Città di Bollate

Città Metropolitana di Milano

Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento in house del servizio per la Conduzione e Manutenzione degli impianti e reti di Illuminazione Pubblica del Comune di Bollate. (ai sensi dell'art. 14, co. 2 e 3, del d.lgs 23 dicembre 2022 n. 201 e dell'art. 192, co. 2, del d.lgs 18 aprile 2016, n. 50).

Il presente documento rappresenta l'istruttoria sull'affidamento in house relativamente al "servizio per la Conduzione e Manutenzione degli impianti e reti di Illuminazione Pubblica del Comune di Bollate".

La relazione è redatta ai sensi del combinato disposto dell'art. 192 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e dell'art. 14 c.3 del D.Lgs 23 Dicembre 2022 n.201 "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica" (disciplina già contenuta nell'abrogato decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179 convertito con modificazioni con L. 221/2012).

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	*Servizio per la Conduzione e Manutenzione degli impianti e reti di Illuminazione Pubblica del Comune di Bollate*
Ente affidante	*Comune di Bollate (MI)*
Tipo di affidamento	*Contratto di servizio*
Modalità di affidamento	*Affidamento diretto a società in house*
Durata del contratto	*5 anni, dal 1/10/2023 al 30/09/2028*
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	*Nuovo affidamento*
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	*Singolo comune*

Soggetto responsabile della compilazione

Città di Bollate

Città Metropolitana di Milano

Nominativo	Luciano Tonetti e Laura Uslenghi
Ente di riferimento	Comune Bollate
Area/servizio	Gestione del Territorio - Area Finanza e Programmazione
Telefono	02-350051
Email	protocollo@comune.bollate.mi.it
Data di redazione	19/6/2023

INTRODUZIONE

La presente relazione è finalizzata a ottemperare a quanto previsto dall'art. 14, co. 2-3, del d.lgs. 23 dicembre 2022 n. 201, recante "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*" – secondo cui "***2.*** *Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati. Nella valutazione di cui al presente comma, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30*. ***3.*** *Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, in un'apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni*" - nonché a quanto stabilito dall'art. 192, co. 2, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (recante "*Codice dei contratti pubblici*").

Il Comune di Bollate (di seguito, anche, solo "***Comune***" o "***Amministrazione***") detiene la partecipazione al 100% del capitale sociale di Gaia Servizi s.r.l., società operante secondo il modello *in house providing* per conto dello stesso ente;

Città di Bollate

Città Metropolitana di Milano

Il rapporto *in house providing* tra Comune di Bollate e Gaia Servizi s.r.l. risulta iscritto nell'elenco ANAC di cui al c. 1 dell'art. 192 del D. Lgs. 50/2016 (data di richiesta iscrizione: 08/02/2018; iscrizione avvenuta il 24/09/2019).

Gaia Servizi S.r.l. risulta attualmente affidataria, per conto del Comune di Bollate, dei seguenti servizi:

- Gestione edilizia residenziale pubblica
- Manutenzione strade
- Gestione casa di riposo
- Interventi di arredo urbano
- Igiene ambientale
- Illuminazione pubblica
- Manutenzione immobili
- Gestione piano sosta
- Servizi cimiteriali
- Trasporti
- Servizio gestione e manutenzione del verde pubblico
- Riscossione canone unico patrimoniale
- Gestione farmacie comunali

In particolare è in scadenza il contratto di servizio per la Conduzione e Manutenzione degli impianti e reti di Illuminazione Pubblica del Comune di Bollate svolto dalla società Gaia Servizi s.r.l., mediante affidamento in house di un contratto di durata quindicinale nostro repertorio n. 9918 del 23/05/08.

Considerato che allo stato attuale, il Comune di Bollate ha la necessità di procedere ad una nuova assegnazione del servizio di Conduzione e Manutenzione degli impianti e reti di Illuminazione Pubblica del Comune di Bollate, da operare nel rispetto di quanto stabilito dalla normativa di settore.

