



Comune di Padova

Codice Fiscale 00644060287

**Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei
requisiti previsti per l'affidamento "in house"
del "Servizio di gestione della sosta a pagamento nel
parcheggio pubblico in struttura (parcheggio interrato)
denominato Garage Porte Contarine" sito a Padova in Via
Largo Europa 21
(ex art. 34, commi 20 e 21, DI. n. 179/12)**

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento

Servizio di gestione della sosta a pagamento nel parcheggio pubblico in struttura (parcheggio interrato) denominato "Garage Porte Contarine" sito a Padova in Via Largo Europa 21

Ente affidante

Comune di Padova

Tipo di affidamento

Concessione

Modalità di affidamento

Affidamento diretto in house providing

Durata del contratto

11 anni

Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo

Nuovo affidamento

Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare

Comune di Padova

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo

Guarti Danilo

Ente di riferimento

Comune di Padova

Area/servizio

Settore Urbanistica Servizi Catastali e mobilità

Telefono

0498204602

Email

guartid@comune.padova.it

Data di redazione

17/12/2019

PREMESSA

La finalità della presente Relazione è quella di assolvere agli obblighi informativi prescritti dall'art. 34, comma 20, del DL n. 179/12, con riferimento all'affidamento del "Servizio di gestione della sosta a pagamento nel parcheggio pubblico in struttura (parcheggio interrato) denominato Garage Porte Contarine" sito a Padova in Via Largo Europa 21" alla Società "in house providing" denominata "APS Holding SPA", attuale gestore della quasi totalità degli stalli pubblici a pagamento siti nel territorio di competenza del Comune di Padova.

Oltre alle finalità di legge, il presente elaborato individua i principali obiettivi e le motivazioni dell'affidamento, utili per tracciare un percorso operativo che permetta di indirizzare e di addivenire ad una gestione unitaria del "Servizio di gestione dei parcheggi a pagamento", nell'ambito della gestione della mobilità urbana.

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

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

L'art. 34, comma 20, del DL n. 179/12, dispone che *"Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste."*

Nel dettaglio, la presente Relazione individua:

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

SEZIONE 1

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Per quanto riguarda l'ambito oggettivo di applicazione dell'art. 34, commi 20 e 21, del Dl. n. 179/12, convertito con Legge 17 dicembre 2012, n. 221, occorre innanzitutto chiarire la nozione di "*servizio pubblico locale a rilevanza economica*".

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

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

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

- nel "*servizio pubblico locale*" sono ricomprese quelle attività destinate a rendere un'utilità immediatamente percepibile ai singoli o all'utenza complessivamente considerata, che ne sopporta i costi direttamente mediante pagamento di apposita tariffa, all'interno di un rapporto trilaterale, con assunzione del rischio di impresa a carico del gestore;

- il "*servizio pubblico locale*" risulta fondato su 2 elementi: 1) la preordinazione dell'attività a soddisfare in modo diretto esigenze proprie di una platea indifferenziata di utenti; 2) la sottoposizione del gestore ad una serie di obblighi, tra i quali quelli di esercizio e tariffari, volti a conformare l'espletamento dell'attività a regole di continuità, regolarità, capacità tecnico-professionale e qualità;

- il "*servizio pubblico locale*", in quanto volto al perseguimento di scopi sociali e di sviluppo della comunità, è finalizzato al soddisfacimento diretto di esigenze collettive della stessa con effetto generalizzato sul suo assetto socio-economico; riguarda di conseguenza un'utenza indifferenziata, anche se sia fruibile individualmente, ed è sottoposto a obblighi di esercizio imposti dall'ente pubblico affinché gli scopi suddetti siano garantiti, inclusa la determinazione del corrispettivo in forma di tariffe (in questo senso, *Sentenza Consiglio di Stato, Sezione VI, 22 novembre 2013, n. 5532*).

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

rilevanza”.

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

In primo luogo, è necessario andare al “Libro Verde sui servizi di interesse generale” presentato il 21 maggio 2003 dalla Commissione delle comunità Europee, in cui si afferma che la distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non sarebbe possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura “non economica”. Sia secondo la Corte di Giustizia europea (Sentenza 22 maggio 2003, Causa n. 18/01), sia secondo la Corte Costituzionale (Sentenza n. 272/04), è compito del Legislatore nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto in particolare dell’assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche all’eventuale finanziamento pubblico della stessa.

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

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

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

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

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

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

Tutta la disciplina dei “servizi pubblici locali a rilevanza economica” è stata oggetto negli ultimi anni a numerosi interventi normativi, che ad oggi si sono sostanzialmente stabilizzati con la Sentenza Corte Costituzionale 20 luglio 2012, n. 199, alla quale si è conformata la giurisprudenza successiva, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 4, del DL n. 138/11, come convertito con Legge n. 144/11, affermando che i “*servizi pubblici locali di rilevanza economica*” possono essere gestiti indifferentemente mediante il mercato (ossia individuando all’esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario) ovvero attraverso il c.d. “*partenariato pubblico privato*” (ossia per mezzo di una Società mista e quindi con una “gara a doppio oggetto” per la scelta del socio o poi per la gestione del servizio), ovvero attraverso l’affidamento diretto “*in house*”, senza previa gara, ad un soggetto che solo formalmente è diverso dall’ente, ma ne che sostituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo, ricorrendo in capo a quest’ultimo i requisiti della totale partecipazione pubblica, del controllo (sulla Società affidataria) analogo (a quello che l’Ente affidante esercita sui propri servizi) e della realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della sua attività con l’Ente o gli Enti che la controllano.

