



COMUNE DI CAGLIARI

**SERVIZIO DI SUPPORTO GIURIDICO-ECONOMICO
IN MERITO ALL'ESAME DELL'AFFIDAMENTO IN
HOUSE IN FAVORE DELLA SOCIETA' PARKAR**

RELAZIONE CONCLUSIVA

PREMESSA

Di seguito vengono riepilogati, in forma di sintesi al fine di consentire un'agevole lettura concentrata sui punti maggiormente rilevanti, sulla base della documentazione esaminata, gli elementi essenziali per l'affidamento in house del servizio parcheggi a PARKAR SRL da parte del Comune di Cagliari, in ottemperanza dell'incarico conferito alla nostra società al fine di verificare preliminarmente la sussistenza degli elementi necessari per l'affidamento in oggetto, salve evidentemente diverse determinazioni del Comune.

Si fa riferimento essenzialmente alla seguente documentazione:

- Deliberazione del Consiglio Comunale di Cagliari del 21-12-2023 (contenente la deliberazione di acquisizione della partecipazione diretta da parte del Comune di Cagliari in Parkar e gli elementi necessari ai fini dell'individuazione della forma dell'affidamento in house fra le forme utilizzabili, come previsto dal vigente art. 14 del D. Lgs 201/2022), completa di tutti gli allegati, che si intende qui integralmente richiamata;
- Schema di contratto di servizio con allegati contenente le condizioni di prestazione del servizio stesso offerte dalla società PARKAR SRL ai fini dell'affidamento in house da parte del Comune di Cagliari, come definitivamente trasmessaci via mail in data 9 dicembre 2024.

Gli elementi essenziali sono di seguito riepilogati, per punti, distinti per tipologia di argomento, con trattazione volutamente schematica e sintetica tenuto conto dell'urgenza.

Si precisa che per quanto riguarda lo Statuto di Parkar si fa riferimento allo Statuto post modifiche proposte dal Comune nella citata deliberazione del 21/12/2023.

1) Requisito del c.d. “controllo analogo” e requisiti connessi al capitale sociale della società in house e dell’attività svolta.

L’art. 7 del codice contratti vigente (D Lgs 36/2023) per gli affidamenti di servizi pubblici locali fa espresso rimando al D.Lgs 201/2022; l’art. 14 comma 1) lettera c) del citato decreto prevede che un servizio pubblico locale possa essere affidato “in house” “nei limiti fissati dal diritto dell’Unione Europea”.

Senza dilungarsi troppo, è necessaria:

- la totalità del capitale sociale detenuto da soggetti pubblici (salvi casi molto specifici che qui non rilevano);
- la sussistenza del requisito del c.d. “controllo analogo”;
- il rispetto delle previsioni statutarie in ordine allo svolgimento di almeno l’80% delle attività nei confronti delle “amministrazioni controllanti”.

Con la deliberazione di Consiglio Comunale citata (21/12/2023) il Comune di Cagliari ha previsto di acquisire (direttamente, oltre ad una quota residua ancora detenuta da CTM di cui il Comune è socio) una quota pari al 58,33% del capitale sociale di PARKAR, prevedendo inoltre l’adozione di nuove clausole statutarie, fra le quali:

- Divieto di partecipazione di capitali privati;
- Oltre 80% dell’attività nei confronti del Comune di Cagliari;
- Clausole descrittive delle modalità di esercizio della funzione di controllo analogo.

Peraltro, lo statuto di PARKAR vigente prevede, all’art. 7 comma 7 che le decisioni assembleare vengano adottate con il voto favorevole della maggioranza del capitale sociale; pertanto, la società PARKAR non è soltanto rientrante nella fattispecie giuridica della c.d. “società in house” (art. 16 D lgs 175/2016), in quanto in possesso dei requisiti del c.d. “controllo analogo”, ma rientra nella previsione di “società controllata” direttamente e singolarmente da parte del Comune di Cagliari, ex art. 2359 Codice Civile, come richiamato dal D Lgs 175/2016 (art. 2 definizioni, comma 1 punti b) per la definizione di “controllo” e m) per la definizione di “società a controllo pubblico”.

Sulla base di quanto sopra il Comune di Cagliari è quindi in grado di controllare completamente la società PARKAR, in sede assembleare e attraverso la nomina di tutti gli organi della società; la società è quindi completamente soggetta al controllo

del Comune di Cagliari e pertanto nessun dubbio può sussistere sull'esistenza dei requisiti richiesti; peraltro, ove fosse eventualmente necessario, in ogni momento il socio Comune potrebbe con il suo solo voto modificare lo statuto di PARKAR a suo piacimento.

