

**GESTIONE DEL SERVIZIO CALORE - INTEGRAZIONE CONTRATTO
VALUTAZIONE SULLA CONGRUITÀ ECONOMICA DELL'OFFERTA
AFFIDAMENTO IN HOUSE - ASM AZIENDA SPECIALE MULTISERVIZI SRL**

Finalità

Il presente documento rappresenta la relazione/istruttoria sull'integrazione del contratto vigente relativo al "servizio calore", in essere dal 15.10.2012 al 31.12.2032 di cui al rep. 2631.

La relazione è redatta ai sensi dell'art. 192 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. Tale disposizione normativa prevede 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”*.

Si specifica che, pur essendo il contratto in argomento una sola integrazione, oltretutto nei termini di vigenza del contratto, si ritiene comunque opportuno valutare le integrazioni alla luce delle novità normative introdotte dal Codice dei Contratti.

Il quadro normativo di riferimento

L'esposizione di quanto richiesto dall'art. 192 del d.lgs. 50/2016 trova le sue fondamenta su una sintetica disamina della normativa vigente in tema di società *"in house providing"*.

Il nuovo Codice dei Contratti e delle concessioni, D. Lgs. 50/2016, contiene anche il recepimento della nuova disciplina in materia di *"in house providing"* dettata dalle Direttive UE nn. 23, 24 e 25 del 2014 in materia di concessioni e appalti dei settori ordinari e speciali.

Il nuovo Codice introduce diverse novità anche in tema di affidamenti diretti. L'art. 5 del decreto, recependo i presupposti elaborati nel corso degli anni dalla giurisprudenza comunitaria in materia di affidamenti diretti e i principi contenuti nelle citate Direttive, prevede che le concessioni o gli appalti pubblici, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientrano nell'ambito di applicazione del nuovo codice dei contratti pubblici quando sono soddisfatte tutte (contemporaneamente) le seguenti condizioni:

1. un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi: ai sensi del comma 2 dell'art. 5 sussiste "controllo analogo" qualora l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore eserciti sulla persona giuridica affidataria *"in house"* un'influenza determinante, sia sugli obiettivi strategici, che sulle decisioni significative. Il "controllo analogo" può essere anche esercitato da una persona giuridica diversa dall'amministrazione aggiudicatrice, a sua volta controllata da quest'ultima (il c.d. "controllo analogo indiretto");
2. oltre l'80% dell'attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da un ente aggiudicatore, nonché da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice; ai sensi del comma 7, per determinare tale percentuale, deve essere fatto riferimento, di norma, al fatturato totale medio per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione;

3. nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione che non comportano controllo o potere di veto e che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata;

L'art. 192 del nuovo Codice dei contratti pubblici prevede anche l'istituzione presso l'ANAC dell'elenco delle stazioni appaltanti che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società "in house".

Le norme vigenti prevedono che nelle motivazioni del provvedimento di affidamento dovrà essere dato conto:

- delle ragioni del mancato ricorso al mercato;
- 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.

Trattandosi nel presente documento di integrazione ad un contratto vigente, tali considerazioni economiche vengono eseguite in particolare solo per le parti aggiuntive e diverse, oggetto dell'integrazione stessa.

Nel caso in argomento si tratta di un'integrazione al contratto vigente al fine di:

- far gestire ad ASM Azienda Speciale Multiservizi Srl (nel seguito "ASM") anche le caldaie autonome delle abitazioni comunali, al fine di rendere più sicura e professionale la manutenzione delle stesse;
- installare un nuovo impianto di raffrescamento presso la sede comunale al fine di renderla più confortevole nei mesi estivi e nei periodi di "mezza stagione", evitando l'accensione della centrale termica in condivisione con la scuola primaria; si precisa che l'edificio possiede già una predisposizione parziale ad accogliere l'impianto;
- apportare alcune migliorie agli impianti già gestiti (via Calderari e Asilo Nido);
- adeguare alcuni costi altri costi.