L’affidamento diretto, “*in house*” - lungi dal configurarsi pertanto come un’ipotesi eccezionale e residuale di gestione dei “servizi pubblici locali” - costituisce invece una delle 3 normali forme organizzative delle stesse, con la conseguenza che la decisione di un Ente in ordine alla concreta gestione dei “*servizi pubblici locali*”, ivi compresa quella di avvalersi dell’affidamento diretto “*in house*” (sempre che ne ricorrano tutti i requisiti così come sopra ricordati e delineatisi per effetto della normativa comunitaria e della relativa giurisprudenza), costituisce frutto di una scelta ampiamente discrezionale, che deve essere adeguatamente motivata circa le ragioni di fatto e di convenienza che la giustificano e che, come tale, sfugge al sindacato di legittimità del Giudice amministrativo, salvo che non sia manifestamente inficiata da illogicità, irragionevolezza, irrazionalità ed arbitrarietà ovvero non

sia fondata su di un altrettanto macroscopico travisamento dei fatti (in questo senso, tra le tante, Sentenza Consiglio di Stato, Sezione V, 22 gennaio 2015, n. 257; Sentenza Consiglio di Stato, Sezione V, 10 settembre 2014, n. 4599)

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

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

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

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

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

Rispetto a quanto sopra, conseguono i seguenti principi fondamentali:

- “l'affidamento diretto di un ‘servizio pubblico’ è consentito allorché l'Ente pubblico decide di affidare la gestione del servizio al di fuori del sistema della gara, avvalendosi di una società esterna (ossia, soggettivamente separata) che presenti caratteristiche tali da poterla qualificare come una ‘derivazione’, o una ‘longa manus’, dell'Ente stesso”;
- in questa prospettiva, “l'espressione ‘in house’ indica una gestione in qualche modo riconducibile allo stesso Ente affidante o alle sue articolazioni; pertanto, si è in presenza di un modello di organizzazione interno, qualificabile in termini di delegazione ‘*interorganica*’ (ex plurimis, Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, n. 1/2008).

Relativamente al “*controllo analogo*”, la giurisprudenza oramai consolidata, rifacendosi alle

disposizioni europee, ha stabilito gli indici identificativi della sua sussistenza, da utilizzare per verificare, ai fini della legittimità degli affidamenti diretti a Società interamente pubbliche che svolgono la parte prevalente della propria attività nei confronti delle P.A. controllanti (Cfr. Corte europea c. 324/07; Consiglio di Stato, Sezione V – 28 dicembre 2007, n. 6736; Sezione VI–3 aprile 2007, n. 1514; Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria n. 1/08; Corte Costituzionale, Sentenza n. 439/08). L'indagine deve necessariamente investire le clausole e le prerogative che attribuiscono agli Enti Locali partecipanti effettive possibilità di ingerenza nella sfera decisionale del soggetto affidatario.

In particolare, esse devono tradursi:

- in una penetrante azione propulsiva o propositiva sulle linee strategiche ed operative della Società (ad esempio 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*”.

In tale contesto è intervenuta nel gennaio 2019 la V Sezione del Consiglio di Stato, con ordinanze n. 138 del 7 gennaio, n. 293 e n. 296 del 14 gennaio, entrambe di identico contenuto, che ha rimesso alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea due questioni pregiudiziali riguardanti l'affidamento in house.

Il primo quesito, che qui interessa, riguarda il sostanziale sfavore con cui il legislatore del Codice degli Appalti (D. Lgs. n. 50/2016) ha trattato l'affidamento diretto *in house* rispetto al ricorso al mercato. Più in particolare, si richiede alla Corte di Giustizia di chiarire se l'art. 192, comma 2, d.lgs. n. 50/2016, sia compatibile con il diritto dell'Unione Europea, nella parte in cui colloca gli affidamenti *in house* su un piano subordinato ed eccezionale rispetto agli affidamenti tramite gara di appalto, richiedendo una «*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*». Il Consiglio di Stato fa riferimento, in particolare, al principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche, di cui all'art. 2, direttiva 2014/23/UE, secondo 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*». La V Sezione fa, poi, riferimento al principio di sostanziale equivalenza fra le diverse modalità di affidamento e di gestione dei servizi di interesse delle amministrazioni pubbliche, che deriverebbe dal Considerando 5 della direttiva 2014/24/UE, ove afferma 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*». Il Collegio richiama anche l'art. 12, par. 3, della medesima direttiva, che indica i tre requisiti poi

recepiti dall'art. 5, d.lgs. n. 50/2016, senza prevedere gli ulteriori limiti di cui all'art. 192, comma 2, d.lgs. n. 50/2016. Si tratterebbe, dunque, di un caso di *gold plating*, peraltro a suo tempo non evidenziato dal Consiglio di Stato in sede di parere sulla bozza di Codice (parere n. 855/2016). Il legislatore del Codice, dunque, sarebbe apparentemente andato oltre quanto previsto dalle stesse direttive nel limitare un eccessivo ricorso all'*in house* in spregio al mercato e al principio di concorrenza. L'introduzione di un onere motivazionale, in particolare, andrebbe oltre quanto richiesto dalle direttive proprio perché queste non consentirebbero di introdurre oneri ulteriori per il ricorso all'*in house*, rispetto a quelli espressamente richiesti dall'art. 12, par. 3, della direttiva 2014/24/UE, recepiti dall'art. 5, d.lgs. n. 50/2016.

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

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

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

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

1.1 - Gli "obblighi di servizio pubblico"

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

Altri obblighi di servizio pubblico possono concernere l'imposizione di *standard minimi* delle

prestazioni che devono essere assicurati nell'espletamento del "servizio pubblico locale", che importano il sostenimento di oneri eccessivi rispetto alla remuneratività della gestione.

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

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

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

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

Con riferimento al servizio pubblico che si intende affidare in *house providing* e oggetto della presente relazione, la principale normativa di riferimento deriva dall'art.15 della legge n.122 del 1989, poi trasfusa con modifiche nell'art.7 del d. Lgs. n.285/1992 "*Nuovo Codice della Strada*" che all'art. 7, comma 1, lett.f) prevede che i Comuni possono stabilire, previa deliberazione della giunta, aree da destinare a parcheggio sulle quali la sosta dei veicoli è subordinata al pagamento di una somma da riscuotere mediante dispositivi di controllo di durata della sosta, anche senza custodia del veicolo, fissando le relative condizioni e tariffe.

SEZIONE 2

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

2.1 - La dimensione economica del servizio in corso di affidamento

Il Comune di Padova intende affidare ad APS Holding SPA il servizio di gestione della sosta a pagamento nel parcheggio pubblico in struttura (parcheggio interrato) denominato Garage Porte Contarine sito a Padova in Via Largo Europa 21 avente n. 130 stalli di sosta e aperto 24h su 24 h e 7 giorni su 7

2.2 – Lo stato dell’arte della gestione del servizio

Prima del presente affidamento, il parcheggio era gestito attraverso una concessione di tipo patrimoniale a una società privata e non rientrava nell’ambito del servizio di sosta pubblica comunale.

