



Consiglio

COMUNE DI PRATO

Deliberazione di Consiglio Comunale n. **85** del **24/11/2016**

Oggetto: Gruppo Pubblica Amministrazione - attività di indirizzo e coordinamento sulle gestioni esternalizzate tramite società partecipate - servizio di gestione dei parcheggi, aree di sosta a pagamento e attività accessorie di supporto alla mobilità.

Adunanza ordinaria del 24/11/2016 ore 15:00 seduta pubblica.
Il presidente Ilaria Santi dichiara aperta la seduta alle ore 14,48.

Risultano presenti al momento della votazione i seguenti 25 consiglieri:

Consigliere	Presente	Assente	Consigliere	Presente	Assente
Alberti Gabriele	X	-	Bartolozzi Elena	X	-
Benelli Alessandro	X	-	Berselli Emanuele	X	-
Bianchi Gianni	-	X	Calussi Maurizio	X	-
Capasso Gabriele	X	-	Carlesi Massimo Silvano	X	-
Ciardi Sandro	X	-	De Rienzo Filippo Giovanni	-	X
Garnier Marilena	-	X	Giugni Alessandro	X	-
La Vita Silvia	X	-	Lombardi Roberta	X	-
Longo Antonio	X	-	Longobardi Claudia	X	-
Mennini Roberto	X	-	Milone Aldo	-	X
Mondanelli Dante	X	-	Napolitano Antonio	X	-
Pieri Rita	X	-	Rocchi Lorenzo	X	-
Roti Luca	-	X	Santi Ilaria	X	-
Sanzo' Cristina	-	X	Sapia Marco	X	-
Sciumbata Rosanna	X	-	Silli Giorgio	X	-
Tassi Paola	X	-	Tropepe Serena	X	-
Vannucci Luca	-	X	Verdolini Mariangela	X	-

Presiede il Presidente del Consiglio Ilaria Santi , con l'assistenza del Segretario Generale Roberto Gerardi.

Assistono alla seduta i seguenti assessori :
, Squitieri Benedetta, Faltoni Monia, Ciambellotti Maria Grazia, Faggi Simone, Biancalani Luigi, Mangani Simone

(omissis il verbale)



Oggetto: Gruppo Pubblica Amministrazione - attività di indirizzo e coordinamento sulle gestioni esternalizzate tramite società partecipate - servizio di gestione dei parcheggi, aree di sosta a pagamento e attività accessorie di supporto alla mobilità.

Il Consiglio

Vista la D.C.C. n. 119 del 21/12/2015 con la quale è stato approvato il Bilancio di previsione 2016-2018 e relativi allegati;

Vista la D.G.C. n. 407 del 22/12/2015 con la quale è stato approvato il Peg e Piano della performance 2016-2018;

Premesso quanto segue.

Il Consiglio Comunale è l'organo politico - amministrativo a cui compete la definizione degli indirizzi in materia di servizi pubblici, ai sensi dell'art. 42 del D.Lgs. 267/2000;

La normativa in materia di società pubbliche prevede un sistema di continua verifica ed eventuale riassetto del Gruppo Pubblica Amministrazione, concorrendo agli obiettivi di finanza pubblica in relazione a principi di maggiore efficienza e minore spesa.

La prima attività di ricognizione delle società partecipate ai sensi dell'art. 3 comma 27 e seguenti della Legge Finanziaria 2008 è stata effettuata dal Comune di Prato nel 2009, con Delibera consiliare n. 9 del 12.02.2009. Con tale atto l'amministrazione classificava le società partecipate sulla base delle attività svolte, giustificando l'assetto del gruppo comunale.

Successivamente, ai sensi dell'art. 1 c. 611 della Legge di stabilità 2015 con delibera di Consiglio n. 13 del 26.03.2015 è stato approvato il Piano di razionalizzazione previsto dalla Legge di stabilità 2015, e avviato l'iter di dismissione delle partecipazioni dirette e indirette che non potevano essere legittimate.

