

CONTRATTO DI SERVIZIO PER I SERVIZI PUBBLICI E ALTRE ATTIVITA' DI INTERESSE COMUNALE DI GLOBAL SERVICE.

VALUTAZIONE SULLA CONGRUITÀ ECONOMICA DELL'OFFERTA

AFFIDAMENTO IN HOUSE - ASM AZIENDA SPECIALE MULTISERVIZI SRL

Finalità

Il presente documento rappresenta la relazione/istruttoria in merito al nuovo contratto di "Global Service".

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"*.

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.

Nel caso in argomento si tratta di formulare un nuovo contratto, dopo circa 10 anni di servizio svolto, con l'obiettivo di migliorare e fissare i cardini contrattuali per un periodo medio (5 anni), in grado di dare maggiore stabilità sia tecnica che gestionale/economica.

Il contratto in argomento riguarda i seguenti servizi:

- manutenzione del verde pubblico e dell'arredo urbano;
- servizi cimiteriali – esumazioni, estumulazioni, inumazioni e tumulazioni;
- servizi di pulizia degli immobili comunali;
- manutenzione edile degli edifici di proprietà o di competenza comunale;
- manutenzione elettrica degli edifici di proprietà o di competenza comunale;
- manutenzione idrotermosanitaria degli edifici di proprietà o di competenza comunale;
- manutenzione da fabbro degli edifici di proprietà o di competenza comunale;
- manutenzione da falegname degli edifici di proprietà o di competenza comunale;
- manutenzione della rete stradale;
- ispezione annuale delle attrezzature per il gioco e lo svago;
- manutenzione ordinaria periodica illuminazione di emergenza;
- controllo degli estintori, manichette e porte tagliafuoco.

di cui gli ultimi tre di nuova introduzione.

Le caratteristiche del servizio

Le caratteristiche principali del servizio sono quelle oramai sedimentate nei 10 anni di gestione da parte di ASM del servizio; vengono introdotti:

- manutenzione ordinaria periodica dell'illuminazione di emergenza;
- controllo degli estintori, manichette e porte tagliafuoco;
- ispezione annuale delle attrezzature per il gioco e lo svago;
- la gestione di interventi diversi dall'ordinarietà.

I nuovi servizi introdotti comportano un aumento dell'importo annuale del servizio; è da sottolineare che tali servizi erano comunque già programmati e gestiti dall'ente, quindi, le risorse sono disponibili nel Bilancio comunale.

Si rimanda per un dettaglio maggiore, alla nota pervenuta da parte di ASM con prot. 8881 del 10.10.2018 ed allo schema di contratto allegato.

Le motivazioni della scelta

ASM gestisce il servizio in argomento con buoni risultati e ha dimostrato una discreta gestione anche nell'ambito di attività diverse da quelle esplicitamente indicate nei contratti previgenti.

L'incremento dei servizi in affidamento ad ASM nasce dalla volontà di dare maggiore sicurezza agli immobili comunali in quanto una gestione coordinata e con un unico centro "direzionale" comporta sicure economie anche nella gestione pratica delle diverse problematiche legate alla conduzione degli immobili.

Inoltre, dato atto che molti interventi manutentivi relativi al contratto in argomento sono rivolti ad edifici/strutture che ospitano fasce sociali delicate e sensibili (asilo nido, case comunali, scuole, parchi), si ritiene molto conveniente che sia personale ben identificato, coordinato dall'azienda pubblica di riferimento del Comune (con personale stabile e conosciuto), ad eseguire sul posto le operazioni manutentive.

La scelta di integrare il contratto con nuovi servizi è scaturita dalla volontà di gestire sempre di più il patrimonio in modo sinergico ed efficace oltre che di garantire la sicurezza e gli adempimenti normativi con un "doppio controllo", in grado di rendere maggiormente efficace il mantenimento in sicurezza del patrimonio.

La gestione della maggior parte delle attività manutentive da parte di ASM comporta una manutenzione controllata per tutti gli immobili comunali e, quindi, risulta molto efficace e di semplice gestione anche da parte degli uffici comunali che vedono in ASM l'unico interlocutore per tutte le tipologie di intervento (si faccia riferimento, ad esempio, alle problematiche da gestire in urgenza ed in mancanza dei referenti tecnici).

La durata del contratto di 5 anni comporta anche una maggiore stabilità nei prezzi i quali sono stati concordati, in via prioritaria, come fissi e non modificabili nell'arco contrattuale. Le migliorie introdotte al contratto, quali ad esempio, l'utilizzo di un prezzario più adeguato alle effettive necessità dell'Ente, comportano un notevole aumento dell'efficienza del contratto, anche sotto il profilo economico.

Inoltre, un contratto di media durata porta ASM ad avere una migliore capacità di negoziazione con i terzi; questo comporterà anche una possibilità di liberare risorse economiche e umane in grado di migliorare ulteriormente la qualità del servizio verso il Comune.

In generale, con il nuovo contratto proposto, infatti si rileva:

- l'introduzione di nuovi servizi sugli impianti a servizio degli immobili e sulle aree gioco in grado di mantenere il patrimonio gestito con continuità nel rispetto delle norme e, quindi, più sicuro;
- l'introduzione degli interventi non di semplice ordinarietà in grado di consentire continuità nella fruibilità degli immobili e sinergia in caso di necessità non procrastinabile;
- il miglioramento delle attività di monitoraggio, di rendicontazione dei dati e di informazione;
- il miglioramento ed una maggior tempestività nella risoluzione delle contestazioni/controversie;
- un miglioramento di immagine, efficacia ed efficienza nelle attività manutentive che, di fatto, hanno un impatto positivo sulla collettività;
- il sostegno alla realizzazione di strumenti/supporti informatici per il necessario ammodernamento e miglioramento della gestione sia degli impianti sia degli immobili;
- la disponibilità, alla scadenza dei contratti in essere, alla gestione di altri servizi coerenti con la convenzione quadro.