Ai predetti fini, il Comune ha ritenuto opportuno valutare la possibilità di riaffidare la gestione dei servizi in questione mediante l'adozione del modello organizzativo dell'*in house providing,* verificando il rispetto di tutti i presupposti previsti dall'ordinamento, in considerazione dell'esperienza acquisita dalla propria società, dal buon esito del rapporto contrattuale precedente e in considerazione del fatto che la società ha in corso gli ammortamenti degli investimenti effettuati in ragione della sostituzione di tutti i punti luce (n. 5.311) con lampade led.

In virtù di quanto sopra, Gaia Servizi s.r.l. ha quindi presentato al Comune di Bollate la proposta contrattuale per la gestione *in house* dei suddetti servizi, e precisamente:

- la proposta di contratto per la durata di 5 (cinque) anni;

- il Piano economico-finanziario/Quadro Economico.

Pertanto, nel rispetto dei principi di economicità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, il Comune ha inteso valutare, preliminarmente all'indizione di una gara riguardante il servizio per la Conduzione e Manutenzione degli impianti e reti di Illuminazione Pubblica del Comune di Bollate (MI), la possibilità di procedere all'affidamento alla Società Gaia Servizi s.r.l., mediante la formula *in house,* di tali servizi.

Sulla base di quanto sopra, approfonditamente valutata l'ipotesi di affidamento *in house* a Gaia Servizi s.r.l.., con la presente relazione si intende dunque dare conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti e delle condizioni tecnico-economiche posti a fondamento della decisione del Comune di affidare, secondo la formula dell'*in house providing*, alla predetta società interamente pubblica e partecipata dal Comune di Bollate al 100%, il servizio per la Conduzione e Manutenzione degli impianti e reti di Illuminazione Pubblica del Comune di Bollate, per come meglio descritti nel prosieguo, per la durata di anni 5 con decorrenza stimata dal 1/10/2023 al 30/09/2028.

1. NORMATIVA DI RIFERIMENTO

La materia dei servizi pubblici locali ha subito una rilevante revisione a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 (in Gazz. Uff. 30 dicembre 2022, n. 304), recante "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*".

L'art. 14, co. 1, del d.lgs. n. 201/2022 espressamente prevede che gli enti locali, nelle ipotesi in cui ritengono che il perseguimento dell'interesse pubblico debba essere assicurato affidando il servizio pubblico a un singolo operatore o a un numero limitato di operatori, provvedono all'organizzazione del servizio mediante una delle seguenti modalità di gestione:

a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dal dall'art. 15 del d.lgs. n. 201/2022, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;

b) affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall'articolo 16, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;

c) affidamento a società in house, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'art. 17 del d.lgs. n. 201/2022;

d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'art. 114 del d.lgs. n. 267/2000.

È quindi nell'ambito di tale ventaglio di ipotesi attualmente ammesse dall'ordinamento che il Comune di Bollate è tenuto a individuare quella maggiormente confacente alle necessità e alle esigenze dell'ente locale e della collettività residente nel territorio comunale.

Ciò detto, e in relazione al servizio pubblico di Conduzione e Manutenzione degli impianti e reti di Illuminazione Pubblica, si ritiene che rispetto alle alternative organizzative per la gestione del servizio in questione sopra delineate, la soluzione che meglio si presta ad essere adottata nel contesto fattuale e normativo di riferimento è rappresentata dall'affidamento *in house* alla società Gaia Servizi s.r.l., e ciò per le motivazioni descritte nella presente relazione.

Tanto premesso, è di seguito sinteticamente individuato il contesto normativo nella cui osservanza la presente relazione è redatta.

L'art. 14 ("*Scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale*") del d.lgs. n. 201/2022, richiamato nell'introduzione, come detto, prescrive agli enti locali interessati alla gestione di un servizio pubblico locale di far sì che l'affidamento del predetto servizio sia effettuato sulla base di apposita relazione che dia conto della valutazione sulla scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, tenendo conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati, oltreché i dati e le informazioni che emergono dalle verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali. Nella medesima relazione sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni.

L'art. 17 del d.lgs. n. 201/2022 specifica che "*Gli enti locali e gli altri enti competenti possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società in house, nei limiti e secondo le modalità di cui alla disciplina in materia di contratti pubblici e di cui al decreto legislativo n. 175 del 2016" e, in caso di affidamenti in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, prevede che "gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli*

investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30".

