



COMUNE DI PISA

---

**Relazione tecnica istruttoria**  
**sull'affidamento a Pisamo S.r.l. della gestione del complesso di attività nel settore**  
**della mobilità e della viabilità nel territorio del Comune di Pisa**

**Indice**

<a href="#">Premessa.....</a>	<a href="#">2</a>
<a href="#">Possesso da parte di Pisamo dei requisiti per l'affidamento in house providing.....</a>	<a href="#">2</a>
<a href="#">Individuazione delle attività da affidare e riscontro della loro natura di funzioni amministrative e servizi strumentali.....</a>	<a href="#">7</a>
<a href="#">Attività non strumentali rivolte a terzi.....</a>	<a href="#">8</a>
<a href="#">Equilibrio economico della gestione esternalizzata.....</a>	<a href="#">9</a>
<a href="#">Valutazione sulla congruità economica dell'esternalizzazione.....</a>	<a href="#">10</a>
<a href="#">Principali contenuti del Contratto di servizio.....</a>	<a href="#">12</a>

## **Premessa**

Il Comune di Pisa, con Delibera del C.C. n. 43 del 25.05.2004, approvò la costituzione di una società per l'erogazione dei servizi legati alla gestione della sosta e degli altri servizi strumentali e connessi con la mobilità urbana. Tale società è stata costituita in data 04.06.2004 con la denominazione di Pisamo Azienda per la Mobilità S.p.A. dal Comune di Pisa, con una quota del 75%, e dalla CPT S.p.A., con la restante quota del 25%. Alla Società furono affidati da parte del Comune i servizi di gestione della sosta a pagamento e della rimozione e sosta delle biciclette.

Nel corso del tempo è fuoriuscita dalla compagine sociale la CPT S.p.A. e sono divenuti soci il Comune di Vecchiano e il Comune di Calci. Sono stati apportati alcuni interventi di razionalizzazione della Società fra cui la modifica del tipo societario da S.p.A. a S.r.l. (la denominazione è divenuta "Pisamo Azienda per la Mobilità S.r.l."). Pisamo S.r.l. è oggi strutturata secondo il modello *in house* previsto dal D.Lgs. 175/2016.

Nel frattempo il Comune di Pisa ha modificato, aggiornato e rinnovato il rapporto con Pisamo ampliando gli affidamenti di servizi alla Società.

Sono giunti a scadenza:

- il contratto a rogito del Segretario Generale del Comune di Pisa del 27.02.2012, rep. 55533, fasc. 419, in data 31.12.2018, prorogato con Determinazione n. 1124/2018 fino al 31.12.2019 e successivamente prorogato con Determinazione n. 1572/2019 fino al 30.06.2020. Tale contratto ha ad oggetto l'affidamento della gestione della sosta a pagamento, dei varchi elettronici, della mobilità ciclabile, del servizio di rimozione veicoli, dell'attività sanzionatoria della sosta, dei provvedimenti inerenti la mobilità, dei servizi all'utenza, la manutenzione ordinaria delle infrastrutture stradali e relative pertinenze, la manutenzione ordinaria e straordinaria della segnaletica, la manutenzione straordinaria e realizzazione di nuove opere inerenti la mobilità e la viabilità;
- il contratto a rogito Segretario Generale del Comune di Pisa del 17.12.2008, rep. 55107, fasc. 104, modificato dal contratto a rogito del Segretario Generale del Comune di Pisa del 28.04.2011, rep. 55457, fasc. 345, scadente il 31.12.2018, prorogato con Determinazione n. 1124/2018 fino al 31.12.2019 e successivamente prorogato con Determinazione n. 1572/2019 fino al 30.06.2020. Tale contratto ha ad oggetto l'affitto del ramo d'azienda inerente la gestione della sosta a pagamento e delle attività connesse.

Occorre pertanto rivedere i rapporti contrattuali con la Società *in house* nel rispetto della normativa in materia di appalti pubblici (D.Lgs. 50/2016) che impone una verifica sulla convenienza della scelta dell'affidamento in regime *in house*.

La presente relazione, oltre a specificare il contenuto del nuovo contratto di servizio, intende evidenziare, in particolare, le motivazioni dell'esternalizzazione delle funzioni e dei servizi strumentali e il rispetto delle norme vigenti in materia.

## **Possesso da parte di Pisamo dei requisiti per l'affidamento in house providing**

### **a. Controllo strategico sulla Società**

Pisamo Azienda per la Mobilità S.r.l. è una società partecipata interamente da soci pubblici con un capitale sociale di € 1.300.000,00 così distribuito:

N.	Denominazione Socio	Valore Nominale	Quota
1	Comune di Pisa	1.280.500,00	98,500%
2	Comune di Vecchiano	13.000,00	1,000%
3	Comune di Calci	6.500,00	0,500%
TOTALE CAPITALE SOCIALE		1.300.000,00	100,000%

Il Comune di Pisa detiene la maggioranza assoluta del capitale sociale, potendo esprimere il 98,50% dei voti nell'Assemblea. Ciò comporta la possibilità dell'Ente di poter autonomamente prendere decisioni, anche strategiche, per la Società. Tuttavia questa autonomia è mitigata dalla Convenzione sul "Controllo analogo congiunto della Pisamo S.r.l.", sottoscritta da tutti i soci, con la quale sono stabilite le modalità con cui i medesimi soci esercitano congiuntamente sulla Società gli stessi poteri di controllo che gli Enti hanno nei confronti dei propri uffici. Controllo che deve sempre essere congiunto, come previsto per le società "pluripartecipate" da enti pubblici strutturate sul modello *in house*.

