del Presidente;
- **Collegio sindacale:** è l'Organo di controllo societario con le attribuzioni previste dal Codice civile. Ai sensi dell'art. 2409-*bis*, del Cc., il Collegio sindacale svolge anche l'attività di revisione legale ed è composto per la sua totalità da Revisori legali, sia per quanto attiene i Sindaci in carica e sia per quanto riguarda i Sindaci supplenti. Ai sensi dell'art. 29 dello Statuto societario, la nomina del Presidente, di un Sindaco effettivo e uno supplente, spettano al Comune di Macerata ai sensi dell'art. 2449, del Codice civile.

III – Assetto proprietario, controllo analogo e obbligo di servizio pubblico

Assetto proprietario

Il capitale sociale è ripartito fra i soci nelle seguenti percentuali:

- Comune di Macerata 99,62%;
- Comune di Corridonia 0,12%;
- Comune di Treia 0,09%;
- Comune di Pollenza 0,05%;
- Comune di Appignano 0,04%;
- Comune di Castelfidardo 0,03%;
- Comune di Morrovalle 0,03%;
- Comune di Montecosaro 0,03%.

Controllo analogo

Per il “*Servizio parcheggi*” il “*controllo analogo*” è effettuato dal Comune di Macerata, sia per effetto della sua partecipazione pressoché totalitaria al capitale sociale, sia per le disposizioni statutarie applicabili.

Nello specifico, il “*controllo analogo*” si sostanzia nei seguenti articoli dello Statuto:

- art. 7, “*Azioni*”: “*La maggioranza assoluta del capitale sociale deve risultare intestata al Comune di Macerata*”;
- art. 8, “*Detenzione e trasferimento di azioni*”: “*Al Socio Comune di Macerata spetta il diritto di prelazione sulle azioni della Società da qualunque altro Socio alienante per cui agli Soci che intendono cedere le proprie azioni devono darne comunicazione al Consiglio di Amministrazione con lettera raccomandata contenente modalità di vendita e prezzo; il Consiglio di Amministrazione informa a sua volta il Comune di Macerata. Entro novanta giorni da tale ultima comunicazione il Comune di Macerata deve informare per iscritto il Consiglio della sua volontà di acquisto*”;

- art. 23, “Consiglio di Amministrazione”: “Il Comune di Macerata nomina un numero di componenti, compreso il Presidente, pari al totale meno uno; quest’ultimo viene nominato dagli altri soci. La nomina da parte del Comune di Macerata può avvenire anche ai sensi dell’art. 2449 del Codice Civile”;
- art. 28, “Direttore generale”: “Il Direttore generale è nominato dal Consiglio di Amministrazione, con il compito di dare esecuzione a tutte le deliberazioni del Consiglio e provvedere alla organizzazione e alle attività esecutive della società secondo le direttive del Consiglio e sotto la sorveglianza del Presidente”;
- art. 29, “Collegio sindacale”: “La nomina del Presidente, di un Sindaco effettivo ed uno supplente spettano al Comune di Macerata ai sensi dell’art. 2449, del Codice civile”;
- art. 35, “Controllo analogo”: “al fine dell’esercizio da parte degli Enti Locali soci (...) [del controllo analogo], gli Organi sociali, per quanto di rispettiva competenza, sono tenuti a fornire, prima della definitiva approvazione, tutti gli atti necessari al corretto svolgimento delle funzioni agli organismi di volta in volta determinati dalle singole convenzioni o contratti di servizio sottoscritti con i singoli soci. Ogni volta che sia ritenuto necessario e, comunque, almeno due volte l’anno, il Presidente e il Direttore generale espongono apposita relazione davanti agli Organismi di controllo individuati dai soci in merito alla gestione dei servizi svolti, nonché sull’andamento generale della società e sulle strategie adottate. Il Consiglio di Amministrazione, il Collegio sindacale e il Direttore generale sono tenuti a collaborare, anche tramite la comunicazione di informazioni che vengano richieste, al fine di consentire il completo controllo anche da parte del singolo ente locale socio su ciascun servizio da esso affidato alla società. L’Organismo di controllo ogni qual volta lo ritenga necessario, con atto motivato può richiedere l’immediata convocazione dell’Assemblea, ai sensi dell’art. 2367 del Cc., affinché adotti i provvedimenti ritenuti più opportuni nell’interesse della Società”.

Oltre alle clausole societarie sopra menzionate, il Comune di Macerata esercita il “controllo analogo” anche mediante il proprio diritto di voto in Assemblea, per mezzo del quale può determinare in maniera autonoma le Deliberazioni di ordinaria e di straordinaria amministrazione della Società, ivi compreso anche il suo scioglimento.

Il “controllo analogo” del Comune di Macerata su Apm Spa è assicurato anche dal “Regolamento per la disciplina del sistema dei controlli interni” approvato con Deliberazione Consiglio comunale 4 marzo 2013, n. 5. Gli articoli rilevanti ai fini della presenza del “controllo analogo” sono i seguenti:

- art. 23 “Modello di governance delle società in house ed obblighi informativi”: “1. Il modello di governance disciplina le relazioni tra l’Ente e gli organi delle società partecipate a capitale interamente pubblico, gestite nel regime dell’in house providing, ai fini dell’esercizio del ruolo di indirizzo e del controllo analogo.