Le caratteristiche del servizio

Rimangono quelle di cui al contratto vigente e si integrano con l'introduzione:

- di nuovi impianti da mantenere (via Donizetti - caldaie alloggi comunali);
- della realizzazione di un nuovo impianto di raffrescamento per la sede comunale;
- della realizzazione di alcune migliorie dovute a nuove normative su impianti esistenti (via Calderari e Asilo Nido) - attività straordinarie.

I nuovi impianti e le integrazioni a quelli esistenti entreranno a far parte del patrimonio in gestione ad ASM e, quindi, viene adeguato il corrispettivo annuale relativo a tali attività.

Le novità apportate sono esplicitate nella documentazione presentata da ASM il 26.04.2018, ns. prot. 3931.

Le motivazioni della scelta

ASM gestisce il servizio di cui al contratto vigente con ottimi risultati e ha dimostrato una buona gestione anche nell'ambito della realizzazione del nuovo impianto presso l'asilo nido, sia per quanto riguarda la costruzione dell'impianto che per la sua gestione nel tempo.

L'incremento degli impianti da gestire nasce dalla volontà di dare maggiore sicurezza agli inquilini delle case comunali di via Donizetti, dando loro un servizio di manutenzione ordinaria controllato e di alto livello ad un costo chiaro ed uguale per tutti i condomini, che saranno tenuti al rimborso dei costi nei confronti del comune.

Inoltre, vista la sensibilità della fascia sociale alla quale il nuovo servizio di manutenzione è rivolto, si ritiene molto conveniente che sia personale ben identificato, proveniente dall'azienda pubblica di riferimento del Comune, oltre che stabile e conosciuto, ad intervenire negli alloggi.

La scelta di far eseguire il nuovo impianto presso la sede comunale ad ASM nasce anche dalla necessità di evitare problemi di gestione separata dello stesso; si sottolinea che un'azione di manutenzione coordinata per tutti gli impianti comunali risulta molto efficace e di semplice gestione anche da parte degli uffici comunali che vedono in ASM l'unico interlocutore sia per gli impianti di riscaldamento che per quelli di raffrescamento; questo comporta un'economia di gestione e comunicazione assai rilevante e diminuisce quindi il rischio di inefficienza del servizio e delle comunicazioni discendenti.

La scelta è motivata anche dal fatto che ASM possiede a tutti gli effetti professionalità mirate nella gestione degli impianti di riscaldamento e raffrescamento (diversamente dal Comune) e, quindi, anche in fase di progettazione è in grado di dare i giusti indirizzi tecnici per la formulazione delle migliori soluzioni tecniche derivanti dalle richieste dell'Amministrazione.

Tutto quanto sopra comporta dei sicuri benefici per la collettività in particolar modo a livello di fruizione confortevole e sicura da parte di fasce sensibili della popolazione (case comunali, asilo nido).

Inoltre, con il miglioramento del comfort all'interno della sede comunale, si renderà più efficiente la struttura dei servizi offerti, che potranno non essere sospesi nei pomeriggi estivi dando migliore qualità ai servizi stessi (sia in termini di percezione che di disponibilità) a giovamento di tutta la popolazione.

La forma gestione in argomento, quindi, 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, risulta opportuna.

Il merito al mancato ricorso al mercato è chiaro che trattandosi di un contratto ancora vigente e strutturato per dare un servizio a 360° in merito alla gestione degli impianti di riscaldamento e raffrescamento, non risulta conveniente il passaggio ad altro operatore disponibile sul mercato, anche alla luce della convenienza in termini di semplificazione gestionale (a livello operativo ed economico-finanziario) e di sicurezza. Infatti, l'inserimento di un altro operatore per la gestione degli impianti comporterebbe a tutti gli effetti problemi di gestione delle interferenze che con un solo operatore sono meglio gestibili e già trattati.

Le condizioni per l'affidamento diretto "in house" sono assolutamente sussistenti.

Come sopra accennato, i requisiti richiesti dalla normativa europea sono:

- 1)** che nelle società controllate non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione che non comportano controllo o potere di veto e che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata;
- 2)** che oltre l'80% dell'attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da un ente aggiudicatore, nonché da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice;
- 3)** che l'ente affidante eserciti sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici.

