

**Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti
previsti per l'affidamento "*in house*"
del "*Servizio di gestione del parcheggio Centrale, Piazza San Martino
a pagamento*" del Comune di Ancona
(*ex art. 34, commi 20 e 21, Dl. n. 179/12*)**

Indice

PREMESSA

CAPITOLO 1

NORMATIVA DI RIFERIMENTO ED INQUADRAMENTO DELL'ISTITUTO

CAPITOLO 2

OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO

CAPITOLO 3

CARATTERISTICHE DEL PROGETTO E DEL SERVIZIO IN RELAZIONE AGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

- 3.1 La gestione della sosta ad Ancona: gli stalli a pagamento ed i parcheggi in struttura**
- 3.2 Le caratteristiche del Parcheggio Centrale**
- 3.3 Gli interventi sulla viabilità**
- 3.4 Interesse pubblico del parcheggio in relazione alla situazione attuale**
- 3.5 Interesse pubblico del parcheggio in relazione alle scelte programmatiche**
- 3.6 La gestione del Parcheggio e gli obblighi di servizio**

CAPITOLO 4

ORGANIZZAZIONE AZIENDALE

- 4.1 Governance e direzione aziendale**
- 4.2 Assetto proprietario, controllo analogo, attività prevalente e obbligo di servizio pubblico**
 - 4.2.1 Assetto proprietario**
 - 4.2.2 Controllo analogo**
 - 4.2.3 Attività prevalente**
 - 4.2.4 Obblighi di servizio**

CAPITOLO 5

L'ISCRIZIONE NEL REGISTRO ANAC

CAPITOLO 6

MODALITA' DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

CAPITOLO 7

MOTIVAZIONE DELLA SCELTA DELL'AFFIDAMENTO AD M&P SPA

- 7.1 Le modalità di affidamento del servizio previste dalla normativa**
- 7.2 Affidamento in house-providing: motivazione tecnico-giuridica.**
- 7.3 Affidamento in house: motivazione gestionale**

- 7.4 Affidamento in house: motivazione economico-finanziaria**
 - 7.5 Le ipotesi ed i criteri alla base del PEF.**
 - 7.6 Il piano economico e finanziario a 40 anni.**
 - 7.7 La massimizzazione economica degli interessi del Comune**
-

PREMESSA

Ratio della presente Relazione è quella di assolvere agli obblighi motivazionali ed informativi prescritti dall'art. 34, comma 20, del Dl. n. 179/12, con riferimento all'affidamento dello stralcio del "Servizio di gestione del parcheggio Centrale, Piazza San Martino a pagamento" alla Società "in house providing" denominata "M&P Mobilità & Parcheggi S.p.A.", di seguito M&P, attuale gestore della quasi totalità degli stalli (a raso ed in struttura) a pagamento siti nel territorio di competenza del Comune di Ancona.

Vengono, inoltre, chiariti i principali obiettivi e le motivazioni rafforzate dell'affidamento a stralcio della realizzazione e gestione del parcheggio Centrale a pagamento, quale forma di ricerca di una ottimizzazione dei seguenti valori:

1. i principi di economicità del servizio ed efficienza del medesimo,
2. affidamento di SIEG (servizi di interesse economico generale) come scelta di autorganizzazione motivata;
3. rispetto degli obblighi di servizio in capo all'affidatario in house;

obiettivi tutti che, singolarmente e nell'insieme intesi, sono legati alla scelta dell'affidamento *in house providing*.

Resta ferma la restante forma di gestione della mobilità urbana, restando vigente l'attuale contratto in house providing già intercorrente tra il Comune di Ancona e M&P (Rep. 14470 del 09.11.2015, e successive modificazioni: Rep. 14622 del 21.12.2016; Rep. N. 14697 del 21.12.2017 e successiva modificazione del 2020, legata all'emergenza Coronavirus). La presente relazione opera esclusivamente per il parcheggio Centrale costruendo, non operando per il restante contratto già vigente e costituendo uno stralcio contrattuale funzionale autonomo, in attesa delle future, articolate e complesse decisioni dell'Amministrazione comunale, in relazione al restante servizio ed alla rivalutazione del sistema viabilistico e di mobilità sostenibile, in corso di definizione.

L'elaborato ha la finalità di rendere trasparente e pubblico il processo argomentativo di affidamento del Servizio in oggetto, che comporta la costruzione e gestione di un parcheggio multipiano, situato in posizione centrale ed a servizio della collettività dorica oltre che di chi usufruisce dei multipli servizi centrali siti nel comune di Ancona. Ciò avverrà attraverso una analisi che sia in grado di evidenziare i punti di forza della scelta dell'affidamento in house providing, sia in via assoluta, sia con logica comparativa rispetto ad altre modalità di affidamento che, pur ugualmente legittime, non vedono la preferenza motivata da parte dell'Amministrazione di Ancona, in relazione ai valori economici e di servizio già precedentemente illustrati.

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, onde assicurare il rispetto della disciplina europea;
- l'economicità della gestione;
- garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento;
- la disamina degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, qualificanti l'*in house*.

CAPITOLO 1

NORMATIVA DI RIFERIMENTO ED INQUADRAMENTO DELL'ISTITUTO

L'“in house providing” indica i casi di “autoproduzione” di beni, servizi o lavori da parte della pubblica amministrazione, utilizzando al tal fine società in mano pubblica facenti parte della propria compagine organizzativa, senza alcun ricorso al mercato e, quindi, senza affidamento a terzi mediante gara. Rientra nella libertà di scelta dell'ente ed, in particolare, nel potere di autorganizzazione del medesimo, come riconosciuto dal TFUE. Trattandosi di soggetto-organo dell'ente pubblico, la società in house opera come se fosse il Comune medesimo. In tal senso, non viene lesa il principio comunitario della concorrenza poiché il soggetto affidatario rileva solo quale prolungamento operativo dell'amministrazione, ponendosi al di fuori del mercato. La legittimità della relazione in house si individua, pertanto, nell'assenza di un vero e proprio rapporto contrattuale tra amministrazione aggiudicatrice e la società, elemento che giustifica la deroga all'evidenza pubblica.

Quindi il non utilizzo di procedure di evidenza pubblica-procedura concorrenziale viola, in linea di principio, e con logica meramente astratta, i principi sopradetti. Ma come vedremo, l'in house providing non costituisce un etero affidamento, ma un sistema di autorganizzazione della pubblica amministrazione, come tale privo del necessario presupposto della terzietà del soggetto affidatario del servizio.

Tale logica risponde ai 2 principi fondamentali del diritto europeo in tema di appalti pubblici e concessioni. Mai sufficientemente ricordato è il principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche, con ciò intendendosi che i soggetti pubblici sono liberi di organizzare come meglio ritengono le prestazioni dei servizi di rispettivo interesse, attraverso:

- l'autoproduzione;
- la cooperazione;
- l'esternalizzazione.

L'altro è il principio di tutela della concorrenza, che ha come finalità la piena apertura dei mercati. Non sono consentiti ostacoli all'entrata nel mercato libero e comune europeo a tutti gli operatori del settore. Nella scelta del soggetto con il quale l'amministrazione dovrà concludere un contratto pubblico debbono, pertanto, applicarsi i conseguenti principi di evidenza pubblica, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità. Sono tutte conseguenze del principio di concorrenza.

Ma, va ricordato che se da un lato tali 2 principi (libera amministrazione delle autorità pubbliche e tutela della concorrenza) hanno pari dignità, dall'altro il secondo è sussidiario rispetto al primo.

In conclusione l'in house non è altro che una modalità di applicazione del generale principio dell'autoproduzione, a sua volta conseguenza del principio di libera amministrazione (In tal senso, Cons. Stato, sez. VI, 18 maggio 2015, n. 2515.).

L'*In house providing* è un istituto di origine pretoria, attraverso il quale la Pubblica Amministrazione può ricorrere a società formalmente terze - generalmente società di capitali - a cui affidare la gestione e l'erogazione dei propri servizi pubblici alla collettività; si tratta di un affidamento diretto di contratti pubblici, in deroga alla normale procedura ad evidenza pubblica. La finalità principale contenuta nella disposizione di questo istituto, è quella di conseguire uno dei principi cardine del diritto europeo: *"la libera amministrazione delle autorità pubbliche"*; l'*in house providing* può essere considerato un fenomeno volto ad agevolare il conseguimento di una sempre maggiore possibilità di auto-organizzazione degli enti pubblici. L'istituto è stato per la prima volta previsto in una sentenza della Corte di Giustizia - 18 novembre 1999, causa C-107/98 - relativa al "caso Teckal". La Corte nella propria sentenza decretava che l'utilizzo di una procedura ad evidenza pubblica per la scelta del contraente non fosse indispensabile in presenza di determinate circostanze, quali: un ente pubblico aggiudicatore che esercita sull'aggiudicatario un *"controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi"* e, nel contempo, l'aggiudicatario *"svolga la parte più importante della propria attività a favore dell'ente locale che lo controlla"*.

Infatti, già il Libro Verde sui partenariati pubblico-privati aveva chiarito che il diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni non si esprime riguardo alla "opzione degli Stati membri se garantire il servizio pubblico attraverso i propri stessi servizi o se affidarli invece ad un terzo"(Cfr. il paragrafo 17 del Libro Verde relativo ai partenariati pubblico-privati e al diritto comunitario degli appalti pubblici delle concessioni della Commissione europea, 30 aprile 2004, COM (2004) 327). Anche le direttive del 2014 seguono tale principio; in particolare i principi euro-unitari di libertà delle scelte organizzative delle Pubbliche Amministrazioni sono affermati nel considerando 5 Direttiva 2014/23 UE e 2014/24 UE) e con l'art. 12, par. 3, della Direttiva 2014/24 UE (quest'ultima è la definizione dei presupposti dell'*In house providing*).

In particolare, vanno ricordati:

- a) il considerando n. 5 della direttiva settori ordinari n. 2014/24/UE stabilisce che "È opportuno rammentare che nessuna disposizione della presente direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici ai sensi della presente direttiva"(I considerando n. 7 della direttiva settori speciali n. 2015/25/UE e n. 5 della direttiva concessioni n. 2014/23/UE esprimono gli stessi concetti);
- b) l'art. 106 TFUE: "Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata";
- c) l'art. 2, par. 1 della direttiva concessioni n. 2014/23/UE, significativamente titolato "Principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche", stabilisce che: "1. La presente direttiva riconosce il principio per cui le autorità nazionali, regionali e locali possono liberamente organizzare l'esecuzione dei propri lavori o la prestazione dei propri servizi in conformità del diritto nazionale e dell'Unione. Tali autorità sono libere di

decidere il modo migliore per gestire l'esecuzione dei lavori e la prestazione dei servizi per garantire in particolare un elevato livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utenza nei servizi pubblici. Dette autorità possono decidere di espletare i loro compiti d'interesse pubblico avvalendosi delle proprie risorse o in cooperazione con altre amministrazioni aggiudicatrici o di conferirli a operatori economici esterni".

Nell'ultimo periodo viene solennemente affermata l'equiordinazione dei tre modelli:

- autoproduzione (in house);
- cooperazione tra amministrazioni ed;
- esternalizzazione (gare).

Anche il Consiglio di Stato sez. V, n. 4599/2014 ha chiarito che "L'affidamento diretto in house lungi dal configurarsi un'ipotesi eccezionale o residuale di gestione dei servizi pubblici locali costituisce invece una delle (tre) forme organizzative delle stesse". Chiariti tali principi, ne consegue che a livello comunitario l'affidamento di "servizi pubblici locali di interesse economico generale" o di "servizi di interesse economico generale di ambito locale" attraverso lo strumento dell'in house provinding non ha (né potrebbe avere) carattere eccezionale e derogatorio, ma è una modalità ordinaria di affidamento dei SPL. Infatti, benché taluna giurisprudenza affermi il contrario, il principio cardine comunitario secondo il quale i soggetti pubblici sono liberi di organizzare come meglio ritengono le prestazioni dei servizi di rispettivo interesse, porta a ritenere questa Amministrazione che l'affidamento diretto in house sia uno strumento ordinario di gestione autorganizzata dei servizi. Il Consiglio di Stato, sez. V, n. 1034 del 15.3.2016, ha confermato l'orientamento comunitario secondo il quale un'autorità pubblica può adempiere ai compiti di interesse pubblico ad essa incombenti mediante propri strumenti senza essere obbligata a far ricorso ad entità esterne non appartenenti ai propri servizi e può farlo altresì in collaborazione con altre autorità pubbliche. Vedasi, conformemente, CGUE, sentenza 6 aprile 2006 in causa C-410/14 (ANAV). La sezione V del Consiglio di Stato 1034, citata, richiama la propria precedente giurisprudenza: "stante l'abrogazione referendaria dell' articolo 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 e la declaratoria di incostituzionalità dell'articolo 4 del d.l. n. 138 del 2011 e le ragioni del quesito referendario (lasciare maggiore scelta agli enti locali sulle forme di gestione dei servizi pubblici locali, anche mediante internalizzazione e società in house), è venuto meno il principio, con tali disposizioni perseguito, della eccezionalità del modello in house per la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (Cons. Stato, sez. VI, 11 febbraio 2013, n. 762)".

Gradatamente, la giurisprudenza unionale ha provveduto a definire ed approfondire i requisiti caratterizzanti l'affidamento in house:

1. In effetti, all'inizio il "controllo analogo", era inteso come controllo c.d. "strutturale", perciò era sufficiente una partecipazione totalitaria dell'amministrazione aggiudicatrice sulla società considerata, affinché il requisito fosse considerato sussistente (Corte di Giustizia UE, 11 gennaio 2005, C-26/03, "caso Stadt Halle"). Negli anni questa previsione è stata mutata, ma sempre nell'ottica di non compromettere il principio della libera

concorrenza; la concentrazione della totalità del capitale in mano pubblica è stata rigorosamente confermata, ma con l'introduzione di una novità: oggi la partecipazione di privati al capitale della società è ammessa, purché questo sia previsto dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati; inoltre i privati partecipanti non possono esercitare controllo o potere di veto, né esercitare un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

2. In seguito, la Corte di Giustizia aggiunse al requisito della partecipazione 100% pubblica (già introdotto nel 1999 dalla sentenza Teckal), anche un altro importante e qualificante presupposto, integrandone i contenuti: la partecipazione totalitaria della stazione appaltante fosse un requisito a cui doveva aggiungersene un altro. Infatti, la stazione appaltante doveva in effetti ed in pratica avere l'ulteriore potere e l'effettiva e sostanziale influenza sulla società controllata, relativamente sia alle decisioni importanti, sia agli obiettivi strategici (Corte di Giustizia UE, 13 ottobre 2005, C-458/03, "caso Parking Brixen"). La partecipazione pubblica totalitaria - in connessione con il requisito del controllo analogo - era considerata uno dei pilastri dell'in house providing formulato nel 1999; tale caratteristica permetteva di tutelare il "principio della libera concorrenza", ossia un altro dei principi cardine del diritto europeo. Quest'ultimo infatti, sarebbe stato compromesso - secondo il giudice comunitario - con la presenza, anche se minoritaria, di capitali privati, per due motivi: le scelte direzionali del soggetto affidatario influenzato da privati sarebbero state orientate verso obiettivi utilitaristici, e non pubblicistici come quelli rimessi alle attenzioni dell'ente locale; un soggetto economico privato, con la propria partecipazione diretta avrebbe potuto ottenere indebiti vantaggi rispetto ai suoi concorrenti.

3. Con riferimento, invece, alla necessità dello "svolgimento dell'attività prevalente a favore dell'ente pubblico controllante" da parte della società affidataria, il giudice comunitario ha provveduto a chiarire come si debba intendere l'esigenza che le prestazioni svolte dalla società siano destinate principalmente all'amministrazione aggiudicatrice (Corte di Giustizia UE, 13 novembre 2008, C-340/04, "caso Carbotermo").

L'in house providing non ha trovato, sino alle direttive appalti del 2014, alcuna disciplina positiva, qualificandosi sostanzialmente quale istituto di produzione giurisprudenziale, soprattutto comunitaria. In tal senso, trattasi di modalità di gestione di matrice giurisprudenziale elaborata in ambito comunitario dalla Corte di Giustizia, la quale nella celeberrima sentenza Teckal del 1999 evidenziò la presenza di un modello alternativo alla esternalizzazione privati di beni e servizi di rilevanza fondamentale per l'amministrazione al fine di esercitare correttamente le proprie competenze: il servizio viene affidato ad un ente avente natura privatistica e quindi distinto dalla p.a. che però risulta essere una longa manus della stessa, essendo legittimo per la pubblica amministrazione affidare il servizio non a mezzo di gara pubblica, ma in via diretta alla società in house, che è una branca della stessa p.a. affidante.

Ciò che, invece, va effettuato rigorosamente, senza interpretazioni analogiche e con verifica in fatto, è la verifica della sussistenza reale dei requisiti dell'in house e del vantaggio per la

collettività amministrata della scelta di affidamento diretto attraverso tale modalità autorganizzativa. Chiarisce bene tale aspetto la Corte di Giustizia UE in tema di servizi pubblici locali di rilevanza economica: “Conformemente alla giurisprudenza della Corte, l’obiettivo principale delle norme del diritto dell’Unione in materia di appalti pubblici è l’apertura ad una concorrenza non falsata in tutti gli Stati membri nei settori d’esecuzione di lavori, di fornitura di prodotti e di prestazione di servizi, il che implica l’obbligo di qualsiasi amministrazione aggiudicatrice di applicare le norme pertinenti del diritto dell’Unione qualora sussistano i presupposti da questo contemplati (v., in tal senso, sentenza Stadt Halle e RPL Lochau, C-26/03, EU:C:2005:5, punto 44). Qualsiasi deroga all’applicazione di tale obbligo va dunque interpretata restrittivamente (v. sentenza Stadt Halle e RPL Lochau, EU:C:2005:5, punto 46)” (sez. V, 8 maggio 2014, causa C-15/13).

In particolare, le motivazioni della scelta di tale opzione vanno indicate con le modalità ex art. 34, comma 20 del d.l.: 179/2012 e, ora, dell’art. 192 del d.lgs. 50/2016; nella relazione deputata si rende conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall’ordinamento europeo per la forma in house, contestualmente definendo, con il contratto di servizio i contenuti specifici degli obblighi del servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste⁽⁸³⁾. Peraltro, anche al di là della vigente nuova normativa di settore, ormai da tempo il Consiglio di Stato ha stabilito che la valutazione comparativa e l’analisi di mercato costituiscono motivazione logica, diretta espressione dei generali principi di imparzialità e di buon andamento della p.a., di cui all’art. 97 Cost. e degli obblighi di motivazione dell’atto in base all’art. 3, l. 241/1990 e, in definitiva, del potere-dovere della governance pubblica di render conto di scelte discrezionali fortemente strategiche, derogatorie del mercato.

Pertanto, nel settore dei servizi pubblici, tali principi concorrenziali non si applicano qualora “il controllo esercitato sul concessionario dall’autorità pubblica concedente è analogo a quello che esso esercita sui propri servizi e se il detto concessionario realizza la parte più importante della propria attività con l’autorità che lo detiene” (Cfr. Corte di Giustizia CE, 13.10.2005, causa C 458/2003, Parking Brixen, Racc. pag. I 8585, punto 62,); a ciò aggiungendosi che il concessionario sia soggetto pubblico. In altre parole, il ricorso alla procedura di gara per individuare l’affidatario di un servizio pubblico non è necessario (anzi, non è assolutamente possibile) qualora il futuro gestore del servizio, benché sia formalmente un soggetto diverso dal concedente, sia tuttavia in una situazione gestionale tale da essere considerato come uno strumento operativo dello stesso concedente. Si opera un affidamento diretto a soggetto che sostanzialmente è braccio operativo dell’amministrazione affidante: così non vengono lesi i principi del Trattato, e in particolare il principio di concorrenza, in quanto in regime di autoproduzione non vi è alterità di soggetti. In tal caso si parla di affidamento diretto (senza gara e senza ricorso a procedure di evidenza pubblica) di appalti e concessioni, poiché il soggetto affidatario (solitamente dotato di autonoma personalità giuridica) svolge il servizio con connotazioni tali da essere considerato un “ufficio interno” della p.a. affidante; non vi è, quindi, alcun rapporto di

alterità sostanziale, ma solo formale: non si opera tramite un vero “ricorso al mercato” (outsourcing) ma tramite una forma di “autoproduzione”, di erogazione di servizi pubblici “direttamente” ad opera dell’amministrazione, attraverso mezzi e strumenti “propri” (in house providing).