L'obiettivo delle azioni di razionalizzazione del gruppo pubblica Amministrazione è oggi quello indicato dal recente Decreto Legislativo 175 del 19 agosto 2016, ovvero procedere ad una riduzione delle società partecipate direttamente o indirettamente. I criteri individuati dalla norma (art. 20) indicano la logica da seguire:

- a) aggregazione di attività analoghe o similari;
- b) contenimento dei costi di funzionamento;
- c) aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite.

Inoltre, la scelta delle modalità di affidamento dei servizi pubblici e strumentali deve perseguire, nel rispetto della normativa vigente, i seguenti obiettivi:

- (a) efficacia rispetto alle finalità di interesse generale perseguite dal Comune di Prato;
- (b) efficienza ed economicità in termini di costi di fornitura dei servizi, nell'interesse degli utenti e nel rispetto dei vincoli di finanza locale.

Il Comune di Prato nel 2004 ha affidato ad ASM S.p.A. con il modulo gestionale dell'in-house le seguenti attività:



4. **Servizio parcheggio veicoli** unitamente alla gestione e realizzazione di infrastrutture per la mobilità, per la custodia delle autovetture nelle aree destinate a parcheggio a pagamento, nonché alla progettazione, realizzazione e gestione delle infrastrutture legate alla mobilità.
5. **Servizio rimozione e custodia dei veicoli** (ora non più affidato ad ASM Spa) per le operazioni di rimozione, trasporto, depositaria e restituzione di veicoli in tutti i casi previsti dal codice della strada e dai regolamenti e norme in materia.
6. Attività di **supporto alla mobilità urbana**, consistente nell'espletamento delle funzioni operative relative al **rilascio dei permessi per la circolazione in aree pedonali urbane e zone a traffico limitato su tutto il territorio comunale**.

ASM Spa, come espressamente previsto dal contratto di servizio 31219/2004 art. 14, svolge le attività affidate tramite la sua società controllata Essegimme Spa, nella quale sono inquadrati i dipendenti che svolgono tale servizio, oltre alle immobilizzazioni pertinenti l'attività svolta.

Essegimme Spa è una società interamente partecipata da ASM Spa, con un capitale di € 229.500,00. La società non opera sul mercato ma svolge esclusivamente attività per sul territorio del Comune di Prato sulla base del contratto di affidamento Rep. 31219/2004.

Con Delibera di Giunta 567 del 4 dicembre 2012 l'amministrazione affidava ad ASM Spa la gestione del Parcheggio in struttura del Serraglio, stabilendo di integrare la configurazione dei rapporti economici della gestione degli investimenti su di esso realizzati, secondo il regime giuridico dell'articolo 8 del disciplinare stesso allegato al Rep. 31219/2004;

Il contratto di servizio ha scadenza nel 2034 e prevede la possibilità di revisioni biennali.

La gestione dei parcheggi su area pubblica, riguardando l'utilizzazione di un bene pubblico, costituisce attività di pubblico servizio assunto dalla pubblica amministrazione e svolto o direttamente dalla stessa o da altro soggetto ad essa collegato ed in favore della collettività indistinta (Consiglio di Stato Sez. V 31/05/2011 n. 3250, Cass., ss.uu., 4.7.2006, n. 15217).

Per quanto riguarda la strategia futura di gestione del servizio, si deve ricordare che ASM Spa fa parte di un percorso di aggregazione dei gestori aggiudicatari della gara dell'igiene urbana da parte dell'ATO Toscana Centro, che si concluderà entro febbraio del 2017 con la aggregazione della società con Publiambiente Spa, Quadrifoglio Spa, Cis Srl e la nascita del nuovo soggetto gestore unico del ciclo dei rifiuti, che deterrà gli assets patrimoniali e impiantistici e avrà una mission specifica rispetto al settore ambientale. Asm Spa quindi cesserà di esistere e sarà incorporata nella società unica insieme agli altri soggetti aggiudicatari della gara.