2. Le società in house trasmettono all’Ente:

- il budget, corredato da una relazione, per l’esercizio successivo e l’eventuale piano industriale pluriennale e contenente gli obiettivi di massima sulle attività e sulla situazione patrimoniale e finanziaria;

- una dettagliata relazione semestrale sull'andamento della situazione economico-finanziaria e dell'eventuale variazione del piano industriale, aggiornata al 31 dicembre dell'anno precedente, nonché in merito all'attuazione degli obiettivi indicati nel budget;
 - gli ordini del giorno dell'Assemblea e del Consiglio di Amministrazione nonché i relativi verbali, entro cinque giorni dalla approvazione;
 - il preconsuntivo dell'esercizio in chiusura o la dichiarazione attestante il risultato di esercizio con esplicitazione, in caso di perdita, delle rispettive cause, con la tempestiva segnalazione al Comune circa le possibili perdite di esercizio nonché alle eventuali irregolarità o illegittimità relative alla gestione amministrativa della società;
 - almeno 30 giorni prima della data fissata per la sua approvazione in assemblea, la bozza del bilancio di esercizio;
 - il bilancio definitivo;
 - referti periodici, o comunque su richiesta, circa lo stato di attuazione dei contratti di servizio;
 - la comunicazione dei dati relativi sia ai compensi dei componenti del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale, sia agli incarichi e relativi compensi entro 30 giorni dal conferimento della nomina ed entro 30 giorni dall'erogazione;
 - in occasione di assemblee dei soci che abbiano all'ordine del giorno operazioni di carattere straordinario e/o strategico o che rivestano particolare importanza per l'Ente, una relazione dettagliata sulle motivazioni che sono alla base dell'operazione proposta”;
- art. 24 “Disposizioni transitorie e finali”: “1. I poteri di controllo contemplati dal presente regolamento si intendono applicabili nei confronti degli organismi gestionali esterni e delle società partecipate affidatarie dei servizi pubblici locali o strumentali, compatibilmente con le previsioni recepite nei vigenti contratti di servizio o negli altri eventuali atti a contenuto negoziale”.

Obbligo di servizio pubblico

Per quanto concerne l'obbligo di servizio pubblico, l'art. 6 dello Statuto societario dispone che “i rapporti tra la Società e gli Enti pubblici soci sono regolati, per quanto riguarda l'affidamento dei servizi pubblici, da apposite convenzioni o contratti di servizio”.

Con riferimento al “Servizio di gestione dei parcheggi a pagamento” del Comune di Macerata, gli obblighi di servizio pubblico sono individuati nella bozza di contratto di servizio che verrà sottoposta all'approvazione del Consiglio comunale, di cui si riportano alcuni estratti.

- art. 3 “Principi generali e obblighi di servizio pubblico”: “1. Il servizio di gestione sosta tariffata e servizi ad esso strumentali ed accessori ha natura di servizio pubblico locale di rilevanza economica, il cui esercizio (...) è svolto in autoproduzione mediante affidamento diretto secondo il modello “in house providing”.

2. Le modalità di erogazione del servizio sono definite dal Comune di Macerata, in quanto Autorità di regolazione per lo stesso, in coerenza con i criteri stabiliti dalla legge (a titolo esemplificativo e non esaustivo, art. 192, comma 2,

del Dlgs. n. 50/16). Del pari, sono definiti dall'Autorità gli standard minimi (Allegato C) di tipo qualitativo, da prevedere nella carta dei servizi da predisporre da parte del Gestore.

3. Il servizio è svolto dal Gestore alle condizioni previste dal Contratto, in conformità agli indirizzi ed ai provvedimenti del Comune, nel rispetto delle prescrizioni e dei principi contenuti nelle disposizioni legislative e regolamentari vigenti, dei regolamenti, direttive e raccomandazioni europee, delle norme tecniche emanate dagli organismi nazionali ed internazionali competenti in materia”;

- art. 4 “Obiettivi generali del servizio”: “(...)Nello svolgimento del servizio, il Gestore persegue, inoltre, i seguenti obiettivi generali:

a) assicurare l'efficiente gestione del servizio nel territorio, nell'ambito della complessiva politica di semplificazione e sviluppo ecocompatibile della mobilità adottata dal Comune, nonché la conservazione degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni destinati all'esercizio del servizio stesso nella loro piena efficienza;

b) assicurare che il servizio sia svolto con carattere di sicurezza, affidabilità e continuità e nel rispetto dei livelli di qualità commerciale;

c) promuovere, nell'ambito delle sue competenze e responsabilità, la tutela della salute e dell'ambiente.

d) garantire l'imparzialità e la neutralità del servizio, al fine di assicurare l'accesso paritario a tutti gli utenti, nel rispetto dei seguenti obiettivi di servizio:

- universalità e socialità,

- efficienza,

- economicità e qualità,

- ottimale impiego delle risorse pubbliche”;

- art. 7 “Adempimenti ed obblighi del Gestore”: 2. I progetti afferenti le nuove realizzazioni, predisposti dal Gestore, dovranno comunque essere sottoposti all'approvazione da parte dei competenti Uffici tecnici e degli Organi di governo dell'Ente, a norma di legge e di statuto;

- art. 16 “Obiettivi, modalità e forme del sistema di vigilanza e controllo”: “1. L'attività di vigilanza e controllo sul servizio è svolta dall'Autorità affidante, quale funzione autoritativa di diritto pubblico esercitata nei confronti dei soggetti gestori di pubblici servizi locali di rilevanza economica. Detta attività, esercitata in un quadro di tutela prioritaria degli utenti e dei consumatori e nell'ottica di assicurare il perseguimento dell'interesse pubblico generale ed i livelli minimi essenziali delle prestazioni uniformi, costituzionalmente garantiti, si pone come obiettivo ed obbligo di servizio, la tutela del diritto dei cittadini di accedere ai pubblici servizi locali, la cui erogazione dovrà avvenire con modalità che ne promuovano ed assicurino il miglioramento degli standard qualitativi e di equa distribuzione sul territorio, nel rispetto dei livelli minimi essenziali delle prestazioni garantite, anche in ossequio alle vigenti disposizioni in materia di «carta dei servizi»”;

- art. 17 “Controllo analogo. Tipologie di controllo”: 1. L'attività di vigilanza, di controllo analogo nei confronti del gestore, inerenti la corretta esecuzione del rapporto di servizio e delle obbligazioni da esso derivanti, nonché l'esecuzione

del presente contratto, oltre al raggiungimento degli standard qualitativi e tecnici ivi stabiliti, si esplica attraverso i vincoli ed obblighi di cui allo Statuto APM, il presente contratto di servizio, la carta dei servizi, gli strumenti e le procedure di cui al vigente regolamento per la disciplina del sistema dei controlli interni, (...) in relazione al modello di governance delle società in house ed i relativi obblighi informativi, oltre che nel rispetto delle seguenti attività di verifica:

- controlli tecnici, inerenti le modalità di erogazione dei servizi affidati nonché il livello qualitativo dei servizi offerti;*
- controlli economico-gestionali relativi alla gestione del servizio.*

- art. 18 “Sistema informativo e di rendicontazione”: “1. Il sistema informativo e di rendicontazione si compone dei seguenti elementi:

a. Report economico-gestionali periodici, finalizzati a mettere a disposizione del Comune ogni informazione utile rispetto al servizio svolto dal Gestore, da trasmettersi nelle forme e con le modalità di cui all’articolo 19;

b. Report tecnico periodico, finalizzato a mettere a disposizione del Comune ogni informazione utile rispetto al servizio svolto dal Gestore, da trasmettersi nelle forme e con le modalità di cui all’articolo 20

c. Rapporti informativi specifici, su richiesta del Comune, in merito a particolari aspetti del servizio di interesse dello stesso Ente;

d. Esibizioni documentali?”.

SEZIONE 3

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

La modalità di esercizio del Servizio prescelta è l'affidamento diretto “*in house providing*” ai sensi della normativa comunitaria e nazionale alla Società “*Apm Spa*”, controllata al 99,62% dal Comune di Macerata, la quale rispetta i requisiti richiesti dalla normativa in materia, stante:

- le percentuali di partecipazione al capitale sociale;
- espletamento dell'attività di gestione dei Parcheggi a pagamento a favore del Comune di Macerata;
- il “*controllo analogo*” esercitato dal Comune di Macerata, come già evidenziato nel paragrafo precedente.

SEZIONE 4

MOTIVAZIONE DELLA SCELTA DELL’AFFIDAMENTO AD APM SPA

4.1 LE MODALITA’ DI AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO PREVISTE DALLA NORMATIVA

La normativa vigente prevede le seguenti modalità di affidamento dei “*servizi pubblici locali a rilevanza economica*”:

1. concessione di servizio a terzi;
2. affidamento a Società a capitale misto pubblico-privato;
3. appalto di servizi;
4. gestione diretta;
5. affidamento “*in house providing*”.

Concessione di servizio a terzi

Per quanto concerne la concessione di servizi, tale modalità di affidamento non risulta conveniente, in quanto:

- con riferimento al solo Parcheggio di struttura “*Parksì*”, la previgente gestione in *project financing* da parte di un soggetto privato ha comportato, negli ultimi anni di efficacia del contratto, il sostenimento di considerevoli perdite che renderebbero presumibilmente necessaria, in caso di nuovo affidamento a Società privata, la corresponsione di un contributo in conto esercizio da parte dell’Ente tale da garantire una remuneratività soddisfacente al Concessionario;
- gli ipotetici risultati economici incrementali relativi al Parcheggio “*Parksì*” derivante dal recupero di efficienza ottenibili con l’effettuazione degli investimenti previsti per il miglioramento della funzionalità dello stesso non confluirebbero nella disponibilità del “*Gruppo pubblico locale*” di Macerata e, di conseguenza, della collettività;
- con riferimento all’intero “*Servizio dei parcheggi a pagamento*” della Città di Macerata, l’affidamento ad un Concessionario privato comporterebbe la dismissione dell’Asa “*Parcheggi*” della “*Apm Spa*”, con la conseguente perdita di avviamento e di *know how*, nonché della maggiore incidenza dei costi direzionali sugli altri servizi gestiti da “*Apm Spa*”.

Affidamento a Società a capitale misto pubblico-privato

Nel caso del “*Sistema Parcheggi*” della Città di Macerata, la Società a capitale misto pubblico-privata può determinarsi, o mediante il subentro nel capitale sociale di “*Apm Spa*” di un socio privato (ma si ha compresenza di altri Comuni soci) o con scissione della Asa “*Parcheggi*” da “*Apm Spa*” e contestuale costituzione di una nuova Società a capitale misto.

Tale ultimo scenario operativo comporterebbe un parziale trasferimento “*gratuito*” del *know how* acquisito dalla Società negli anni a favore del socio privato, e potrebbe risultare conveniente solo qualora il socio pubblico necessitasse di risorse finanziarie aggiuntive non disponibili per l’effettuazione degli investimenti ritenuti necessari.

Nel caso specifico, invece, come avremo modo di dimostrare nei Paragrafi successivi, la “*Apm Spa*” è stata ed è in grado di ottenere risultati economici annui positivi, anche gestendo l’intero “*Servizio di parcheggi a pagamento*” con incluso il parcheggio “*Parks?*”, e sostenendo tutti gli investimenti necessari per il potenziamento dello stesso.

Anche per la modalità di affidamento in parola, valgono le considerazioni fatte con riferimento alla concessione di servizi.

Appalto di servizi

La modalità di affidamento in oggetto non risulta utilmente attuabile in quanto i rapporti con l’utenza, in tale caso, dovrebbero essere intrattenuti direttamente dal Comune, che non ha la struttura organizzativa per lo svolgimento conveniente del servizio, mentre il Servizio stesso sarebbe realizzato attraverso il coinvolgimento di imprese private terze (una delle tipologie di “*Partenariato pubblico privato*”), modello gestionale che ad oggi nella gestione dei Parcheggi comunali non ha portato risultati ed esperienze positive.

La necessità dell’Ente è quella di garantire un’efficace interfaccia tra cittadino e gestore del servizio e la gestione unitaria del servizio, del sistema di riscossione e della *customer satisfaction*, obiettivi non agevolmente perseguibili con la sottoscrizione di un contratto di appalto.

Gestione diretta

L’implementazione di una gestione diretta del servizio da parte dell’Amministrazione comporterebbe la reinternalizzazione dell’Asa “*Parcheggi*” di “*Apm Spa*”, operazione non attuabile stante i limiti esistenti all’incremento della dotazione organica di personale del Comune, la minore elasticità di gestione e un minor controllo economico-contabile del servizio ottenibile con il ricorso alle procedure pubbliche dell’Ente rispetto alle norme privatistiche applicabili mediante una Società di capitali, sebbene totalmente controllata da soci pubblici.