Nel diritto interno la disciplina dell’affidamento in house occupa un ruolo centrale tanto nella normativa sugli appalti pubblici (art. 192, D.lgs. 50/2016, codice contratti) quanto nella materia delle partecipazioni pubbliche (art. 5 del D.lgs. 175/2016).

Nel sistema italiano, per scelta del legislatore, laddove i servizi per i quali si vuole operare con l’in house providing, siano disponibili (anche) sul mercato in regime di concorrenza e quindi laddove vi sia un’obiettivo possibilità di scegliere tra più esecutori, le Stazioni Appaltanti, che intendano invece procedere in house, devono effettuare preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell’offerta dell’affidatario in house; dovrà essere chiarito la ragione del mancato ricorso al mercato, non solo per gli aspetti economici ma anche con specifico riferimento ai cd. obblighi di servizio. Quindi il presente elaborato valuterà i benefici per la collettività della scelta effettuata, anche in relazione agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Con l’ordinanza 6 febbraio 2020 la Corte di Giustizia si è pronunciata sulla compatibilità dell’art. 192 del codice dei contratti, che subordina l’affidamento in house alla presenza di condizioni stringenti alle disposizioni comunitarie su “imput” del Consiglio di Stato. Il Giudice nazionale aveva infatti sottolineato che l’art. 192 del Codice assegnerebbe all’affidamento in house natura “derogatoria” rispetto al ricorso al mercato; ammettendone l’esperibilità “solo” in caso di dimostrato fallimento del mercato rilevante a fronte di un onere motivazionale rafforzato, soluzione normativa che si porrebbe in contrasto con i principi euro-unitari di libertà delle scelte organizzative delle Pubbliche Amministrazioni e con l’art. 12, par. 3, della Direttiva 2014/24 UE; la quale – escludendo dal suo ambito di applicazione gli appalti aggiudicati secondo il modello in house – porrebbe tali affidamenti su un piano paritetico rispetto al ricorso al mercato. In altri termini nell’interpretazione del Consiglio di Stato tra i due principi fondamentali dell’autodeterminazione ed autorganizzazione delle PP.AA. senza particolari vincoli e quello della concorrenza dei mercati il Consiglio ritiene il secondo sussidiario rispetto al primo. Per la Corte di Giustizia, invece, quel che rileva pare essere la scelta compiuta a monte dallo Stato membro che nell’esercizio della capacità di autodeterminarsi, può sottoporre a condizioni specifiche il ricorso all’in house, anziché al mercato e senza che ciò possa costituire una violazione del diritto comunitario.

Sul tema il TAR per la Liguria (Sez. II), ha rimesso alla Corte Costituzionale la questione di costituzionalità dell’art. 192 c. 2 del D.lgs. 18.4.2016, n. 50, nella parte in cui prevede che le stazioni appaltanti diano conto nella motivazione del provvedimento di affidamento in house di un contratto “delle ragioni del mancato ricorso al mercato”, per contrasto con l’art. 76 della Costituzione, avendo la disposizione sospettata di incostituzionalità, introdotto un

onere amministrativo di motivazione – circa le ragioni del mancato ricorso al mercato – maggiore e più gravoso di quelli strettamente necessari per l’attuazione della direttiva n. 2014/24/UE, la quale, per un verso ammette senz’altro gli affidamenti in house a patto che ricorrano le tre condizioni di cui all’art. 12, per altro verso ha escluso i relativi contratti dal proprio campo di applicazione, e dunque dall’obbligo di esperire preventivamente una procedura di gara ad evidenza pubblica (cioè, il ricorso al mercato). Donde la violazione del divieto di “gold plating”, che costituiva uno specifico criterio di delega legislativa (lett. a). Ma la Corte Costituzionale, con sentenza n. 100 del 2020 (sent. del 05/05/2020, deposito del 27/05/2020; pubblicazione in G. U. 03/06/2020 n. 23) ha stabilito che l’obbligo di motivazione sulle ragioni del mancato ricorso al mercato imposto dall’art. 192, comma 2, del Codice dei contratti pubblici, risponde agli interessi costituzionalmente tutelati della trasparenza amministrativa e della tutela della concorrenza, non ostando con il criterio previsto dall’art. 1 comma 1, lettera a), della legge delega n. 11 del 2016, come in ordinanza di rimessione. Né tale violazione sussiste anche prendendo a parametro l’art. 1, comma 1, lettera eee), della medesima legge delega, posto che il criterio direttivo è segno di una specifica attenzione a questo istituto già da parte del legislatore delegante. Da qui la perfetta rispondenza costituzionale della norma delegata, espressione di una linea restrittiva del ricorso all’affidamento diretto, che è costante nel nostro ordinamento da oltre dieci anni, e che costituisce la risposta all’abuso di tale istituto da parte delle amministrazioni nazionali e locali, come emerge dalla relazione AIR dell’Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), relativa alle Linee guida. A seguito di contemperamento tra il divieto di gold plating e le esigenze da assicurare alle amministrazioni che fanno ricorso all’in house providing, la Corte Costituzionale ritiene compatibile il maggior obbligo motivazionale non previsto espressamente dalla legge delega, quale esercizio discrezionale della “scansione non linguistica” della delega parlamentare, tutte le volte che la ponderazione degli interessi in gioco propri dello stato membro necessita di una attività regolatoria più incisiva, il cui esercizio non contrasta col divieto di eccessiva regolazione delle materie di interesse comunitario (cd. gold plating). Di seguito alcuni passi della sentenza:

“– Nel merito, la questione – che ripropone sotto l’angolo visuale del vizio di delega, il noto dibattito, particolarmente vivo nella giurisprudenza amministrativa, sulla natura generale o eccezionale dell’affidamento in house – non è fondata in relazione ad entrambi i parametri interposti dedotti.

4.– Quanto alla violazione dell’art. 1, comma 1, lettera a), della legge delega n. 11 del 2016, va in primo luogo precisato che il divieto di introduzione o di mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive comunitarie (il cosiddetto gold plating) è imposto da tale criterio direttivo e dalle norme da esso richiamate, ma non è un principio di diritto comunitario, il quale, come è noto, vincola gli Stati membri all’attuazione delle direttive, lasciandoli liberi di scegliere la forma e i mezzi ritenuti più opportuni per raggiungere i risultati prefissati (salvo che per le norme direttamente applicabili).

Il termine gold plating, tuttavia, compare nella comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, dell’8 ottobre 2010, che reca delle riflessioni e delle proposte per il

raggiungimento dell'obiettivo di una legiferazione «intelligente», comunitaria e degli Stati membri, in grado di ridurre gli oneri amministrativi a carico dei cittadini e delle imprese ... OMISSIS ... Nel nostro ordinamento il divieto di gold plating è stato introdotto dall'art. 15, comma 2, lettera b), della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2012)», con l'inserimento nell'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005), dei commi 24-bis, ter e quater. Il comma 24-bis recita: «[g]li atti di recepimento di direttive comunitarie non possono prevedere l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse, salvo quanto previsto al comma 24-quater». Il comma 24-ter, poi, puntualizza quali debbano intendersi livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive comunitarie, ovvero: «a) l'introduzione o il mantenimento di requisiti, standard, obblighi e oneri non strettamente necessari per l'attuazione delle direttive; b) l'estensione dell'ambito soggettivo o oggettivo di applicazione delle regole rispetto a quanto previsto dalle direttive, ove comporti maggiori oneri amministrativi per i destinatari; c) l'introduzione o il mantenimento di sanzioni, procedure o meccanismi operativi più gravosi o complessi di quelli strettamente necessari per l'attuazione delle direttive». Il comma 24-quater, infine, dispone che [l'amministrazione dà conto delle circostanze eccezionali, valutate nell'analisi d'impatto della regolamentazione, in relazione alle quali si rende necessario il superamento del livello minimo di regolazione comunitaria. Per gli atti normativi non sottoposti ad AIR, le Amministrazioni utilizzano comunque i metodi di analisi definiti dalle direttive di cui al comma 6 del presente articolo». 5.– Ebbene, da tali disposizioni emerge con chiarezza che la ratio del divieto, assunto a criterio direttivo nella legge delega n. 11 del 2016, è quella di impedire l'introduzione, in via legislativa, di oneri amministrativi e tecnici, ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa comunitaria, che riducano la concorrenza in danno delle imprese e dei cittadini, mentre è evidente che la norma censurata si rivolge all'amministrazione e segue una direttrice proconcorrenziale, in quanto è volta ad allargare il ricorso al mercato. La rilevanza di questa finalità è riconosciuta anche dall'Adunanza della commissione speciale del Consiglio di Stato, nel parere n. 855 del 1° aprile 2016, relativo allo schema di decreto legislativo recante «Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 28 gennaio 2016, n. 11», in cui si osserva che «il “divieto di introduzione o di mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive” va rettamete interpretato in una prospettiva di riduzione degli “oneri non necessari”, e non anche in una prospettiva di abbassamento del livello di quelle garanzie che salvaguardano altri valori costituzionali, in relazione ai quali le esigenze di massima semplificazione e efficienza non possono che risultare recessive». 5.1.– La correttezza di tale linea interpretativa trova poi conferma nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, che, nell'affermare la non contrarietà della norma oggi scrutinata all'art. 12, paragrafo 3, della direttiva 2014/24/UE, ha ribadito che dal principio di libera autorganizzazione delle autorità pubbliche (di cui al quinto considerando della direttiva 2014/24/UE e all'art. 2, paragrafo 1, della direttiva 2014/23 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione) discende la «libertà degli Stati membri di scegliere il modo di prestazione di servizi mediante il quale le amministrazioni aggiudicatrici provvederanno alle proprie esigenze» e, conseguentemente, quel principio «li autorizza a subordinare la conclusione di un'operazione interna all'impossibilità di indire una gara d'appalto e, in ogni caso, alla dimostrazione, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, dei vantaggi per la collettività specificamente connessi al ricorso all'operazione interna» (Corte di giustizia, nona sezione, ordinanza 6 febbraio 2020, in cause da C-89/19 a C-91/19, Rieco spa, resa su rinvio pregiudiziale del

Consiglio di Stato, sezione quinta, con ordinanze 7 gennaio 2019, n. 138 e 14 gennaio 2019, n. 293 e n. 296; nello stesso senso, Corte di giustizia, quarta sezione, sentenza 3 ottobre 2019, in causa C-285/18, Irgita). 7.- Nemmeno sussiste la violazione dell'art. 1, comma 1, lettera eee), della medesima legge delega, che impone, per quanto qui rileva, di garantire «adeguati livelli di pubblicità e trasparenza delle procedure anche per gli appalti pubblici e i contratti di concessione tra enti nell'ambito del settore pubblico, cosiddetti affidamenti in house, prevedendo, anche per questi enti, l'obbligo di pubblicazione di tutti gli atti connessi all'affidamento, assicurando, anche nelle forme di aggiudicazione diretta, la valutazione sulla congruità economica delle offerte, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione». 8.- Va evidenziato anzitutto che il criterio direttivo trova il suo epicentro non tanto nel generico obbligo di adeguata pubblicità e trasparenza – che, in quanto principio fondamentale dell'azione amministrativa (art. 97 Cost. e art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»), non richiede una conferma nelle normative di settore – quanto nel suo essere riferito, in particolare, agli affidamenti diretti, segno di una specifica attenzione a questo istituto già da parte del legislatore delegante.

È dunque alla stregua di questo dato che occorre valutare la scelta del legislatore delegato di imporre, per tali casi, un onere di motivazione circa il mancato ricorso al mercato. 8.1.- La valutazione, peraltro, va fatta anche alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte, che riconosce al legislatore delegato margini di discrezionalità e la necessità di tener conto del quadro normativo di riferimento (sentenze n. 10 del 2018, n. 59 del 2016, n. 146 e n. 98 del 2015, e n. 119 del 2013), specie quando la delega «riguardi interi settori di disciplina o comunque organici complessi normativi» (sentenza n. 10 del 2018; nello stesso senso, sentenze n. 229 del 2014 e n. 162 del 2012). Quest'ultimo criterio interpretativo è particolarmente calzante nel caso in esame, in cui si è in presenza di un “codice”, che, come è tipico di tale corpo normativo nell'ambito amministrativo, nell'adeguare la normativa nazionale alle direttive europee, si prefigge anche lo scopo di razionalizzare una disciplina di settore stratificatasi nel tempo. 9.- La norma delegata, in effetti, è espressione di una linea restrittiva del ricorso all'affidamento diretto che è costante nel nostro ordinamento da oltre dieci anni, e che costituisce la risposta all'abuso di tale istituto da parte delle amministrazioni nazionali e locali, come emerge dalla relazione AIR dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), relativa alle Linee guida per l'istituzione dell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house, ai sensi dell'art. 192 del codice dei contratti pubblici. 9.1.- Già l'art. 23-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133 e poi abrogato a seguito di referendum, richiedeva, tra le altre condizioni legittimanti il ricorso all'affidamento in house nella materia dei servizi pubblici locali, la sussistenza di «situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato». L'onere motivazionale in questione, poi, contrariamente a quanto ritenuto dal rimettente, non si discosta, nella sostanza, da quello imposto dall'art. 34, comma 20, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2012, n. 221. Quest'ultima disposizione, infatti, richiede l'indicazione delle «ragioni» dell'affidamento diretto dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, il rispetto della parità degli operatori e l'adeguata informazione alla collettività di riferimento, e ciò non può che essere letto come necessità di rendere palesi (anche) i motivi che hanno indotto

l'amministrazione a ricorrere all'in house invece di rivolgersi al mercato. A sua volta, l'art. 7, comma 3, dello schema di decreto legislativo di riforma dei servizi pubblici locali di interesse economico generale (adottato ai sensi degli artt. 16 e 19 della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante «Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»), stabiliva, tra l'altro, che, «[n]el caso di affidamento in house o di gestione mediante azienda speciale, il provvedimento dà, altresì, specificamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato». Infine, l'art. 5, comma 1, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), che reca la rubrica «[o]neri di motivazione analitica», manifesta la stessa cautela verso la costituzione e l'acquisto di partecipazioni di società pubbliche (comprese quelle in house), prevedendo, nella sua versione attuale, che «l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica [...] deve essere analiticamente motivato [...], evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato».

9.2.- Si tratta di una scelta di fondo già vagliata da questa Corte, che – con specifico riferimento alle condizioni allora poste dall'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, ma con affermazioni estensibili anche al caso odierno – ha osservato: «[s]iffatte ulteriori condizioni [...] si risolvono in una restrizione delle ipotesi in cui è consentito il ricorso alla gestione in house del servizio e, quindi, della possibilità di derogare alla regola comunitaria concorrenziale dell'affidamento del servizio stesso mediante gara pubblica. Ciò comporta, evidentemente, un'applicazione più estesa di detta regola comunitaria, quale conseguenza di una precisa scelta del legislatore italiano. Tale scelta, proprio perché reca una disciplina pro concorrenziale più rigorosa rispetto a quanto richiesto dal diritto comunitario, non è da questo imposta – e, dunque, non è costituzionalmente obbligata, ai sensi del primo comma dell'art. 117 Cost., come sostenuto dallo Stato –, ma neppure si pone in contrasto [...] con la citata normativa comunitaria, che, in quanto diretta a favorire l'assetto concorrenziale del mercato, costituisce solo un minimo inderogabile per gli Stati membri. È infatti innegabile l'esistenza di un "margine di apprezzamento" del legislatore nazionale rispetto a principi di tutela, minimi ed indefettibili, stabiliti dall'ordinamento comunitario con riguardo ad un valore ritenuto meritevole di specifica protezione, quale la tutela della concorrenza "nel" mercato e "per" il mercato» (sentenza n. 325 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 46 del 2013).

10.- Si deve dunque concludere che la specificazione introdotta dal legislatore delegato è riconducibile all'esercizio dei normali margini di discrezionalità ad esso spettanti nell'attuazione del criterio di delega, ne rispetta la ratio ed è coerente con il quadro normativo di riferimento (tra le tante, sentenze n. 10 del 2018, n. 59 del 2016, n. 146 e n. 98 del 2015, e n. 119 del 2013).

11.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 192, comma 2, del codice dei contratti pubblici, sollevata dal TAR Liguria in riferimento all'art. 76 Cost. ed in relazione all'art. 1, comma 1, lettere a) ed eee), della legge n. 11 del 2016, va quindi dichiarata non fondata".

Si deve, quindi, concludere che l'obbligo di motivazione sulle ragioni del mancato ricorso al mercato imposto dall'art. 192, comma 2, del codice dei contratti pubblici, che risponde agli interessi costituzionalmente tutelati della trasparenza amministrativa e della tutela della concorrenza, non è dunque in contrasto con il criterio previsto dall'art. 1 comma 1, lettera a), della legge delega n. 11 del 2016.

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 D.l. 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"- secondo migliore dottrina e taluna giurisprudenza 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 o con presenza di quote private non determinanti e nei casi ex lege;
- 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'Entestesso”;

- 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 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

1

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”

2

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

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 detagliata 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 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 del “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”, in attuazione dell’art. 18 della Legge n. 124/15 (c.d. “Legge Madia”).

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

hanno ravvisato i presupposti del cosiddetto “in house providing”, così come definiti dalla giurisprudenza comunitaria.

legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, ne l'esercizio di un'influenza determinante sulla Società controllata".

Mentre l'art. 7 della bozza di "*Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale*", frutto della Delega della Legge 124 del 2015 (cd. Legge Madia": artt. 16 e 19 della Legge 7 agosto 2015 n. 124, recanti delega al Governo per il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale) prevedeva 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*".

Con l'approvazione nel 2016 da parte del Consiglio dei Ministri del D.lgs. recante il Testo Unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale (citato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 100/2020 sopra riportata) sembrava essere finalmente pervenuti al termine della lunga fase di incertezza e di instabilità che ha caratterizzato l'assetto normativo del settore. Questo Testo unico si configurava come una stabilizzazione in forma organica delle disposizioni in essere a seguito sia dell'emanazione delle direttive europee in materia di appalti e concessioni (le Direttive 23 e 24 del 2014), sia del varo del nuovo Codice dei Contratti pubblici (D.lgs. 50/2016 integrato e corretto con il D.lgs. 56/2017), sia di una serie di disposizioni sul tema tra cui quelle contenute nelle leggi di stabilità 2014 e 2015. La pronuncia di incostituzionalità da parte della Consulta (Sentenza n. 251/2016), che ha censurato parte delle disposizioni della c.d. "Delega Madia" (L. 124/2015), ha prodotto un'interruzione di questo processo. La Corte, infatti, in relazione al ricorso presentato dalla Regione Veneto, ha rilevato che le norme oggetto della delega, pur incidendo in ambiti riconducibili alla competenza dello Stato, riguardano anche materie di competenza regionale residuale o concorrente e quindi presentano un vizio di legittimità costituzionale riconducibile alla lesione del "principio di leale collaborazione". Ciò in quanto la procedura prevista nella delega per l'adozione dei relativi decreti attuativi richiedeva che fossero adottati previa acquisizione del parere reso in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni. La pronuncia di incostituzionalità è circoscritta alle disposizioni di delega della legge 124/2015 e non si estende alle relative norme attuative. Il Testo Unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale non è stato inviato alla Gazzetta Ufficiale per la conseguente pubblicazione. A fronte di questa situazione, secondo il parere del Consiglio di Stato (Parere 83/2017), le possibili strade per salvaguardare le disposizioni contenute nel TU possono essere, o l'adozione di una nuova legge delega conforme ai vincoli procedurali sanciti dalla Corte costituzionale, o un disegno di legge avente, almeno in parte, il contenuto del decreto delegato che andrebbe a sostituire. Ad oggi, essendo decaduto il termine ultimo previsto dalla Delega Madia rimane solo percorribile la strada di un nuovo DDL da presentare entro la fine della legislatura in corso.