La normativa italiana in tema di partecipazioni pubbliche, specialmente quelle che ricevono affidamenti diretti, applica e implementa le disposizioni contenute nelle Direttive europee e, nel caso della società *in house* pluripartecipata, affinché il requisito del controllo analogo sia soddisfatto, occorre che le amministrazioni pubbliche in possesso di partecipazioni di minoranza possano comunque esercitare il controllo analogo in modo congiunto e che:

- gli organi decisionali dell'organismo controllato siano composti da rappresentanti di tutti i soci pubblici partecipanti, ovvero, siano formati da soggetti che possono rappresentare più o tutti i soci pubblici partecipanti;
- i soci pubblici siano in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative dell'organismo controllato, secondo le regole generali elaborate con riguardo all'*in house providing* tradizionale sin dalla "Sentenza Teckal" della Corte di Giustizia Europea (8 novembre 1999, C-107/98);
- l'organismo controllato non persegua interessi contrari a quelli dei singoli soci pubblici partecipanti.

Nel caso di Pisamo questi requisiti sono soddisfatti.

La Società è amministrata da un organo monocratico nominato dall'Assemblea che ne stabilisce il compenso e che può revocare l'incarico (comma 5, art. 18 dello Statuto) in caso di:

- perdita dei requisiti previsti per la nomina o sopravvenienza di cause ostative alla stessa;
- impossibilità, derivante da qualsivoglia causa, a svolgere l'incarico per un periodo di tempo tale da pregiudicare il buon andamento dell'amministrazione;
- inosservanza di norme di legge, regolamentari o statutarie, di deliberazioni assembleari o di contratti di servizio, ad esso imputabile.

Operano, anche per espressa previsione statutaria (comma 2, art. 18 Statuto), le cause di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza previste dal Codice Civile e dalle ulteriori disposizioni di legge vigenti, nonché le cause di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi di cui al D.Lgs. 39/2013 e devono sussistere i requisiti e le condizioni di cui all'art. 11, commi 1 e 8, del D.Lgs. 175/2016.

L'Amministratore Unico è pertanto nominato in sede assembleare ed è rappresentativo di tutti i soci.

L'Amministratore Unico è tenuto al rispetto degli obiettivi specifici stabiliti dagli enti soci (art. 18, comma 7, Statuto) come previsto dai commi 5, 6 e 7 dell'art. 19 del D.Lgs. 175/2016, ovvero deve perseguire ogni azione possibile per il raggiungimento degli obiettivi specifici che i soci predispongono ed i relativi atti devono essere pubblicati sul sito istituzionale della Società e dei soci. Obiettivi che, per quanto riguarda il Comune di Pisa, sono stati indicati nel Piano di Razionalizzazione delle Partecipazioni dirette ed Indirette, approvato con Delibera del C.C. n. 45 del 22.10.2019 e, più in dettaglio, nel Documento Unico di Programmazione 2020-2022, approvato con Delibera del C.C. n. 59 del 21.12.2019.

L'Amministratore Unico, che è responsabile di tutte le operazioni compiute dalla Società, necessita dell'autorizzazione preventiva dell'Assemblea per l'adozione di alcuni atti (art. 16, comma 3, Statuto):

- a) approvazione del budget annuale di previsione e dei suoi aggiornamenti;
- b) assunzione di nuovi servizi affidati dai soci nell'ambito di quelli rientranti nell'oggetto sociale;
- c) svolgimento di servizi per soggetti diversi dai soci, nell'ambito di quelli rientranti nell'oggetto sociale, entro il limite di fatturato previsto dall'art. 16 del decreto legislativo 19 agosto 2016 n. 17 e sulla base di un piano economico che evidenzia il conseguimento di economie di scala o di altri recuperi di efficienza tali da giustificare l'assunzione;
- d) effettuazione di operazioni di finanziamento passivo diverse da quelle a breve termine;
- e) prestazione di garanzie;
- f) acquisto, alienazione e permuta di immobili;
- g) locazione passiva di immobili;
- h) espletamento di procedure di assunzione di personale dipendente a tempo indeterminato.

Anche l'Organo di controllo è monocratico, svolge altresì funzione di revisore legale dei conti, è soggetto alla stessa disciplina dell'Amministratore Unico quanto a modalità di elezione e di requisiti obbligatori: il Sindaco Revisore è quindi nominato collegialmente ed è rappresentativo di tutti i soci.

Pertanto il Comune di Pisa esercita un controllo strategico sulla società, non solo tramite il possesso della maggioranza assoluta del capitale sociale, ma anche attraverso il controllo congiunto con gli altri soci i quali possono imporre alla Società scelte strategiche condivise.

Sia le norme contenute nello Statuto sociale che quelle della Convenzione sul controllo analogo, rafforzano il potere decisionale degli enti soci con un controllo permeante simile a quello che gli enti stessi esercitano sui propri uffici, come meglio precisato nel proseguo della relazione.

## **b. Adeguatezza dello Statuto alla normativa vigente in materia di società in house**

Lo Statuto sociale, approvato dall'Assemblea del 14.07.2017, è aggiornato alla normativa vigente in materia di società *in house*, per assicurare il controllo congiunto da parte dei comuni soci.

La scelta della forma giuridica di S.r.l. è dettata dalla presenza di un numero esiguo di soci e dalla maggiore flessibilità che la normativa civilistica detta per questo genere di società; consente a Pisamo di avere organi monocratici eletti dall'Assemblea, minori vincoli per le decisioni assembleari, la possibilità dell'esclusione del socio nel caso in cui non affidi più servizi alla Società, una maggiore elasticità nella definizione dei poteri e/o divieti cui devono attenersi soci e Società.