Affidamento in house-providing

L’affidamento del Servizio alla Società “*in house providing*” denominata “*Apm Spa*” garantisce all’Ente:

- la conservazione, il consolidamento e lo sviluppo del *know how* nella gestione dei parcheggi a pagamento generatosi negli anni;
- l’effettuazione degli investimenti necessari (soprattutto con riferimento al Parcheggio di struttura “*Parks?*”) tesi al miglioramento dell’efficienza del Servizio, finanziati principalmente con le tariffe stabilite per i contribuenti;

- la possibilità di beneficiare dell'incremento dei flussi reddituali ottenibili a seguito degli investimenti effettuati dalla Società grazie agli eventuali dividendi distribuiti;
- il mantenimento del margine operativo e dell'utile netto della gestione del Servizio all'interno del "Gruppo pubblico locale" piuttosto che a imprese private;
- l'unitarietà dell'interfaccia tra cittadino e gestore del Servizio, della gestione del Servizio e del sistema di riscossione, che portano a evidente economie di scala.

Con riferimento al Servizio oggetto della presente Relazione, è opportuno precisare che per il Comune di Macerata non si tratta di scegliere *ex novo* se esternalizzare o meno la gestione del Servizio di sosta a pagamento, poiché la Società "in house providing" denominata "Apm Spa" risulta fino ad oggi affidataria di tutti gli stalli a pagamento (sia a raso che in Parcheggi di struttura), ad eccezione del "Parks" nonché dei parcheggi coperti del Centro storico, a margine della via Armaroli e di quello Direzionale di via Carducci, dall'anno 1999, con positivi risultati riscontrabili, sia in termini di efficacia del Servizio offerto, che in materia di risultati e di equilibri economico-finanziari. La scelta dell'affidamento "in house providing" direttamente alla "Apm Spa" certamente permette anche di evitare il sostenimento di costi di *start up*, in quanto l'Asa "Parcheggi" è già avviata e non richiede rilevanti investimenti aggiuntivi per la gestione anche del Parcheggio "Parks", a differenza di quanto avverrebbe nel caso di affidamento del servizio a terzi.

Alla suddetta Società, costituita secondo i dettami del modello "in house providing" ed avente la qualificazione di Società per azioni, è stata precedentemente affidata la gestione degli stalli a pagamento, ritenendo sussistenti tutti i requisiti previsti dall'ordinamento europeo per tale modalità di affidamento, di seguito riepilogate:

- partecipazione pubblica totalitaria: la Società "Apm Spa" è una Società "in house" il capitale sociale è ripartito come più sopra indicato;
- "controllo analogo": il Comune di Macerata, quale Ente affidante, ha esercitato ed esercita tutt'ora sulla Società "Apm Spa" un "controllo analogo" a quello che esercita sui propri servizi, come discende anche dallo Statuto della predetta Società. Il Comune ha quindi un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni rilevanti ed un controllo gestionale e finanziario stringente attraverso l'esercizio di poteri previsti nello statuto;
- destinazione prevalente dell'attività a favore dell'Ente affidante: la Società "Apm Spa" gestisce tra l'altro il sistema degli stalli a pagamento siti sul territorio del Comune di Macerata a favore dell'Ente Locale.

4.2 L'OBIETTIVO DELLA GESTIONE UNITARIA DEL "SISTEMA DI MOBILITA' URBANA" E DELLA GESTIONE DELLA SOSTA CITTADINA

Con la Delibera di Giunta comunale 25 marzo 1999, n. 140, fu individuata la necessità di addivenire alla gestione unitaria della sosta cittadina e, a tal fine, fu deliberata, nella prospettiva di un generale trasferimento ad “*Apm Spa*” del complesso di funzioni inerenti la mobilità urbana, la predisposizione di atti propedeutici alla gestione unitaria del Servizio sopra menzionato, al fine di rendere disponibile tempestivamente, rispetto alla scadenza delle concessioni all’epoca vigenti, una prospettiva di intervento coerente.

La stessa “*Apm Spa*” è predisposta ad assumere il ruolo di unico gestore della sosta cittadina, per le seguenti motivazioni:

- spirito aziendale fortemente orientato all’efficienza oltre che al risultato economico;
- capacità di effettuare una gestione orientata al profitto, tale però da non pregiudicare gli obiettivi superiori che la veste di azienda di rilevanza pubblica in ogni caso comporta;
- attitudine di contemperare l’esigenza di profitto con le esigenze istituzionali.

Con la Delibera Commissariale 29 ottobre 1999, n. 140, avente ad oggetto “*Attribuzione funzioni in materia di sosta alla ‘Apm Spa’, nel quadro delle relative competenze in materia di mobilità e nella prospettiva di unificazione della gestione della sosta cittadina*”, il Comune di Macerata ha adottato le linee di indirizzo volte a realizzare una gestione unitaria del Servizio di sosta cittadina.

Con la predetta Delibera Commissariale è stato disposto che, “*ravvisato che il perseguimento dell’obiettivo del gestore unico del Sistema della mobilità comporta quindi necessariamente che, alla scadenza delle concessioni (...), la gestione della sosta nelle aree oggetto dello stralcio sperimentale, venga affidata alla ‘Apm’, così da creare i presupposti idonei al conseguimento dell’obiettivo di cui si tratta [gestione unica del “Servizio di sosta cittadina”]*”.

I principali vantaggi della gestione unica di tutto il “*Servizio di sosta cittadina*” sono i seguenti:

- articolazione tariffaria rispondente alle molteplicità di esigenze;
- fungibilità dei sistemi di pagamento;
- semplificazione della disciplina;
- unitarietà del sistema dei controlli;
- unicità di referenza per tutte le ragioni di rapporto utenza/servizio;
- possibilità di introduzione della liberalizzazione dell’accesso oneroso al Centro storico mediante opportuna strumentazione telematica.