2.3 – “APS HOLDING SPA – Attività svolta

APS Holding SPA è una Società a capitale interamente pubblico (99,9 % di proprietà del Comune di Padova e 0,1% di proprietà del Comune di Vigonza) , che opera nell’ambito del territorio del Comune di Padova, nei seguenti settori:

- Servizio pubbliche affissioni e pubblicità commerciale;
- Gestione del sistema informativo per il controllo del traffico e la rilevazione della velocità istantanea sulla tangenziale di Padova
- Servizio sosta pubblica in parcheggi chiusi e stalli stradali;
- Servizio di gestione della Sala del Commiato e di tre linee di forni crematori presso il Cimitero Maggiore della Città,
- Servizio di Car Sharing;
- Servizio di gestione della sorveglianza e apertura delle principali sale pubbliche comunali e dei musei, e altre attività minori.

Nell’ambito del Settore “Parcheggi”, “APS Holding Sp”a svolge l’attività di gestione di aree di sosta pubblica per autoveicoli ed impianti connessi, sia a raso che di struttura per circa 7000 posti auto.

2.4 - Organizzazione societaria

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

- **Consiglio di amministrazione (Cda)**, che, ai sensi dell’Art. 18 – AMMINISTRATORE UNICO - CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE dello Statuto societario:
 - 1) La società è amministrata da un Amministratore Unico o da un Consiglio di Amministrazione composto da 3 (tre) o 5 (cinque) membri, compreso il Presidente. Ai sensi dell’art. 2449 del Codice Civile, i componenti del Consiglio di amministrazione sono nominati dal Sindaco del Comune di Padova in misura proporzionale alla partecipazione del Comune medesimo al capitale sociale. I

restanti componenti del Consiglio di Amministrazione sono nominati dall'assemblea. Nel caso la società sia amministrata da un Amministratore Unico, questo sarà nominato dal Sindaco del Comune di Padova. L'organo amministrativo dura in carica tre esercizi ed è rieleggibile, fermo restando il rispetto dell'art.2449 c.c. Esso scade alla data dell'assemblea convocata per l'approvazione del bilancio relativo all'ultimo esercizio della sua carica.

2) Non potranno ricoprire la carica di amministratore né quella di direttore generale coloro che: a) si trovino nella situazione di incompatibilità stabilita dagli artt. 64 comma 4° e 78 comma 5° del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, dall'art. 15 della L. 19 marzo 1990 n. 55, dall'art. 11 comma 8° del D.Lgs. 19 agosto 2016 n. 175 e dal Decreto Legislativo 8 aprile 2013, n. 39; b) siano in lite con la società o siano titolari, soci illimitatamente responsabili, amministratori, dipendenti con poteri di rappresentanza o di coordinamento di imprese esercenti attività concorrenti o comunque connesse con i servizi affidati alla Società; c) non dispongano dei requisiti di onorabilità, professionalità ed autonomia previsti dalla legge.

3) Gli amministratori hanno l'obbligo di segnalare immediatamente al presidente la sopravvenienza di una delle cause che comporti la decadenza dall'ufficio. Se la decadenza riguarda il presidente o l'amministratore unico, la comunicazione va resa al Collegio Sindacale.

4) Nel caso di cessazione per una qualsiasi causa della maggioranza degli amministratori, l'intero consiglio si considera dimissionario e, pur rimanendo in carica con pienezza di poteri fino al rinnovo, deve immediatamente convocare l'assemblea per le nuove nomine.

5) Gli amministratori nominati ex art. 2449 c.c. da parte di enti pubblici possono essere revocati e sostituiti in ogni momento da parte degli stessi.

6) In caso di rinnovo per qualsiasi causa degli amministratori dell'ente pubblico (Comune) e in relazione al rapporto fiduciario sottostante alla nomina, l'Amministratore Unico o i componenti del C.d.A. nominati ai sensi e per gli effetti dell'art.2449 c.c. restano in carica fino all'approvazione del primo bilancio successiva alla nomina del nuovo Sindaco. Intervento tale adempimento, decadono dalla carica, senza diritto di indennizzo, l'Amministratore Unico o componenti del C.d.A. per i quali non sia stato nel frattempo adottato formale provvedimento di conferma da parte del Sindaco, provvedimento che dovrà essere notificato all'Amministratore Unico o al Presidente del Consiglio di Amministrazione e al Collegio Sindacale.

7) Gli amministratori della società sono soggetti al rispetto di quanto previsto dagli artt.2390, 2391, 2392 c.c.

8) Nel caso l'amministrazione sia affidata a un Consiglio di Amministrazione, la scelta degli amministratori sarà effettuata nel rispetto dei criteri stabiliti dalla legge 12 luglio 2011, n. 120. Art. 19

- **Presidente del Cda e amministratori delegati:** ai sensi dell'Art. 20 – PRESIDENTE E VICEPRESIDENTE dello Statuto societario:

1) Il consiglio di amministrazione, ove non vi provveda l'assemblea, elegge nel proprio seno il presidente ed un eventuale vicepresidente.

2) Il presidente convoca e presiede il consiglio e il comitato esecutivo e ne fissa l'ordine del giorno.

3) Il presidente ha la rappresentanza legale della società nei confronti dei terzi e in giudizio. In caso di sua assenza o impedimento, egli è sostituito dal vicepresidente se nominato.

Ai sensi dell'Art. 19 – AMMINISTRATORI DELEGATI dello Statuto societario:

1) Il consiglio d'amministrazione può attribuire deleghe ad un solo amministratore, salva l'attribuzione di deleghe al presidente ove preventivamente autorizzata dall'assemblea.

2) Fermo restando in ogni caso il disposto dell'art. 26 dello Statuto, non possono essere delegate le attribuzioni indicate nell'art. 2381, 4° comma c.c. e quelle non delegabili ai sensi delle altre leggi vigenti.

3) Le cariche di presidente (o di vicepresidente) e di amministratore delegato sono cumulabili.