L'art. 1 dello Statuto sociale prevede, al comma 2, che Pisamo è una società *in house* ai sensi dell'art. 16 del D.Lgs. 175/2016. Tale dichiarazione rimarca la specificità della società nel panorama delle partecipazioni pubbliche, stabilendo per essa regole più stringenti ed incisive stante la deroga al principio generale della libera concorrenza del D.Lgs. 50/2016 ("Codice degli appalti"), in quanto l'affidamento dei servizi da parte di amministrazioni pubbliche non è fatto tramite gara. Infatti, ai sensi del comma 4 dell'art. 3 dello Statuto, la Società *"riceve l'affidamento diretto di contratti da ciascun socio che esercita su di essa il controllo analogo anche in forma congiunta"*.

Ai sensi dell'art. 3 del D.Lgs. 175/2016, è stata scelta la forma della società a responsabilità limitata. Come prescritto dalla medesima norma, è stata prevista la nomina di un organo di controllo con funzioni di revisore legale. Per consentire un risparmio di spesa e data la struttura della Società che non è di grandi dimensioni, è stato preferito il "Sindaco revisore" (art. 20 dello Statuto sociale), nominato dall'Assemblea, scelto tra gli iscritti nel Registro dei revisori legali, nel rispetto dei requisiti imposti dall'art. 11, comma 1, D.Lgs. 175/2016.

L'oggetto sociale è quello definito dalla lett. d), comma 2, dell'art. 4 del D.Lgs. 175/2016, *"autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento"*, come richiamato dall'art. 3 dello Statuto sociale, includendo *"nei casi consentiti dalla legge, lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di competenza..."* degli enti soci *"...in materia di mobilità urbana, viabilità, circolazione stradale e traffico, sosta"*.

Ai sensi del comma 4 dell'art. 4 del D.Lgs. 175/2016, l'oggetto sociale di cui sopra è *"esclusivo"*: come specificato al comma 1 dell'art. 3 dello Statuto.

Sulla natura di funzioni amministrative e servizi strumentali delle attività di cui all'oggetto sociale si rinvia al punto 2 e successivi della presente relazione.

Conformemente a quanto previsto dall'art. 16 del D.Lgs. 175/2016, l'art. 3 dello Statuto prevede altresì:

- che *"oltre l'ottanta per cento del fatturato annuo della società deve essere effettuato nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dagli enti locali soci e la produzione ulteriore rispetto a detto limite di fatturato è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società"*, (utilizzando la stessa identica formulazione dei commi 3 e 3-bis dell'art. 16 del D.Lgs. 175/2016);
- che *"la società è tenuta all'acquisto di lavori, beni e servizi secondo la disciplina del D.Lgs. 50/2016"* (comma 7, art. 16, D.Lgs. 175/2016).

Possono essere soci (comma 1, art. 6 dello Statuto), *"esclusivamente gli enti locali che si avvalgono della società per la produzioni di beni o servizi strumentali alla propria attività"*. Tale clausola obbliga Pisamo ad essere una società a totale partecipazione pubblica, vietando la partecipazione di enti pubblici che non intrattengono rapporti con la società: infatti sono previste clausole di esclusione e recesso dei soci qualora venga meno l'affidamento da parte di tali enti verso la società. Queste previsioni statutarie rafforzano l'esclusività della Pisamo al servizio degli enti soci.

Il comma 15 dell'art. 11 del D.Lgs. 175/2016 prevede che si applichino agli organi amministrativi e di controllo delle società *in house* le disposizioni di cui al D.L. 293/1994, ovvero il regime della *prorogatio* successivo alla scadenza che è fissato in 45 giorni. Nello Statuto è previsto il richiamo a tale normativa nell'art. 17, comma 4, seconda parte.

### **c. La Convenzione sul Controllo analogo congiunto dei soci**

In data 14.04.2011, ai rogiti del Segretario Generale del Comune di Pisa, atto rep. 55453 fasc. 343, è stata sottoscritta tra Comune di Pisa e Comune di Vecchiano la Convenzione per il Controllo Analogo sulla Società. A quel tempo i due enti erano gli unici soci: successivamente si è aggiunto il Comune di Calci che ha aderito in toto alla Convenzione.

La Convenzione è stata stipulata ai sensi dell'art. 30 del D.Lgs. 267/2000. La Convenzione disciplina in particolare l'esercizio coordinato dei poteri di controllo dei soci sulla Società attraverso l'Assemblea di Coordinamento, un organismo che *"è sede di informazione, discussione, consultazione tra i soci e tra la società ed i soci, e di controllo sulla Società, circa l'andamento generale dell'amministrazione della Società stessa"* (comma 2, art. 4 della Convenzione).

L'Assemblea di Coordinamento non è un organo societario ma è piuttosto paragonabile ad un'assemblea di patto parasociale. L'Assemblea di Coordinamento coinvolge tutti i soci affinché uniformino le decisioni che poi andranno a prendere nell'organo assembleare della Società; è prevista una maggioranza qualificata per prendere decisioni in seno all'Assemblea di Coordinamento, decisioni che *"i soci si impegnano a far recepire ... all'assemblea dei soci, al quale con apposita deliberazione, impegnerà"* l'organo amministrativo *"alla sua osservanza al fine di dare piena realizzazione al controllo sulla società"* (art. 7 della Convenzione).

Le materie oggetto del coordinamento possono riguardare ogni sfera della Società e laddove afferiscono all'ordine del giorno delle assemblee sociali vincolano i sottoscrittori a rispettare la volontà emersa in seno al coordinamento. L'Assemblea di Coordinamento si riunisce più volte all'anno, di norma prima delle sedute dell'Assemblea dei soci.