Gli indirizzi contenuti nella sopra menzionata Delibera Commissariale 29 ottobre 1999, n. 140, sono stati inizialmente attuati con l’affidamento ad “*Apm Spa*” delle concessioni scadute alla data del 31 ottobre 1999 (per effetto della proroga di cui alla Delibera Giunta comunale 1° aprile 1999, n. 166), dalle quali però restava esclusa quella relativa alla gestione del “*Parks?*” (contratto sottoscritto in data precedente). La “*ItalInpa Spa*” (poi “*Saba Italia Spa*”) provvede a restituire gli stalli di superficie

dell'area di influenza del Parcheggio, ivi ricompresi gli stalli del Foro Boario. Al fine di attuare la gestione unitaria del “*Sistema della sosta cittadina*” residuava, a favore di soggetti terzi rispetto ad “*Apm Spa*”, la sola concessione del “*Parksi*” e del parcheggio coperto di via Armaroli unitamente agli ulteriori spazi di sosta tariffata posti esternamente a raso della sede stradale.

Venendo meno la predetta Concessione, a seguito della risoluzione consensuale tombale sottoscritta tra il Comune di Macerata e “*Saba Italia Spa*” (all'epoca Italinpa Spa) in data 14 novembre 1997, l'Amministrazione intende proseguire il progetto di gestione unitaria avviato con la Delibera Commissariale n. 140/99, sopra richiamata.

Tale modalità operativa risulta conveniente per 2 ordini di analisi: gestionale ed economico-finanziaria.

Prima di analizzare nel dettaglio le motivazioni sopra menzionate occorre precisare che, a differenza delle Aziende private, per le Aziende pubbliche il concetto di efficacia rappresenta “*la capacità, attraverso i servizi prodotti/erogati, di soddisfare i bisogni della collettività interessata; pertanto il suo contributo all'economicità può dirsi realizzato se l'utilità, che deriva dal soddisfacimento dei propri bisogni, è considerata maggiore rispetto al sacrificio connesso al sostenimento dei relativi costi*”³.

Rispetto alle Aziende private, quindi, le Aziende pubbliche non devono tendere esclusivamente alla massimizzazione del profitto ma, tenuto comunque conto della centralità dell'equilibrio economico a valere nel tempo dell'organizzazione, devono raggiungere una pluralità di scopi, tra i quali rientra anche la massimizzazione dell'utilità per i cittadini-utenti.

Oltre all'efficacia del Servizio, deve essere necessariamente garantita, ai sensi dell'art. 97, della Costituzione, anche l'efficienza dello stesso, ovvero l'uguaglianza tra le risorse consumate nell'esercizio amministrativo (costi) e le risorse acquisite (ricavi).

Le condizioni prescritte dal Legislatore costituente e dalla normativa nazionale risultano quindi rispettate dalla modalità di affidamento del servizio prescelta per le seguenti motivazioni.

4.3 MOTIVAZIONE GESTIONALE

Dal punto di vista gestionale, l'affidamento del “*Servizio di sosta cittadina*” ad “*Apm Spa*” permette all'Ente di esercitare il potere di indirizzo e controllo sulla Società, che ricomprende anche la definizione di una politica tariffaria volta a garantire la massima accessibilità del Centro storico della Città ai residenti e agli altri utenti, anche al fine di sostenere le attività economiche e gli esercizi commerciali ivi presenti e di garantire alti standard qualitativi di vita.

³ Si veda C. Malavasi “*Manuale operativo per le rilevazioni contabili negli Enti Locali*”, Maggioli Editore, Sant'Arcangelo di Romagna (Rn), 2008, p. 25.

Il potere di indirizzo e controllo dell'Ente consiste anche nella predisposizione di Piani di investimento finalizzati al miglioramento del rapporto con la clientela/utenza e all'introduzione di strumenti di pagamento della sosta innovativi volti ad agevolare i fruitori del Servizio.

L'affidamento del "*Servizio di gestione della sosta cittadina*" alla Società "*in house providing*" denominata "*Apm Spa*" è conveniente, sempre dal punto di vista gestionale, rispetto all'affidamento ad un soggetto privato con sottoscrizione di un contratto di servizio per mezzo del quale effettuare un forte controllo sulla gestione.

La predetta assunzione si basa sul fatto che "*Apm Spa*" già opera nel Settore della sosta cittadina e l'affidamento ad essa di ulteriori Parcheggi di struttura genera certamente rilevanti economie di scala, capaci di incrementare l'efficienza della gestione, per effetto delle quali i costi fissi della Società hanno un'incidenza media e marginale inferiore rispetto alla previgente concessione.

Come già avanzato nei precedenti Paragrafi, una modalità di affidamento diversa dal cosiddetto "*in house providing*" determinerebbe la dispersione del *know how* consolidato in anni di gestione efficace e efficiente del servizio di sosta cittadina e la dismissione del ramo parcheggi di "*Apm Spa*".

4.4 MOTIVAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA

La seguente analisi economico-finanziaria si pone la finalità di dimostrare il mantenimento dell'economicità per la durata dell'ipotizzato affidamento "*in house*" della gestione del "*Servizio di sosta cittadina*" in capo ad "*Apm Spa*", ivi compresa anche la gestione del "*Parksì*".

La determinazione della sostenibilità finanziaria dell'investimento viene dimostrata con la predisposizione di un conto economico consolidato comprendente l'attuale ramo "*Parcheggi*" in concessione affidato ad "*Apm Spa*" e le risultanze contabili normalizzate del "*Parksì*".