L'art. 192, co. 2, del d.lgs. n. 50/2016 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*".

A tale ultimo proposito, fermo restando quanto si dirà specificamente nel successivo par. 3 in ordine alle caratteristiche dello strumento dell'*in house providing* stabilite dalla disciplina normativa oggi vigente, occorre evidenziare come il diritto europeo dei contratti pubblici sia ispirato, per un verso, al principio di tutela della concorrenza ai fini dell'apertura dei mercati mediante la contendibilità degli affidamenti da parte degli operatori economici a ciò interessati e, per altro verso, al principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche, nel senso di riconoscere ai soggetti pubblici la libertà di organizzare come meglio ritengono – nel rispetto delle modalità consentite – le prestazioni dei servizi di rispettivo interesse.

Siffatto principio di libera organizzazione dei soggetti pubblici è, infatti, sancito dall'art. 2 (1) della direttiva 2014/23/UE (sull'aggiudicazione dei contratti di concessione), secondo cui "*La presente direttiva riconosce il principio per cui le autorità nazionali, regionali e locali possono liberamente organizzare l'esecuzione dei propri lavori o la prestazione dei propri servizi in conformità del diritto nazionale e dell'Unione. Tali autorità sono libere di decidere il modo migliore per gestire l'esecuzione dei lavori e la prestazione dei servizi per garantire in particolare un elevato livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utenza nei servizi pubblici. Dette autorità possono decidere di espletare i loro compiti d'interesse pubblico avvalendosi delle proprie risorse o in cooperazione con altre amministrazioni aggiudicatrici o di conferirli a operatori economici esterni*".

Inoltre, l'operatività di tale principio emerge, in particolare, anche dal quinto considerando della direttiva 2014/24/UE, ove è stabilito che "*nessuna disposizione della presente direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici ai sensi della presente direttiva*".

In tale contesto normativo, i soggetti pubblici sono quindi legittimati a soddisfare le proprie esigenze di approvvigionamento anche mediante ricorso allo strumento dell'*in house providing* al ricorrere delle condizioni e dei presupposti indicati dall'art. 12 della citata direttiva 2014/24/UE, la presenza dei quali consente di non esperire una procedura a evidenza pubblica per la selezione del contraente.

Quanto al rapporto tra la normativa eurounitaria in tema di libertà di organizzazione spettante ai soggetti pubblici e la previsione recata dal richiamato art. 192, co. 2, del d.lgs. n. 50/2016, che, come detto, tra l'altro richiede che l'affidamento *in house* sia preceduto dalla valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti *in house* e che sia motivato con riferimento alle ragioni del mancato ricorso al mercato, la più recente giurisprudenza europea si è pronunciata nel senso che "*L'articolo 12, paragrafo 3* [n.d.r., in tema di *in house* congiunto], *della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, deve essere interpretato nel senso che non osta a una normativa nazionale che subordina la conclusione di un'operazione interna, denominata anche <<contratto in house>>, all'impossibilità di procedere all'aggiudicazione di un appalto e, in ogni caso, alla dimostrazione, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, dei vantaggi per la collettività specificamente connessi al ricorso all'operazione interna*" (CGUE, Nona Sezione, Ordinanza 6 febbraio 2020, cause riunite da C-89/19 a C-91/19).