4) Gli organi delegati dovranno riferire al consiglio di amministrazione e al collegio sindacale, almeno ogni 6 (sei) mesi, sul generale andamento della gestione e sulla sua prevedibile evoluzione, nonché sulle operazioni di maggior rilievo per le loro dimensioni o caratteristiche, effettuate dalla società o dalle sue controllate.

5) Agli amministratori delegati, se nominati, compete – salva diversa disposizione del consiglio – la rappresentanza nei limiti della delega.

6) Al consiglio spetta, comunque, il potere di controllo e di avocare a sé le operazioni rientranti nella delega, oltre che il potere di revocare le deleghe.

- **Direttore generale:** ai sensi dell'Art. 27 – DIRETTORE GENERALE dello Statuto societario:

1) Il consiglio di amministrazione può nominare un direttore generale, determinandone le funzioni, il compenso e i poteri di rappresentanza salvo il disposto del precedente articolo 26 del presente statuto.

2) Il direttore generale partecipa, senza diritto di voto, alle adunanze del consiglio di amministrazione e del comitato esecutivo. Esegue le deliberazioni del consiglio di amministrazione e del comitato esecutivo. Dirige il personale della società e adotta i relativi provvedimenti. Indirizza e coordina l'attività dei responsabili delle diverse aree funzionali della società.

3) Il direttore generale dovrà possedere gli stessi requisiti previsti dal presente statuto per la nomina ad amministratore.

- **Collegio sindacale:** è l'Organo di controllo societario con le attribuzioni previste dal Codice civile. Ai sensi dell'art. 24 "ORGANO DI CONTROLLO" dello Statuto societario: Il Collegio sindacale è composto da tre sindaci effettivi e due supplenti. Ai sensi dell'art. 2449 del Codice Civile i componenti del Collegio sindacale sono nominati dal Sindaco del Comune di Padova in misura proporzionale alla partecipazione del Comune medesimo al capitale sociale. I restanti componenti del Collegio sindacale sono nominati dall'assemblea. Al collegio sindacale spettano i compiti di cui all'art.2403 e seguenti c.c.. Ai sensi dell'Art. 25 – CONTROLLO CONTABILE dello Statuto Societario sono affidate ad una società di revisione le funzioni previste dell'art. 2409-*bis* del Codice Civile.

2.5 - Assetto proprietario, controllo analogo e obbligo di servizio pubblico

Assetto proprietario

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

- Comune di Padova 99,99%;
- Comune di Vigonza 0,01%;

Il Comune di Padova ha comunque previsto l'acquisizione della quota del Comune di Vigonza.

Controllo analogo

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

In data 26/09/2019, è stata accolta con esito positivo la domanda presentata dal Comune d'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie "società" in house istituito presso l'ANAC, e APS holding è stata riconosciuto come organismo in house del Comune di Padova.

Nello specifico, il "controllo analogo" operato dal Comune di Padova si sostanzia nei seguenti articoli dello Statuto:

ART. 1 - COSTITUZIONE È costituita una società per azioni a totale capitale pubblico locale, ineditabile a privati, denominata "APS HOLDING S.P.A.". Ai fini del presente articolo, per "capitale pubblico locale", si intende il capitale detenuto da enti pubblici locali, in via diretta ovvero indiretta, tramite società da loro interamente partecipate. La Società ha l'obbligo di realizzare e gestire la parte prevalente della propria attività con gli enti pubblici soci. La Società è soggetta all'attività di direzione e coordinamento, di cui all'art. 2497 e seguenti del Codice Civile, **da parte del Comune di Padova.**

Art 3 - OGGETTO SOCIALE "(...) La società dovrà conseguire oltre l'ottanta per cento del proprio fatturato nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci e la produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato sarà 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.

Art. 5 - CAPITALE SOCIALE "...3) L'ingresso di nuovi soci pubblici potrà avvenire a seguito di aumento di capitale sociale oppure a seguito di cessione di azioni per una partecipazione complessiva non superiore al 49% (quarantanove per cento) dell'intero capitale sociale. 4) L'efficacia del trasferimento o della sottoscrizione di azioni di nuova emissione è subordinata all'accertamento da parte del **consiglio di amministrazione che il trasferimento non faccia venir meno la titolarità da parte del Comune di Padova del 51%** (cinquantuno per cento) dell'intero capitale sociale. 5) Agli azionisti pubblici diversi dal Comune di Padova, sarà fatto divieto di possedere, in via diretta o indiretta, singolarmente ovvero congiuntamente, più del 49% (quarantanove per cento) del capitale sociale. Tale limite si applica, alle partecipazioni complessivamente possedute dal relativo

gruppo di appartenenza (compresi soggetti controllanti, controllati o collegati ai sensi del codice civile ovvero aderenti ad accordi relativi all'esercizio del diritto di voto o al trasferimento di azioni). ...”

Art. 8 – TRASFERIMENTI E PRELAZIONE 1) Non è consentita la cessione, il trasferimento, l'intestazione a qualsivoglia titolo, delle azioni, in favore di persone fisiche ovvero di persone giuridiche private a totale o parziale partecipazione privata.(...) 2) L'efficacia nei confronti della società del trasferimento di azioni è subordinata all'accertamento da parte del consiglio di **amministrazione che il trasferimento stesso non faccia venir meno la titolarità, da parte del Comune di Padova, del 51% (cinquantuno per cento)** del capitale e che sia rispettata la natura pubblica del capitale di cui all'articolo 1 del presente statuto.

Art. 18 – AMMINISTRATORE UNICO - CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE La società è amministrata da un Amministratore Unico o da un Consiglio di Amministrazione composto da 3 (tre) o 5 (cinque) membri, compreso il Presidente. Ai sensi dell'art. 2449 del Codice Civile, i componenti del Consiglio di amministrazione sono nominati dal Sindaco del Comune di Padova in misura proporzionale alla partecipazione del Comune medesimo al capitale sociale. I restanti componenti del Consiglio di Amministrazione sono nominati dall'assemblea. Nel caso la società sia amministrata da un Amministratore Unico, questo sarà nominato dal **Sindaco del Comune di Padova**. L'organo amministrativo dura in carica tre esercizi ed è rieleggibile, fermo restando il rispetto dell'art.2449 c.c. Esso scade alla data dell'assemblea convocata per l'approvazione del bilancio relativo all'ultimo esercizio della sua carica.