Di seguito, si riporta il testo dell'art. 7 citato, mai divenuto, giova ribadirlo, decreto legislativo delegato:

“ART. 7 (Modalità di gestione del servizio)

1. Nell’ambito della propria autonomia e nel rispetto dei principi di cui all’articolo 4, laddove il perseguimento dell’interesse pubblico venga assicurato secondo il modello di cui all’articolo 6, comma 1, lettera c), l’ente competente all’organizzazione del servizio sceglie la modalità di gestione dello stesso tra le seguenti opzioni:

a) affidamento mediante procedura a evidenza pubblica, in applicazione delle disposizioni in materia di contratti pubblici;

b) affidamento a società mista, il cui socio privato sia stato scelto con procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dal diritto dell’Unione europea e dal decreto legislativo adottato ai sensi dell’articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124;

c) gestione diretta, mediante affidamento in house, nei limiti fissati dal diritto dell’Unione europea e dalle disposizioni in materia di contratti pubblici e del testo unico sulle partecipazioni pubbliche;

d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante azienda speciale.

2. Al fine di assicurare il rispetto dei principi di cui al presente decreto, la scelta della modalità di gestione del servizio è effettuata con provvedimento motivato dell’ente competente, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell’Unione europea per la forma di gestione prescelta. Il provvedimento definisce, in relazione alle caratteristiche del mercato, i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e la loro durata, la natura dei diritti speciali o esclusivi eventualmente conferiti e descrive il sistema di compensazione, se previsto, indicando i parametri per il calcolo, il controllo e l’eventuale revisione della compensazione, nonché le modalità per evitare ed eventualmente recuperare le sovracompensazioni.

3. Nel caso di affidamento in house o di gestione mediante azienda speciale, il provvedimento dà, altresì, specificamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato e, in particolare, del fatto che tale scelta non sia comparativamente più svantaggiosa per i cittadini, anche in relazione ai costi standard di cui al comma 2 dell’articolo 15, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche. Laddove non sussistano i presupposti della concorrenza nel mercato, il provvedimento è motivato anche in ordine all’eventuale impossibilità di procedere mediante suddivisione in lotti nel rispetto della disciplina dell’Unione europea, al fine di consentire l’attività di più imprese nella prestazione del servizio e favorire forme di concorrenza comparativa.

4. Per i servizi pubblici locali di interesse economico generale a rete, il provvedimento di cui al comma 3 contiene, altresì, un piano economico-finanziario con la proiezione, per l’intero periodo di durata dell’affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti e deve essere asseverato da un istituto di credito o da società di servizi costituite dall’istituto di credito stesso e iscritte nell’albo degli intermediari finanziari, ai sensi dell’articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e

successive modificazioni, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966. Nell'ipotesi di affidamento in house di tali servizi, il piano economico-finanziario deve, inoltre, specificare l'assetto economico-patrimoniale della società, il capitale proprio investito e l'ammontare dell'indebitamento, da aggiornare ogni triennio. OMISSIS"

5. Prima dell'adozione del provvedimento di cui al comma 3, l'amministrazione invia lo schema di atto deliberativo all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che esprime un parere entro il termine perentorio di trenta giorni dalla ricezione dello stesso. L'Autorità può chiedere, per una sola volta, chiarimenti all'amministrazione pubblica interessata, con conseguente interruzione del termine. Il provvedimento finale deve essere analiticamente motivato con specifico riferimento ai rilievi formulati dall'Autorità".

Estremamente importante era l'articolo 11 del citato disegno di legge in materia di SPL di interesse economico generale, mai divenuto decreto legislativo delegato. Tali regole, benché non fonte, sono una ottima chiave di lettura per il caso di interruzione anticipata del presente servizio affidato in house per un periodo superiore, con conseguente interruzione anticipata. In particolare, va segnalato il comma 3, ai fini del calcolo dell'indennizzo in relazione al PEF che forma parte sostanziale della presente relazione:

"ART. 11. (Regime del subentro in caso di scadenza dell'affidamento o cessazione anticipata)

1. Alla scadenza del periodo di affidamento e in esito al nuovo affidamento, le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali essenziali per la prosecuzione del servizio, come individuati ai sensi dell'articolo 9, comma 1, in quanto non duplicabili a costi socialmente sostenibili, sono assegnati al nuovo gestore. Analogamente si procede in caso di cessazione anticipata.

2. Sono altresì ceduti al nuovo gestore i beni strumentali realizzati in attuazione dei piani di investimento concordati con l'ente affidante.

3. Salve le discipline di settore, nel caso di durata dell'affidamento inferiore rispetto al tempo di recupero dell'ammortamento ovvero di cessazione anticipata, si prevede, a carico del gestore subentrante, un indennizzo pari al valore contabile non ancora ammortizzato, rivalutato attraverso pertinenti deflatori fissati dall'ISTAT e al netto di eventuali contributi pubblici direttamente riferibili agli investimenti stessi.

4. In deroga ai commi 2 e 3, restano salvi eventuali diversi accordi tra le parti stipulati prima dell'entrata in vigore del presente decreto.

5. I criteri di determinazione dell'indennizzo di cui al comma 3 sono indicati nel bando o nella lettera di invito relativi alla gara indetta per il successivo affidamento a seguito della scadenza o della cessazione anticipata della gestione.

6. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche nei casi in cui la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali sia separata dalla gestione del servizio".

L'art. 5 del D.lgs. 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”.

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

- Art. 34 commi 20 e 21 del Decreto Legge 18 ottobre 2012, n. 179 convertito in Legge 17 dicembre 2012, n. 221:

“20. 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 e' effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che da' 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.

21. Gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20.

Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013”.

- Art. 5 D.lgs. 50/2016 *“(Principi comuni in materia di esclusione per concessioni, appalti pubblici e accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del settore pubblico)*

1. Una concessione o un appalto pubblico, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientra nell'ambito di applicazione del presente codice quando sono soddisfatte tutte le 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 per cento 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 le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

2. Un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi ai sensi del comma 1, lettera a), qualora essa eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore.

3. Il presente codice non si applica anche quando una persona giuridica controllata che è un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore, aggiudica un appalto o una concessione alla propria amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore controllante o ad un altro soggetto giuridico controllato dalla stessa amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore, a condizione che nella persona giuridica alla quale viene aggiudicato l'appalto pubblico non vi sia alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto prescritte dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

4. Un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore può aggiudicare un appalto pubblico o una concessione senza applicare il presente codice qualora ricorrano le condizioni di cui al comma 1, anche in caso di controllo congiunto.

5. Le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano su una persona giuridica un controllo congiunto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

a) gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti;

b) tali amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica;

c) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti.

6. Un accordo concluso esclusivamente tra due o più amministrazioni aggiudicatrici non rientra nell'ambito di applicazione del presente codice, quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

a) l'accordo stabilisce o realizza una cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori partecipanti, finalizzata a garantire che i servizi pubblici che essi sono tenuti a svolgere siano prestati nell'ottica di conseguire gli obiettivi che essi hanno in comune;

b) l'attuazione di tale cooperazione è retta esclusivamente da considerazioni inerenti all'interesse pubblico;

c) le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20 per cento delle attività interessate dalla cooperazione.

7. Per determinare la percentuale delle attività di cui al comma 1, lettera b), e al comma 6, lettera c), si prende in considerazione il fatturato totale medio, o una idonea misura alternativa basata sull'attività, quale i costi sostenuti dalla persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore nei settori dei servizi, delle forniture e dei lavori per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione.

8. Se, a causa della data di costituzione o di inizio dell'attività della persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore, ovvero a causa della riorganizzazione delle sue attività, il fatturato o la misura alternativa basata sull'attività, quali i costi, non è disponibile per i tre anni precedenti o non è più pertinente, è sufficiente dimostrare, segnatamente in base a proiezioni dell'attività, che la misura dell'attività è credibile.

9. Nei casi in cui le norme vigenti consentono la costituzione di società miste per la realizzazione e gestione di un'opera pubblica o per l'organizzazione e la gestione di un servizio di interesse generale, la scelta del socio privato avviene con procedure di evidenza pubblica”.

- Art. 192 del D.lgs. 50/2016 “Regime speciale degli affidamenti in house”

1. E' istituito presso l'ANAC, anche al fine di garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza nei contratti pubblici, l'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house di cui all'articolo 5. L'iscrizione nell'elenco avviene a domanda, dopo che sia stata riscontrata l'esistenza dei requisiti, secondo le modalità e i criteri che l'Autorità definisce con proprio atto. L'Autorità per la raccolta delle informazioni e la verifica dei predetti requisiti opera mediante procedure informatiche, anche attraverso il collegamento, sulla base di apposite convenzioni, con i relativi sistemi in uso presso altre Amministrazioni pubbliche ed altri soggetti operanti nel settore dei contratti pubblici. La domanda di iscrizione consente alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori sotto la propria responsabilità, di effettuare affidamenti diretti dei contratti all'ente strumentale. Resta fermo l'obbligo di pubblicazione degli atti connessi all'affidamento diretto medesimo secondo quanto previsto al comma 3.

(si vedano le Linee Guida n. 7 di ANAC)

2. Ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

3. Sul profilo del committente nella sezione Amministrazione trasparente sono pubblicati e

aggiornati, in conformità alle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in formato open-data, tutti gli atti connessi all'affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione tra enti nell'ambito del settore pubblico, ove non secretati ai sensi dell'articolo 162".

- Art. 2 del D.lgs. 175/2016 Definizioni

1. Ai fini del presente decreto si intendono per:

... OMISSIS ...

c) «controllo analogo»: la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante;

d) «controllo analogo congiunto»: la situazione in cui l'amministrazione esercita congiuntamente con altre amministrazioni su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. La suddetta situazione si verifica al ricorrere delle condizioni di cui all'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50;

... OMISSIS ...

h) «servizi di interesse generale»: le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale;

i) «servizi di interesse economico generale»: i servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato;

l) «società»: gli organismi di cui ai titoli V e VI, capo I, del libro V del codice civile, anche aventi come oggetto sociale lo svolgimento di attività consortili, ai sensi dell'articolo 2615-ter del codice civile;

m) «società a controllo pubblico»: le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b);

n) «società a partecipazione pubblica»: le società a controllo pubblico, nonché le altre società partecipate direttamente da amministrazioni pubbliche o da società a controllo pubblico;

o) «società in house»: le società sulle quali un'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto, nelle quali la partecipazione di capitali privati avviene nelle forme di cui all'articolo 16, comma 1, e che soddisfano il requisito dell'attività prevalente di cui all'articolo 16, comma 3;

... OMISSIS ...

- Art. 16 del D.Lgs. 175/2016, *Società in house*

1. Le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta 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.

2. Ai fini della realizzazione dell'assetto organizzativo di cui al comma 1:

a) gli statuti delle società per azioni possono contenere clausole in deroga delle disposizioni dell'articolo 2380-bis e dell'articolo 2409-novies del codice civile;

b) gli statuti delle società a responsabilità limitata possono prevedere l'attribuzione all'ente o agli enti pubblici soci di particolari diritti, ai sensi dell'articolo 2468, terzo comma, del codice civile;

c) in ogni caso, i requisiti del controllo analogo possono essere acquisiti anche mediante la conclusione di appositi patti parasociali; tali patti possono avere durata superiore a cinque anni, in deroga all'articolo 2341-bis, primo comma, del codice civile.

3. Gli statuti delle società di cui al presente articolo devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci.

3-bis. La produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato di cui al comma 3, che può essere rivolta anche a finalità diverse, è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.

4. Il mancato rispetto del limite quantitativo di cui al comma 3 costituisce grave irregolarità ai sensi dell'articolo 2409 del codice civile e dell'articolo 15 del presente decreto.

5. Nel caso di cui al comma 4, la società può sanare l'irregolarità se, entro tre mesi dalla data in cui la stessa si è manifestata, rinunci a una parte dei rapporti con soggetti terzi, sciogliendo i relativi rapporti contrattuali, ovvero rinunci agli affidamenti diretti da parte dell'ente o degli enti pubblici soci, sciogliendo i relativi rapporti. In quest'ultimo caso le attività precedentemente affidate alla società controllata devono essere riaffidate, dall'ente o dagli enti pubblici soci, mediante procedure competitive regolate dalla disciplina in materia di contratti pubblici, entro i sei mesi successivi allo scioglimento del rapporto contrattuale. Nelle more dello svolgimento delle procedure di gara i beni o servizi continueranno ad essere forniti dalla stessa società controllata.

6. Nel caso di rinuncia agli affidamenti diretti, di cui al comma 5, la società può continuare la propria attività se e in quanto sussistano i requisiti di cui all'articolo 4. A seguito della cessazione degli affidamenti diretti, perdono efficacia le clausole statutarie e i patti parasociali finalizzati a realizzare i requisiti del controllo analogo.

7. Le società di cui al presente articolo sono tenute all'acquisto di lavori, beni e servizi secondo la disciplina di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016. Resta fermo quanto previsto dagli articoli 5 e 192 del medesimo decreto legislativo n. 50 del 2016."

CAPITOLO 2

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.

Compete alle Autorità statali, regionali e locali definire, organizzare, finanziare e controllare i servizi di interesse generale. Questa nozione di responsabilità è alla base dell'art. 14 del TFUE il quale affida agli Stati membri l'incarico di garantire, nell'ambito delle rispettive competenze, che le proprie politiche consentano agli operatori di servizi di interesse economico generale di assolvere i loro compiti. Per Servizio Universale s'intende: "Un insieme minimo, definito, di servizi di determinata qualità disponibile a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni specifiche nazionali, ad un prezzo abbordabile". Il servizio pubblico di rilevanza economica è, anche, attività economica da intendersi come "qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi in un determinato mercato" e che legittima una remuneratività (integrale e/o parziale) della sua erogazione da parte dei gestori

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.

CAPITOLO 3

CARATTERISTICHE DEL PROGETTO E DEL SERVIZIO IN RELAZIONE AGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

3.1 La gestione della sosta ad Ancona: gli stalli a pagamento ed i parcheggi in struttura

Il Comune di Ancona ha affidato alla Società M&P Mobilità e Parcheggi Spa la gestione di tutti i parcheggi in struttura di proprietà del Comune di Ancona:

	POSTI AUTO
ARCHI	584
TRAIANO	152
CIALDINI	75
SCOSCIACAVALLI	159
TORRIONI	110
UMBERTO I *	98
TOTALE	1.178

*Il Parcheggio Umberto I non è di proprietà del Comune, la gestione ad M&P Spa è stata assegnata dal Tribunale di Ancona nel febbraio 2020.

Anche tutti gli stalli a pagamento su strada (strisce blu) all'interno del territorio comunale sono stati affidati alla gestione ed al controllo della società M&P: si tratta di circa 8.000 stalli distribuiti prevalentemente nelle zone centrali con tariffe di sosta diversificate:

	zona € 1,20	zona € 0,90	zona € 0,60	zona sosta veloce	TOTALI
TOTALE STALLI AL 31-12-19	5.331	1.226	1.267	183	8.007

Tutte le tariffe, sia dei parcheggi in struttura che degli stalli su strada, sono fissate dal Comune.

Anche il rilascio dei permessi di sosta a diverse categorie di soggetti quali residenti, domiciliati, studenti, artigiani, ecc. sono stati affidati alla società M&P.

L'unitarietà della gestione, il contatto costante con l'Assessorato alla mobilità e con gli uffici preposti del comune, permettono una definizione ed una gestione ottimale delle politiche per la mobilità sostenibile. Inoltre ogni iniziativa da quelle promozionali, a quelle sociali, passando per quelle volte ad agevolare la viabilità o quelle Natalizie e turistiche trovano una realizzabilità ottimale in conseguenza della presenza di un unico soggetto gestore, partecipato dal Comune al 100%. L'efficacia e la tempestività con cui possono venire progettati e realizzati gli interventi costituisce un ulteriore punto di forza del modello organizzativo adottato oramai da quasi venti anni.

I rapporti e le attività svolte dalla società M&P Mobilità e Parcheggi Spa per conto del

Comune sono regolate da una apposita convenzione in scadenza al 31-12-2024. La M&P è soggetta al controllo analogo da parte del socio ente pubblico.

Esiste un ulteriore parcheggio nel centro di Ancona gestito dalla società privata Parcheggi Italia Spa di circa 600 posti. Il parcheggio, realizzato su un'area di proprietà del Comune, sarà devoluto al Comune al termine del periodo della concessione previsto in 87 anni. Le modalità di determinazione delle tariffe del parcheggio Stamira sono state stabilite nell'atto di concessione nel 1987 e vengono aggiornate in base all'indice dei prezzi al consumo.

3.2 Le caratteristiche del Parcheggio Centrale

Il tema del bando e il progetto

Il progetto prevede la riqualificazione di un'area degradata e in abbandono mediante la realizzazione, in conformità alle previsioni del vigente PRG del Comune di Ancona, di un parcheggio pubblico multipiano completato da spazi di uso pubblico annessi che rappresentasse, come richiesto dal bando, una "nuova porta di accesso alla città".

Un sito strategico per la città

Il sito del progetto rappresenta una zona nevralgica per la città in quanto intercetta, allo sbocco della galleria S. Martino, il flusso veicolare proveniente dal porto e, potenzialmente, tutto il flusso in ingresso proveniente da nord. Si tratta di un sito strategico, vicino a molti luoghi di interesse del centro urbano, che, grazie alla galleria esistente avvicina il porto alla città.

Gli obiettivi del progetto

Molteplici quindi gli obiettivi a cui ha dovuto rispondere il progetto:

1. Realizzare un parcheggio per minimizzare le soste non regolamentate e soddisfare, in maniera organica e strutturale, la domanda di sosta breve legata alla fruizione degli uffici e dei negozi o in occasione di eventi o iniziative pubbliche per feste e ricorrenze;
2. Creare spazi ad uso pubblico per la realizzazione di un presidio sociale che restituisca alla cittadinanza luoghi ad oggi negati;
3. Determinare una riqualificazione, urbanistica, architettonica e anche sociale, a beneficio sia dei residenti che della città tutta.

Il nuovo assetto viario

Ne è derivata innanzi tutto la necessità di reinterpretare in sinergia con il nuovo parcheggio, la viabilità esistente, oggi spesso in crisi nelle ore di punta: sulla base dell'ipotesi avanzata nel progetto preliminare è allo studio del Comune di Ancona un nuovo assetto della circolazione che riduca i tempi di percorrenza e la permanenza di veicoli alla ricerca di un parcheggio lungo strada.