Ancora più di recente, la Corte Costituzionale – concludendo nel senso della non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 192, co. 2, del d.lgs. n. 50/2016 nella parte in cui si prevede che le stazioni appaltanti diano conto, nella motivazione del provvedimento di affidamento *in house*, delle ragioni del mancato ricorso al mercato – ha ritenuto estensibili alla disciplina odierna le osservazioni dalla medesima Corte già formulate con riferimento alle condizioni in passato poste dall'art. 23-bis del d.l. n. 112/2008, precisando che *"<<[s]iffatte ulteriori condizioni […] si risolvono in una restrizione delle ipotesi in cui è consentito il ricorso alla gestione in house del servizio e, quindi, della possibilità di derogare alla regola comunitaria concorrenziale dell'affidamento del servizio stesso mediante gara pubblica. Ciò comporta, evidentemente, un'applicazione più estesa di detta regola comunitaria, quale conseguenza di una precisa scelta del legislatore italiano. Tale scelta, proprio perché reca una disciplina pro concorrenziale più rigorosa rispetto a quanto richiesto dal diritto comunitario, non è da questo imposta – e, dunque, non è costituzionalmente obbligata, ai sensi del primo comma dell'art. 117 Cost., come sostenuto dallo Stato –, ma neppure si pone in contrasto […] con la citata normativa comunitaria, che, in quanto diretta a favorire l'assetto concorrenziale del mercato, costituisce solo un minimo inderogabile per gli Stati membri. È infatti innegabile l'esistenza di un "margine di apprezzamento" del legislatore nazionale rispetto a principi di tutela, minimi ed indefettibili, stabiliti dall'ordinamento con riguardo ad un valore ritenuto meritevole di specifica protezione, quale la tutela della concorrenza "nel" mercato e "per" il mercato>> (sentenza n. 325 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 46 del 2013)*" (Corte Cost., 27 maggio 2020, n. 100).

Infine, in ottica di evoluzione normativa, si riporta quanto disposto dal d.lgs. n. 36/2023, il nuovo Codice dei Contratti Pubblici, che all'art. 7 (Principio di auto-organizzazione amministrativa) recita:

"1. Le pubbliche amministrazioni organizzano autonomamente l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso l'auto-produzione, l'esternalizzazione e la cooperazione nel rispetto della disciplina del codice e del diritto dell'Unione europea.

2. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3. Le stazioni appaltanti e

gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche. In caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici. I vantaggi di economicità possono emergere anche mediante la comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.a. e delle altre centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali nazionali o esteri oppure, in mancanza, con gli standard di mercato.

3. L'affidamento in house di servizi di interesse economico generale di livello locale è disciplinato dal decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201".

2. CARATTERISTICHE TECNICHE ED ECONOMICHE DEL SERVIZIO, OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO

2.1 CARATTERISTICHE TECNICHE ED ECONOMICHE DEL SERVIZIO

Il Comune di Bollate, attraverso la società che sarà di ciò incaricata, ha come obiettivo di organizzare il servizio per la Conduzione e Manutenzione degli impianti e reti di Illuminazione Pubblica del Comune di Bollate (MI), con le caratteristiche del servizio pubblico e universale.

Le caratteristiche del servizio per la Conduzione e Manutenzione degli impianti e reti di Illuminazione Pubblica del Comune di Bollate (MI), oggetto dell'offerta *in house* sottoposta da GAIA Servizi s.r.l. sono puntualmente descritte nella proposta di Contratto di Servizio (**Allegato 1**) condiviso tra le parti.

In sintesi, costituiscono oggetto della proposta di affidamento secondo la formula dell'*in house providing*, la gestione centralizzata ed informatizzata, nonché la manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti e reti di pubblica illuminazione in titolarità al Comune di Bollate, come meglio descritto nella proposta di Contratto di Servizio.

•

Fermo quanto diffusamente previsto nel Contratto di Servizio, il servizio in parola sarà erogato dietro corrispettivo a copertura dei costi sostenuti dalla società.

La proposta gestionale di Gaia Servizi s.r.l. garantisce:

- la presenza continua nella struttura organizzativa di tecnici dedicati al territorio comunale a disposizione dell'amministrazione per un sempre miglior servizio, un controllo puntuale dei lavori eseguiti, un'esecuzione di lavori accessori che si presentano all'occorrenza senza attività burocratiche complesse, con l'obbiettivo del "lavoro completo".

- un confronto continuo con la struttura tecnica comunale mediante sopralluoghi congiunti, relazioni di intervento e proposte migliorative.

Nella proposta gestionale di Gaia Servizi s.r.l., la società si è impegnata a svolgere i servizi affidati secondo corretti criteri tecnici e rigorosi criteri di economicità della gestione nel pieno rispetto delle normative di settore e secondo principi di efficienza ed efficacia, adottando a tal fine le misure idonee al raggiungimento di tali obiettivi ed adottando specifici livelli standard di qualità.