Evidenziato che:

- il Comune di Boffalora sopra Ticino detiene partecipazioni nella società ASM Azienda Speciale Multiservizi Srl (ASM) il cui capitale sociale è interamente e direttamente posseduto da soci pubblici (Boffalora Sopra Ticino 8.96%);
- ASM, avvalendosi anche di apposite società di scopo, anch'esse a capitale interamente pubblico, svolge numerosi servizi per conto degli enti locali soci;

- il Comune di Magenta in data 01.02.2018 con protocollo n. 0009797 ha provveduto a presentare l'istanza di iscrizione nell'Elenco di cui all'art. 192, comma 1 del D. Lgs. N. 50/16 e ss.mm.ii per l'affidamento in "in house" di servizi pubblici locali alla società ASM Azienda Speciale Multiservizi Srl, in nome e per conto di tutti i comuni soci.

Si può affermare che:

- riguardo al requisito sub **1)**, i capitali di ASM sono al 100% di proprietà dei seguenti Comuni:

Soci	Quote di partecipazione
Magenta	61,93%
Bernate Ticino	3,02%
Boffalora sopra Ticino	8,96%
Corbetta	0,27%
Marcallo con Casone	5,31%
Mesero	7,22%
Ossona	3,21%
Robecco sul Naviglio	6,14%
Santo Stefano Ticino	3,94%

- riguardo al requisito sub **2)**, la società ASM svolge la totalità delle proprie attività in favore dei comuni soci. La disciplina dei servizi affidati e la regolamentazione dei conseguenti rapporti economico-finanziari risultano da appositi contratti di servizio con i diversi comuni;
- riguardo al requisito sub **3)**, ASM è società operante in regime di "in house providing" dei comuni soci, ovvero sottoposta a controllo analogo, nel rispetto della normativa vigente, in quanto le Amministrazioni esercitano sulle persone giuridiche di cui trattasi un controllo analogo a quello da esse esercitato sui propri servizi (influenza determinante sia sugli obiettivi strategici, sia sulle decisioni significative);

e, quindi, l'affidamento "in house" ad ASM è assolutamente compatibile con la normativa vigente.

In relazione, altresì, all'assenza di vocazione commerciale si specifica che l'oggetto sociale di ASM, evidenzia, come si è detto, che tra i servizi fondamentali rientrano la produzione e distribuzione di calore nonché la gestione delle centrali termiche di Enti pubblici.

Si deduce che le società ASM nelle vesti di società a totale partecipazione pubblica (100%), si configura quale società in linea con i principi dettati dall'art. 192 d.lgs. 50/2016, sia per quanto riguarda le attività gestionali svolte, sia per i modelli di "governance" che presenta, sia per le relazioni organizzative e funzionali che caratterizzano lo statuto sociale.

Infine si ritiene che sussistano ampiamente le ragioni richieste dalle normativa vigente per l'affidamento del servizio sopra descritto secondo il modello "in house providing". Ciò anche in ragione del fatto che:

- nella specie sussistono i requisiti comunitari per l'affidamento "in house";
- il modello "in house providing" consente di effettuare sui servizi un maggior controllo, più incisivo e penetrante rispetto all'appaltatore privato.

Inoltre la società risulta essere in possesso di una serie di caratteristiche che garantiscono la corretta e conveniente esecuzione del servizio e in particolare:

- capacità di fornire servizi nel rispetto dei principi di economicità, efficienza ed efficacia, a prezzi concorrenziali e comunque competitivi;
- ha una gestione in equilibrio;
- presenta una situazione economico e patrimoniale solida che consente l'autosufficienza gestionale;
- possiede una dotazione organica adeguata alla gestione del servizio;

- è in grado di fornire prestazioni di elevato livello qualitativo nel rispetto degli obblighi generali del servizio.