Quindi, sulla base dello Statuto come modificato e della proposta di acquisto del 58,33% del capitale da parte del Comune di Cagliari le condizioni necessarie previste al presente punto si intendono soddisfatte appieno.

2) Qualificata motivazione del mancato ricorso al mercato ex art. 17 comma 2 D. Lgs 201/2022

La deliberazione del Consiglio Comunale del 21 12 2023 e suoi allegati approfondisce molto bene il tema delle “motivazioni” del mancato ricorso al mercato, sotto vari profili; alla stessa deliberazione si fa pertanto espresso riferimento e rimando.

Lo schema di contratto di servizio oggetto di proposta da parte di PARKAR conferma gli indirizzi espressi dal Consiglio Comunale.

Nel caso specifico la “qualificata motivazione” del mancato ricorso al mercato risulta molto chiara ed evidente e ben incardinata nella strategia del Comune in relazione al servizio parcheggi nell'ambito della mobilità complessiva del Comune; in particolare, concentrandosi sugli elementi essenziali, si evidenzia quanto segue:

- 1) Al fine dell'erogazione del servizio parcheggi – per il periodo quinquennale di affidamento - non sono necessari investimenti strutturali rilevanti, potendo essere garantita l'effettuazione degli investimenti previsti direttamente con utilizzo dell'ordinario cash flow generato dalla società nel periodo, con un significativo avanzo di cassa;
- 2) La società PARKAR presenta un know how specifico sul servizio (sul servizio parcheggi nel Comune di Cagliari, non solo in generale sulla gestione di servizi simili in altre realtà) non facilmente sostituibile da eventuale altro gestore; tale elemento rappresenta un indubbio vantaggio di fatto posseduto dalla società PARKAR rispetto a qualsiasi altro gestore, vantaggio che risulta ancora assumere maggior rilevanza sulla base delle considerazioni che seguono;

- 3) Il Comune di Cagliari intende esercitare appieno la sua funzione di “controllo analogo” sulla società, come eserciterebbe sul servizio; la società PARKAR rappresenta quindi davvero un’ “articolazione esterna operativa” del Comune di Cagliari, che la controlla in modo assoluto (si vede il paragrafo precedente); a titolo di esempio, il contratto di servizio che definisce le condizioni di svolgimento del servizio potrebbe in ogni momento essere modificato sulla base di iniziativa unilaterale del Comune di Cagliari, che potrebbe (in ipotesi astratta, ma che, ove necessario potrebbe senza problemi diventare immediatamente concreta) convocare un’Assemblea della società, al fine di fornire specifico indirizzo al Consiglio di Amministrazione della medesima di accettare la modifica proposta dal Comune di Cagliari quale contraente;
- 4) Pur con l’interposizione di un soggetto societario controllato la situazione è del tutto analoga allo svolgimento del servizio direttamente da parte del Comune di Cagliari; il controllo della società, tenuto conto del perfetto grado di conoscenza del servizio da parte del personale PARKAR, rende immediatamente trasferibili sull’erogazione del servizio le decisioni del Comune di Cagliari;
- 5) Il costo del personale in servizio presso PARKAR (in possesso di un know how essenziale nella gestione del servizio) è, come tutti gli elementi della gestione di PARKAR, sotto il diretto controllo da parte del Comune che quindi lo può monitorare (anzi ai sensi dell’art. 19 del vigente D Lgs 175/2016, i qualità di ammonistrazione controllante lo deve monitorare e sottoporre ad adeguati obiettivi di performance) garantendone il miglior rapporto fra efficienza economica ed efficacia della prestazione richiesta, come se si trattasse di personale in diretta dipendenza comunale, de facto;
- 6) Peraltro, ogni diversa ipotesi sulle modalità di affidamento alternativo del servizio sia per l’applicazione delle c.d. “clausole sociali” agli appalti, sia per l’applicazione del metodo dell’offerta economicamente più vantaggiosa con verifica puntuale del costo del personale con limitazioni al ribasso dello stesso, rende comunque, quantomeno con l’orizzonte temporale dell’affidamento, necessario considerare il costo del personale come un’invariante, peraltro soggetta alla puntuale azione diretta del Comune alla luce di quanto previsto dal citato art. 19 del D Lgs 175/2016