Su alcune materie è necessario che i soci si riuniscano nell'Assemblea di Coordinamento per l'approvazione preventiva di decisioni di voto da assumere nell'Assemblea sociale. In particolare:

- a. approvazione del bilancio e distribuzione degli utili;
- b. nomina dell'organo di amministrazione;
- c. nomina dell'organo di controllo;
- d. determinazione compenso spettante agli organi amministrativi e di controllo;
- e. approvazione delle modifiche dell'atto costitutivo;
- f. approvazione del compimento di operazioni che comportano una sostanziale modificazione dell'oggetto sociale determinato nell'atto costitutivo di rilevante modificazione dei diritti sociali;
- g. approvazione del budget della società, proposto dall'organo amministrativo;
- h. compimento di operazioni di investimento aventi natura straordinaria non previste nel budget, per importi superiori a € 500.000,00;
- i. compimento delle operazioni di finanziamenti passivi, aventi natura straordinaria non previste dal budget, per importi superiori ad € 500.000,00;
- j. rilascio di garanzie per mutui contratti per importo superiore ad € 250.000,00;
- k. acquisizione di nuovi servizi pubblici da parte di enti o segmenti di essi;
- l. acquisto e alienazione di beni immobili di importo superiore a € 250.000,00;
- m. modificazioni sostanziali di disciplinari che regolano l'esecuzione del servizio;
- n. definizione degli indirizzi generali per le tariffe di fruizione dei beni e dei servizi;
- o. la disamina preventiva delle deliberazioni di competenza dell'Assemblea dei soci, anche sugli argomenti non indicati nei punti precedenti, con facoltà di esprimere pareri preliminari sugli argomenti all'ordine del giorno dell'Assemblea medesima;

Infine il *“Coordinamento verifica lo stato di attuazione degli obiettivi risultanti dal bilancio di esercizio e dal budget, ovvero i piani strategici, economici, patrimoniali e finanziari a breve e a lungo periodo della società approvati dall'Assemblea dei soci, attivando in tale forma il controllo sull'attività della Società”* (ultimo capoverso, art. 4 della Convenzione).

#### **d. Iscrizione nell'Elenco ANAC delle società in house**

Tra le disposizioni contenute nel D.Lgs. 50/2016 in materia di affidamento in house, c'è quella concernente l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house*, tenuto dall'ANAC.

Dispone l'art. 192, comma 1, che è *“istituito presso l'ANAC, anche al fine di garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza nei contratti pubblici, l'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house”* e specifica che l'iscrizione *“nell'elenco avviene a domanda, dopo che sia stata riscontrata l'esistenza dei requisiti, secondo le modalità e i criteri che l'Autorità definisce con proprio atto”*.

Tale Elenco, strutturato per enti affidatari con le relative *in house*, è stato istituito presso l'ANAC, la quale ha dato avvio alla presentazione delle domande di iscrizione tramite le "Linee guida" approvate con propria Deliberazione n. 235 del 15.02.2017 ed aggiornate con Deliberazione n. 951 del 20.09.2017.

Secondo le indicazioni contenute nelle Linee guida dell'ANAC per l'iscrizione di una società nell'Elenco occorre che le pubbliche amministrazioni socie presentino apposita istanza, una per ogni società, attraverso il Responsabile dell'Anagrafe Unica Stazioni Appaltanti (RASA). L'ANAC ha 30 giorni di tempo per istruire e la pratica da cui decorrono 90 giorni di tempo per chiuderla con un provvedimento di accettazione o di rigetto. Il termine che tuttavia può essere sospeso per accertamenti fino ad un massimo di 90 giorni. Tuttavia l'ANAC si è riservata *"la possibilità di dare avvio ai procedimenti di verifica del possesso dei requisiti per l'iscrizione nell'Elenco con modalità e tempi che saranno resi noti con successive comunicazioni, in modo da consentire lo svolgimento delle attività compatibilmente con le risorse umane e strumentali disponibili"*, fermo restando *"che la domanda di iscrizione consente alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori di effettuare sotto la propria responsabilità affidamenti diretti dei contratti all'organismo in house, così come prescritto dall'art. 5, comma 1, del Codice dei contratti pubblici"*.

Per quanto concerne Pisamo, il RASA del Comune di Pisa (individuato nel Responsabile dell'Ufficio Gare), anche su delega dei comuni di Vecchiano e di Calci, ha presentato istanza di iscrizione nell'Elenco delle società *in house* tenuto dall'ANAC in data 26.04.2018, prot. n. 36417 e prot. n. 36422.

Dal 15.05.2020 Pisamo Azienda per la Mobilità S.r.l. risulta iscritta nell'Elenco delle società *in house*.

#### **Individuazione delle attività da affidare e riscontro della loro natura di funzioni amministrative e servizi strumentali**

L'art. 2 del Contratto di servizio proposto elenca le attività strumentali affidate alla società; sintetizzando:

- a) Attività di monitoraggio, studio e analisi della mobilità cittadina e raccolta dei dati necessari per la definizione degli strumenti di programmazione della mobilità da parte del Comune. Ovvero le rilevazioni e gli studi sul traffico, il monitoraggio della mobilità, del trasporto pubblico, della sosta.
- b) Gestione dei provvedimenti inerenti la mobilità, ivi inclusa l'attività istruttoria per la predisposizione di ordinanze e provvedimenti in materia.
- c) Gestione della mobilità ciclabile. Vi rientrano in particolare studi di fattibilità, realizzazione e gestione di parcheggi per bici, di piste ciclabili, ed ogni altra attività connessa all'uso della bicicletta, ivi incluso il reperimento di finanziamenti pubblici.
- d) Gestione del servizio di rimozione dei veicoli.
- e) Gestione dei varchi elettronici.
- f) Gestione delle zone a traffico limitato (ZTL) e delle zone di sosta controllata (ZSC).
- g) Gestione della sosta a pagamento dei veicoli su pubblica via.
- h) Gestione dell'attività sanzionatoria relativa alla sosta.
- i) Custodia del compendio viario, assicurazione per responsabilità civile verso terzi, gestione dei sinistri e del relativo contenzioso.
- j) Manutenzione ordinaria delle infrastrutture stradali e relative pertinenze.
- k) Manutenzione ordinaria della segnaletica stradale.