Rispetto a questo nuovo scenario, e rispetto alle caratteristiche operative e di settore del ciclo dei rifiuti, l'attività di gestione dei parcheggi di ASM Spa svolta tramite Essegimme Spa risulta essere incoerente e non integrata con le future logiche aziendali, rischiando di creare diseconomie e criticità all'interno della nuova società unica di gestione dei rifiuti, per la necessità di mantenere una "gestione separata" delle attività remunerate con le tariffe dei



parcheggi.

La normativa nazionale rimasta in vigore dopo la sentenza della Corte Costituzionale 199/2012 in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica è la seguente.

- Articolo 3bis del DL 138/2011, che prevede la gestione a livello di ambito territoriale almeno provinciale per i soli servizi pubblici locali a rete (i parcheggi non rientrano in questa tipologia di servizi).

- Decreto legge 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 c. 20 e segg. che interviene nella disciplina dei servizi locali, senza però regolamentare – a differenza di quanto avvenuto con i vari tentativi di riforma susseguitisi negli ultimi anni – né il processo di liberalizzazione, né il processo di privatizzazione dei servizi erogati alla collettività, limitandosi a perseguire l'obiettivo di chiedere alle amministrazioni di verificare la conformità degli affidamenti sul territorio con i principi del diritto comunitario in materia.

Richiamando quindi la vigente normativa nazionale ed europea, nella gestione dei parcheggi (e di tutti i servizi pubblici locali a rilevanza economica) i moduli gestionali utilizzabili sono:

1. Ricorso al mercato con procedura di gara, definendo nel capitolato gli obblighi di servizio pubblico, la modalità di definizione delle tariffe e eventuali compensazioni.

2. affidamento in house, secondo il modello tradizionale di società delineato dalla Commissione europea (Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici, che abroga la direttiva 2004/18/CE, titolo I art. 12 “appalti pubblici tra enti nell'ambito del settore pubblico”) che prevede che:

- a) l'impresa affidataria deve essere una società a capitale totalmente pubblico o comunque con socio privato senza poteri gestionali;
- b) l'ente pubblico controllante deve esercitare una funzione di controllo pari a quella che esso esercita sui propri uffici (controllo analogo);
- c) la società deve realizzare la parte più importante delle propria attività (almeno l'80%) con l'ente controllante.

Per quanto riguarda riguarda il recente contesto normativo nazionale, con D.Lgs. 19 agosto 2016 n. 175 “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica” pubblicato in G.U. l'8 settembre 2016 si definisce una disciplina più stringente in materia di finalità perseguibili tramite acquisizione e gestione di società pubbliche.

Nel decreto sopra richiamato (art. 1) si ribadisce che sono da considerarsi società in house quelle in cui una amministrazione esercita il controllo analogo, o quelle in cui più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto, definendo «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;

Le finalità perseguibili (art. 4 del Dlgs 175/2016) mediante la gestione di partecipazioni pubbliche sono quelle aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

Le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate:

- a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;
- b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 193 del decreto legislativo n. 50 del 2016;
- c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'articolo 180 del decreto legislativo n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'articolo 17, commi 1 e 2;
- d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento;
- e) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016.

Secondo il Dlgs 175/2016, le società in house (art. 4 comma 4) hanno come oggetto sociale una o più delle attività di cui alle lettere a), b), d) ed e) ed operano in via prevalente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti.