- 7) Per quanto riguarda i restanti approvvigionamenti di beni e di servizi PARKAR, quale soggetto pubblico “in house”, è soggetta alla normativa sui contratti pubblici e pertanto gli acquisti avvengono in esito a procedure formali di gara, con ciò garantendo a priori il miglior rapporto fra efficienza economica ed efficacia dei beni e servizi acquisiti; anche per tali voci di costo peraltro il Comune potrà (e dovrà, sempre ai sensi di quanto previsto dal citato art. 19 D Lgs 175/2016, con riferimento alle “spese di funzionamento”) esercitare la propria specifica funzione di indirizzo e controllo;
- 8) Per quanto concerne “i dati e le informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all’art. 30”, previsti dal comma 2 dell’art. 14 del D. Lgs 201/2022, si evidenzia che la relazione di ricognizione ex art 30 approvata dal Comune di Cagliari con delibera di Consiglio del 20/12/2023 evidenzia un regolare svolgimento del servizio senza particolari elementi di criticità; il Comune ha altresì segnalato come, anche con riferimento all’esercizio 2024 in corso sia risultato, sulla base dell’attività di monitoraggio ex art. 28 del citato D Lgs 201/2022, un regolare svolgimento del servizio senza evidenziazione di particolari elementi di criticitàM
- 9) Analogamente per quanto previsto dall’art. 17 comma 2 del medesimo D Lgs 201/2022, che prevede che occorra tenere conto nelle valutazioni di affidamento dei “risultati conseguiti in pregresse gestioni in house, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all’art. 30”; la precedente gestione PARKAR derivava in realtà da un affidamento con gara nel 2016 (e quindi formalmente non si trattava di “precedente affidamento in house”, anche se la natura interamente pubblica della società rende ragionevole l’applicazione del confronto); rispetto al confronto di mercato effettuato nel 2016, con aggiudicatario PARKAR:
- Le tariffe applicate all’utenza finale sono rimaste sostanzialmente invariate pur in presenza di una significativa inflazione nel periodo 2016/2024;
 - I risultati economici di PARKAR al 31/12/2023 (e quelli in corso per il 2024, come evincibili dalle situazione infrannuali informali disponibili al Comune di Cagliari) risultano soddisfacenti e la situazione economico/finanziaria e patrimoniale equilibrata;

- Con la proposta di PARKAR per il quinquennio successivo, a partire dal 2025 l'aggio corrisposto al Comune viene portato al livello del 12%, prevedendo altresì un aggio del 90% per importi di ricavi oltre i 3,5 milioni/anno - in luogo del 6% attualmente applicato a seguito di riduzione dello stesso in periodi precedenti;
- 10) Anche dal punto di vista economico-finanziario (tenendo peraltro conto della possibilità per il Comune di “avviare” e “concludere”, alla luce del controllo totale sulla società più sopra accennato, in qualsiasi momento, una modifica unilaterale del contratto) le variabili chiave sono del tutto “passanti” per il Comune (salve le dovute imposte all'Amministrazione Finanziaria) che ha a sua disposizione le seguenti libere scelte:
- a. Aumentare o diminuire i ricavi da parcheggi mediante fissazione delle tariffe;
 - b. Definire l'utile rimanente in capo alla società attraverso la modulazione dell'aggio (attualmente 12% fino a 3,5 milioni di ricavi e 90% oltre i 3,5 milioni, sulla base di quanto risultante dallo schema di contratto di servizio);
 - c. Decidere sulla distribuzione dell'utile rimanente in capo alla società.

Pertanto, attraverso l'affidamento in oggetto, tutte le leve rilevanti sono direttamente nelle mani del Comune, nel pieno rispetto dei presupposti dell'affidamento in house e in concreta conferma della sussistenza dei requisiti del medesimo; la società PARKAR può quindi costituire, ove il Comune applichi concretamente le possibilità offerte dal quadro statutario e contrattuale, realmente un mero soggetto operativo di attuazione degli indirizzi del Comune e una “longa manus” operativa dell'Amministrazione Comunale.

Tale configurazione consente di raggiungere sia il pieno controllo dell'operato della società che la massimizzazione degli utili per il Comune, dati gli obiettivi del medesimo (in quanto soggetto che governa l'intera filiera “tariffa-aggio-utile”).

Non sarebbe in alcun modo possibile ottenere una configurazione come quella sopra evidenziata mediante altra forma di affidamento, e pertanto il mancato ricorso al mercato, sulla base delle argomentazioni più diffusamente esposte dal Comune nella propria deliberazione del 21/12/2023, è giustificato:



- Dall'impossibilità di trovare sul mercato una forma di affidamento che garantisca le caratteristiche organizzative e strategiche più sopra descritte;
- Dall'indubbio vantaggio economico ottenibile in quanto l'intera "catena del valore" rimane (comunque) nella completa disponibilità del Comune (direttamente e/o a mezzo della società) con ciò potendo massimizzare, attraverso un'attenta modalità di gestione consentita dagli strumenti giuridici ed organizzativi esistenti, l'efficacia e l'efficienza del servizio, a vantaggio della Pubblica Amministrazione.

Restando a Vostra disposizione per quanto necessario, si coglie l'occasione per porgerVi i migliori saluti.

Delfino & Partners

Dott. Giorgio Zoppi