Tali attività costituiscono servizi di pubblico interesse e sono considerate indispensabili, al punto che nel contratto è contenuta la clausola che prevede l'obbligo da parte della Pisamo di non sospenderle e di non abbandonarle.

Nello specifico si evidenzia che le attività elencate costituiscono funzioni amministrative e servizi strumentali propri dell'ente locale che sono affidate alla Società, in quanto attività di competenza del Comune, che lo stesso può esternalizzare. L'insieme delle attività elencate costituisce un compendio organico unico di cui talune attività sono corollario e integrazione delle altre. È infatti logico che i provvedimenti inerenti la mobilità, la viabilità e tutto il piano di monitoraggio e sviluppo di soluzioni su tali materie, non può prescindere dalle azioni da intraprendere per esercitare un controllo sul traffico veicolare, sia per l'accesso alla città (varchi elettronici, ZTL e ZSC), sia per la rimozione dei veicoli, sia per regolamentare la sosta, sia per i provvedimenti di sanzionamento. In quest'ultimo caso sono affidati alla Pisamo solo quelli relativi alla sosta: il resto rimane in capo alla Polizia Municipale.

Alla luce di ciò, sebbene la sosta a pagamento rappresenti il *core business* economico della Pisamo, non è in realtà questa l'attività principale affidata ma il complesso delle funzioni relative alla gestione della mobilità e della viabilità urbana. Anzi, per quanto riguarda la sosta, la Società, conservando l'esecuzione diretta delle attività di progettazione, monitoraggio e controllo, la gestisce avvalendosi di appalto nel rispetto del D.Lgs. 50/2016.

Anche le attività di manutenzione ordinaria di cui alle lettere j) e k) rappresentano una naturale conseguenza dell'affidamento delle funzioni di cui sopra, in particolare di quella relativa alla gestione delle strade, dal momento che è trasferita alla Pisamo la custodia del compendio viario.

Si può validamente concludere che l'elenco di cui all'art. 2 del contratto rappresenti, nel suo insieme, il complesso delle funzioni amministrative e dei servizi strumentali da affidare *in house* alla Pisamo, come tali rientranti nel novero delle attività esclusive svolte per conto del Comune di Pisa e nella quota dell'80% del fatturato della Società di cui all'art. 16 del D.Lgs. 175/2016.

#### **1. Individuazione di attività che possono essere svolte su specifico affidamento e che hanno natura di servizi strumentali**

L'art. 3 del contratto in approvazione contiene le attività che la Pisamo può svolgere sulla base di specifiche richieste da parte del Comune di Pisa nell'ambito della:

- a) progettazione di lavori pubblici, direzione di lavori pubblici, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione e/o di esecuzione, collaudo di lavori pubblici, nel settore della viabilità e dei parcheggi;
- b) manutenzione straordinaria della segnaletica stradale e realizzazione di nuova segnaletica stradale;
- c) realizzazione di nuove opere inerenti la viabilità.

Si tratta di attività che il Comune, attraverso i suoi uffici, dovrà valutare preventivamente, di volta in volta, per stabilire se e in che misura provvedervi direttamente, svolgerle con affidamento in regime di mercato o affidarle a Pisamo alle condizioni generali disciplinate dal contratto di servizio. Pertanto, in questi casi, dovrà essere effettuata, da parte degli uffici tecnici comunali, un'analisi di fattibilità e di convenienza tecnica e economica.

Anche queste attività rientrano nell'ambito dell'80% di fatturato di Pisamo, di cui all'art. 16 del D.Lgs. 175/2016, in quanto servizi strumentali.

#### **Attività non strumentali rivolte a terzi**

Vi sono alcune attività che non costituiscono servizi strumentali o funzioni amministrative svolte per il Comune ma che, se svolte, rappresentano per la Società una potenziale fonte di reddito. Si tratta di quelle elencate nell'art. 4 del contratto proposto, ovvero:

- a) La gestione della sosta a pagamento dei veicoli nei parcheggi in struttura;
- b) La gestione di aree camper;



c) Il ripristino definitivo delle manomissioni del suolo pubblico.

Si tratta di attività economiche che la Società può svolgere a favore di terzi, diversi dai soci, in via residuale e a determinate condizioni di legge fra cui la convenienza economica (eccedenza dei ricavi sui costi di esercizio diretti e indiretti); è escluso che la Società possa svolgere tali attività in perdita.

Occorre inoltre tener presente il rispetto del limite di fatturato imposto dal comma 3, dell'art. 16 del D.Lgs. 175/2016 alle società in house. Il citato comma prevede che gli statuti delle società in house *“devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci”*.

Di conseguenza le attività citate non devono realizzare, sommate a quelle ulteriori di analoga natura eventualmente svolte dalla Società, oltre il 20% del fatturato complessivo annuo.

Si evidenzia che nel Piano Economico presentato dalla società per tutto il periodo del contratto, i ricavi che non sono direttamente a favore del Comune di Pisa, sono stimati in media per € 2.536.596 annui su un fatturato, anch'esso stimato, di € 19.140.168: di conseguenza rientrando nel 20% del fatturato annuo sono rispettati i presupposti di cui all'art. 16, comma 3 del D.Lgs. 175/2016.

Equilibrio economico della gestione esternalizzata

È stato redatto dalla società un Piano Economico per tutto il periodo di durata del contratto in approvazione, indicativo dei risultati della gestione dei servizi esternalizzati, con il quale la Pisamo prevede di realizzare l'equilibrio economico nel tempo (con il conseguimento di risultati di esercizio positivi).

Per una visione complessiva del Piano si rinvia al relativo allegato.