Il parcheggio multipiano

Stante i vincoli esistenti (dati dai fili fissi del contesto urbano circostante e dalla sagoma della Ex-Caserma), il nuovo edificio è stato concepito con 6 piani (di cui 2 interrati) divisi in due, sfalsati in altezza e parzialmente sovrapposti per ottimizzare la capacità di parcheggio

(12 semipiani complessivi). Ne è derivata una capacità complessiva di 120 posti auto (compresi i 3 posti riservati ai portatori d'handicap) per una superficie lorda complessiva di circa 5.100 mq ed una altezza del complesso inferiore ai 15 metri previsti dalle NTA. L'accesso e l'uscita principale al nuovo edificio a parcheggio avviene da Via San Martino attraverso due rampe, quella di entrata che si connette al piano terra rialzato e quella di uscita che dal piano seminterrato garantisce la connessione con Via San Martino. La viabilità all'interno si sviluppa in verticale, percorrendo il parcheggio in salita fino alla copertura, dove tramite una corsia dedicata avviene l'inversione di marcia per tornare al piano seminterrato dove è possibile uscire sempre in Via San Martino accanto alla rampa di accesso. Una seconda uscita carrabile di emergenza è posta in copertura, con uno sbarco in quota su Via Torrioni, che potrà essere però adeguata in un futuro attraverso opere minime in uscita del parcheggio per offrendo così un nuovo collegamento direttamente connesso con i flussi pedonali provenienti da Via Torrioni. I piani seminterrati e interrati del parcheggio ospiteranno oltre ai parcheggi pubblici anche aree dedicate a locali tecnici e un piccolo deposito, mentre al piano terra saranno inserite delle stazioni per la ricarica dei veicoli elettrici.

I locali d'uso pubblico e la riqualificazione urbanistica

Oltre alla funzione di parcheggio, sono stati recuperati alcuni locali della ex-Caserma, soggetti a vincolo architettonico, da destinarsi a vari usi (servizi, uffici, direzionale, associazionismo e luoghi di aggregazione) per una superficie complessiva di circa 125 mq. L'inserimento di attività collaterali al parcheggio permetterà auspicabilmente l'insediamento di un vero e proprio presidio sociale, riqualificando l'intera area e generando quel mix funzionale tipico dei centri storicizzati.

Come ultima funzione aggiuntiva e facoltativa al parcheggio, viene individuato l'ultimo piano del parcheggio come terrazza per eventi temporanei, grazie alla sua posizione ed altezza che permette di avere una vista sul mare e sulla città storica, oltre ad offrire una ulteriore capacità di parcheggio. Organicamente al progetto sarà data una sistemazione al tratto cieco di Via Torrioni con verde e arredo urbano.

Un aspetto non secondario è quello dell'illuminazione del complesso che, al termine del confronto progettuale con gli uffici competenti, può fare dell'edificio una vera e propria "lanterna urbana" che rende più sicura, più bella e più accessibile tutta la zona circostante. La "pelle" architettonica esterna, composta da un'intelaiatura metallica a sostegno di un rivestimento modulare "permeabile", fatto di elementi pieni e vuoti, oltre a lasciar intravedere la struttura interna, permette infatti una illuminazione indiretta verso le vie esterne.

I collegamenti e i percorsi pedonali

In questo senso, a beneficio sia dei fruitori del parcheggio che dei residenti, l'edificio è stato concepito con 2 collegamenti verticali meccanizzati (oltre ai corpi scala), in modo da poter collegare, alle diverse quote, le quattro vie che costeggiano il lotto: Via San Martino con Via Torrioni e Via San Martino (strada) con Via G. Oberdan. Per risolvere questi collegamenti sono state previste uscite pedonali in Via G. Oberdan tramite i locali dell'ex-Caserma, in Via

Torrioni tramite una rampa dall'ultimo piano del parcheggio e in Via San Martino con accesso direttamente ai collegamenti verticali meccanizzati.

Le scelte architettoniche

Il progetto prende forma dal contesto, andando a ricostruire l'isolato dell'Ex-Caserma nel rispetto degli allineamenti con gli edifici circostanti e la sua stessa sagoma. Elemento caratterizzante dell'edificio è il rivestimento esterno, che si presenterà nella parte ricostruita su Via G. Oberdan e sull'angolo con Via San Martino come elemento volumetrico "opaco" (pieno), mentre nel resto dei prospetti del parcheggio come elemento "trasparente". Un rivestimento innovativo, quello su Via San Martino, composto da un'intelaiatura metallica a sostegno del rivestimento caratterizzato da pieni e vuoti composti da elementi in argilla/laterizio. Il rivestimento esterno parte dal piano 1 del parcheggio, salendo fino in copertura a formare una copertura ombreggiante, che richiama e simula l'ingombro volumetrico originario. In corrispondenza dell'edificio esistente su Via G. Oberdan, il volume prosegue matericamente ricalcando la sagoma del vecchio isolato andandone a ricostruire la sagoma. Il basamento dell'edificio su Via San Martino sarà trattato con cemento grezzo a vista, a formare una sorta di basamento tra la "pelle" e il terreno. I piani dei parcheggi saranno trattati con resina a pavimento.

Soluzioni tecnologiche innovative ed aspetti ambientali

Per ridurre l'impatto dei possibili effetti ambientali, diretti e indiretti, dovuti alla realizzazione del parcheggio si ricordano, tra le altre, quattro soluzioni tecnologiche adottate:

1. Un impianto fotovoltaico integrato in copertura (eventualmente, a fronte di maggiore spesa, personalizzabile con moduli su misura pigmentati in colore rosso tegola qualora si rendesse necessario un inserimento paesaggistico ottimale);
2. La possibilità di realizzare l'involucro esterno dell'edificio con un rivestimento modulare capace di "filtrare" l'aria circostante e di abbattere la concentrazione di CO₂;
3. Una dotazione di corpi illuminanti ad alta efficienza energetica;
4. L'installazione di stazioni per la ricarica dei veicoli elettrici come già in uso presso i parcheggi gestiti da M&P Mobilità e Parcheggi Spa.

3.3. Gli interventi sulla viabilità

La possibilità di raggiungere agevolmente e velocemente un parcheggio ne determina in maniera rilevante la funzionalità. Nel caso del Parcheggio Centrale questo comporterà di valutare modifiche al sistema della viabilità. Tra le diverse opzioni due sono, al momento, quelle da poter in considerazione:

1. la modifica del senso di via Marsala nel tratto iniziale
2. l'inversione del senso di marcia in via Leopardi e, nella parte finale, di via Palestro.

Per quanto riguarda la prima ipotesi si dovrebbe procedere con l'inversione del senso di marcia di via Marsala nel tratto che va da via San Martino a via Palestro.

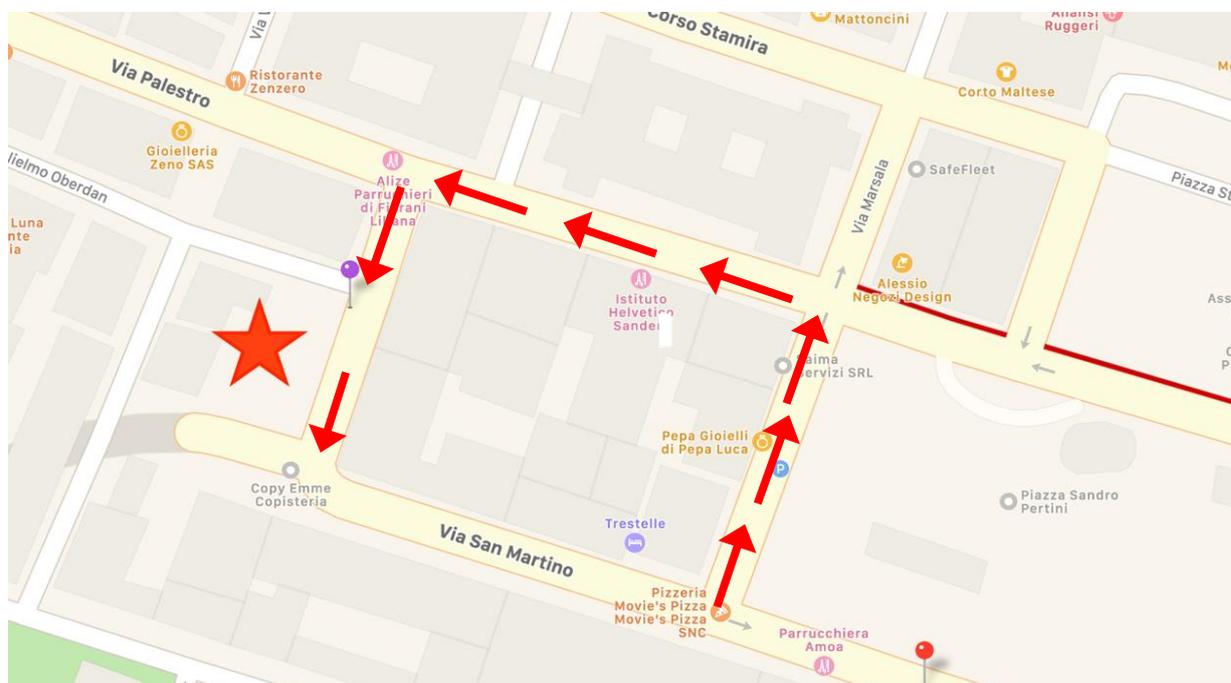
L'intervento consentirebbe a coloro che giungono dalla galleria San Martino di accedere al parcheggio svoltando a sinistra (dove ora c'è il divieto d'accesso) per poi percorrere via Palestro verso l'ingresso al Parcheggio Centrale.

Questa soluzione potrebbe però determinare un congestionamento dei flussi nel punto d'intersezione tra via Marsala e via Palestro in quanto quest'ultima è molto trafficata ed ha una sezione piuttosto ridotta proprio a ridosso dell'incrocio, in parte dovuta alla geometria della carreggiata, in parte a causa della sosta disposta in linea.

Questo problema si potrebbe risolvere togliendo gli stalli blu (pari a undici posti auto) e utilizzando la porzione di carreggiata stradale come corsia aggiuntiva.

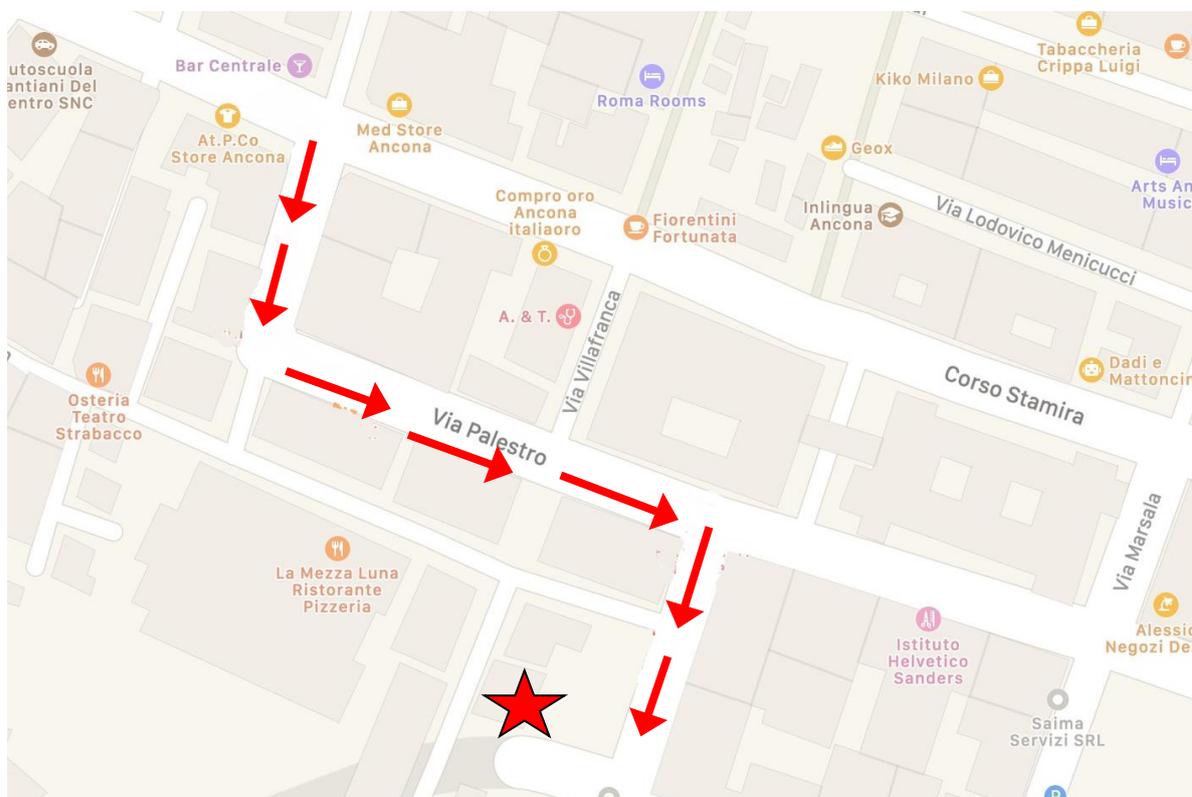
Un'ulteriore carreggiata e l'assenza di auto in manovra per entrare ed uscire dagli stalli snellirebbero di molto i flussi, decongestionando il possibile traffico aggiuntivo.

La mappa che segue evidenzia più chiaramente quanto sopra descritto.



Modifica viabilità in via Marsala - inversione del senso di marcia come da frecce

L'altra ipotesi faciliterebbe invece l'ingresso da c.so Stamira, modificando il senso di marcia in via Leopardi e in via Palestro come indicato nella mappa che segue.



Modifica della viabilità in via Leopardi con ingresso da C.so Stamira.

L'una e l'altra soluzione presentano vantaggi e svantaggi.

La prima, consentirebbe un accesso più agevole a chi giunge da nord utilizzando la galleria San Martino ma, per contro, comporterebbe la concentrazione dei flussi in uscita dal parcheggio "Stamira" sul tratto di via Palestro di accesso al parcheggio in questione, con possibili problemi di congestione e sovrapposizione dei flussi.

La seconda costituirebbe una seconda via d'accesso al parcheggio per chi proviene da nord meno diretta, poiché tenderebbe a privilegiare il transito lungo corso Stamira in luogo del percorso attraverso la galleria S. Martino, ma di contro avrebbe il vantaggio di non confliggere con la viabilità di accesso ed uscita dal parcheggio "Stamira" e manterrebbe comunque inalterata la possibilità di accedere all'area da sud, attraverso la galleria Risorgimento e via Palestro. Entrambe le soluzioni, per motivi di fluidificazione delle correnti di traffico, comporterebbero inoltre una riduzione di stalli di sosta nelle vie Leopardi e Palestro, in particolare presso l'incrocio con l'accesso al parcheggio, che andrebbero recuperati all'interno della medesima struttura.

Le decisioni sulla viabilità saranno oggetto di specifici approfondimenti da parte del Piano Urbano della Mobilità Sostenibile PUMS e del Piano generale del Traffico Urbano PGTU attualmente in corso di redazione che definiranno l'assetto viabilistico della zona, in ogni

caso, la relativa semplicità di attuazione (segnaletica orizzontale e verticale, informazione, assistenza agli automobilisti) renderà possibile anche la sperimentazione dell'una e/o dell'altra opzione.

Occorre rilevare che realizzazione del parcheggio è importante anche per il sistema di mobilità di accesso alla città tramite la galleria S. Martino, in quanto la modifica della viabilità favorisce la ripartizione dei flussi di traffico tra due distinti sistemi di accesso per le auto alla città:

- un primo flusso proveniente da Sud, destinato a confluire nel parcheggio Stamira.
- un flusso proveniente da Nord, alternativo, che invece sarebbe orientato verso il parcheggio san Martino.

Con la costruzione del nuovo parcheggio si realizza pertanto un sistema di viabilità ad hoc che minimizza l'impatto del traffico nella ricerca del parcheggio e, conseguentemente, riduce il tempo di permanenza in auto.

3.4 Interesse pubblico del parcheggio in relazione alla situazione attuale

La realizzazione del parcheggio San Martino contribuisce innanzitutto ad aumentare la disponibilità di spazi di sosta "di qualità" all'interno di un parcheggio in struttura, a fronte di un'offerta che ad oggi appare fortemente sottodimensionata rispetto alla domanda degli utenti sia residenti che occasionali. A ciò si deve aggiungere che, nel contempo, si libererà una quota di sosta su strada sia per i residenti che per i fruitori delle attività amministrative ed economiche presenti nell'ambito di studio ritenuto significativo esteso ad un'area di circa 250 metri dal centro dell'infrastruttura.

Tale valutazione in ordine ai bisogni attuali di parcheggi si evince facilmente dai seguenti dati (rilievo prodotto da M&P, febbraio 2021):

- strade analizzate: via San Martino, via Palestro, parte di via Simeoni, parte di via Montebello, via Oberdan, p.za Stamira, parte di via Marsala, via Leopardi, via Villafranca, via Curtatone, p.za Roma, parte di via Torrioni, parte di c.so Stamira, parte di c.so Garibaldi, parte di via Castelfidardo, parte di via S. Stefano, via Menicucci, via Novelli.
- n.ro stalli su strada: 364
- n.ro permessi per residenti, domiciliati ed attività economiche (dati 2020): 835 (pari al 229% rispetto agli stalli disponibili).

I numeri di per sé indicano che l'offerta di parcheggi in Ancona e nella parte centrale insistente nelle strade viciniori a Via S. Martino è totalmente insufficiente rispetto alla domanda degli utenti, cittadini e non. In altre parole, a fronte di un bisogno degli aventi diritto (titolari di permessi di sosta) pari a 2,29 stalli, quale valore assoluto, la disponibilità effettiva è di uno stallo solo. Il bisogno è ancor più evidente confrontando il dato numerico con l'incidenza media di tutto il restante territorio comunale. Infatti, a fronte di n. 7978

stalli totali per tutto il territorio comunale, vi sono 13.151 soggetti legittimati a parcheggiare con tariffa agevolata (permessi di sosta). Il rapporto è che, a fronte del bisogno di oltre uno stallo e mezzo (1,65) il Comune rende di norma disponibili spazi per uno stallo. A questi utenti residenti vanno inoltre aggiunti tutti gli altri utenti occasionali (non conteggiati) che a vario titolo entrano e parcheggiano nella città di Ancona senza tariffa agevolata bensì con tariffa ordinaria.

In sostanza, alla luce di questi dati oggettivi viene certificata una consistente richiesta di parcheggio ed un collegato diritto a soste adeguate, evidenziando l'interesse pubblico ad una risposta alla domanda inevasa. Tale domanda inevasa è particolarmente evidente nella zona presa in considerazione, in quanto già per gli utenti che godono di tariffa agevolata (residenti o assimilati) si passa da un rapporto di 1,65 a 2,29, a cui vanno aggiunti gli utenti ordinari (non residenti né equiparati) che proprio in questa parte di città sono particolarmente numerosi in quanto devono usufruire dei servizi pubblici: Comune, Provincia, Delegazioni Ministeriali, Uffici centrali, Uffici regionali, etc..

All'inequivocabile dato numerico va aggiunto il rilievo del tasso di occupazione degli stalli (eseguito dalla M&P, su mandato dell'Amministrazione, per 15 giorni, tutti i giorni, ogni ora, per 12 ore, nel corso del mese di febbraio 2021): nell'arco della giornata, lungo le vie interessate mediamente solo il 3,2% degli stalli è libero per la sosta, con picchi che arrivano a toccare l'1% nelle ore centrali della mattina (h.11.00).

Va rimarcato, inoltre, l'interessante incidenza della sosta irregolare, in divieto, non solo non pagata ma anche non conforme alla regolazione viabilistico-stradale: nelle medesime vie la sosta selvaggia assume un valore percentuale medio del 14%, con picchi che superano il 17% sempre nelle ore della tarda mattinata.

Emerge pertanto da quanto numericamente illustrato che la condizione di deficit di parcheggio nell'area ha come conseguenze concrete e quotidiane:

- 1) una situazione di diffuso disagio per gli utenti sia ordinari che residenti
- 2) l'induzione degli utenti della strada alla violazione del Codice della Strada con conseguente incremento di condizioni di pericolo per la sicurezza stradale.