Il modello gestionale attuale quindi rispetta i principi e le norme sopra richiamate in quanto i requisiti del controllo analogo rispetto ad ASM Spa, soggetto titolare dell'affidamento, consistono nei seguenti elementi:

- capitale interamente pubblico;
- maggioranza assoluta del Comune di Prato in assemblea (quota di partecipazione del 99,80%)
- designazione di quattro membri del Consiglio di Amministrazione su cinque, fra cui il presidente;
- esistenza di un contratto di servizio, con separato disciplinare tecnico relativo alle modalità di esecuzione della gestione dei parcheggi;
- la società realizza la parte più importante della propria attività (oltre l'80%) con l'ente controllante;
- reportistica per la rendicontazione e il monitoraggio delle attività;



- inserimento di indirizzi e obiettivi strategici verso la società ASM Spa nei principali documenti di programmazione e loro monitoraggio;
- monitoraggi periodici (almeno semestrali) in materia di anticorruzione, trasparenza, incompatibilità delle cariche, compensi e ogni altra normativa relativa alle società partecipate da enti locali.

Risulta tuttavia necessario, in relazione al percorso di aggregazione dei gestori del ciclo dei rifiuti urbani, modificare l'attuale modello di affidamento per la mancanza di omogeneità e affinità tecnica della attività di gestione dei parcheggi pubblici con le attività che il nuovo gestore dei rifiuti andrà a svolgere in via esclusiva.

Ai sensi del Dlgs 175/2016, art. 20 comma 2 lettera g), le pubbliche amministrazioni si adoperano per realizzare un riassetto delle partecipazioni tramite liquidazione, fusioni e cessioni qualora sia rilevata la necessità di aggregare società che svolgono attività consentite.

Rispetto al Gruppo pubblica Amministrazione, l'unica società che dispone di una struttura adeguata alla gestione del servizio dei parcheggi è Consiag Servizi Comuni Srl, rispetto alla quale è possibile ipotizzare una sostenibilità di tipo tecnico, l'integrazione con le attività esistenti e una valorizzazione delle attività di manutenzione e di investimento del patrimonio comunale.

Consiag Servizi Comuni Srl è attualmente titolare per conto del Comune di Prato delle attività di manutenzione del verde, manutenzione delle strade, manutenzione e gestione della segnaletica stradale, ovvero di competenze in ambito di gestione urbana che consentono integrazioni e sinergie con le politiche della mobilità.

Anche rispetto a Consiag Servizi Comuni Srl, come rispetto ad ASM Spa, sono verificati i presupposti e i requisiti dell'affidamento in house, in quanto lo Statuto aziendale prevede meccanismi di funzionamento che garantiscono al socio anche non maggioritario un controllo sul servizio affidato e sulla gestione sociale.

La società Consiag Servizi Comuni Srl è infatti espressione della collaborazione di soggetti pubblici portatori di interessi omogenei per la produzione di beni e servizi ed attività strumentali all'attività dei soci, ed è soggetta all'indirizzo e al controllo degli stessi anche tramite forme di rappresentanza più flessibili rispetto alle tradizionali modalità assembleari. La società Consiag Servizi Comuni Srl opera esclusivamente per gli enti affidanti. Le caratteristiche che consentono di sostenere la presenza dei requisiti di controllo analogo sono:

- presenza di regole per il trasferimento delle quote e ingresso dei nuovi soci, tali da mantenere omogenea la compagine sociale (art. 10);
- possibilità di recesso (art. 18.9) in caso di insanabile dissenso del socio;
- competenze dell'assemblea (art. 12) potenziate rispetto a quelle del codice civile (l'assemblea decide in merito ai criteri generali di gestione dei servizi e verifica lo stato di attuazione dei programmi e degli obiettivi, l'assemblea assume decisioni sulle questioni sottoposte all'assemblea dal singolo socio);
- quorum costitutivi e deliberativi per quota di capitale e per testa (art. 18 e successivi);
- totalità del capitale e unanimità in materie di rilevante interesse (art. 18.2);



- esistenza di contratti di servizio, con separati disciplinari tecnici relativi alle modalità di esecuzione e di controllo sui servizi affidati;
- la società realizza la parte più importante della propria attività (oltre l'80%) con gli enti controllanti;
- esistenza di reportistica per la rendicontazione e il monitoraggio delle attività;
- inserimento di indirizzi e obiettivi verso la società Consiag servizi Comuni Srl nei principali documenti di programmazione.
- monitoraggi periodici (almeno semestrali) in materia di anticorruzione, trasparenza, incompatibilità delle cariche, compensi e ogni altra normativa relativa alle società partecipate da enti locali.