Verifica convenienza economica

Per quanto riguarda il nuovo impianto di raffrescamento, si è provveduto ad un'analisi comparativa a livello parametrico tramite diversi prezzari regionali a disposizione in rete e lo si è trovato conforme ai prezzi di mercato, tenuto in considerazione anche il fatto che ASM propone un "pacchetto" completo di progettazione, realizzazione e collaudi, oltre che un impianto di nuova generazione, che potrà essere efficiente per molto tempo e garantire un comfort che avrà sicura ripercussione anche sulla qualità dei servizi forniti all'utenza.

Per quanto riguarda l'investimento nel suo complesso (raffrescamento e altri lievi interventi) l'analisi sulla convenienza economica è stata eseguita a livello di confronto tra un possibile mutuo con Cassa Depositi e Prestiti e il Piano di rientro proposto da ASM; dalle analisi emerge una convenienza effettiva della proposta di ASM.

L'economicità di quanto proposto non è rilevabile nel solo dato economico di confronto sui costi dell'impianto e degli altri lievi interventi ma anche in tutta la filiera gestionale; infatti, vengono interamente gestite da ASM le fasi di progettazione (con affidamenti a professionisti esterni), di appalto (con le idonee procedure), realizzazione (comprensiva di direzione lavori e controllo) e collaudo. Rimane in carico al Comune la sola approvazione formale del progetto e del Collaudo; queste attività sono di fatto molto onerose in termini di tempo e gestione e, pertanto, quanto proposto da parte di ASM si ritiene congruo sotto il profilo economico.

Per quanto riguarda, invece, la manutenzione delle caldaie delle case comunali i costi proposti risultano corretti per la tipologia degli impianti esistenti e la convenienza è effettivamente nella qualità, nella sicurezza e nel livello di servizio svolto nei confronti dell'utenza sensibile. I costi, altresì, saranno rimborsati da parte dei condomini.

Conclusioni

In relazione a quanto suddetto, si esprime una valutazione complessivamente positiva in ordine all'integrazione del contratto in argomento, che porta a considerare vantaggioso e conveniente, per l'amministrazione comunale, l'affidamento diretto "*in house*" ad ASM dei servizi descritti nell'ambito della proposta e già comunque presente nel contratto vigente.

Inoltre, ed in linea generale, l'affidamento "*in house*" ad ASM, del servizio in argomento risulta preferibile, sotto più profili, rispetto al ricorso al mercato, in quanto:

- in primo luogo risulta qualificante il particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'Amministrazione Comunale ed il soggetto affidatario, che consente al Comune un controllo ed un'ingerenza sul servizio più penetrante di quello praticabile su di un soggetto terzo, in quanto esteso agli atti sociali e non rigidamente vincolato al rispetto del contratto di concessione;
- i costi sono contenuti a livelli confrontabili con il mercato esistente, realizzando ASM una sorta di gestione in economia parificabile a quella che il Comune realizzerebbe con una gestione interna;
- tale livello qualitativo dimostra fra l'altro l'efficacia della scelta a suo tempo operata anche da altre amministrazioni comunali del territorio che ha consentito un indubbio recupero di efficienza connesso alla creazione di sinergie ed economie di gestione.

Infine è stato accertato che:

- la società ASM non si trova in alcuna delle condizioni stabilite dalla Corte dei Conti con parere 1 febbraio 2013 n. 10 quali cause ostative al mantenimento, da parte del Comune di Boffalora Sopra Ticino, di partecipazione societarie;

- la società ASM è stata mantenuta secondo i dispositivi di legge con deliberazione di C.C. n. 29/2017 ad oggetto: "*REVISIONE STRAORDINARIA DELLE PARTECIPAZIONI EX ART. 24, D.LGS 19 AGOSTO 2016 N. 175, COME MODIFICATO DAL DECRETO LEGISLATIVO 16 GIUGNO 2017, N. 100 RICOGNIZIONE PARTECIPAZIONI POSSEDUTE INDIVIDUAZIONE PARTECIPAZIONI DA ALIENARE*" che si richiama nella sua interezza.

Boffalora Sopra Ticino, 07.05.2018.

Il responsabile dell'area tecnica
F.to Gabriela Nava

Il responsabile dell'area finanziaria
F.to Roberto Piodi