Le valutazioni appena espresse evidenziano una saturazione degli stalli disponibili dovuta alla cosiddetta "sosta lunga", mentre l'area di studio, per le funzioni che ospita, dovrebbe comunque garantire una efficace quota di offerta di sosta breve, ed è appunto a questa esigenza di carattere pubblico che il parcheggio San Martino intende rispondere e ovviare alle criticità quotidiane esposte.

3.5 Interesse pubblico del parcheggio in relazione alle scelte programmatiche

La realizzazione del parcheggio san Martino oltre a rispondere a delle necessità attuali e reali di questa parte di città è anche coerente alle scelte programmatiche, sia in termini di conformità al Piano Regolatore, sia in termini di coerenza con l'Agenda Urbana

- a In primo luogo occorre precisare come la realizzazione del parcheggio costituisca una attuazione **del P.R.G.** che con apposita Variante approvata con DC n.47 del 21/4/2008 ha costituito l'Area Progetto Costruita APC 35 e contestualmente approvato il Piano di Recupero di iniziativa pubblica finalizzato alla realizzazione del parcheggio pubblico in prossimità dell'uscita della Galleria San Martino, a conferma dell'interesse pubblico dell'opera. L'APC 35 ha una destinazione a parcheggio U4/25, destinazione resa prevalente dall'uso regolato minimo al 70%, il progetto del parcheggio San Martino è quindi coerente alle norme del PRG che coincidono con quelle del PdR che rimangono efficaci dopo la scadenza decennale
- b L'obiettivo dichiarato con **l'Agenda Urbana** approvata dal Consiglio Comunale nel 2015 è la rifunzionalizzazione del centro Città attraverso il mantenimento delle funzioni terziarie pubbliche. Questo obiettivo si sta attuando attraverso le nuove dinamiche urbane legate al ritorno in centro di servizi pubblici: Uffici Rettorato Università, ex IPSIA che sarà nuova sede dell'INAIL, Cassa Depositi e Prestiti Telecom; Enel che stanno determinando una inversione di tendenza rispetto allo spostamento degli uffici nelle parti periferiche della città avvenuto fin dagli anni 90. Questa dinamica se da una parte contribuisce al recupero di contenitori vuoti e alla rivitalizzazione del centro, dall'altra determina una nuova necessità di sosta per i fruitori di tali servizi.
- c Alle scelte contenute negli strumenti di programmazione territoriale si accompagnano le richieste del **sistema diffuso commerciale** che rappresenta uno stakeholder fondamentale per il rilancio del centro città e che ha da sempre evidenziato l'esigenza di una sosta capace di supportare la domanda di accessibilità al tessuto commerciale da parte degli utenti non solo residenti ma soprattutto esterni.
- d L'avvio della redazione del Piano Urbano della Mobilità Sostenibile **PUMS e del PGTU** Piano generale del Traffico Urbano consentiranno di inserire la realizzazione del Parcheggio San Martino nell'ambito di tutto il nuovo sistema della viabilità urbana soprattutto in termini di valutazione degli impatti sulla sosta del centro città

3.6 La gestione del Parcheggio e gli obblighi di servizio

Il quadro delineato dalla situazione attuale e dalla programmazione comunale di prossima attuazione, che vede nuove ed ulteriori dinamiche insediative e di potenziamento dei servizi in centro città, esige una ulteriore richiesta di stalli e ulteriore deficit di risposta qualora l'Amministrazione non risponda in tutto o in parte alla domanda presente ed in imminente arrivo.

La realizzazione del Parcheggio San Martino rappresenta una risposta efficace alle criticità della sosta nella zona presa in considerazione in quanto potrà prevedere l'attivazione di abbonamenti/convenzioni agevolati per specifiche fasce orarie, zone e/o categorie di utenti (residenti, domiciliati, attività economiche, ecc.) In particolare, potrà essere presa in considerazione l'attivazione di specifiche politiche gestionali a favore dei residenti e degli operatori economici che operano nell'area, quali una riserva di posti destinati ad abbonamenti agevolati per queste categorie di utenti, scontistiche per la sosta notturna etc. In questo modo, si otterrebbe una dislocazione della sosta stanziale all'interno del parcheggio in struttura con la liberazione degli spazi su strada, in parte da recuperare come stalli a sosta veloce, in parte da eliminare per ridurre i restringimenti di carreggiata ed agevolare fluidificazione e sicurezza del traffico veicolare.

Inoltre il progetto consente il miglioramento dell'accessibilità dell'intera area e l'abbattimento della barriera architettonica costituite dalle attuali scale tramite l'utilizzo pubblico dell'ascensore che collega Via Oberdan con Via Torrioni. Come obbligo di servizio, il predetto ascensore sarà fruibile non solo agli utenti del parcheggio ma a tutta la cittadinanza negli orari di fruizione del servizio parcheggio. In questa ottica di servizio di prossimità il progetto prevede la realizzazione di una quota di superficie non destinata al parcheggio corrispondente agli spazi recuperati della Ex Caserma San Martino che costituiranno o potranno costituire un presidio anche sociale attraverso servizi di carattere pubblico e/o privato (ma di interesse pubblico) destinati al quartiere e anche ai cittadini che usufruiscono del centro città.

Infine occorre sottolineare che l'affidamento alla Società in-house M&P del parcheggio in esame, è garanzia per il Comune di Ancona di una migliore integrazione delle politiche di sosta all'interno di un sistema consolidato che vede, nel contempo, la gestione di parcheggi cosiddetti di prossimità come Traiano e Cialdini e Umberto I, con parcheggi destinati a residenti e abbonati come Scosciacavalli e Torrioni, oltreché con parcheggi di interscambio come il parcheggio Archi e, in futuro, il parcheggio ex-Verrocchio. Inserire all'interno di questo sistema anche il parcheggio "Centrale", che assume contestualmente una funzione di parcheggio di prossimità e parcheggio per residenti, significherebbe per il Comune poter gestire meglio le politiche della viabilità e della sosta. La prospettiva del parcheggio San Martino ben si inserisce nel PUMS, di cui costituisce potenziamento, incremento e valorizzazione operativa.

CAPITOLO 4

ORGANIZZAZIONE AZIENDALE

4.1 Governance e direzione aziendale

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

- **Amministratore Unico:** ai sensi dell'art. 18 dello Statuto societario, *“La società è amministrata da un amministratore unico. Nel caso in cui sussistano i requisiti previsti dalla legge, l'Assemblea può nominare un Consiglio d'Amministrazione composto da tre membri.”* Alla presente data, la società è amministrata da Amministratore unico. Secondo quanto previsto ex art. 22 dello Statuto della M&P S.p.a., *“L'organo amministrativo gestisce la società con la diligenza richiesta dalla natura dell'incarico e compie tutte le operazioni necessarie per il raggiungimento dell'oggetto sociale essendo dotato dei poteri previsti dalle vigenti disposizioni di legge e dal presente statuto, per l'amministrazione della società e della facoltà di compiere tutti gli atti ritenuti necessari od opportuni per il raggiungimento degli scopi sociali. 2. L'organo amministrativo non può istituire organi diversi da quelli previsti dalle norme generali in tema di società.”* L'amministratore unico ha inoltre la rappresentanza legale, anche in giudizio, della società.
Ove fosse costituito un Consiglio di amministrazione, ai sensi dell'art. 20 dello Statuto esso potrebbe delegare le proprie attribuzioni o parte di esse ad un solo amministratore delegato, determinando i limiti della delega e le modalità per l'esercizio dei poteri con la stessa conferiti, con esclusione delle seguenti attribuzioni, non delegabili: l'approvazione dei piani imprenditoriali (business plan), piani di spesa (budget) e programmi operativi; la nomina del vicepresidente; le proposte di distribuzione dei dividendi, di acquisto o riscatto di azioni proprie; la stipula dei contratti e, in genere, l'assunzione di obbligazioni il cui ammontare e la cui durata siano superiori ai limiti stabiliti con delibera del consiglio di amministrazione; l'approvazione della bozza di bilancio e , in genere, di ogni proposta da presentare all'assemblea, ivi comprese le proposte di modifica dello statuto; l'acquisto e la vendita, il conferimento o comunque, il trasferimento di azioni, di aziende e di rami di azienda; l'acquisto e la vendita di immobili; la concessione di garanzie a favore di terzi; la nomina e la designazione di rappresentanti della società in seno agli organi amministrativi e di controllo di società o enti al cui capitale la società partecipa;
- **Presidente del CdA:** ai sensi dell'art. 18 dello Statuto societario, ove venisse costituito un Consiglio di Amministrazione, la nomina del relativo Presidente sarebbe riservata al Comune di Ancona, ai sensi dell'art. 2449 c.c.. Nella medesima ipotesi, ex art. 19 dello Statuto, il Consiglio di Amministrazione potrebbe designare al proprio interno un componente con funzioni vicarie del Presidente, che lo sostituisca in caso di assenza o impedimento, senza il riconoscimento di alcun

compenso aggiuntivo, nonché nominare un Segretario anche tra persone estranee al Consiglio stesso;

- **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. 25 dello Statuto societario, esso si compone nel caso di specie di tre Sindaci Effettivi e due Supplenti, iscritti nel registro dei Revisori Contabili, dura in carica tre esercizi ed i suoi membri sono rieleggibili. La nomina di due sindaci effettivi è riservata al Comune di Ancona il quale determina a chi debba spettare la Presidenza, gli altri componenti sono eletti dall'Assemblea.

4.2 Assetto proprietario, controllo analogo, attività prevalente e obbligo di servizio pubblico

4.2.1 Assetto proprietario

La società è partecipata in modo totalitario (100%) dal Comune di Ancona.

4.2.2 Controllo analogo

Il "controllo analogo" sulla M&P S.p.a. è effettuato dal Comune di Ancona, sia per effetto della sua partecipazione totalitaria al capitale sociale, sia per le disposizioni statutarie applicabili. Nello specifico, il "controllo analogo" si sostanzia nei seguenti articoli dello Statuto:

- **Art. 1, "Denominazione e caratteri istituzionali":**

"1. Ai sensi dell'articolo 113 D.Lgs. n. 267/2000 e successive modifiche ed integrazioni è costituita una società per Azioni a totale capitale pubblico avente la denominazione "M&P Mobilità & Parcheggi s.p.a.".

2. La Società opera secondo il modulo c.d. "in house providing", di cui all'art. 113 comma 5, lett. c) del T.U.E.L.

3. Vista la particolarità dell'attività propria della Società e le specificità del modello organizzativo – gestionale riferibile alla normativa speciale di cui all'articolo 113, comma 5, lett. c) del D.Lgs. 267/2000 e successive modifiche ed integrazioni, azionisti della stessa potranno essere solo soggetti pubblici ed in particolare Enti pubblici territoriali che accettino di affidare ad essa, per il territorio di rispettiva competenza, i servizi descritti nell'oggetto sociale.

4. Nella Società non potranno in futuro entrare a far parte soggetti privati o comunque soggetti diversi da quelli suddescritti e ciò nemmeno a seguito di operazioni straordinarie quali fusione, scissione, trasformazione anche eterogenea, ripiano o aumento di capitale.

5. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 113, comma 5, lett. c) e dell'art. 113-bis, comma 1, lett. c) T.U.E.L. e dell'esercizio del "controllo analogo", i Comuni che affidano servizi alla Società esercitano poteri di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività della società con le modalità definite dal presente Statuto e dal contratto di servizio.

6. Ai fini dell'esercizio del controllo analogo il Consiglio d'Amministrazione della Società redige appositi report sui principali indicatori di attività da trasmettere ai soci ed ai rappresentanti dei comuni soci è consentito l'accesso agli atti e l'effettuazione di ispezioni, secondo le modalità definite con apposito regolamento approvato dal Consiglio d'amministrazione."

- **Art. 5, "Capitale sociale" c. 2 e 3:**

"2. La società è a totale capitale pubblico locale ai sensi dell'articolo 113 del D.Lgs 267/2000 e successive modifiche ed integrazioni. La quota di partecipazione del Comune di Ancona dovrà in ogni caso essere superiore alla metà del capitale sociale."

"3. I soci enti pubblici possono essere iscritti nel Libro Soci solo se affidano o concedono alla società l'esercizio di almeno uno dei servizi pubblici che rientrano nell'oggetto sociale."

- **Art. 18, "Amministratori", c. 2:**

"2. La nomina del Presidente del Consiglio di Amministrazione è riservata al Comune di Ancona, ai sensi dell'art. 2449 c.c."

- **Art. 25, "Composizione e nomina del collegio sindacale", c. 3:**

"3. La nomina di due sindaci effettivi è riservata al Comune di Ancona il quale determina a chi debba spettare la Presidenza, gli altri componenti sono eletti dall'Assemblea."

- **Art. 29, "Socio Unico"**

"1. Ferma in ogni caso l'applicazione degli istituti inerenti al "controllo analogo", quando le azioni risultano appartenere ad un solo socio, si applicano le previsioni di legge."

Il "controllo analogo" del Comune di Ancona sulla società M&P Mobilità e Parcheggi S.p.a. è assicurato anche dal "Regolamento per i controlli sugli organismi partecipati" del Comune di Ancona approvato con D.C. n. 58 del 30.05.2017. Gli articoli rilevanti ai fini della presenza del "controllo analogo" sono i seguenti:

- **Art. 1 "Riferimenti e titolarità dell'azione di controllo"**

"1. Il presente regolamento viene adottato allo scopo di garantire il raggiungimento di finalità di pubblico interesse, tenuto conto di quanto stabilito dagli articoli 147 e 147

quater del D.Lgs. n. 267/2000, nonché dai principi e agli orientamenti nazionali e comunitari. Viene disciplinata l'attività di controllo sia esercitata in qualità di socio (unico o congiunto) che di committente (esercitato anche tramite enti di area vasta). Nel caso in cui il controllo analogo sia esercitato congiuntamente ne disciplina gli aspetti non definiti da leggi statali o regionali, dagli atti regionali e dagli atti degli enti di area vasta preposti al controllo analogo congiunto. In ogni caso definisce le modalità con cui monitorare gli effetti che le azioni delle società controllate o partecipate possono avere sul bilancio consolidato del Comune di Ancona (di seguito Comune).

2. Il Comune esercita il proprio controllo, attraverso il Sindaco, il Consiglio comunale, la Giunta, l'eventuale Comitato per il controllo, il Dirigente preposto all'ufficio controlli e i Dirigenti delle direzioni competenti per materia.

3. La Giunta approverà, in sede di Piano esecutivo di gestione, i reports che dovranno essere prodotti dagli organismi partecipati e potrà modificare o integrare gli allegati al presente regolamento, secondo necessità.”

- **Art. 2 “Oggetto e finalità dei controlli sugli organismi partecipati”, c. 1 e 5:**

“1. Il presente regolamento stabilisce i criteri e gli strumenti attraverso i quali il Comune esercita le proprie funzioni di indirizzo e controllo e le funzioni di direzione e coordinamento, previste dalla disciplina sui gruppi societari di cui all'art. 2497 c.c. (di seguito “società”), sulle società di capitali e sugli altri organismi partecipati, su cui esercita il cosiddetto “controllo analogo”

“5. Le società e gli altri organismi partecipati su cui il Comune esercita il controllo analogo, devono adeguarsi al presente Regolamento, rispettandone doveri ed obblighi, preferibilmente adeguando il proprio statuto, fermo restando il rispetto del codice civile che disciplina la materia societaria.”

- **Art. 3 “Definizioni di controllo”, c. 1 lett. b), d), g), h):**

“1. In relazione ad alcuni termini tecnici utilizzati nel presente testo si assumono, per la loro applicazione, le seguenti definizioni:

(...)

b) Società “in house providing”: società partecipata, affidataria diretta di servizi pubblici o attività indicati dall'art. 4, comma 2°, lettere a) b) d) ed e) D.lgs n. 175/2016 nei confronti della quale l'ente socio deve esercitare un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;

(...)

d) Controllo analogo: rappresenta la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, e rappresenta il presupposto per l'affidamento diretto e senza gara di servizi pubblici. Si sostanzia in un potere di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività del soggetto partecipato esercitando un'influenza dominante sia sugli obiettivi strategici che sulle

decisioni significative della società controllata. In virtù di tale rapporto il soggetto partecipante si configura come un'entità distinta solo formalmente dall'amministrazione, ma che in concreto continua a costituire parte della stessa. Tale controllo può essere esercitato anche da persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante;

(...)

g) Uffici di controllo: una o più unità di supporto economico/patrimoniale e/o giuridico/amministrativo agli organi dell'amministrazione per la gestione dei rapporti con le società, consorzi e fondazioni partecipati e per l'analisi dei documenti contabili e/o dei reports periodici;

h) Comitato per il controllo: organismo che potrà essere costituito dalla Giunta comunale per verificare l'organizzazione strategica delle attività svolte dalle partecipate, esaminare le risultanze dell'attività di monitoraggio, assumere eventuali iniziative dirette a garantire gli equilibri economico-finanziari delle partecipate, dettare indirizzi agli amministratori, e fornire al Sindaco gli elementi utili per una eventuale azione di responsabilità. Le suddette funzioni, in caso di mancata costituzione del Comitato, saranno svolte direttamente dalla Giunta comunale”

- **Art. 4 “Tipologie di controllo”, c. 1 e c. 2 lett. b) e d):**

“1. L'amministrazione definisce le modalità di controllo rivolte alle società, enti e organismi partecipati. mediante lo statuto societario. il contratto di servizio ed il presente regolamento, con l'obiettivo di delineare la tipologia di informazioni da fornire all'amministrazione e al fine di garantire l'efficacia del controllo.

2. Le tipologie di controllo si articolano nel modo seguente:

(...)

*b) **CONTROLLO ANALOGO** viene esercitato sulle società affidatarie dirette di un servizio pubblico, sulle società indirette affidatarie dirette di servizi (senza procedura ad evidenza pubblica). Lo stesso si esplica nei seguenti controlli:*

> contabile: è svolto dal Dirigente della Direzione preposta ai controlli economico/patrimoniali sugli organismi partecipati o da chi ne esercita le funzioni, secondo quanto stabilito dalla Giunta ai sensi dell'art. 48, comma 3. del D.lgs. n. 267/2000 ed è volto a misurare l'efficienza gestionale, attraverso il monitoraggio:

- ex ante, orientato all'analisi del Piano industriale e del budget;

- concomitante, attraverso report periodici economico/finanziari sullo stato di attuazione del budget e dei programmi;

- ex post, attraverso l'analisi del bilancio;

Tale controllo va esercitato dal Comune anche in caso di controllo congiunto in leale collaborazione con gli altri enti proprietari. La Giunta comunale è incaricata di prevedere formule organizzative adeguate per garantire tale forma di controllo, da condividere con gli altri enti proprietari in tali casi sarebbe auspicabile che gli enti soci adottassero Patti parasociali che disciplinino l'attività congiunta di controllo.

> gestionale o di committenza: è svolto dai Dirigenti delle Direzioni competenti per materia in relazione alle singole partecipazioni, al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi e delle finalità dell'amministrazione. Detto controllo si esplica attraverso un'attività di monitoraggio:

- ex ante, esercitato in sede di definizione del contratto di servizio, degli obiettivi gestionali ad esso riferibili, della carta dei servizi e con l'analisi del budget e del piano industriale;

- concomitante, mediante report periodici sullo stato di attuazione degli obiettivi previsti nei contratti di servizio, nei piani industriali e nel DUP;

- ex post, attraverso la valutazione degli obiettivi gestionali e della relazione sulla gestione del consiglio di amministrazione, l'analisi degli standard quali-quantitativi e del grado di soddisfazione dell'utenza;

Nel caso il servizio venga affidato da un ente di area vasta, a seguito dell'assegnazione formale di funzioni, il controllo gestionale spetta a detto ente.