4.4.1 Normalizzazione del conto economico relativo alla gestione del "Parksì"

Sulla base della stima del valore prodotta dal Dott. Giorgio Piergiacomì con supporto della direzione aziendale di "*Apm Spa*", in data 9 febbraio 2016, successivamente inserito nella Nota Apm 24 febbraio 2016, Prot. n. 181/2016, è stato determinato il conto economico normalizzato relativo al "*Parksì*", al quale viene affiancato, a fini della presente Relazione, anche il conto economico relativo all'Area "*Parcheggi*" di "*Apm Spa*", nonché il consolidamento dei citati prospetti contabili, che viene riportato di seguito:

Conto Economico settore parcheggi	APM (dati 2015)	ParK-Si (dati gestionali 2015 normalizzati)	Aggregato
Ricavi da tariffa	845.112	80.900	926.012
Ricavi da abbonamenti	109.750	31.300	141.050
Ricavi da sanzioni	107.495		107.495
Ricavi accesso ztl	38.814		38.814
Altri ricavi:	27.553	3.000	30.553
<i>Ricavi di permessi</i>	<i>15.395</i>		<i>15.395</i>
<i>Altri ricavi</i>	<i>12.158</i>	<i>3.000</i>	<i>15.158</i>
<i>Ricavi da posti riservati</i>	-		-
TOTALE RICAVI DA PRESTAZIONI	1.128.723	115.199	1.243.923
Costi di funzionamento	192.867	78.600	271.467
Costi per il personale	403.025	110.000	513.025
Costi indiretti	80.637		80.637
TOTALE COSTI OPERATIVI	676.529	188.600	865.129
EBITDA	452.194	- 73.400	378.794
Ammortamenti per invest.	137.803	148.400	79.371
Canone monetario	19.371		62.000
MARGINE OPERATIVO NETTO	295.020	- 221.800	237.423
Gestione finanziaria	-		- 25.000
Gestione straordinaria	-		-
RISULTATO ANTE IMPOSTE	295.020	- 221.800	212.423

Il conto economico risultante dalla gestione del precedente gestore di “Parks” è stato sottoposto a *due diligence* contabile da parte dei tecnici di Apm Spa, sulla base della quale è stato normalizzato applicando i seguenti correttivi.

I ricavi per tariffa oraria sono stati stimati prendendo a riferimento i dati relativi all’anno 2015, in quanto più recenti.

Per quanto concerne *i ricavi da abbonamenti*, l’importo sopra riportato si riferisce ai ricavi medi degli ultimi 2 anni registrati dal precedente gestore del Parcheggio di struttura “Parks”.

Gli *altri ricavi* ricomprendono gli importi annui introitati dal precedente gestore poiché il contratto in essere con il Concessionario responsabile delle affissioni commerciali ha scadenza al 31 dicembre 2017.

Gli oneri per *acquisti* sono relativi alla media dei costi per materiali di consumo conseguiti negli ultimi 3 anni.

Il costo per le *utenze* è stato adeguato alla riattivazione del piano del Parcheggio, in passato chiuso dal precedente gestore a causa dell’implementazione di una politica di contenimento dei costi aziendali ottenuta mediante il concentramento delle auto in sosta nel piano terra e il conseguente spegnimento delle luci nel I piano.

Il costo per le *manutenzioni* è stato determinato prendendo a riferimento la media dei costi per manutenzioni sostenuti negli ultimi 4 anni dal precedente gestore. A detta media è stata sommata anche la quota di competenza del costo di verifica quinquennale degli ascensori.

Le *spese per altre prestazioni* sono state determinate come la media degli ultimi 3 esercizi dei costi per assicurazioni e per spese telefoniche.

Il *costo del personale* è stato previsto sulla base del mantenimento in essere dei 3 dipendenti precedentemente presenti, ma uniformando il loro costo annuo a quello sostenuto da “*Apm Spa*” per i dipendenti con le mansioni di “*ausiliare del traffico*”.

Il costo per la *Tassa rifiuti* è stato mantenuto pari a quello registrato nell’ultimo anno.

Il costo per *Imu* è stato eliminato, in quanto tale onere non è stato ritenuto dovuto da parte del Comune di Macerata.

Dall’analisi dei risultati del conto economico normalizzato si evince una evidente conferma di quanto sostenuto nei Paragrafi precedenti, ovvero che il ricorso a soggetti privati non è conveniente in quanto la gestione di “*Parks*” non è in grado attualmente di garantire l’equilibrio economico e, pertanto, l’Amministrazione comunale di Macerata, per l’affidamento a soggetti terzi, dovrebbe necessariamente provvedere ad integrare, mediante la corresponsione di un contributo annuo, i ricavi dell’ipotetico Concessionario così da assicurare una remuneratività ritenuta congrua da quest’ultimo investitore.

I dati relativi al Servizio “*Parcheggi*” gestito da “*Apm Spa*” sono estrapolati dal bilancio dell’ultimo esercizio chiuso, depurato degli accantonamenti e delle partite straordinarie.

Il consolidamento dei 2 prospetti contabili non è stato prodotto mediante una mera somma algebrica, ma tiene conto delle diverse modalità di gestione unitaria dei Parcheggi.

Con specifico riferimento all’operazione di consolidamento, si precisa che il risultato aggregato è stato ottenuto apportando le seguenti modifiche:

- gli *ammortamenti* sono stati calcolati ripartendo gli investimenti da realizzare (Euro 1.355.730) e la quota di investimenti già realizzati e non ancora ammortizzati (Euro 628.539) sui 25 anni di concessione;
- il *canone monetario* rappresenta la quota annua del canone anticipato che “*Apm Spa*” si impegna a riconoscere al Comune di Macerata (Euro 1.550.000);
- gli *oneri finanziari* sono stati calcolati con riferimento ad un mutuo decennale contratto a condizioni di mercato.