In questa sede si presenta tale Piano con una riclassificazione che consente di mettere in evidenza i ricavi suddivisi per tipologia secondo gli articoli 2, 3 e 4 del contratto (in modo da evidenziare i potenziali centri di ricavo), ed i costi complessivamente attesi classificati con il consueto schema civilistico (per mettere in risalto i costi suddivisi per natura).

PIANO ECONOMICO - Riclassificato											
CONTO ECONOMICO RICL.	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>A) VALORE DELLA PRODUZIONE</b>											
Ricavi a favore del Comune di Pisa	7.505.039	15.870.039	16.028.740	16.189.027	16.350.917	16.514.427	16.679.571	16.846.366	17.014.830	17.184.978	17.356.828
Ricavi Sosta art. 2 contratto	4.096.449	11.383.549	11.497.384	11.612.358	11.728.482	11.845.767	11.964.224	12.083.866	12.204.705	12.326.752	12.450.020
Altri Ricavi art. 2 contratto	170.414	561.822	567.440	573.114	578.846	584.634	590.480	596.385	602.349	608.373	614.456
Ricavi art. 3 contratto	3.238.175	3.924.669	3.963.915	4.003.554	4.043.590	4.084.026	4.124.866	4.166.115	4.207.776	4.249.854	4.292.352
Altri Ricavi (<20% fatturato)	1.534.682	2.439.994	2.460.894	2.482.003	2.503.323	2.524.856	2.546.605	2.568.571	2.590.756	2.613.164	2.635.795
Ricavi Sosta art. 4 contratto	369.849	992.620	1.002.546	1.012.571	1.022.697	1.032.924	1.043.253	1.053.686	1.064.223	1.074.865	1.085.613
Altri Ricavi art. 4 contratto	1.028.056	1.097.369	1.108.343	1.119.426	1.130.620	1.141.926	1.153.346	1.164.879	1.176.528	1.188.293	1.200.176
Altri ricavi generici	136.778	350.006	350.006	350.006	350.006	350.006	350.006	350.006	350.006	350.006	350.006
<b>TOTALE VALORE DELLA PRODUZIONE</b>	<b>9.039.721</b>	<b>18.310.033</b>	<b>18.489.634</b>	<b>18.671.030</b>	<b>18.854.240</b>	<b>19.039.283</b>	<b>19.226.175</b>	<b>19.414.937</b>	<b>19.605.586</b>	<b>19.798.142</b>	<b>19.992.623</b>
<b>B) COSTI DELLA PRODUZIONE</b>											
Per mat. prime, suss., consumo, merci	26.891	26.891	26.891	27.025	27.160	27.296	27.433	27.570	27.708	27.846	27.986
Per servizi	8.257.129	10.896.644	10.675.667	10.867.829	11.063.450	11.262.592	11.465.319	11.671.695	11.881.785	12.095.658	12.313.379
Per godimento di beni di terzi	205.308	5.571.607	5.571.607	5.571.607	5.571.607	5.571.607	5.571.607	5.571.607	5.571.607	5.571.607	5.571.607
Per il personale	872.960	1.169.403	1.178.133	1.189.914	1.201.814	1.213.832	1.225.970	1.238.230	1.250.612	1.263.118	1.275.749
Ammortamenti e svalutazioni	138.015	215.452	245.452	246.679	247.912	249.152	250.398	251.650	252.908	254.172	255.443
Oneri diversi di gestione	414.297	414.297	414.297	416.368	418.450	420.542	422.645	424.758	426.882	429.016	431.161
<b>TOTALE DEI COSTI DELLA PRODUZIONE</b>	<b>9.914.599</b>	<b>18.294.293</b>	<b>18.112.047</b>	<b>18.319.424</b>	<b>18.530.394</b>	<b>18.745.022</b>	<b>18.963.372</b>	<b>19.185.510</b>	<b>19.411.502</b>	<b>19.641.418</b>	<b>19.875.326</b>
<b>DIFF. VALORE E COSTI PROD.NE (A - B)</b>	<b>-874.878</b>	<b>15.740</b>	<b>377.587</b>	<b>351.606</b>	<b>323.846</b>	<b>294.261</b>	<b>262.803</b>	<b>229.427</b>	<b>194.084</b>	<b>156.724</b>	<b>117.297</b>
<b>C) PROVENTI ED ONERI FINANZIARI (+/-)</b>											
Altri prov. finanziari	3.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Interessi passivi	-3.000	-10.000	-10.000	-10.000	-10.000	-10.000	-10.000	-10.000	-10.000	-10.000	-10.000
<b>RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE</b>	<b>-874.878</b>	<b>5.740</b>	<b>367.587</b>	<b>341.606</b>	<b>313.846</b>	<b>284.261</b>	<b>252.803</b>	<b>219.427</b>	<b>184.084</b>	<b>146.724</b>	<b>107.297</b>
Imposte correnti (-/+)	-332.454	2.181	139.683	129.810	119.262	108.019	96.065	83.382	69.952	55.755	40.773
<b>UTILE (PERDITA) DELL' ESERCIZIO</b>	<b>-542.424</b>	<b>3.559</b>	<b>227.904</b>	<b>211.796</b>	<b>194.585</b>	<b>176.242</b>	<b>156.738</b>	<b>136.045</b>	<b>114.132</b>	<b>90.969</b>	<b>66.524</b>
<b>INDICATORI</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>	<b>2028</b>	<b>2029</b>	<b>2030</b>
Ebit (diff. tra valori e costi prod.)	-874.878	15.740	377.587	351.606	323.846	294.261	262.803	229.427	194.084	156.724	117.297
% su fatturato	-9,68%	0,09%	2,04%	1,88%	1,72%	1,55%	1,37%	1,18%	0,99%	0,79%	0,59%
Ebitda (EBIT + ammortamenti)	-736.863	231.192	623.038	598.285	571.758	543.412	513.201	481.077	446.992	410.896	372.740
% su fatturato	-8,28%	1,29%	3,43%	3,27%	3,09%	2,91%	2,72%	2,52%	2,32%	2,11%	1,90%

Si evince che per tutto il periodo di riferimento, a parte il 2020 caratterizzato dalla emergenza Covid-19, i risultati economici sono positivi.