I Dirigenti comunali di riferimento per materia sono comunque tenuti alla collaborazione con l'ente di area vasta e a loro dovranno comunque pervenire i report periodici e le relazioni prodotte dal soggetto gestore, nonché i documenti prodotti dall'Ente di Area Vasta.

> strategico: è svolto dalla Giunta che potrà eventualmente avvalersi di un Comitato per il controllo, appositamente costituito (vedi art. 3), con ruolo propositivo e di controllo, volto alla determinazione degli indirizzi per le partecipate, alla valutazione delle analisi economiche, gestionali e di qualità svolte dagli uffici sulle partecipate. La Giunta comunale inoltre assume iniziative per correggere eventuali situazioni di squilibrio o di mancato rispetto degli standard di qualità richiesti, anche tenendo conto delle segnalazioni prodotte dai vari Responsabili del Comune (ulteriori dettagli art. 6 del presente regolamento). In caso di servizi gestiti direttamente da enti di area vasta, il controllo strategico viene esercitato richiedendo all'ente di area vasta di partecipare all'individuazione degli obiettivi strategici, (ai sensi del principio sulla programmazione all. n. 4/I al D.lgs. n. 118/2011). Il Comune, attraverso la partecipazione di propri rappresentanti all'Assemblea Territoriale, propone gli obiettivi e la Direzione Generale ne garantisce il monitoraggio.

(...)

d) CONTROLLO DEGLI ADEMPIMENTI NORMATIVI E DEL RISPETTO DEI VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA, è svolto dai Dirigenti competenti per materia, supportati dal Dirigente della Direzione preposta ai controlli sugli organismi partecipati. se e ove necessario, secondo quanto stabilito dalla Giunta ai sensi dell'art. 48, comma 3, del D.Lgs. 11. 267/2000 ed è volto a verificare il rispetto degli adempimenti a carico delle società previsti dalla legge e dagli altri atti o provvedimenti amministrativi di emanazione comunale e dei vincoli di finanza pubblica applicabili agli organismi partecipati (per ulteriori dettagli vedasi art. 7 del presente regolamento)”

Art. 6 "Il controllo analogo"

"1. Il controllo analogo si suddivide in:

6.1 Il controllo contabile:

1. E' svolto dal Dirigente della direzione preposta ai controlli su enti società e organismi partecipati, in collaborazione con il Dirigente competente per materia (esclusi gli enti di governo degli ambiti territoriali ottimali), o da chi ne esercita le funzioni secondo quanto stabilito dalla Giunta.

Esso si sostanzia nelle seguenti attività:

A) Controllo preventivo

> Controllo dei seguenti documenti aziendali di programmazione:

Piano economico/finanziario, che dovrà essere redatto in conformità al Programma di mandato e al DUP, alla delibera di indirizzi sulle politiche del personale e agli obiettivi formalmente assegnati dal Comune in sede di predisposizione del piano degli obiettivi e delle performance. Esso dovrà contenere:

- Relazione esplicativa, in cui sono evidenziati, per ciascun servizio affidato, il conto economico, i dati relativi ai servizi erogati. le previsioni in termini di "utenza e/o servizi da erogare e lo stato dei rapporti e delle eventuali partite finanziarie con l'ente affidante;

- Piano degli investimenti;

- Fonti di finanziamento;

- Programma del fabbisogno del personale e del Piano delle consulenze ed incarichi (redatto in maniera conforme alle direttive del Comune di Ancona) determinando obiettivi specifici, annuali e pluriennali sulle spese per il personale.

Piano industriale, se proposto, il quale illustra le intenzioni strategiche del management le azioni che saranno realizzate per il raggiungimento degli obiettivi strategici e dei risultati economico-finanziari attesi, necessari per la creazione di valore e la crescita dell'azienda. I suddetti documenti dovranno essere trasmessi come proposta al Comune 20 giorni prima della loro Formale approvazione nell'assemblea dei soci, per essere esaminati, corredati dalle analisi, dalla Giunta comunale o dal Comitato di controllo, al fine di accertare che gli stessi siano in linea con i documenti di programmazione e controllo dell'Amministrazione comunale e/o dell'ente di area vasta (Programma di mandato, delibera di indirizzi sulle politiche del personale e obiettivi assegnati dal Comune in sede di predisposizione del DUP e del piano degli obiettivi e delle performance ed atti dell'ente di area vasta)

B) Controllo concomitante

> Analisi delle comunicazioni di eventuali scostamenti dal Budget relativamente alle principali voci del conto economico patrimoniale (ricavi, valore produzione, costi della produzione con particolare riguardo ai costi del personale). Se, nelle voci prima indicate, lo scostamento supera il 10% la partecipata invia al Comune un budget aggiornato e indica le eventuali azioni correttive che l'azienda è in grado di attuare;

> *Analisi della relazione semestrale o delle relazioni trimestrali (per le società già organizzate con tali scadenze) sull'andamento della situazione economico-finanziaria, anche in rapporto alle previsioni del budget, corredata da appositi report (preventivamente approvati dalla Giunta comunale). La relazione semestrale sarà trasmessa dai Consigli di Amministrazione entro il 31 agosto di ogni anno, mentre le relazioni trimestrali saranno trasmesse entro il secondo mese successivo alla scadenza di ogni trimestre.*

> *Analisi della relazione relativa alle stime sulla chiusura dei conti ed eventuali allegati, compreso lo stato dei rapporti e delle eventuali partite finanziarie con l'ente affidante, che dovranno essere trasmessi entro il 31 ottobre di ogni anno;*

> *Analisi dei risultati delle verifiche periodiche sulla correttezza della contabilità aziendale svolte, secondo le norme di legge e degli statuti societari, dagli organi di revisione e controllo delle società. Di ciascuna analisi verrà data comunicazione alla Giunta comunale e al Sindaco per gli eventuali provvedimenti conseguenti.*

C) Controllo a consuntivo

> *Analisi dei documenti di rendicontazione, previsti dal codice civile (bilancio d'esercizio, bilancio sociale, relazione sulla gestione in cui si illustra il grado di attuazione degli obiettivi indicati nel budget), per l'esame dei principali indicatori contabili, I suddetti documenti di rendicontazione dovranno essere trasmessi a questo Comune, almeno 15 giorni lavorativi prima della data fissata per la sua approvazione in assemblea. L'analisi verrà trasmessa all'assessore competente per materia o, in mancanza, al Sindaco. Tutte le analisi verranno allegate alla deliberazione del bilancio consuntivo successivo a quello cui i consuntivi si riferiscono.*

6.2. Il controllo gestionale

"1. E' in capo ai Dirigenti delle Direzioni competenti per materia in relazione alle singole partecipazioni dirette ed indirette. In particolare spettano alle singole Direzioni le seguenti attività:

A) Controllo preventivo

> *Predisposizione di relazione tecnica di valutazione in caso di adesione ed aumenti di capitale e controllo dei documenti di programmazione (Piano economico/finanziario e Piano industriale) unitamente al Dirigente responsabile del controllo economico finanziario, per quanto di competenza;*

> *Valutazione preventiva, nell'ipotesi di affidamento in house, della convenienza in termini economici e qualitativi dei beni/servizi offerti dalla società rispetto alle forme alternative di gestione possibili.*

> *Definizione del contratto di servizio, il quale deve obbligatoriamente contenere la specificazione degli standard qualitativi e tecnici, che la controparte si obbliga a conseguire nella gestione ed erogazione del servizio, nonché modalità e termini per la loro misurazione e verifica periodica. Esso potrà contenere tutte le clausole ritenute più idonee al fine del conseguimento degli obiettivi inerenti il servizio svolto,*

comprese eventuali penalità da applicarsi nei casi d'inadempimento degli obblighi assunti.

> *Definizione degli obiettivi gestionali legati ai contratti di servizio da trasmettere all'ufficio controlli incaricato di sottoporli al Comitato per il controllo strategico e alla Direzione Generale per la redazione del DUP e atti conseguenti. Nel caso in cui qualunque tipologia di controllo sopra indicato sia di competenza di enti di area vasta, il dirigente comunale di riferimento è tenuto alla collaborazione con tali enti secondo quanto stabilisce la normativa.*

B) Controllo Concomitante

> *Analisi, per quanto di competenza di ciascun Dirigente in ordine all'attività di gestione, dell'ordine del giorno delle assemblee e dei relativi verbali delle partecipate e degli enti di area vasta. A tal fine l'organismo partecipato o lente di area vasta dovrà corredare, su richiesta del Comune, la convocazione per l'assemblea con tutta la documentazione necessaria (mediante trasmissione per posta elettronica) per consentire al Comune di votare in assemblea sui punti all'ordine del giorno e trasmettere i verbali dell'assemblea entro e non oltre 5 giorni dall'approvazione (in formato elettronico);*

> *Analisi dell'ordine del giorno dei Consigli di Amministrazione; a tal fine l'organismo partecipato trasmette contestualmente alla comunicazione ai consiglieri, gli ordini del giorno del Consiglio di Amministrazione e, su richiesta, i relativi verbali o stralci di essi entro 5 giorni dalla sua approvazione, a questo Comune in formato elettronico;*

> *Predisposizione di schemi tipo, per la realizzazione da parte degli organismi partecipati di reports periodici sullo stato di attuazione del contratto di servizio. Anche gli enti di area vasta sono tenuti ad inviare copia dei controlli che hanno eseguito direttamente sulle società affidatarie del servizio;*

> *Predisposizione, modifica e/o integrazione dei contratti di servizio con le società ed enti partecipati e dei relativi atti conseguenti, previa analisi congiunta, se necessaria, con l'ufficio preposto al controllo economico—finanziario. Nel caso in cui tali atti siano di competenza di enti di Area vasta, il Dirigente comunale di riferimento è tenuto alla collaborazione con tali enti secondo quanto stabilisce la normativa;*

> *Verifica dell'ordinaria attività amministrativa e contabile inerente i contratti di servizio laddove la gestione del servizio rientra nelle competenze di ente di Area vasta, la Direzione competente potrà richiedere e verificare le risultanze del contratto;*

> *Monitoraggio, con il supporto dell'ufficio preposto al controllo di gestione, degli indicatori extra-contabili (standard qualitativi e tecnici) previsti dai contratti di servizio e/o dalle carte dei servizi, attraverso l'analisi dei reports periodici, prodotti da ogni organismo partecipato, da trasmettere al responsabile del controllo contabile o al responsabile del controllo di gestione, per eventuali adempimenti di competenza;*

> *Presa d'atto, previa verifica ed eventuale confronto, della carta di servizio. La Carta, una volta approvata dai competenti organi del soggetto gestore, è trasmessa, per la*

presa d'atto, alla Direzione competente per materia, che potrà richiederne eventuali modificazioni e/o integrazioni. In tal caso la proposta di modifica, se condivisa, dovrà essere recepita dal soggetto gestore nel termine massimo di 30 giorni. La Carta è uno strumento essenziale e imprescindibile di specificazione dei principi e degli standard cui deve essere uniformata l'erogazione dei servizi pubblici locali esternalizzati. La suddetta Carta dovrà essere predisposta e successivamente revisionata, a cura del gestore. nel rispetto delle previsioni contenute nel contratto di servizio e dovrà contenere degli indicatori condivisi, che consentano il monitoraggio degli impegni stessi.

Nell'elaborazione del documento si dovranno rispettare i principi codificati dalla normativa vigente. Nel caso di gestione di servizi da parte di enti di area vasta, gli stessi sono competenti a redigere la carta dei servizi e ad inviarla per conoscenza ai Dirigenti comunali competenti;

C) Controllo Consuntivo

> predisposizione di una relazione da allegare alla relazione sulla performance che contenga la verifica degli obiettivi assegnati alle società e dell'attuazione dei contratti di servizio, mediante la valutazione degli standard quali-quantitativi da parte di ciascuna Direzione competente per materia;

> Customer satisfaction: ogni anno, secondo le previsioni di legge la Direzione responsabile della gestione del servizio, dovrà farsi produrre dalla società un'analisi del grado di soddisfazione dell'utenza e le proposte di eventuali le connesse necessarie revisioni degli standard quali-quantitativi. Nel caso di gestione di servizi da parte di enti di area vasta, gli stessi sono competenti a svolgere tale attività e ad inviarne le conclusioni, per conoscenza, ai Dirigenti comunali competenti."

6.3. Il controllo strategico

1. Il controllo viene svolto sulla base dei reports e delle relazioni periodiche dalla Giunta comunale che potrà avvalersi di un Comitato per il controllo, appositamente costituito con ruolo propositivo e di controllo sulla gestione composto da:

- a) Sindaco o suo Assessore delegato, che presiede e convoca il Comitato;*
- b) Direttore Generale o Segretario Generale se non presente la figura del Direttore Generale;*
- c) Dirigente competente per materia*

Di ogni riunione del suddetto-Comitato verrà redatto il relativo verbale.

In occasione della predisposizione della proposta degli obiettivi, da sottoporre all'esame della Giunta comunale e da inserire nel PEG. il Comitato sarà composto da tutti i Dirigenti e Assessori coinvolti nei servizi affidati in maniera diretta agli organismi partecipati.

La Giunta o il Comitato, se costituito, esercita le seguenti attività:

A) Controllo preventivo

> Predisposizione degli indirizzi e degli obiettivi, compresi quelli diretti alla riduzione

dei costi, sentiti i Dirigenti delle Direzioni competenti, per le società ed enti partecipati, che saranno oggetto di approvazione, in sede di DUP e del Piano degli obiettivi e delle Performance dell'Ente. In caso di servizi gestiti direttamente da enti di area vasta, il controllo strategico viene esercitato richiedendo la partecipazione degli stessi all'individuazione degli obiettivi strategici, ai quali devono contribuire, ai sensi del principio sulla programmazione (all. n.4/1 al D.lgs. n. 118/2011). Il Comune, attraverso la partecipazione di propri rappresentanti all'Assemblea territoriale, propone gli obiettivi e ne garantisce il monitoraggio.

- Individuazione delle azioni straordinarie (liquidazione, fusione, accordi) proposte dall'ufficio controlli in collaborazione con i Dirigenti delle Direzioni competenti, nel rispetto degli indirizzi dettati dalla Giunta comunale;

- Individuazione ed esame delle proposte di modalità di gestione dei servizi pubblici;

B) Controllo Concomitante e Consuntivo

> Valutazione di carattere strategico sulle risultanze dell'attività di monitoraggio;

> Monitoraggio e verifica finale degli obiettivi assegnati alle aziende; in sede di redazione del rendiconto verranno allegate le schede redatte dai Dirigenti dei servizi competenti sulla verifica degli obiettivi e sull'attuazione dei contratti mediante la valutazione degli standard quali-quantitativi;

> Valutazione risultanze monitoraggio della qualità dei servizi;

> Valutazioni riguardanti i presupposti per l'esercizio dell'azione di responsabilità (ex artt. 2393, 2393 bis e 2395 c.c.) o di comunicazione di irregolarità al Tribunale;

> Proposta non vincolante su revoca degli amministratori (ex art. 2449 c.c.);

> Analisi delle segnalazioni provenienti dai Dirigenti in ordine al mancato rispetto del presente regolamento da parte dei propri organismi partecipati.

> Verifica del raggiungimento degli obiettivi assegnati con il Piano degli obiettivi e delle performance, con provvedimenti di assegnazione degli obiettivi sul complesso delle spese di funzionamento e di razionalizzazione delle spese per il personale. Verifica dell'attività eseguita dai soggetti componenti gli organi di amministrazione delle società o degli organismi partecipati in termini di raggiungimento di obiettivi individuali, di contributo assicurato alla performance generale e di contributo nell'ambito gestionale ed organizzativo. Determina il quadro valutativo che l'Ente, in qualità di socio, è tenuto ad esprimere in sede di assemblea, al fine di consentire all'organo di indirizzo e controllo di esaminare i risultati ottenuti dall'organismo partecipato, dai suoi amministratori e dai diversi componenti l'intera organizzazione aziendale."

Art. 8 "Il controllo sugli adempimenti normativi e sul rispetto dei vincoli di finanza pubblica"

"1. Le società ed organismi partecipati sono sempre soggetti alla verifica della permanenza dei presupposti che hanno determinato la scelta partecipativa iniziale da parte dei Dirigenti competenti per materia e dalla Giunta Comunale per quanto di

competenza;

2. Le società in house e gli organismi affidatari senza gara di un servizio sono soggetti a titolo esemplificativo ma non ostativo al rispetto delle norme in materia di:

- reclutamento del personale e conferimento incarichi;
- divieti e limitazioni della spesa del personale (oggetto di specifica direttiva ai sensi di legge);

- acquisti di beni e servizi;

- numero amministratori;

- compenso amministratori;

- inconfiribilità e incompatibilità incarichi amministratori;

- trasparenza;

- anticorruzione;

- certificazione dei debiti e crediti;

- redazione del bilancio consolidato, ove ne risultino obbligati. Tali controlli potranno essere modificati conformemente a quanto stabilito dalla normativa vigente o da esigenze collegate al mantenimento degli equilibri economico-finanziari di questo Comune;

3. Ciascun Dirigente delle Direzioni competenti per materia, in relazione alle singole partecipazioni, potrà richiedere specifiche attestazioni nelle suddette materie, circa il loro puntuale rispetto e, nell'eventualità che riscontri presunte illegittimità, dovrà segnalarle alla Giunta o al Comitato di controllo ed al Responsabile della Trasparenza e Anticorruzione;

4. Per le questioni attinenti la gestione del personale dipendente delle partecipate la competenza per eventuali atti o provvedimenti è attribuita al Dirigente competente per materia, con il supporto del Dirigente della Direzione Risorse Umane se e per quanto necessario.

5. Le società e gli altri organismi partecipati sono tenuti a una serie di comunicazioni per consentire al Comune di adempiere agli obblighi informativi previsti dalla legge;

6. Le società in house, che abbiano "maneggio di pubblico denaro o siano incaricate della gestione dei beni appartenenti agli enti locali, ancorché si ingeriscano senza titolo, in tali attività sono qualificati come "Agenti contabili" e devono rendere alla Amministrazione Comunale, entro 30 gg dalla chiusura dell'esercizio, o dalla cessazione dell'attività di maneggio denaro, il conto della loro gestione, ai sensi dell'art. 93 del Dlgs 267/2000 Tuel, secondo le norme e le procedure previste dalle leggi vigenti e sono soggette alla giurisdizione della Corte dei Conti.

7. Con riferimento all'adempimento della certificazione dei debiti e crediti ai sensi dell'articolo 11 comma 6 letti del D.Lgs. 118/2011 e ss.mm. si precisa che l'asseverazione deve essere espletata dai rispettivi organi di revisione o in mancanza dal liquidatore o legale rappresentante."

4.2.3 Attività prevalente

Il requisito della “attività prevalente” è presente in capo alla società, poiché svolge oltre l’88% delle attività a favore del Comune di Ancona (cfr nota prot. n. 2877/2021).