Inoltre, a seguito delle modifiche attualmente in fase di studio che saranno apportate allo statuto di Consiag Servizi Comuni Srl per recepire i contenuti obbligatori previsti per le società a controllo pubblico dal Dlgs 175/2016, sarà ulteriormente rafforzata la attività di indirizzo, monitoraggio e verifica delle attività aziendali.

Premesso quanto sopra, nell'ambito delle competenze in materia di coordinamento e di razionalizzazione delle attività svolte dal Gruppo Pubblica Amministrazione, e nel rispetto delle disposizioni del Dlgs 175/2016, si ritiene opportuna la formulazione dei seguenti indirizzi:

1. realizzare una propedeutica incorporazione della società Essegimme Spa in Asm Spa, funzionale alla definizione e cessione del ramo di azienda relativo alla gestione dei parcheggi, tramite progetto di fusione ai sensi dell'art. 2501 ter e successivi del codice civile (predisposizione del progetto di fusione da parte degli organi di amministrazione) e 2505 del codice civile (fusione per incorporazione di una società interamente posseduta);
2. riallocare il servizio scorporando il ramo di azienda relativo alle attività legate alla gestione del contratto Rep. 31219/2004 limitatamente al servizio parcheggi e aree di sosta a pagamento e delle attività accessorie alla mobilità da ASM Spa, individuando il destinatario in Consiag Servizi Comuni Srl, quale unica fra le attuali società in house del Comune di Prato dotata delle capacità tecniche, delle competenze e delle disponibilità necessarie per acquistare il ramo di azienda ceduto;
3. circoscrivere il ramo di azienda ceduto da ASM Spa a Consiag Servizi Comuni Srl sulla base delle attività e delle passività funzionali alla gestione del servizio in oggetto, comprensivo in particolare di:
 - immobilizzazioni per riqualificazione del parcheggio del Serraglio, afferenti l'impianto fotovoltaico, impianto di videosorveglianza e parti murarie annesse, parcometri in uso presso i parcheggi, con esclusione dei varchi elettronici di cui anche al disciplinare tecnico allegato alla convenzione Rep. 31219/2004;



- Trattamento di fine rapporto e ratei relativi a ferie e oneri contributivi del personale dipendente;
- eventuali altri debiti in relazione al contratto in essere, se ancora dovuti.

Nella cessione sono specificatamente inclusi i contratti attivi e passivi inerenti le attività funzionali e strumentali alla gestione dei parcheggi ed infrastrutture per la mobilità ed esclusi ogni debito e credito non specificamente menzionato. In ogni caso, la società cedente si obbligherà espressamente a rilevare indenne la società cessionaria per tutto quanto dovesse essere tenuta a pagare, non incluso nel contratto di cessione di ramo di azienda, obbligandosi a rifondere la società cessionaria, a semplice richiesta, di quanto la stessa fosse chiamata a versare nei confronti di creditori del ramo d'azienda ceduto per effetto dell'art. 2560 c.c. Si precisa infine che si tratta di ramo di azienda privo di avviamento, in quanto relativo a gestione di servizi di pubblica utilità trasferiti a società a controllo analogo del Comune di Prato e gestiti per conto del medesimo.

4. realizzare il subentro finale di Consiag Servizi Comuni Srl nei rapporti di lavoro dipendente, senza eccezioni, mantenendo la stessa qualifica e la stessa mansione e trattamento economico di cui i dipendenti attualmente godono, riconoscendo agli stessi l'anzianità e tutti gli altri benefici maturati durante il proprio rapporto di lavoro con Essegimme Spa, ai sensi dell'articolo 2112 c.c.