Oltre alle previgenti condizioni di affidamento, sia con riferimento al Servizio “*Parcheggi*” di “*Apm Spa*”, che relativamente al “*Parks*”, sono state previste modifiche al contratto di affidamento dei Parcheggi che comportano delle variazioni dei ricavi consolidate, riassunte nella seguente Tabella:

1	Posti auto riservati in struttura con tariffazione libera	21.000	
2	abbonamento unico per tutti i parcheggi in struttura		-3.803
3	variazione tariffaria unica per i parcheggi in struttura (€ 0,70/ora max € 3/g.)	16.062	
4	sosta breve c.so Cavour e c.so Cairoli		-20.402
5	posti a pagamento da p.zza Libertà/v. Gramsci a p.zza V. Veneto	993	
6	eliminazione sosta gratuita invalidi e aumento posti riservati	5.626	
7	cancellazione permessi baby	5.000	
8	correttivi tariffari su varie zone (p.zza Garibaldi - via Cadorna - p.zza N. Sauro)	7.700	
9	divieto sosta residenti nelle zone a tariffa di € 1,20/ora + c.so Cavour e Cairoli)	40.000	
10	sosta libera via Ancona e via Ascoli Piceno		-5.493
11	riduzione tariffaria zona "F"		-11.820
12	penale unica per ticket scaduto	10.020	
TOTALE		106.402	-41.518
SALDO MAGGIORI RICAVI STIMATI		64.884	

4.4.2 Il conto economico consolidato dell'intero 'Servizio di gestione dei parcheggi a pagamento'

Al fine di determinare la sostenibilità della gestione dell'intero "Servizio dei parcheggi a pagamento" del Comune di Macerata, è stato predisposto il conto economico dell'intero Servizio, ottenuto prendendo a riferimento il consolidamento delle risultanze contabili normalizzate di "Parksì" con il conto economico dell'Asa "Parcheggi" della "Apm Spa".

Nel Prospetto seguente sono riportati i conti economici consolidati fino al termine della Concessione (31 dicembre 2040).

PIANO ECONOMICO E FINANZIARIO DELLA GESTIONE DEI PARCHEGGI IN CONCESSIONE APM (periodo 2016 - 2040)

PIANO DEI NUOVI INVESTIMENTI (in €)	Totale	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040
1 Parcheggio Garibaldi - ascensori	400.000		150.000			50.000					50.000							150.000								
2 Parcheggio Sferisterio - adeguamento	400.000	50.000				100.000					100.000							150.000								
3 Parcheggio Centro Storico - manutenzione	300.000	200.000																100.000								
4 Parcometro - rinnovo dotazione	180.000			60.000						60.000																
5 Altri	76.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000
TOTALE NUOVI INVESTIMENTI	1.356.000	254.000	154.000	64.000	4.000	154.000	4.000	4.000	4.000	64.000	154.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	154.000	4.000	154.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000

N.	CONTO ECONOMICO (in €)	APM+PARK SI	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040
1	Ricavi da tariffa		990.000	990.000	990.000	990.000	990.000	990.000	990.000	990.000	990.000	990.000	990.000	990.000	990.000	990.000	990.000	990.000	990.000	990.000	990.000	990.000	990.000	990.000	990.000	990.000	990.000
2	Ricavi da abbonamento		141.000	141.000	141.000	141.000	141.000	141.000	141.000	141.000	141.000	141.000	141.000	141.000	141.000	141.000	141.000	141.000	141.000	141.000	141.000	141.000	141.000	141.000	141.000	141.000	141.000
3	Ricavi da sanzioni (avvisi, penali e multe)		107.000	107.000	107.000	107.000	107.000	107.000	107.000	107.000	107.000	107.000	107.000	107.000	107.000	107.000	107.000	107.000	107.000	107.000	107.000	107.000	107.000	107.000	107.000	107.000	107.000
4	Ricavi da accesso zil		39.000	39.000	39.000	39.000	39.000	39.000	39.000	39.000	39.000	39.000	39.000	39.000	39.000	39.000	39.000	39.000	39.000	39.000	39.000	39.000	39.000	39.000	39.000	39.000	39.000
5	Altri ricavi		30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000
	TOTALE RICAVI		1.307.000	1.307.000	1.307.000	1.307.000	1.307.000	1.307.000	1.307.000	1.307.000	1.307.000	1.307.000	1.307.000	1.307.000	1.307.000	1.307.000	1.307.000	1.307.000	1.307.000	1.307.000	1.307.000	1.307.000	1.307.000	1.307.000	1.307.000	1.307.000	1.307.000
6	Costi di funzionamento		272.000	272.000	272.000	272.000	272.000	272.000	272.000	272.000	272.000	272.000	272.000	272.000	272.000	272.000	272.000	272.000	272.000	272.000	272.000	272.000	272.000	272.000	272.000	272.000	272.000
7	Costi per il personale		513.000	513.000	513.000	513.000	513.000	513.000	513.000	513.000	513.000	513.000	513.000	513.000	513.000	513.000	513.000	513.000	513.000	513.000	513.000	513.000	513.000	513.000	513.000	513.000	513.000
8	Costi indiretti (personale + funzionamento)		81.000	81.000	81.000	81.000	81.000	81.000	81.000	81.000	81.000	81.000	81.000	81.000	81.000	81.000	81.000	81.000	81.000	81.000	81.000	81.000	81.000	81.000	81.000	81.000	81.000
	TOTALE COSTI OPERATIVI		866.000	866.000	866.000	866.000	866.000	866.000	866.000	866.000	866.000	866.000	866.000	866.000	866.000	866.000	866.000	866.000	866.000	866.000	866.000	866.000	866.000	866.000	866.000	866.000	866.000
	EBITDA		441.000	441.000	441.000	441.000	441.000	441.000	441.000	441.000	441.000	441.000	441.000	441.000	441.000	441.000	441.000	441.000	441.000	441.000	441.000	441.000	441.000	441.000	441.000	441.000	441.000
9	Ammortamenti per investimento		79.370	79.370	79.370	79.370	79.370	79.370	79.370	79.370	79.370	79.370	79.370	79.370	79.370	79.370	79.370	79.370	79.370	79.370	79.370	79.370	79.370	79.370	79.370	79.370	79.370
10	Canone monetario		62.000	62.000	62.000	62.000	62.000	62.000	62.000	62.000	62.000	62.000	62.000	62.000	62.000	62.000	62.000	62.000	62.000	62.000	62.000	62.000	62.000	62.000	62.000	62.000	62.000
	MARGINE OPERATIVO NETTO		299.630	299.630	299.630	299.630	299.630	299.630	299.630	299.630	299.630	299.630	299.630	299.630	299.630	299.630	299.630	299.630	299.630	299.630	299.630	299.630	299.630	299.630	299.630	299.630	299.630
11	Gestione finanziaria		64.100	64.100	62.000	59.700	57.400	54.900	52.300	49.700	46.900	44.000	41.000	37.800	34.500	31.100	27.500	23.800	19.900	15.800	11.600	7.200	2.600	0	0	0	0
12	Gestione straordinaria		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	RISULTATO ANTE IMPOSTE		235.530	235.530	237.630	239.930	242.230	244.730	247.330	249.930	252.730	255.630	258.630	261.830	265.130	268.530	272.130	275.830	279.730	283.830	288.030	292.430	297.030	299.630	299.630	299.630	299.630
13	Imposte correnti (IRES)		64.800	64.800	57.000	57.600	58.100	58.700	59.400	60.000	60.700	61.400	62.100	62.800	63.600	64.400	65.300	66.200	67.100	68.100	69.100	70.200	71.300	71.900	71.900	71.900	71.900
14	Imposte correnti (IRAP)		14.100	14.100	14.100	14.100	14.100	14.100	14.100	14.100	14.100	14.100	14.100	14.100	14.100	14.100	14.100	14.100	14.100	14.100	14.100	14.100	14.100	14.100	14.100	14.100	14.100
	RISULTATO DI ESERCIZIO		156.630	156.630	166.530	168.230	170.030	171.930	173.830	175.830	177.930	180.130	182.430	184.930	187.430	190.030	192.730	195.530	198.530	201.630	204.830	208.130	211.630	213.630	213.630	213.630	213.630