Art. 27 – DIRETTORE GENERALE Il consiglio di amministrazione può nominare un direttore generale, determinandone le funzioni, il compenso e i poteri di rappresentanza salvo il disposto del precedente articolo 26 del presente statuto che partecipa, senza diritto di voto, alle adunanze del consiglio di amministrazione e del comitato esecutivo ed esegue le deliberazioni del consiglio di amministrazione e del comitato esecutivo, dirige il personale della società e adotta i relativi provvedimenti. Indirizza e coordina l'attività dei responsabili delle diverse aree funzionali della società.

Art. 24 - ORGANO DI CONTROLLO Il Collegio sindacale è composto da tre sindaci effettivi e due supplenti. Ai sensi dell'art. 2449 del Codice Civile i componenti del Collegio sindacale sono nominati dal Sindaco del Comune di Padova in misura proporzionale alla partecipazione del Comune medesimo al capitale sociale

Art. 26 – POTERI DI CONTROLLO DEGLI ENTI SOCI L'organo amministrativo adotta le seguenti delibere previa autorizzazione dell'assemblea ordinaria: - Il conferimento di deleghe e/o poteri, diversi da quelli previsti dal presente statuto o assegnati dall'assemblea dei soci, ad uno o più membri del Consiglio di Amministrazione, ivi inclusi il Presidente, il Vicepresidente e l'Amministratore Delegato; - L'approvazione della persona che l'organo amministrativo intende nominare quale Direttore Generale della società, in base all'articolo 27, con specificazione delle funzioni, dei poteri e del compenso; - L'approvazione e revisione sostanziale della relazione previsionale e programmatica annuale, dei piani finanziari e/o programmi di investimento e dei piani di sviluppo industriale elaborato dall'organo amministrativo; - L'acquisto e la vendita di partecipazioni societarie, ove non

siano già previste nel piano di sviluppo industriale approvato; - Il rilascio di fidejussioni, pegni e/o altre garanzie reali ove superiori al 10% del capitale sociale; - L'acquisto e la vendita di aziende e/o rami d'azienda, ove non siano già previste nel piano di sviluppo industriale approvato; - L'emissione di obbligazioni. Le autorizzazioni di cui al precedente elenco sono validamente approvate con il voto favorevole della maggioranza del capitale rappresentato in assemblea. Ogni decisione e deliberazione riguardanti il servizio pubblico di cui è titolare un ente pubblico socio deve essere assunta nel rispetto della maggioranza suddetta e con il voto favorevole dell'ente pubblico interessato. Rimangono, in ogni caso, nella competenza dell'organo amministrativo, l'acquisizione a qualsiasi titolo e in qualsiasi forma, di beni mobili e immobili strumentali all'esercizio delle attività e servizi di cui all'oggetto sociale, nonché le attività di cui all'articolo 3, punto IV del presente statuto.

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

Il "controllo analogo" del Comune di Padova su APS Holding Spa è assicurato anche dal "Regolamento per la disciplina del sistema dei controlli interni" approvato con Deliberazione Consiglio comunale n. 7 del 04/03/2013.

Inoltre, con deliberazione di Consiglio Comunale n.55 del 29/07/2019 sono stati stabiliti gli obiettivi specifici sul complesso delle spese di funzionamento ai sensi dell'articolo 19 del D.Lgs175/2016.

Obbligo di servizio pubblico

Per quanto concerne il servizio pubblico, l'articolo 26 dello Statuto che tratta dei poteri di controllo degli Enti soci statuisce : *" Ogni decisione e deliberazione riguardanti il servizio pubblico di cui è titolare un ente pubblico socio deve essere assunta nel rispetto della maggioranza suddetta (nota : la maggioranza del capitale rappresentato in assemblea) e con il voto favorevole dell'ente pubblico interessato. "*

L'art. 113 comma 1 definisce l'obbligo di regolare il rapporto di servizio tra società erogatrice ed ente locale attraverso contratti di servizio.

Con riferimento al *"Servizio di gestione della sosta a pagamento nel parcheggio pubblico in struttura (parcheggio interrato) denominato Garage Porte Contarine"* del Comune di Padova, gli obblighi di servizio pubblico sono individuati nella bozza di contratto di servizio che verrà sottoposto all'approvazione del Consiglio comunale, di cui si riportano alcuni estratti.

ART. 2 – ONERI E OBBLIGHI DI APS HOLDING SPA

L'Amministrazione comunale affida ad APS Holding SpA SpA i seguenti servizi:

- a) la gestione della sosta a pagamento, senza custodia dei veicoli, nel parcheggio pubblico in*

struttura (parcheggio interrato) denominato Garage Porte Contarine sito a Padova in Via Largo Europa 21 avente n. 130 stalli di sosta auto 14 per i motocicli;

- b) la manutenzione ordinaria e straordinaria delle esistenti attrezzature di controllo della sosta (casce, sistemi a sbarra e altri sistemi di esazione della tariffa di sosta ecc.), di tutte le attrezzature utilizzate e della segnaletica stradale verticale ed orizzontale (a qualsiasi titolo e quindi anche la segnaletica orizzontale degli stalli, ecc.), di tutte le attrezzature e dispositivi ausiliari al servizio della sosta presenti all'interno del parcheggio Porte Contarine (impianti tecnologici, elettrici, anticendio, sicurezza, bagni, locali di servizio ecc.) necessari per garantire l'agibilità del parcheggio con le necessarie certificazioni di sicurezza (esempio CPI), anche a seguito ad atti vandalici o eventi eccezionali;*
- c) gli interventi di adeguamento, implementazione e ripristino della segnaletica e di tutti gli impianti e dotazioni, al fine di garantire l'utilizzo in sicurezza del parcheggio e l'abbattimento delle barriere architettoniche come da piano investimenti riportato nel piano finanziario presentato da APS Holding SpA;*
- d) il controllo della sosta mediante l'esercizio delle funzioni di prevenzione ed accertamento delle violazioni ai sensi dell'art. 17, comma 132, della Legge 15 maggio 1997, n. 127, all'interno del parcheggio, con procedura sanzionatoria amministrativa ed organizzazione del relativo servizio;*
- e) il monitoraggio dei posti auto, ai fini statistici, oltre che di rendicontazione, con rilevazione dell'occupazione;*
- f) la fornitura e la posa in opera di tutti i dispositivi che il Concessionario riterrà necessari al fine di ottimizzare e massimizzare gli incassi derivanti dalla gestione del servizio.*