Per quanto concerne invece la disciplina statutaria del requisito dell’”attività prevalente”:

Art. 4, “*Oggetto sociale*”, c. 1 e 3

“1. *La società ha per oggetto le seguenti attività:*

- la realizzazione, l'ampliamento e la ristrutturazione nel Comune di Ancona ed altrove, sia in proprio che attraverso l'assunzione di concessioni, di strutture immobiliari da adibire a centri intermodali, autosili e parcheggi, sia sotterranei che in sopraelevazione, assumendone anche la gestione in funzione strumentale al finanziamento degli interventi effettuati;

- l'organizzazione e la gestione di parcheggi e l'esercizio, anche in concessione, dei servizi connessi direttamente e indirettamente al funzionamento e alla fruizione di tutte le strutture sopraindicate;

- la progettazione, l'organizzazione e la gestione di sistemi relativi alla risoluzione di problemi della mobilità e sosta nei centri urbani, approntando anche la necessaria logistica, la fornitura ad enti pubblici e privati, società ed imprese di servizi di assistenza tecnica, in materia di organizzazione di parcheggi, e di predisposizione di sistemi integrati, anche informatizzati, per la gestione degli stessi e quant'altro attinente la mobilità;

- la realizzazione, gestione e manutenzione della segnaletica stradale (orizzontale e verticale);

- la rimozione ed il blocco dei veicoli disposti dagli organi competenti ai sensi del D.lgs. n.285/1992 e successive modifiche;

- la gestione degli "ausiliari del traffico";

- la gestione di una metropolitana di superficie;

- la gestione scuolabus e assistenza sugli stessi;

- la gestione, del servizio di verifica e controllo degli impianti termici e la realizzazione di servizi tra cui quelli in materia di sicurezza, in ottemperanza alle previsioni di legge in materia, nei confronti di enti, siano essi soci o semplicemente affidanti, nei modi previsti dalla normativa di settore nei settori energetici, delle risorse idriche, ambientali e dello sviluppo sostenibile;

-la gestione e la valorizzazione di spazi storico-monumentali e lo sfruttamento dei relativi marchi, anche in collaborazione con enti, istituzioni e soggetti privati, nazionali ed internazionali, attraverso attività di promozione, commercializzazione e marketing. La società potrà inoltre attivare progetti di fidelizzazione, crowdfunding e mecenatismo;

-la gestione, diretta ed indiretta, dei servizi museali, di informazione, di assistenza turistica, di vigilanza e di sicurezza, pulizie, ospitalità, biglietteria, book shop, etc.

In particolare per il perseguimento dell'oggetto sociale la società può:

-affidare a terzi lavori di progettazione e di costruzione;

-compiere ogni altra operazione commerciale, industriale, mobiliare ed immobiliare, finanziaria, ritenuta strettamente necessaria al perseguimento dello scopo sociale.”

“3. La società è tenuta a realizzare le attività ed i servizi di cui al presente articolo a favore dell'Ente locale socio o degli Enti locali soci in misura superiore all'80% (ottanta per cento) del fatturato e a consentire la produzione ulteriore rispetto al suddetto limite solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.”

4.2.4 Obblighi di servizio

Con riferimento al “*Servizio di gestione dei parcheggi a pagamento*” della M&P S.p.a., gli obblighi di servizio pubblico sono stati già chiariti nel merito nella parte precedente della relazione, a cui si rinvia.

CAPITOLO 5

L'ISCRIZIONE NEL REGISTRO ANAC

La società *M&P Mobilità e Parcheggio S.p.a.* risulta iscritta quale società in house mediante la quale il Comune di Ancona, in qualità di amministrazione aggiudicatrice, opera tramite affidamenti diretti.

In particolare, l'iscrizione della società nell'elenco degli organismi in house affidatari tramite i quali le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori operano mediante affidamenti diretti è avvenuta con Delibera Anac n. 822 del 14 ottobre 2020, a seguito di domanda n. 75416 Prot. Anac del 12 settembre 2018, ID 1099, ai sensi di quanto previsto ex art. 192 c. 1 del D.lgs. 50/2016.

CAPITOLO 6

MODALITA' 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 M&P Spa, controllata al 100% dal Comune di Ancona e che rispetta i requisiti richiesti dalla normativa in materia, stante:

- la percentuale totale di partecipazione al capitale sociale (100% capitale pubblico del Comune di Ancona);
- l'espletamento dell'attività di gestione dei Parcheggi a pagamento a favore del Comune di Ancona (le attività complessivamente intese a favore del Comune rappresentano il 92% del totale; la gestione parcheggi e degli stalli di sosta a favore del Comune rappresentano l'88% del totale -dati bilancio 2019-);
- il "*controllo analogo*" esercitato dal Comune di Ancona, come già evidenziato nel paragrafo precedente.

CAPITOLO 7

MOTIVAZIONE DELLA SCELTA DELL’AFFIDAMENTO AD M&P SPA

7.1 Le modalità 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:

- Il Comune di Ancona ha un contratto complessivo di gestione parcheggi con la Società M&P Spa; tale contratto si incastona nel piano urbano della mobilità sostenibile (PUMS) quale politica della mobilità che vede il Comune medesimo operare economicamente e con vincoli di servizio pubblico attraverso il proprio braccio operativo, *longa manus* dell’Amministrazione comunale, la citata società *in house providing*. Non avrebbe alcun senso pianificatorio e programmatico immaginare l’entrata di altro ulteriore soggetto, quale crepa rispetto al sistema unitario e sistematico di mobilità/parcheggi/traffico e sosta del capoluogo di Regione. La sosta come strumento di gestione della mobilità ordinata implica che le scelte di lungo respiro debbano essere fatte nell’insieme. Inoltre, dal PEF agli atti, appare chiara l’utilità economica dell’operazione per il Comune: i valori del TIR e VAN (cfr. PEF agli atti), rispetto agli analoghi valori che un affidamento privato implicherebbe, appaiono vantaggiosi per l’Amministrazione comunale.
- gli ipotetici risultati economici incrementali relativi al Parcheggio Centrale di Piazza San Martino non confluirebbero nella disponibilità del “*Gruppo pubblico locale*” di Ancona e, di conseguenza, della collettività;
- l’affidamento ad M&P comporta l’utilizzo dell’avviamento conoscitivo ed esperienziale (economico-gestionale) e, in sostanza del *know how*, societario;
- inoltre, l’affidamento ad M&P implica una valorizzazione immobiliare e gestionale di propria società, con effetti benefici sia di natura patrimoniale che reddituale sia per la società di cui il Comune detiene il 100% del capitale sia, quale conseguenza, per il Comune di Ancona;
- infine, tenendo conto del Contratto di servizio esistente con M&P, la costruzione del manufatto “Centrale” implica la soppressione di 22 stalli blu a raso e di eventuali ulteriori 11 (a seconda della scelta del tipo di viabilità di accesso prescelta dal

Comune di Ancona), che dovrebbero essere sia rimborsati/indennizzati sia costituire una minore entrata per M&P (da PEF agli atti risulta un valore annuo dei ricavi provenienti dai 22 stalli di Euro 15.000,00 e di ulteriori 4.700,00 per gli altri 11 stalli). Tali importi dovrebbero essere messi a carico del Concessionario aggiudicatario sino alla scadenza contrattuale, incidendo sulla base d'asta di gara.

Affidamento a Società a capitale misto pubblico-privato

Nel caso di M&P, la società si sta strutturando gradatamente, a seguito delle scelte politiche e delle esigenze dettate dal socio unico Comune, come una vera e propria Spa pluriservizi: il socio privato dovrebbe essere interessato a portare un poliedrico *know how* su svariate materie: parcheggi e gestione della sosta su strada, gestione catasto impianti termici per il Comune e la Provincia di Ancona (esclusi Jesi e Senigallia) a seguito di accordo di partenariato pubblico/pubblico, e la gestione dei servizi logistici di monumenti e musei; in realtà l'amministrazione comunale non ha un interesse reale a cedere in tutto o in parte azioni, così ampliando la compagine societaria, rispetto a due fattori:

1) la società è finanziariamente solida ed in grado di sostenere l'investimento: come da PEF emerge inoltre la non utilità di un privato che apportasse il suo capitale in relazione all'operazione de quo, la quale è di per sé sostenibile in discreta parte attraverso risorse proprie della società (circa 1/3 dell'investimento);

2) le performance della Società negli ultimi 5 anni dimostrano che la stessa dispone già del *know how* necessario alla gestione del servizio di cui sopra, e l'entrata di un socio privato industriale nulla apporterebbe, anzi potendo essere realmente dannoso in ordine ad una corretta governance pubblica del servizio stesso. In particolare i servizi di mobilità sono SIEG, e come tali una governance pubblica forte è fondamentale per garantire i valori di socialità, sussidiarietà, accessibilità e universalità nell'erogazione dei medesimi.

Da altro punto di vista d'insieme, non ha senso avere un socio privato in compagine societaria: il trasferimento "*gratuito*" del *know how* (acquisito dalla Società negli anni) a favore del socio privato: sarebbe conveniente solo qualora il socio pubblico necessitasse di risorse finanziarie aggiuntive, cosa che non corrisponde alla realtà del caso di specie.

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 (la titolarità del servizio rimarrebbe in capo al comune), mentre il Servizio stesso sarebbe realizzato attraverso il coinvolgimento di imprese private terze. 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.

A ciò va aggiunto, cosa assai rilevante, che comunque, l'appalto di servizio non sarebbe utilizzabile come tipologia di gara, poiché nel caso di specie il servizio è una parte di ciò che la scelta programmatica richiede: la costruzione del contenitore-parcheggio è necessaria e propedeutica all'affidamento del servizio; detto altrimenti, non si può affidare il servizio ex sé, ma è necessario anche costruire la struttura non presente (previa rimozione e restauro di quanto già esistente, nel rispetto dei vincoli della Soprintendenza). Inoltre, si avrebbe una moltiplicazione delle gare, previa probabile accensione di mutuo da parte del Comune di Ancona; in tal senso i punti di debolezza sono plurimi:

- 1 – acquisire le risorse (circa 3 milioni di Euro) a discapito del bilancio Comunale, tramite mutuo;
- 2 – svolgere la gara per la realizzazione dell'immobile contenitore-struttura (rischio contenzioso);
- 3 – svolgere la gara per l'affidamento della gestione del servizio (rischio contenzioso), mantenendo in capo al Comune la titolarità del servizio stesso, con il relativo obbligo di controllo non macro (come nell'in house –trattandosi di *longa manus* del Comune) e non utilizzando in modo logico il relativo *know how* già presente nell'ente attraverso l'in house di M&P.

Gestione diretta

La gestione diretta del servizio da parte dell'Amministrazione comporterebbe innanzitutto di dover acquisire le risorse (circa 3 milioni di Euro) per costruire il manufatto, a carico del bilancio Comunale tramite mutuo (e conseguente riduzione delle possibilità di indebitamento del Comune, oltre all'incidenza sulla cd. "spesa corrente comunale" già gravosa e di difficile gestione in tutti i comuni italiani). Inoltre, ciò inciderebbe certamente sulle necessità assunzionali del Comune di Ancona (sempre spesa corrente), il quale dovrebbe potenziare i servizi per la gestione diretta degli stessi, attraverso idonee professionalità (peraltro già presenti nella società *in house providing*), utilizzando il metodo del pubblico concorso ex art. 97 Cost. (rischio contenzioso). In altre parole, tale metodo costituisce una 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 prevalentemente privatistiche applicabili mediante una Società di capitali, sebbene totalmente controllata da socio pubblico.

Viene trattato a parte l'affidamento in house providing per il caso di specie.

7.2 Affidamento in house-providing: motivazione tecnico-giuridica

L'affidamento del Servizio alla Società "*in house providing*" denominata "*M&P Spa*" garantisce all'Ente:

- la conservazione, il consolidamento e lo sviluppo del *know how* nella gestione dei parcheggi a pagamento generatosi negli anni: la società gestisce già n. 6 parcheggi in

- struttura (per oltre 1.000 posti auto al coperto) e circa 8.000 stalli a raso da oltre 15 anni, con performance economico finanziarie estremamente positive, un attivo economico ed una universalità dei servizi prestati dimostrati sia nei bilanci consuntivi sia nelle indagini di customer satisfaction, documenti tutti on line e visionabili in sito (www.anconaparcheggi.it);
- la continuità nella gestione dei SIEG: alla suddetta Società, costituita secondo i dettami del modello *"in house providing"* ed avente la qualificazione di Società per azioni, è già stata precedentemente affidata la gestione degli stalli a pagamento (struttura e raso), ritenendo sussistenti tutti i requisiti previsti dall'ordinamento europeo per tale modalità di affidamento, di seguito riepilogate: 1. partecipazione pubblica totalitaria: la Società è una Società *"in house"* il capitale sociale è al 100% comunale; 2. *"controllo analogo"*: il Comune, quale Ente affidante, ha esercitato ed esercita tutt'ora sulla Società un *"controllo analogo"* a quello che esercita sui propri servizi, come discende sia dallo Statuto della predetta Società, sia dal Regolamento di governance. 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; 3. destinazione prevalente dell'attività a favore dell'Ente affidante.
 - l'effettuazione degli investimenti necessari per realizzare l'opera a regola d'arte (*"chiavi in mano"*) garantendo nel contempo attraverso l'esperienza della società una sicura gestione ottimale dei servizi, finanziati principalmente con le tariffe stabilite per i contribuenti. Va sottolineato che tali tariffe sono stabilite dall'Amministrazione comunale, nell'ambito delle scelte di politica tariffaria ragionevole e comunque sempre garantendo la sostenibilità del PEF;
 - un dialogo costante pubblico-pubblico con soggetto tenuto ad obblighi di servizio sia nei cfr. della cittadinanza, sia nei cfr. dello stesso comune. Le tariffe ed i servizi aggiuntivi universali sono certamente meglio garantiti in un rapporto di controllo analogo, rispetto ad un qualsivoglia privato; ciò non costituisce un vulnus al mercato, ma rientra nelle scelte della politica di poter utilizzare un metodo di organizzazione del servizio più rispondente all'interesse pubblico, che consente un *"dialogo con sé stessi"*, nel rapporto di servizio Comune/Società in house. La città dorica aderisce alla teoria, come in premessa citata, secondo la quale l'in house sia una modalità ordinaria di gestione dei servizi, quale scelta libera e motivata (anche attraverso la presente relazione).
 - la possibilità di aumentare il valore della partecipata in house, sia dal punto di vista della patrimonializzazione sia dal punto di vista dei flussi reddituali ottenibili a seguito delle reali economie di scala; da ciò potenzialmente deriveranno dei miglioramenti in ordine ai dividendi distribuiti;
 - l'unitarietà dell'interfaccia tra cittadino e gestore del Servizio, della gestione del Servizio e del sistema di riscossione, che portano a evidenti economie di scala.
 - il mantenimento del servizio pubblico, SIEG, in titolarità del soggetto in house è

infine una scelta di politica della mobilità e della sosta, da mantenere in capo alla governance pubblica, come metodo per garantire i necessari obblighi di servizio pubblico e la reale universalità dell'accesso ai medesimi, cosa non facilmente gestibile nei rapporti pubblico-privato tradizionali;

7.3 Affidamento in house: motivazione gestionale

Dal punto di vista gestionale, l'affidamento della costruzione e gestione del servizio Parcheggio Centrale ad M&P 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: è una applicazione pratica del principio di universalità e facile accessibilità per tale tipo di SIEG.

Il potere di indirizzo e controllo dell'Ente consiste anche nel poter indurre e favorire un utilizzo del medesimo sistema di pagamento/esazione della sosta su tutto il territorio del Comune di Ancona, compreso il realizzando parcheggio: trattasi di una conseguenza di fatto legata all'esistente contratto Comune M&P in premessa citato.

L'affidamento del "*Servizio di costruzione e gestione del Parcheggio Centrale*" alla Società "*in house providing*" denominata "M&P 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 detta Società 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.

I principali vantaggi di tale affidamento sono, inoltre, i seguenti:

- articolazione tariffaria governata dal Comune e 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.

L'affidamento in house costituisce, inoltre, una modalità operativa conveniente per 2 tipi 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.

7.4 Affidamento in house: motivazione economico-finanziaria

I paragrafi dal 7.4 al 7.7 sono stati elaborati sulla base dell’ADDENDUM AL PIANO INDUSTRIALE PARCHEGGIO CENTRALE RIQUALIFICAZIONE DEL COMPARTO EX-CASERMA SAN MARTINO del 12.11.2020 redatto dello Studio Dami e Associati in collaborazione con la M&P Mobilità e Parcheggio Spa

L’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 costruzione e gestione del Parcheggio Centrale”*.

Sull’area oggetto dell’intervento, anni a dietro, era stato ipotizzato un “project” che prevedeva la realizzazione di uffici, residenze e parcheggi. La sostenibilità ricercata da tale soluzione si è scontrata con l’andamento del mercato immobiliare, la crisi, a quel tempo, del centro storico di Ancona e la eccessiva onerosità dell’investimento rispetto alla bassa capacità di parcheggio.

L’idea perseguita invece con il presente progetto, che trae origine da un’intuizione della società M&P, è quella di utilizzare la superficie edificabile, fatta eccezione per la piccola parte vincolata dalla Soprintendenza, interamente a parcheggio pubblico a rotazione. La cronica carenza di parcheggi nella zona centrale della città costituisce un serbatoio di domanda che permette di ipotizzare un sicuro e costante utilizzo dei posti auto, sia dagli automobilisti di passaggio che dai cittadini residenti. Inoltre, la presenza di un grande parcheggio di circa 600 posti nelle vicinanze che applica tariffe del 30% più alte di quelle ipotizzate nel piano economico e finanziario, consente di considerare raggiungibile il tasso di occupazione utilizzato nel piano.

Il PEF-Piano Economico e Finanziario presentato dalla società M&P, così come variato a

seguito della richiesta del Comune del 5 Ottobre 2020 prot. 139485 volta al miglioramento della redditività del progetto per l'Ente pubblico, dimostra la sostenibilità economica dell'investimento ed una sostenibilità finanziaria coerente con la mission della società in house providing M&P Mobilità e Parcheggio Spa.

La sostenibilità economica e finanziaria dell'investimento viene dimostrata con la predisposizione di un piano industriale redatto dal Prof Filippo Dami, docente presso l'Università degli Studi di Siena. Le informazioni ed i dati acquisiti per la realizzazione del Piano sono stati forniti sia dalla società che dall'Ufficio Mobilità del Comune.

In sintesi il PEF presenta i seguenti risultati:

Durata concessione: 33 anni, di cui 3 anni circa per la realizzazione e 30 di gestione.

Payback period 20 anni e 4 mesi

Il pay-back period è un indicatore che mostra quanti sono gli esercizi necessari affinché i flussi di cassa positivi del progetto possano eguagliare quelli negativi connessi all'investimento: indica, quindi, quell'istante in cui i flussi di cassa cumulati positivi sono pari ai flussi di cassa negativi connessi all'investimento

VAN (Valore attuale netto): 183.181,00 euro

Il Van è l'attualizzazione dei flussi di cassa periodici attualizzati al costo medio ponderato del capitale (WACC) di periodo nell'arco temporale di osservazione, cioè i 33 anni di durata del diritto di superficie dell'area.

WACC: 2,89%

Cioè il costo medio ponderato del Capitale Utilizzato di periodo.

TIR: 3,58%

E' il tasso che rende nullo il valore attuale netto dei flussi di cassa generati dal progetto (VAN = 0).

DSCR: valori compresi tra 2,62 ed 1,87 negli anni di gestione

Esprime il cosiddetto servizio annuale del debito, ovvero la capacità del progetto di rimborsare la rata di debito relativa all'anno di riferimento: il valore deve essere superiore ad 1.

LLCR: valori compresi tra 1,31 e 15,07 negli anni di gestione.

E' il risultato del quoziente tra la somma attualizzata, al tasso di interesse del debito, dei flussi di cassa operativi tra l'istante di valutazione e l'ultimo anno per il quale è previsto il rimborso, incrementato della riserva di cassa per il servizio del debito e il debito residuo allo stesso istante di valutazione. Più l'indice di copertura considerato assume valori superiori all'unità (punto di equilibrio), maggiore sarà la solidità finanziaria dell'investimento e la garanzia del rimborso ottenuta dai finanziatori.

Al termine del periodo della concessione il Parcheggio e tutti gli impianti installati torneranno, gratuitamente, nella disponibilità del Comune di Ancona che potrà sfruttarne, in proprio o affidandone la gestione a terzi, le potenzialità reddituali.