La gestione ordinaria consolidata del “*Servizio di gestione dei parcheggi a pagamento*” risulta, come confermato dalle evidenze contabili e previsionali, in equilibrio nel corso del periodo considerato, tenuto conto anche della corresponsione del canone concessorio anticipato pari ad Euro 1.550.000 a favore del Comune di Macerata, del sostenimento di costi migliorativi per il “*Parksì*” e per il potenziamento e l’efficientamento dell’intero Servizio.

Nella proiezione sopra riportata non viene tenuto prudenzialmente conto dei benefici che gli investimenti aggiuntivi su “*Parksì*” avranno sull’intero Servizio, con il conseguente miglioramento dei risultati economici ottenuti da “*Apm Spa*”, che andranno naturalmente a beneficio, mediante distribuzione di utili, del Comune di Macerata.

In conclusione, l’affidamento “*in house providing*” ad “*Apm Spa*” risulta la scelta più conveniente rispetto alle modalità che l’attuale normativa consentirebbe di attuare, in quanto:

- la gestione dei Parcheggi a pagamento della Città di Macerata viene affidata ad un gestore con consolidata esperienza e affidabilità, nei confronti del quale il Comune mantiene rilevanti poteri di indirizzo, controllo e coordinamento;
- la gestione dei Parcheggi a pagamento della Città di Macerata risulta esercitata da una Società che è in grado di mantenere/migliorare il proprio equilibrio economico e finanziario, sia nel breve che nel medio/lungo periodo, e comunque per l’intera durata della Concessione del servizio parcheggi;
- permette al Comune di introitare un periodico (o anticipato) canone concessorio;
- permette la conservazione ed il consolidamento del *know how* nella gestione dei Parcheggi a pagamento generatosi negli anni, nonché il valore dell’avviamento;
- risultano finanziati gli investimenti necessari (soprattutto con riferimento al Parcheggio di struttura “*Parksì*”) al miglioramento dell’efficienza del Servizio senza alcun esborso finanziario da parte dell’Ente (a differenza di quanto accadrebbe con l’intervento dei privati, che potrebbero accollarsi tali oneri solo in cambio di sovvenzioni e/o allungamento della Concessione);
- il Comune di Macerata accresce la possibilità di beneficiare dell’incremento dei flussi reddituali ottenibili a seguito degli investimenti effettuabili dalla Società;
- l’utile operativo e l’utile netto prodotto dalla gestione dei Parcheggi rimane nel perimetro del “*Gruppo pubblico locale*” piuttosto che essere di spettanza dell’imprenditore privato;
- si avrebbe unitarietà dell’interfaccia tra cittadino e gestore del servizio, della gestione del Servizio “*Parcheggi*” sull’intero territorio del Comune di Macerata e del relativo Sistema di riscossione, con evidenti economie di scala e di *customer satisfaction*;
- non si ha la necessità di finanziare costi di *start up*, in quanto la Società ha già un’organizzazione e un *know-how* adeguato e una consolidata esperienza nel Settore della sosta a pagamento;

- l'eventuale allungamento della durata della Concessione dell'intero "*Servizio di sosta a pagamento*" richiesta da "*Apm Spa*" per rendere sostenibile anche la gestione aggiuntiva di *Parksi* nel proprio perimetro (e quindi dei relativi investimenti di mantenimento e di miglioramento/incremento previsti), costituirebbe un costo sostenibile per l'Ente Locale (stimabile in un valore complessivo di almeno Euro 1.500.000 come determinato nell'"*Aggiornamento valutazione economico-finanziaria dell'operazione Park Si*" redatta dal Dott. Piergiacomi Giorgio in data 9 febbraio 2016), che in alternativa dovrebbe, o sostenerlo in proprio (gestione diretta), ovvero riconoscerlo direttamente o indirettamente al terzo imprenditore ("*partenariato pubblico privato*"), anche perché con il modello "*in house*" lo stesso rimarrebbe nel perimetro del "*Gruppo pubblico locale*" di cui Comune di Macerata ed "*Apm Spa*" fanno entrambi parte.

5. PUBBLICAZIONE SUL SITO *WEB* DEL COMUNE DI MACERATA

Ai sensi dell'art. 34, comma 20, del Dl. n. 179/12, e per di assicurare un'adeguata informazione alla cittadinanza tutta, la presente Relazione sarà pubblicata sul sito *web* del Comune di Macerata.

Macerata, 12/8/2016

IL DIRIGENTE DEL SERVIZIO SERVIZI ALLA PERSONA

(Dott. Gianluca Puliti)