Tali risultati consentono incrementi di cassa medi per circa € 384.771 all'anno per tutto il periodo 2021-2030 (si esclude il 2020 data la sua particolarità), consentendo alla Società di beneficiare di liquidità per il pagamento dei debiti, tra cui quelli pregressi con il Comune di Pisa.

Gli incrementi di cassa sono stimati pari al risultato d'esercizio sommato al valore degli ammortamenti e delle svalutazioni.

Per tutto il periodo vengono confermati i vincoli di cui al comma 3 dell'art. 16 del D.Lgs. 175/2016: il fatturato delle attività non esclusivamente svolte per il Comune di Pisa è inferiore al 20% del fatturato complessivo.

### Valutazione sulla congruità economica dell'esternalizzazione

Il D.Lgs. 50/2016 all'art. 192, comma 2, dispone che:

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

Nell'elenco delle attività elencate nell'oggetto del contratto occorre in primo luogo distinguere quelle che sono affidate *in house* (art. 2 del contratto), quelle potenzialmente affidabili *in house* previa verifica di congruità (art. 3 del contratto) e quelle svolte in autonomia dalla Società (art. 4 del contratto).

Prendendo in esame le attività di cui all'art. 2 dello schema di contratto, emerge che si tratta di un compendio organico di funzioni amministrative e di connessi servizi strumentali, accessori e/o collegati. Tale complesso di attività non costituisce quindi un insieme unitario di *"servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza"* e, pertanto, non trova immediata applicazione l'art. 192, comma 2, del D.Lgs. 50/2016. Peraltro, alcune singole attività del complesso, come ad esempio l'esazione della sosta a pagamento su pubblica via o l'esecuzione di lavori di manutenzione, sono comunque assicurate da Pisamo non direttamente mediante la propria struttura ma con appalto nel rispetto del D.Lgs. 50/2016 ossia assicurando condizioni tecnico-economiche concorrenziali.

Occorre ricordare che i servizi oggetto del contratto proposto sono stati svolti dalla Pisamo in ragione della loro indispensabilità per il perseguimento dei fini istituzionali del Comune.

Infatti, il Comune di Pisa, già con la Delibera del C.C. n. 43 del 25.05.2004 che approvò la costituzione della Società, motivò la necessità della Pisamo con *"l'esigenza di promuovere una adeguata ed autonoma valorizzazione dei servizi connessi con la mobilità urbana, superando la commistione ed il carattere di accessorietà che tradizionalmente ha caratterizzato tali servizi rispetto al trasporto pubblico locale..."* ritenendo altresì che la *"...società è lo strumento idoneo a realizzare una maggiore integrazione, valorizzazione e miglioramento dei servizi connessi con la mobilità urbana, con l'obiettivo di rendere maggiormente ordinata la città, migliorare la fruibilità dei suoi spazi e la qualità della vita dei suoi abitanti e di quanti convivono nel tessuto urbano"* e che la *"società dovrà pertanto costituire un centro unitario sia di progettazione che di attuazione delle politiche della sosta, dei parcheggi, della circolazione ed in generale della mobilità urbana"*.

La Pisamo ha svolto sin dalla sua costituzione attività afferenti la mobilità e la viabilità per conto del Comune di Pisa ed ha acquisito conoscenze specifiche e formato il proprio personale dipendente in tali ambiti, acquisendo un'esperienza ultra decennale.

Mentre nel 2004 molte delle competenze in materia di mobilità erano svolte da CPT S.p.A., socio costituente della Pisamo che ha fornito il *know how* per l'avvio dell'attività, negli anni successivi sono state affidate alla Pisamo funzioni che erano interne a CPT e al Comune di Pisa, anche con passaggio di personale. Oggi il Comune non ha più forza lavoro interna per un'eventuale internalizzazione dei servizi svolti da Pisamo, sia in termini quantitativi che di specializzazione. Peraltro l'attuale normativa vieta il passaggio del personale dipendente dalla partecipata all'ente partecipante salvo il caso in cui il dipendente sia stato assunto da quest'ultimo per concorso pubblico.

La prosecuzione dell'affidamento alla Pisamo è motivato anche dall'esigenza di non perdere il valore dell'*"avviamento"* della Società nonché per esigenze di continuità del servizio, di semplicità ed economicità delle procedure di affidamento e di esecuzione del contratto che consentono una sicura riduzione dei c.d. *"transazionali"*, di minimizzazione delle asimmetrie informative in un settore, quale quello della viabilità e della mobilità, particolarmente importante e sensibile per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente.

Quel che più rileva nella valutazione dell'adeguatezza dello strumento societario è la possibilità da parte dell'ente locale di incidere nell'indirizzo strategico e nel controllo della società in modo analogo a quanto avviene con riferimento ai propri uffici.

In base a quanto sopra, la prosecuzione, da parte di Pisamo, delle attività già affidate, alle condizioni di cui al nuovo contratto, comporta un beneficio per la collettività in termini di efficienza, economicità e qualità del servizio e valorizza le competenze tecniche e l'assetto della società partecipata.

Passando a valutare le attività di cui all'art. 3 dello schema di contratto, Pisamo si presenta come uno dei potenziali soggetti che possono essere destinatari dell'affidamento da parte del Comune. Pertanto il Comune, attraverso i suoi uffici, valuterà, di volta in volta, la convenienza tecnico-economica dell'affidamento.

Per quanto riguarda le attività che Pisamo può svolgere ai sensi dell'art. 4 dello schema di contratto, si tratta di servizi che la Società svolge per conto proprio, in autonomia, in assenza di affidamento o

concessione di servizio da parte del Comune, seppure utilizzando taluni beni comunali in concessione patrimoniale.