APS Holding SpA si obbliga al puntuale disimpegno di tutti i servizi previsti nel presente contratto come elencati nel presente contratto. In funzione di ciò, il concessionario si obbliga altresì a:

- 1) non adibire ad altro uso le aree destinate a sosta o parcheggio degli autoveicoli;*
- 2) munirsi, per eventuali nuove installazioni, di tutte le autorizzazioni e certificazioni necessarie per l'esercizio delle attività (Vigili del Fuoco, USL, ecc.); dell'installazione delle apparecchiature automatiche, di sua proprietà, per il pagamento della sosta, l'attivazione delle stesse durante gli orari di funzionamento, gestione, manutenzione ordinaria e straordinaria ed eventuale sostituzione;*
- 3) mantenere in funzione ed efficienza gli impianti esistenti, curandone la manutenzione e tutto quanto previsto dal presente contratto o, in alternativa, fornitura, installazione e manutenzione ordinaria e straordinaria di nuovi, previo accordo con l'Amministrazione comunale, garantendo la continuità del servizio;*
- 4) assicurare all'Amministrazione comunale l'accesso telematico (in tempo reale) ai sistemi remoti per il riscontro immediato di tutti gli introiti;*
- 5) garantire che il personale dipendente mantenga un costante contegno corretto ed irreprensibile nei confronti dell'utenza, con riserva del Comune di Padova di sollecitare*

provvedimenti disciplinari;

- 6) manlevare il Comune di Padova dalla responsabilità per danni causati all'utenza derivanti dall'installazione e dal funzionamento delle apparecchiature automatiche e dalla segnaletica;*
- 7) rispondere del proprio operato e di quello del personale di cui si avvale per qualsiasi danno che, dal servizio concesso, possa derivare al Comune di Padova e a terzi;*
- 8) provvedere alla documentazione statistica dell'utilizzo dei parcheggi e sulle caratteristiche delle soste;*
- 9) sostenere ogni altro onere fiscale derivante dalla gestione del servizio nonché delle spese relative, rispondendo in proprio di eventuali omissioni;*
- 10) contabilizzare le somme introitate sulla scorta dei resoconti emessi dagli impianti e dei titoli di pagamento emessi e distribuiti;*
- 11) tenere la contabilità degli incassi in conformità alle vigenti disposizioni di legge (in particolare si richiamano le disposizioni di cui agli artt. 93 e 233 del d.lgs. n. 267/2000) ed alle previsioni della presente convenzione;*
- 12) osservare, con modalità da stabilire previo accordo con l'Amministrazione comunale, le disposizioni stabilite nel D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, con particolare riferimento agli artt. 9 e 15;*
- 13) alla scadenza del contratto le aree e le strutture oggetto del servizio dovranno essere riconsegnate al Comune di Padova in buono stato di manutenzione.*

Sono a carico di APS Holding SpA la predisposizione, emissione e distribuzione dei titoli di pagamento. Il sistema di esazione dovrà risultare affidabile tecnicamente, in modo da non creare disservizio e garantire un adeguato livello di sicurezza contro contraffazioni e malversazioni. Gli strumenti di esazione dovranno adattarsi alle condizioni di variabilità della tariffa e il sistema di esazione dovrà prevedere la gestione delle forme di abbonamento. APS Holding SpA sarà responsabile nei confronti degli utenti del servizio in caso di mancato od erroneo funzionamento dei titoli di pagamento dovuto a difetto di fabbricazione.

ART. 3 – ALTRI ONERI E OBBLIGHI DI APS Holding SPA

APS Holding SPA si impegna ad attivare di un servizio di comunicazione e la possibilità per i cittadini di usufruire dei servizi (reclami, informazioni, prenotazioni, pagamenti, rinnovo abbonamenti ecc.) sia mediante sistemi on line (web, app, ecc) che attivando un servizio telefonico (call center), attivo almeno nei giorni feriali, sabato escluso, dalle ore 8.30 alle ore 13.00, il tutto in sinergia e coordinamento con i servizi di sosta già affidati dal Comune di Padova ad APS Holding SPA.

APS Holding SPA dovrà designare anche per il Garage Porte Contarine un Responsabile Unico del Servizio, peraltro Responsabile del Procedimento ai sensi della legge 241/90, incaricato altresì di curare i rapporti con il Servizio Mobilità e con gli altri Uffici del Comune di Padova.

Il personale impiegato nello svolgimento dell'attività di gestione del Garage Porte Contarine dovrà essere professionalmente qualificato dovrà portare ben visibile una tessera di riconoscimento al fine di consentire l'immediata ed agevole identificazione da parte dell'utenza.

L'organizzazione del personale dovrà essere gestita in modo tale da garantire il corretto svolgimento del servizio.

APS Holding SpA si impegna a far osservare il Codice di comportamento dei dipendenti del Comune di Padova (pubblicato in in Padovanet – Amministrazione Trasparente – Altri contenuti) che prevede il rispetto, per quanto compatibili, degli obblighi di condotta previsti dal Codice di Comportamento anche da parte dei collaboratori, a qualsiasi titolo, di imprese che realizzano opere a favore dell'Affidatario del servizio. Il Comune di Padova recede dal presente contratto nel caso di violazione degli obblighi di condotta derivanti dal Codice di comportamento dei dipendenti del Comune di Padova da parte dei collaboratori di APS Holding SpA.

Il Comune di Padova si riserva, inoltre, la facoltà di chiedere motivatamente, e previo apposito contraddittorio, la sostituzione delle persone che si dimostrino inadeguate allo svolgimento del servizio richiesto.

ART. 4 – TARIFFE

APS Holding SPA si impegna ad applicare le tariffe e condizioni previste nel Progetto per l'affidamento della gestione della sosta pubblica del parcheggio Porte Contarine predisposto da APS Holding Spa ed acquisito con nota prot.n. 0503575 del 17/12/2019 che, pur se non materialmente allegato, forma parte integrante del presente atto.