Il nuovo contratto, così come il precedente, mette in carico ad ASM srl tutti i costi gestionali sgravando il Comune da molte attività (tecniche, amministrative e contabili); ASM srl dispone, altresì, di una struttura tecnica ed amministrativa qualificata, di un sistema di contabilità analitica e di rendicontazione dei dati per singola commessa di intervento oltre che di un Sistema di Gestione per la qualità conforme alla norma ISO 9001:2015 – Sistemi di Gestione per la Qualità. L'estensione del certificato di qualità di ASM srl ai servizi di Global Service (avvenuto nell'anno 2015 - in particolare per i servizi di pulizia e sanificazione ambientale degli edifici comunali, per i servizi di manutenzione del verde pubblico, per i servizi di sorveglianza, guardiania e pulizia cimiteri comunali e servizi cimiteriali di inumazione, esumazione, tumulazione ed estumulazione)

permette un miglior controllo, verifica e valutazione delle prestazioni dei fornitori e, quindi, dell'efficienza del servizio stesso che viene "ribaltata" positivamente sul Comune.

Tutto quanto sopra comporta dei sicuri benefici per la collettività, in particolar modo a livello di fruizione in sicurezza da parte anche di fasce sensibili della popolazione (case comunali, asilo nido, scuole, parchi) del patrimonio comunale.

Inoltre, con il miglioramento e l'incremento dei servizi svolti, si renderà più efficiente ed efficace (in quanto coordinata da un unico centro) la struttura dei servizi offerti a giovamento di tutta la collettività.

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.

In merito al mancato ricorso al mercato si specifica che il venir meno della gestione delle attività necessarie per l'affidamento, la gestione, la contabilizzazione dei servizi di manutenzione comporta un vero e proprio risparmio gestionale all'interno dell'ente, non solo a livello tecnico ma anche a livello contabile e amministrativo; anche alla scala puramente economica il servizio, garantendo prezzi fissi per tutta la durata, la certezza di individuazione dei costi tramite la definizione precisa dei prezzari di riferimento, uno sconto sui prezzari stessi e delle migliorie a livello di produzione e mantenimento di supporti informatici necessari ad un miglior mantenimento del patrimonio, risulta a tutti gli effetti economicamente vantaggioso.

Da ultimo, ma non per importanza, la gestione sinergica dei servizi di manutenzione unitamente a quelli già in capo ad ASM srl (gestione servizio Calore) comporta un'economia anche relativamente al flusso delle informazioni che, a tutti gli effetti, è in grado di garantire, di riflesso, anche più sicurezza nella fruizione del patrimonio comunale.

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 quelli di cui al contratto in argomento (a titolo esemplificativo e non esaustivo: servizi Global Service e di Facility Management intesa come erogazione di servizi all'edificio, gestione delle attività cimiteriali, realizzazione gestione e manutenzione del verde pubblico e privato, effettuazione di servizi e di attività varie di pulizia, gestione e manutenzione del patrimonio di interesse pubblico, servizi di manutenzione e gestione apparecchiature, impianti e reti di tipo elettrico ed altri).

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 e 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 essendo in possesso, altresì, di certificazioni specifiche.

Verifica convenienza economica

La convenienza del presente contratto non si misura unicamente in termini puramente economici, come sopra già indicato, ma in termini generali di gestione.

Si ravvisa, infatti, una forte economia nella gestione del servizio in quanto lo spostamento in capo ad ASM srl di tutte le fasi amministrative, gestionali, tecniche e contabili comporta un sicuro rafforzamento delle disponibilità di tempo interne all'ente e una gestione, seppur eseguita da terzi, conforme alle normative vigenti e con impostazioni riferite alla qualità, molto importanti per mappare e monitorare le attività svolte da ASM srl stessa.

A livello economico, inoltre:

- il mantenimento per il medio periodo (5 anni) di prezzi costanti per la maggior parte dei servizi;
- il preciso riferimento a prezziari costruiti appositamente per le opere pubbliche e per le loro manutenzioni;
- la riduzione sui prezziari individuati;
- l'introduzione di un metodo alternativo delineato per l'individuazione dei prezzi in caso di mancanza degli stessi nel prezzo di riferimento;

comportano una convenienza economica effettiva, misurabile e in grado, altresì, di creare efficienza gestionale.

Inoltre, anche il miglioramento della gestione delle contestazioni comporta un'economia riflessa molto importante in quanto le stesse, se risolte in termini temporali brevi, possono mutare in economie a disposizione del servizio stesso.

Non ultimo si rileva che il supporto di ASM srl per la produzione ed il mantenimento di supporti informatici in grado di migliorare la qualità del servizio, evidenzia una chiara economia sia economica che a livello di miglioramento del servizio e nella gestione del tempo, anch'esso parametro economico rilevante.

Conclusioni

In relazione a quanto suddetto, si esprime una valutazione complessivamente positiva in ordine al nuovo contratto per il servizio di Global Service, 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 nello schema di contratto.

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 solo contratto;
- 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 e, con l'introduzione di alcune migliorie al contratto di riscontro economico, la proposta di ASM srl risulta effettivamente vantaggiosa;
- il raggiungimento di uno standard qualitativo maggiore del nuovo contratto dimostra, fra l'altro, l'efficacia della scelta a suo tempo operata (Convenzione Quadro del 2008) che ha comportato un recupero di efficienza in via generale creando 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, 10.10.2018.

Il responsabile dell'area tecnica
F.to Gabriela Nava

Il responsabile dell'area finanziaria
F.to Roberto Piodi