5. apportare un aggiornamento, con previsioni di modifiche periodiche, ai contenuti degli attuali disciplinari tecnici, allegati al contratto di servizio Rep. 31219/2004, senza determinare riflessi negativi sul bilancio del Comune in termini di maggiore spesa, nell'ottica di miglioramento della efficienza della attività di gestione dei parcheggi a pagamento e delle attività accessorie alla mobilità, realizzando una maggiore integrazione rispetto alle politiche strategiche dell'amministrazione nonché rispetto al al Piano Urbano della Mobilità, e in particolare rimodulando in un rapporto giuridico unico di natura contrattuale di pari importo annuo lordo quanto ad oggi versato separatamente a titolo di canone per l'affidamento del servizio e Canone Occupazione Spazi ed Aree Pubbliche (Cosap).

Si ritiene altresì con il presente atto di autorizzare la variazione dell'oggetto sociale dello Statuto di Consiag Servizi Comuni Srl (art. 6) integrandolo con l'ambito della gestione dei parcheggi cittadini e attività accessorie alla mobilità;

Visti i progetti di fusione per incorporazione di Essegimme Spa in Asm Spa, presentati, rispettivamente, dagli organi delle due società, costituenti allegato integrante e sostanziale del presente atto (Allegato A);

Visto e preso atto del parere favorevole espresso, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 49,



comma 1, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, dal Responsabile del Servizio Unità di Staff Partecipazioni in Enti e Società in data 09.11.2016, in ordine alla regolarità tecnica, e il parere motivato espresso dal Responsabile del Servizio Finanze e tributi in data 14.11.2016, in ordine alla regolarità contabile;

Visto il parere espresso dalla Commissione Consiliare n. 2 "Sviluppo economico, finanze, patrimonio, politiche comunitarie" in data 24.11.2016;

Ritenuta la propria competenza ai sensi dell'art. 42 del D.Lgs. 18.8.2000, n. 267;

(Omissis gli interventi di cui al verbale)

Vista la votazione, eseguita in modo palese, sulla proposta di delibera presentata, che ottiene il seguente esito:

Presenti **25**

Favorevoli **14** Santi, Sapia, Carlesi, Tropepe, Rocchi, Alberti, Calussi, Sciumbata, Tassi, Bartolozzi, Napolitano, Longobardi, Lombardi, Mennini

Contrari **11** Berselli, Giugni, Silli, Pieri, Mondanelli, Ciardi, Longo, Benelli, La Vita, Capasso, Verdolini.

APPROVATA

Delibera

- 1.** di intendere la narrativa che precede integralmente riportata approvandone il contenuto;
- 2.** di autorizzare la riorganizzazione delle attività all'interno del gruppo comunale tramite incorporazione di Essegimme in Asm Spa (come da allegato A parte integrante e sostanziale del presente atto) e successiva cessione del ramo di azienda inerente alla gestione dei parcheggi a Consiag Servizi Comuni Srl;
- 3.** Di autorizzare la variazione dell'oggetto sociale di Consiag Servizi Comuni Srl integrandolo con la attività di gestione dei parcheggi e attività accessorie alla mobilità.
- 4.** di dare mandato ai rappresentanti dell'Amministrazione comunale negli organi di amministrazione delle società di porre in essere tutte le azioni necessarie e conseguenti alla realizzazione delle azioni sopra descritte;
- 5.** di dare mandato al rappresentante dell'Amministrazione comunale nella assemblea di Asm Spa di votare favorevolmente al progetto di fusione per incorporazione di Essegimme Spa in Asm Spa finalizzato al successivo scorporo e cessione del ramo di azienda;
- 6.** di dare mandato al rappresentante dell'Amministrazione comunale nella assemblea di Consiag Servizi Comuni Srl di votare favorevolmente alla acquisizione del ramo di azienda di Asm Spa relativo alla attività di gestione dei parcheggi comunali e attività accessorie alla mobilità.

(omissis il verbale)

Letto, firmato e sottoscritto,

Il Segretario Generale Roberto Gerardi

Il Presidente del Consiglio Ilaria Santi