L'Amministrazione comunale, previa comunicazione APS Holding SpA e verifica della sostenibilità economica del Business Plan, si riserva di modificare le tariffe, sia in aumento che in diminuzione, anche limitatamente a singoli comparti o periodi dell'anno. Per quanto riguarda l'equilibrio economico e la redditività del servizio affidato, nel caso di diminuzione delle tariffe, le parti convengono di eseguire preventivamente una verifica della gestione, con riserva di concordare gli eventuali correttivi del caso.

In caso di variazione delle tariffe di sosta APS Holding SpA è obbligata ad adeguare, idoneamente e tempestivamente, le strutture impiantistiche e i titoli di pagamento, secondo le prescrizioni dettate dall'Amministrazione e senza oneri per quest'ultima.

ART. 8 – VERIFICHE E CONTROLLI

L'Amministrazione Comunale effettuerà attività periodica di verifica e di controllo del regolare

espletamento del servizio da parte di APS Holding SpA che, all'uopo, dovrà presentare, con cadenza trimestrale, entro il giorno 20 del mese successivo a quello di riferimento:

- a) un rendiconto, in formato digitale, relativo all'occupazione degli stalli e degli incassi nel mese di riferimento, disaggregato per tipologia di servizio;*
- b) un report sugli eventuali disservizi.*

L'Amministrazione comunale, inoltre, potrà chiedere al Concessionario ulteriori elaborazioni sui dati al fine di effettuare proprie analisi sulla sosta.

Il personale dipendente del Concessionario provvederà a segnalare quelle circostanze e fatti che, rilevati nell'espletamento del proprio compito, possano impedire il regolare adempimento del servizio.

SEZIONE 3

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

La modalità di esercizio del Servizio prescelta è l'affidamento diretto "in house providing" ai sensi della normativa comunitaria e nazionale alla Società "APS Holding SPA", controllata al 99,99% dal Comune di Padova, la quale rispetta i requisiti richiesti dalla normativa in materia, stante:

- le percentuali di partecipazione al capitale sociale;
- espletamento delle attività a favore del Comune di Padova;
- il "controllo analogo" esercitato dal Comune di Padova, come già evidenziato nel paragrafo precedente.

SEZIONE 4

MOTIVAZIONE DELLA SCELTA DELL'AFFIDAMENTO AD APS HOLDING SPA

Affidamento in house-providing

L'affidamento del Servizio alla Società "in house providing" denominata "APS HOLDING SPA" garantisce all'Ente ed indirettamente alla collettività :

- la conservazione, il consolidamento e lo sviluppo del know how nella gestione dei parcheggi a pagamento generatosi negli anni;
- l'effettuazione degli investimenti necessari tesi alla messa in sicurezza del parcheggio interrato, eliminazione delle barriere architettoniche rendendo il parcheggio accessibile a tutti i cittadini, miglioramento dell'efficienza del Servizio, finanziati principalmente con le tariffe stabilite per i contribuenti, cosa non avvenuta durante la gestione di tipo patrimoniale di società privata;

- la possibilità di beneficiare dell'incremento dei flussi reddituali ottenibili a seguito degli investimenti effettuati dalla Società grazie agli eventuali dividendi distribuiti, questi ultimi non certamente conseguibili in caso di affidamento ad operatori del mercato;
- il mantenimento del margine operativo e dell'utile netto della gestione del Servizio all'interno dell'Ente locale piuttosto che a imprese private;
- l'unitarietà dell'interfaccia tra cittadino e gestore del Servizio, della gestione del Servizio e del sistema di riscossione, che portano anche evidenti economie di scala, ma soprattutto ad una gestione unitaria della sosta cittadina che possa garantire i seguenti obiettivi:
- articolazione tariffaria rispondente alle molteplicità di esigenze dei cittadini e attuazione politiche di mobilità sostenibile;
- fungibilità dei sistemi di pagamento;
- semplificazione della disciplina della sosta;
- unitarietà del sistema dei controlli;
- unicità di referenza per tutte le ragioni di rapporto utenza/servizio;

Con riferimento al Servizio oggetto della presente Relazione, è opportuno precisare che per il Comune di Padova non si tratta di scegliere ex novo se esternalizzare o meno la gestione del Servizio di sosta a pagamento, poiché la Società "in house providing" denominata "APS Holding Spa" risulta già oggi affidataria di tutti gli stalli a pagamento pubblici (sia a raso che in Parcheggi di struttura), di Padova, con positivi risultati riscontrabili, sia in termini di efficacia del Servizio offerto, che in materia di risultati e di equilibri economico-finanziari.

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

4.1 MOTIVAZIONE GESTIONALE

Dal punto di vista gestionale, l'affidamento del "servizio di gestione della sosta a pagamento nel parcheggio pubblico in struttura (parcheggio interrato) denominato Garage Porte Contarine" ad "APS Holding 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 utilizzabilità del parcheggio a tutti i cittadini.

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

L'affidamento del "Servizio di gestione della sosta a pagamento nel parcheggio pubblico in struttura (parcheggio interrato) denominato Garage Porte Contarine" alla Società "in house providing" denominata "APS Holding 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 "APS Holding Spa" già opera nel Settore della sosta cittadina e l'affidamento ad essa di ulteriori Parcheggi di struttura genera certamente rilevanti economie di scala, capaci di incrementare l'efficienza della gestione, per effetto delle quali i costi fissi della Società hanno un'incidenza media e marginale inferiore rispetto alla previgente concessione.

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

4.2 MOTIVAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA

La seguente analisi si pone la finalità di dimostrare il mantenimento dell'economicità per la durata dell'ipotizzato affidamento "in house" della gestione del "Servizio di gestione della sosta a pagamento nel parcheggio pubblico in struttura (parcheggio interrato) denominato Garage Porte Contarine" in capo ad "APS Holding Spa".