Dal punto di vista della società, la realizzazione dell'investimento ed il suo sfruttamento

all'interno dei 33 anni consente il conseguimento di un risultato reddituale positivo ed il rimborso del mutuo ipotecario acceso per il finanziamento dell'opera, ma non certo una remunerazione del capitale investito e del rischio imprenditoriale appetibile per una società privata.

7.5 Le ipotesi ed i criteri alla base del PEF.

L'ammontare degli investimenti previsti dal PEF così come presentato dalla società è pari a 3.133.415,00 euro. In tale importo sono incluse le spese per la costruzione della struttura, 2.450.000 euro, le spese di progettazione 257.000 euro, il costo del diritto di superficie, ipotizzato prudentemente in 230.000 euro, gli impianti e le attrezzature specifiche, 196.415 euro.

Il finanziamento è previsto per 2.000.000 di euro attraverso l'accensione di un mutuo il cui tasso di interesse è stato stimato in 2,43%. Si tratta di un valore composto da uno spread del 2% da aggiungere all'IRS a 20 anni pari a 0,43% al momento della stesura del PEF originale. Al 31 Dicembre 2020 il valore dell'IRS era pari a 0,01%.

Il resto del capitale necessario, 1.133.000 euro, proviene da fondi propri della società.

I posti auto nel parcheggio sono 120.

Salvo successivi riequilibri del PEF (ove necessari), la tariffa oraria ipotizzata è pari a 1,70 euro, abbonamento mensile non residenti 160,00 euro. Con incrementi a scaglione del 6% ogni 4 anni per tener in conto un minimo di inflazione.

La M&P dovrà poi verificare l'applicabilità tecnica delle tariffe stesse, in particolare del frazionamento in unità inferiori all'ora. Nello specifico l'importo orario minimo ipotizzato, pari a 1,70 all'ora, non è frazionabile. Si otterrebbero infatti importi con il secondo decimale (quarto d'ora a 0,45, mezz'ora a 0,85) che non sono applicabili dai sistemi di riscossione automatici. L'alternativa potrebbe essere applicare una tariffa di 1,70 per ora o frazione di ora, come avviene ad esempio per il Parcheggio Stamira, oppure una tariffa di 1,80 euro l'ora e 0,90 per mezz'ora o frazione di mezz'ora.

Tasso di occupazione medio giornaliero 45%, dal terzo anno, 35% il primo e 40% il secondo. Il tasso di occupazione è stato mutuato dai tassi di occupazione reali del parcheggio Cialdini e del parcheggio Traiano, entrambi gestiti dalla società.

Aliquota IRAP al 4,73%.

Aliquota IRES al 24%.

Altri costi di gestione: di seguito alcuni dei costi di gestione ipotizzati. I valori per

semplicità sono riferiti al primo anno di gestione.

Stima dell'IMU pari a 30.000 euro, da introitare da parte del Comune di Ancona.

I costi per utenze, assicurazioni ed altri servizi sono pari a 47.000 euro.

I costi del personale, pari a 20.000 euro sono rappresentati dalla quota parte dei costi di gestione della control room e del personale addetto alla gestione degli scarichi della cassa automatica.

Gli ammortamenti sono stati calcolati con le aliquote fiscali, ritenute sufficientemente rappresentative.

I ricavi, stimati come già indicato, sono stati poi decurtati dell'incasso annuale proveniente dai 22 stalli blu che vengono soppressi.

Di seguito il conto economico per i primi 6 anni del piano.

CONTO ECONOMICO	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Ricavi da gestione parcheggio	-	-	-	246	284	321
FATTURATO NETTO	-	-	-	246	284	321
Materie prime, merci ecc.	-	-	-	-	-	-
Servizi	-	-	-	47	47	48
Oneri diversi di gestione	30	30	30	39	40	40
VALORE AGGIUNTO	(30)	(30)	(30)	161	197	233
Personale	-	-	-	20	20	21
EBITDA	(30)	(30)	(30)	141	176	212
Ammortamenti	-	-	-	122	147	147
EBIT	(30)	(30)	(30)	18	29	65
Proventi e oneri finanziari	-	6	30	49	48	46
Imposte sul reddito d' esercizio	-	-	-	2	3	6
UTILE D'ESERCIZIO	(30)	(36)	(60)	(33)	(21)	13

Di seguito invece il conto economico degli ultimi 6 anni del piano

CONTO ECONOMICO	n+ 27	n+ 28	n+ 29	n+ 30	n+ 31	n+ 32
Ricavi da gestione parcheggio	456	456	456	484	484	484
FATTURATO NETTO	456	456	456	484	484	484
Materie prime, merci ecc.	-	-	-	-	-	-
Servizi	66	67	68	70	71	72
Oneri diversi di gestione	56	57	57	58	59	60
VALORE AGGIUNTO	334	332	330	356	354	352
Personale	32	33	33	34	35	36
EBITDA	302	299	297	322	319	317
Ammortamenti	98	98	98	98	98	98
EBIT	204	202	199	224	221	219
Proventi e oneri finanziari	-	-	-	-	-	-
Imposte sul reddito d' esercizio	65	64	64	71	70	69
UTILE D'ESERCIZIO	139	137	136	153	151	149

Lo Stato Patrimoniale dei primi sei anni del progetto viene mostrato di seguito:

STATO PATRIMONIALE	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Immob. Immateriali	230	230	230	230	230	230
F.do Immob. Immateriali	-	-	-	(8)	(15)	(23)
Immob. Materiali	-	1.354	2.707	2.903	2.903	2.903
F.do Immob. Materiali	-	-	-	(115)	(254)	(393)
Totale attivo a lungo	230	1.584	2.937	3.011	2.864	2.717
Crediti	-	-	-	-	2	3
Disponibilità liquide	940	50	137	30	73	156
Totale attivo a breve	940	50	137	30	76	159
Totale Attivo	1.170	1.634	3.074	3.040	2.940	2.875
Capitale diretto investito	1.200	1.200	1.200	1.200	1.200	1.200
Riserve	-	(30)	(66)	(126)	(159)	(180)
Utile (Perdita) dell' esercizio	(30)	(36)	(60)	(33)	(21)	13
Mezzi propri	1.170	1.134	1.074	1.041	1.020	1.033
Mutuo bancario	-	500	2.000	1.994	1.915	1.834
Tfr	-	-	-	-	-	-
Debiti medio lungo termine	-	500	2.000	1.994	1.915	1.834
Debiti vs fornitori	-	-	-	-	-	-
Debiti per Ires e Irap	-	-	-	2	1	3
Debiti per Iva	-	-	-	4	4	5
Altri debiti	-	-	-	-	-	-
Debiti a breve	-	-	-	6	5	8
Totale Passivo	1.170	1.634	3.074	3.040	2.940	2.875

Questo invece lo Stato Patrimoniale degli ultimi sei anni del progetto.

STATO PATRIMONIALE	n+ 27	n+ 28	n+ 29	n+ 30	n+ 31	n+ 32
Immob. Immateriali	230	230	230	230	230	230
F.do Immob. Immateriali	(192)	(199)	(207)	(215)	(222)	(230)
Immob. Materiali	2.903	2.903	2.903	2.903	2.903	2.903
F.do Immob. Materiali	(2.452)	(2.542)	(2.633)	(2.723)	(2.813)	(2.903)
Totale attivo a lungo	490	392	294	196	98	-
Crediti	65	65	64	64	71	70
Disponibilità liquide	2.533	2.769	3.003	3.263	3.497	3.745
Totale attivo a breve	2.598	2.834	3.067	3.326	3.568	3.815
Totale Attivo	3.088	3.225	3.361	3.522	3.666	3.815
Capitale diretto investito	1.200	1.200	1.200	1.200	1.200	1.200
Riserve	1.742	1.881	2.019	2.154	2.307	2.458
Utile (Perdita) dell' esercizio	139	137	136	153	151	149
Mezzi propri	3.081	3.219	3.354	3.507	3.658	3.808
Mutuo bancario	-	-	-	-	-	-
Tfr	-	-	-	-	-	-
Debiti medio lungo termine	-	-	-	-	-	-
Debiti vs fornitori	-	-	-	-	-	-
Debiti per Ires e Irap	(1)	(1)	(1)	7	(1)	(1)
Debiti per Iva	7	7	7	8	8	8
Altri debiti	-	-	-	-	-	-
Debiti a breve	7	7	7	15	7	7
Totale Passivo	3.088	3.225	3.361	3.522	3.666	3.815

7.6 Il piano economico e finanziario a 40 anni.

Il primo PEF predisposto dalla società, teneva in considerazione una durata del diritto di superficie pari a 40 anni, durata ipotizzata, di concerto con il Comune, sin dall'inizio dello studio di progetto.

Le prime stime lasciavano infatti poche alternative: le sostenibilità presunta poteva essere raggiunta o con tariffe più alte o con una durata non inferiore a 40 anni.

Applicando tale durata, la redazione del primo PEF, a cura del Prof Filippo Dami, confermava una buona sostenibilità. Di seguito una sintesi dei risultati del piano.

Payback period : 18 anni e 6 mesi

Un valore molto simile al risultato del Piano a 33 anni: la differenza è determinata dall'aver sviluppato il progetto con 122 posti auto, contro i 120, e dall'aver considerato, prudentemente un anno in più per la realizzazione della struttura.

VAN (Valore attuale netto): 800.499,00 euro

Un livello che forse avrebbe potuto essere considerato interessante da qualche operatore privato. Un risultato tuttavia che non avrebbe remunerato efficacemente un investimento così importante considerando la necessità di immobilizzare il capitale per un periodo così lungo.

WACC: 3,04%

Cioè il costo medio ponderato del Capitale Utilizzato) di periodo.

TIR: 4,64%,

Un Tasso Interno di Rendimento superiore al WACC, abbastanza interessante ma certamente non invidiabile.

DSCR: valori compresi tra 1,58 ed 1,88 negli anni di gestione

LLCR: valori compresi tra 1,33 e 33,05 negli anni di gestione.

Il Piano così sviluppato risulta coerente con la necessità di remunerazione del capitale investito dall'impresa realizzatrice, ed al contempo garantisce al Comune un sostanziale soddisfacimento degli obiettivi che si era proposto.

È evidente che l'accorciamento di 7 anni, pari ad oltre il 17% del periodo di concessione, fermo il resto, consente il raggiungimento degli obiettivi citati in premessa ma anche un reimpossessamento anticipato che aumenta il beneficio conseguente al progetto in house providing come rappresentato, difficilmente ottenibile da un privato. Ciò è estremamente vantaggioso per il Comune di Ancona, dal punto di vista della economicità dell'operazione.

7.7 La massimizzazione economica degli interessi del Comune

Il PEF presentato dalla Società, con una durata della concessione ridotta a 33 anni, mantiene una propria sostenibilità finanziaria e l'interesse del Comune di vedere l'opera completata e ben gestita per tutto il periodo, viene salvaguardato dagli indici DSCR e LLCR, superiori all'unità, che sono dovuti in larga parte al consistente apporto di capitale di

rischio garantito dalla società per il finanziamento del progetto.

Sulla convenienza economica dell'investimento dal punto di vista della società, invece, il ridotto arco temporale di concessione del diritto di superficie (33 anni anziché 40) a vantaggio del Comune di Ancona delinea un investimento caratterizzato da un "ritorno" molto contenuto: il Valore Attuale Netto (VAN) molto limitato, pari a Euro 183.121,00 per 33 anni di attività, in sostanza 5.500 euro l'anno per un investimento da oltre 3.000.000, lo dimostra.

Analizzando il tasso interno di rendimento (TIR), solo leggermente superiore (3,58% rispetto a 2,89%) rispetto al costo medio ponderato del capitale necessario alla produzione dei flussi di liquidità, si conferma oggettivamente la bassa appetibilità per un progetto di oltre 3 milioni di euro.

In relazione alla possibilità di vedere realizzata l'opera e la sua gratuita devoluzione da parte di un soggetto diverso dalla società in house providing qual è M&P Mobilità e Parcheggi spa, si riportano le conclusioni dell'estensore del PEF Prof. Filippo Dami:

"Occorre evidenziare come la fattibilità finanziaria e la convenienza economica dell'operazione, seppure sia mantenuta anche nel nuovo scenario ipotizzabile, sia ravvisabile solo in un'ottica strettamente pubblicistica dell'investimento, in quanto la redditività complessiva del progetto apparrebbe assolutamente incoerente rispetto al rischio imprenditoriale se assunte in un'ottica strettamente privatistico-imprenditoriale, unicamente finalizzata al perseguimento del profitto, e questo soprattutto in relazione ad un così dilatato arco temporale di riferimento.

Non si può non evidenziare, infatti, che un orizzonte temporale di 33 anni rappresenta, a livello economico, un lasso temporale di proiezione molto importante che presta inevitabilmente il fianco all'impossibilità oggettiva di poter prevedere con ragionevole certezza tutti i possibili scenari economici e congiunturali futuri, così come tutti i possibili eventi, endogeni ed esogeni all'azienda, che potrebbero verificarsi."

È assolutamente evidente, di contro, il vantaggio acquisito dal Comune da una durata della concessione ridotta dagli originari 40 anni ai 33 del PEF attuale.

Una durata che permetterebbe al Comune di reimpossessarsi del bene anticipatamente massimizzando i ricavi rinvenienti dallo sfruttamento del parcheggio.

La scelta di affidare il progetto ad una società in house providing, rispetto ad altri soggetti privati, consente un ulteriore ed importante opportunità in coerenza con la massimizzazione dei vantaggi per l'Ente. Infatti, vista la ridotta convenienza economica sarà possibile, grazie alla trasparenza ed al controllo analogo praticabile con la società M&P, monitorare in maniera costante l'aderenza delle ipotesi utilizzate nel modello PEF, rispetto a quelle che si verificheranno a consuntivo in modo da poter intervenire, per riequilibrare i termini del rapporto tra il Comune di Ancona e la propria società partecipata: agendo sulle tariffe orarie applicate e/o sulla durata della concessione del diritto di superficie.

In ultimo è importante far rilevare che difficilmente il “privato”, per offrire condizioni pari a quelle garantite dalla società partecipata M&P, potrebbe accontentarsi di un Van di 183.000 euro, cioè poco più di 5.500 euro all’anno investendo oltre 3.000.000 di euro e gestendo per un periodo così lungo la struttura. Senza contare che i risultati reali potrebbero differire da quelli ipotizzati per molti e diversi fattori (situazione macroeconomica, variazioni dei mercati finanziari, abitudini degli utenti) il controllo dei quali è spesso al di fuori dalla portata dell’impresa.

A tal proposito è utile citare la realizzazione e gestione di un altro parcheggio nel centro di Ancona da parte di un’azienda privata. Si tratta di oltre 600 posti, con una durata originaria della concessione pari a 87 anni, contro il pagamento di un corrispettivo simbolico per la concessione di 1.032,91 euro. La tariffa oraria che il Comune ha permesso di applicare pari oggi a 2,40 euro, è di gran lunga più elevata rispetto a quella proposta dalla società partecipata per il costruendo parcheggio Centrale in Piazza San Martino.

Per raggiungere gli obiettivi delineati in premessa, salvaguardare i vantaggi descritti al punto 4.2, mantenere una gestione unitaria della sosta cittadina e massimizzare i vantaggi economici per il Comune la soluzione di affidarsi alla società M&P Mobilità e Parcheggi Spa, in house providing, è l’unica e più conveniente praticabile.

Da ultimo, ma non meno rilevante, è la valutazione in merito alle tariffe applicate agli utenti. In particolare, a proposito di articolazione tariffaria, i valori ipotizzati nel PEF come voluti dall’Assessorato alla mobilità e traffico (e sostenibili da M&P), risultano molto convenienti per i cittadini rispetto a quelli di molti altri parcheggi in struttura operativi in città paragonabili ad Ancona. A conferma di ciò, si riporta di seguito una tabella illustrativa delle tariffe orarie³ di parcheggi in struttura posti in centro o nelle immediate vicinanze del centro cittadino, come il costruendo parcheggio Centrale di Ancona, in città paragonabili a quella dorica:

³Fonti tariffe orarie:

parcheggio mercato coperto - perugia: <https://www.sabait.it/it/parcheggio-perugia/parcheggio-saba-mercato-coperto>;

parcheggio foro ulpiano – trieste: <https://www.sabait.it/it/parcheggio-trieste/parcheggio-saba-foro-ulpiano>;

parcheggio mantova mazzini – mantova: <https://www.interparkingitalia.it/it-it/find-parking/park-mantova-mazzini/> ;

parcheggio re umberto / san carlo - castello /santo stefano – torino:

<https://www.gtt.to.it/cms/parcheggi/31-barriera/rotazione/426-reumberto>

<https://www.gtt.to.it/cms/parcheggi/31-barriera/rotazione/428-san-carlo>

<https://www.gtt.to.it/cms/parcheggi/31-barriera/rotazione/431-santostefano> ;

parcheggio guadagni/ parcheggio san francesco - bari :

<https://www.sabait.it/it/parcheggio-bari/parcheggio-saba-guadagni>

<https://quickparking.it/parking/parcheggio-bari-san-francesco/> ;

parcheggio quick brescia – brescia: <https://quickparking.it/parking/quick-brescia/> ;

parcheggio quick cremona – cremona: <https://quickparking.it/parking/quick-cremona/>

parcheggio piazza trento e trieste – monza: <http://bestinparking.it/garage/monza/piazza-trento-e-trieste-1a> ;

parcheggio central parking – bergamo: <http://bestinparking.it/garage/bergamo/paleocapa-3>;

parcheggio centro-lago – como: <http://bestinparking.it/garage/como/s-elia-6>

	GESTORE	TARIFFA ORARIA	POSTI
PERUGIA			
PARCHEGGIO MERCATO COPERTO	SABA	1,9	
TRIESTE			
PARCHEGGIO FORO ULPIANO	SABA	1,7	
MANTOVA			
PARCHEGGIO MANTOVA MAZZINI	INTERPARKING	2	
TORINO			
PARCHEGGIO RE UMBERTO	GTT	1,5	
PARCHEGGIO SAN CARLO	GTT	2	
PARCHEGGIO CASTELLO	GTT	2	
PARCHEGGIO SANTO STEFANO	GTT	1,5	
BARI			
PARCHEGGIO GUADAGNI	SABA	1,5	
PARCHEGGIO SAN FRANCESCO	QUICKPARKING	2	600
BRESCIA			
QUICK BRESCIA Via mantova	QUICKPARKING	3	400
CREMONA			
QUICK CREMONA Via del Sale	QUICKPARKING	2	120
MONZA			
PARCHEGGIO PIAZZA TRENTO E TRIESTE	PARCHEGGI ITALIA	2,5	499
BERGAMO			
PARCHEGGIO CENTRAL PARKING	PARCHEGGI ITALIA	2,2	563
COMO			
PARCHEGGIO CENTRO-LAGO	PARCHEGGI ITALIA	2,5	377

Si può pertanto agevolmente comprendere, con un giudizio prognosticamente motivato a seguito di confronto, la convenienza economica della scelta, sia a livello di tariffa sia per il cittadino-utente, sia rispetto al ricavo della Società M&P (rispettoso di un PEF in equilibrio).

Infatti, al cittadino viene richiesto un prezzo del servizio inferiore a parcheggi analoghi (centrali) di altre città equiparabili; ugualmente, la società-organo del Comune, a seguito del controllo analogo, conseguirà un ricavo inferiore rispetto a gestioni omologhe di realtà comparabili. Ma questa è una prerogativa economica legata agli obblighi di servizio finanziario che il Comune esige dalla società in house providing.

PUBBLICAZIONE SUL SITO *WEB* DEL COMUNE DI ANCONA

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

Ancona,

IL DIRIGENTE

.....