### **Principali contenuti del Contratto di servizio**

Il contratto in approvazione è l'atto giuridico che disciplina dei rapporti tra il Comune e la propria società *in house*, per la gestione di servizi e funzioni che sono propri dell'ente stesso.

L'oggetto del contratto è previsto negli articoli 2, 3 e 4.

Il contratto ha scadenza al 31.12.2030, pertanto ha una durata decennale che garantisce la prosecuzione dei servizi e che, in linea con il regime *in house*, consente di ottenere risparmi, come rinvenibile dal PEF, cui si rinvia.

Da un punto di vista "contrattuale" le funzioni ed i servizi trasferiti alla società afferiscono *"il complesso unitario ed organico delle attività inerenti la mobilità, la viabilità e la gestione della sosta veicolare nel territorio comunale, attività strumentali indispensabili al perseguimento dei fini istituzionali del Comune"*. Per una disamina di tali servizi si rinvia all'esauritivo elenco riportato sul contratto.

I servizi affidabili direttamente, *"attraverso specifiche determinazioni, possono essere di volta in volta affidati dal Comune alla Società ... da considerarsi ad ogni effetto complementari ed integrative rispetto a quelle"* sopra riportate, sono quelli relativi ad interventi di natura straordinaria ed include:

- a) La progettazione e la direzione dei lavori pubblici, il coordinamento della sicurezza ed il collaudo dei lavori pubblici, purché siano afferenti la viabilità ed i parcheggi. In altri termini rientrano in questa fattispecie tutti i lavori preparatori, di controllo e collaudo per la realizzazione di strade, parcheggi, ponti, rotatorie, nonché le aree ad limitrofe: realizzazione che tuttavia non spetta alla Pisamo ma a soggetto scelto secondo quanto prevede il Codice degli appalti, il D.Lgs. 50/2016.
- b) La manutenzione straordinaria o la realizzazione di nuova segnaletica stradale. Con tale servizio si indica sia le attività di preliminari che esecutive e di collaudo afferenti tutta la segnaletica: orizzontale, verticale, luminosa, complementare, per i parcheggi e gli impianti semaforici. Tali attività possono essere svolte anche solo in parte dalla Pisamo, cui tuttavia non compete l'esecuzione dei lavori, che devono essere affidati a terzi nel rispetto del D.Lgs. 50/2016.
- c) Realizzazione di nuove opere inerenti la viabilità. Di fatto questa attività estende quella di cui alla lettera a) di cui ne segue le linee di adozione, specificando che l'attività di esecuzione vera e propria dovrà essere trovata attraverso il mercato ai sensi del D.Lgs. 50/2016, mentre tutte le altre preliminari, collaudo, progettuali possono essere gestite dalla Società.

Di rilevante interesse è l'attribuzione della custodia del compendio legato alla mobilità e alla viabilità; in particolare: strade comunali e relative pertinenze; piazze e relative pertinenze; marciapiedi, percorsi e aree pedonali; piste ciclabili; aree di parcheggio; segnaletica stradale verticale, orizzontale, complementare e luminosa; impianti semaforici; varchi elettronici; barriere stradali di protezione e fonoassorbenti; sistema di convogliamento, captazione e smaltimento delle acque meteoriche; impianti di sollevamento delle acque meteoriche dei sottopassi ferroviari e viari; locali adibiti a servizi igienici posti nei parcheggi scambiatori di Via Pietrasantina; rastrelliere per biciclette (esclusivamente quelle che risultino di proprietà del Comune); postazioni autovelox fisse gestite dalla Polizia Municipale.

L'attività di custodia impone alla Pisamo di sottoscrivere apposita assicurazione per *"eventuali danni occorsi a terzi, direttamente o indirettamente cagionati nello svolgimento e/o a causa delle attività affidate con il presente contratto"*. Assicurazione che deve essere mantenuta per tutta la durata del contratto di servizio e delle eventuali proroghe, e sottoposta ad una serie di vincoli prescritti nell'art. 6 del contratto.

La definizioni delle specifiche attività nel dettaglio è demandata ad apposito Capitolato di Servizio, nel quale sono previsti gli obiettivi gestionali della Società *"corredati dei relativi standard qualitativi e quantitativi e indicatori di attività, le specifiche e le modalità tecnico operative relative allo svolgimento"*

*delle attività, le specifiche di dettaglio per l'adempimento degli obblighi derivanti dal contratto di servizio e le relative procedure, i livelli minimi di servizio che la Società deve comunque garantire al Comune" (art. 7 del Contratto).*

Tale Capitolato può essere aggiornato periodicamente per una maggiore flessibilità e per rispondere in tempi brevi alle esigenze operative, e contiene l'elenco dettagliato dei beni consegnati in custodia alla Pisamo. In caso di conflitto, prevalgono le disposizioni del Contratto di Servizio, in ossequio al principio che "vale sempre la norma di rango superiore".

Pisamo, in quanto società *in house*, e per espressa previsione contrattuale (art. 8), è tenuta ad adottare la disciplina del "Codice degli Appalti" contenuta nel D.Lgs. 50/2016, le norme sul personale contenute nel D.Lgs. 165/2001: di fatto deve svolgere la propria attività seguendo le disposizioni previste per le pubbliche amministrazioni. A tale proposito, al fine di uno svolgimento efficace ed efficiente delle attività, *"la Società si obbliga a organizzare la propria struttura e le proprie procedure sulla base degli indirizzi generali stabiliti dal Comune, compreso l'adeguamento al progresso tecnologico dei software, delle attrezzature e dei macchinari impiegati"*.

Nel contratto sono infine disciplinati i rapporti economici sulla base del Piano economico 2020-2030.