La determinazione della sostenibilità finanziaria dell'investimento viene dimostrata con la predisposizione di un apposito Progetto per l'affidamento della gestione della sosta pubblica del parcheggio Porte Contarine predisposto da APS Holding Spa ed acquisito con nota prot.n. 0503575 del 17/12/2019 che, nell'Analisi Economica, evidenzia che a fronte di un investimento iniziale di € 700.000,00 per la messa a norma impiantistica e infrastrutturale del parcheggio interrato, prevede che al Comune di Padova sia riconosciuto il 70% degli utili generati dalla gestione del servizio, con un minimo garantito pari a € 97.872,00, rimanendo in tal modo il cd rischio di domanda in capo ad APS Holding SpA.

Di seguito si riporta tabella riassuntiva del relativo bussines plan.:

Business Plan												
anno	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Proiezione incassi abbonati (senza IVA)	233.684,75	234.268,97	234.854,64	235.441,77	236.030,38	236.620,46	237.212,01	237.805,04	238.399,55	238.995,55	239.593,04	240.192,02
Proiezione incassi occasionali (senza IVA)	308.180,33	308.950,78	309.723,16	310.497,46	311.273,71	312.051,89	312.832,02	313.614,10	314.398,14	315.184,13	315.972,09	316.762,02
Oneri finanziari	-21.022,63	-18.919,47	-16.816,30	-14.713,14	-12.609,98	-10.506,81	-8.403,65					
ammortamento imp.	-34.439,90	-34.439,90	-34.439,90	-34.439,90	-34.439,90	-34.439,90	-34.439,90					
ammortamento area	-101.935,00	-101.935,00	-101.935,00	-101.935,00	-101.935,00							
spese di gestione	-308.867,50	-308.867,50	-308.867,50	-308.867,50	-308.867,50	-308.867,50	-308.867,50	-308.867,50	-308.867,50	-308.867,50	-308.867,50	-308.867,50
canone Comune di Padova	-97.872,00	-97.872,00	-97.872,00	-97.872,00	-97.872,00	-136.400,69	-138.833,09	-169.786,15	-170.751,13	-171.718,53	-172.688,34	-173.660,58
utile annuo APS Holding	-22.271,94	-18.814,12	-15.352,91	-11.888,30	-8.420,29	58.457,44	59.499,89	72.765,49	73.179,06	73.593,65	74.009,29	74.425,96
utile complessivo APS Holding	-22.271,94	-41.086,06	-56.438,97	-68.327,27	-76.747,55	-18.290,11	41.209,78	113.975,27	187.154,33	260.747,98	334.757,27	409.183,23
utile (per calcoli rendimento)	114.102,95	117.560,78	121.021,99	124.486,60	127.954,61	92.897,34	93.939,79	72.765,49	73.179,06	73.593,65	74.009,29	74.425,96
esclusi ammortamenti:												
utile annuo APS	114.102,95	117.560,78	121.021,99	124.486,60	127.954,61	92.897,34	93.939,79	72.765,49	73.179,06	73.593,65	74.009,29	74.425,96
utile compl APS	114.102,95	231.663,73	352.685,72	477.172,32	605.126,93	698.024,27	791.964,06	864.729,55	937.908,61	1.011.502,26	1.085.511,55	1.159.937,51
investimento iniziale	700.754,28	700.754,28	700.754,28	700.754,28	700.754,28	700.754,28	700.754,28	700.754,28	700.754,28	700.754,28	700.754,28	700.754,28
recupero investimento	-586.651,33	-469.090,55	-348.068,56	-223.581,96	-95.627,35	-2.730,01	91.209,78	163.975,27	237.154,33	310.747,98	384.757,27	459.183,23
canone							anno recupero investimento					
fino al recupero dell'investimento	97.872,00	canone fisso										
dopo il recupero dell'investimento	70%	sull'utile										

Dall'analisi del BP si evince una evidente conferma di quanto sostenuto nei paragrafi precedenti, ovvero la convenienza per il Comune di Padova di affidare in house la gestione del parcheggio interrato in oggetto, tenendo anche conto, seppur non contabilizzandoli, dei benefici che gli investimenti aggiuntivi sul Garage Porte Contarine avranno sull'intero Servizio della sosta pubblica, con il conseguente miglioramento dei risultati economici ottenuti da "APS Holding Spa", che andranno naturalmente a beneficio, mediante distribuzione di utili, del Comune di Padova.

In conclusione, l'affidamento "in house providing" ad "APS Holding Spa" risulta la scelta più conveniente rispetto alle modalità che l'attuale normativa consentirebbe di attuare, in quanto:

- la gestione del parcheggio interrato Garage Porte Contarine di Padova viene affidata ad un gestore con consolidata esperienza e affidabilità, nei confronti del quale il Comune mantiene rilevanti poteri di indirizzo, controllo e coordinamento;
- la gestione del parcheggio risulta esercitata da una Società che è in grado di mantenere/migliorare il proprio equilibrio economico e finanziario, sia nel breve che nel medio/lungo periodo, e comunque per l'intera durata della Concessione del servizio

parcheggi;

- permette al Comune di introitare un periodico (o anticipato) canone concessorio;
- permette la conservazione ed il consolidamento del know how nella gestione dei Parcheggi a pagamento generatosi negli anni, nonché il valore dell'avviamento;
- permette al Comune di conservare un bene di proprietà in buono stato senza assunzione diretta di oneri di manutenzione ordinaria o straordinaria ;
- risultano finanziati gli investimenti necessari al miglioramento dell'efficienza del Servizio senza alcun esborso finanziario da parte dell'Ente;
- il Comune di Padova accresce la possibilità di beneficiare dell'incremento dei flussi reddituali ottenibili a seguito degli investimenti effettuabili dalla Società;
- l'utile operativo e l'utile netto prodotto dalla gestione del parcheggio rimane nel perimetro del dell'Ente locale piuttosto che essere di spettanza dell'imprenditore privato;
- si aumenta l'unitarietà dell'interfaccia tra cittadino e gestore dei servizi di sosta pubblica a Padova, con evidenti semplificazioni per i cittadini ed economie di scala per la società di capitale pubblico;
- non si ha la necessità di finanziare costi di start up, in quanto la Società ha già un'organizzazione e un know-how adeguato e una consolidata esperienza nel Settore della sosta a pagamento.

5. PUBBLICAZIONE SUL SITO WEB DEL COMUNE DI PADOVA

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

IL DIRIGENTE