Il servizio di Illuminazione pubblica è un servizio di pubblico interesse con alcune peculiarità: in primo luogo deve essere un servizio continuo e conforme alle normative di settore, al fine della tutela della salute pubblica e dell'ambiente, indipendentemente dalla volontà di fruirne dei singoli cittadini. Da ciò discende la fruibilità, la disponibilità e l'universalità del servizio medesimo, caratteristiche necessarie a garantire ai cittadini che il servizio sia disponibile e fruibile da tutti nella stessa misura senza interruzioni.

Pertanto, è necessario che il servizio de quo sia affidato ad un unico gestore in grado di fornire prestazioni di elevato livello qualitativo, in particolare avendo riguardo a quanto sopra detto e che sia in grado di gestire il servizio e gli interventi di riqualificazione degli impianti di pubblica illuminazione diretti a "mettere a norma" i medesimi e renderli conformi alle normative vigenti del settore, avendo, quindi, riguardo alla salute pubblica, alla sicurezza pubblica ed al risparmio energetico.

Scopo primario dell'affidamento del servizio, infatti, è il mantenimento degli standard già resi con il contratto precedente e il continuo miglioramento della qualità del servizio di pubblica illuminazione favorendo il conseguimento di un risparmio energetico ed economico, nel rispetto dei requisiti tecnici di sicurezza degli impianti medesimi.

Quanto sopra anche in considerazione che la rete di illuminazione pubblica può anche costituire asset portante di innovazione intelligente ("smart lightning") nell'ottica del potenziamento di altri servizi (videosorveglianza, infrastruttura per reti wireless, trasmissione di dati, ecc.).

2.2 **OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO**

Il servizio per la Conduzione e Manutenzione degli impianti e reti di Illuminazione Pubblica del Comune di Bollate (MI) si riferisce a un servizio pubblico locale di rilevanza economica ai sensi dell'art. 2 del D.Lgs. n. 201/2022, caratterizzato da economicità, continuità, qualità e sicurezza.

La Società dovrà obbligarsi ad effettuare tutte le attività relative al servizio per la Conduzione e Manutenzione degli impianti e reti di Illuminazione Pubblica del Comune di Bollate (MI) come sopra delineate e meglio descritte nell'allegato A) "proposta di contratto".

Il Comune di Bollate, dopo aver valutato ed apprezzato gli interessi pubblici sottesi, ha ritenuto di imporre degli obblighi specifici, individuando, per il servizio di Conduzione e Manutenzione degli impianti e reti di Illuminazione Pubblica del Comune, i seguenti obblighi di servizio pubblico e universale che la società Gaia Servizi s.r.l. assicurerà attraverso alti standard quanti e qualitativi:

- **Universalità**: il servizio è garantito a favore della collettività indistintamente.

- **Continuità**: L'erogazione dei servizi pubblici dovrà essere continua, regolare e senza interruzioni. In caso di funzionamento irregolare o di interruzione del servizio per cause non imputabili alla Società, quest'ultima dovrà adottare misure volte ad arrecare agli utenti il minor disagio possibile.

- **Qualità:** più alto standard nello svolgimento dei servizi con l'introduzione di prestazioni aggiuntive e modalità di realizzazione dei servizi più adeguate alle esigenze del Comune. La società persegue l'obiettivo del progressivo, continuo miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia del servizio, adottando le soluzioni tecnologiche, organizzative e procedurali più funzionali allo scopo.

- **Economicità:** maggiore livello di servizio, grazie ad un controllo più incisivo e penetrante sull'andamento del servizio e sul rispetto dei livelli prestazionali senza integrare la previsione economica complessiva e quindi con un costo medio più basso.

- **Monitoraggio e controllo:** gli uffici preposti dell'Ente effettuano un controllo diretto sullo svolgimento del servizio, verificano il rispetto degli obblighi contrattuali attraverso la verifica della reportistica e monitorano il grado di soddisfazione da parte dell'utenza attraverso le segnalazioni.

- **Rappresentanza e partecipazione attiva:** possibilità di segnalare disservizi e criticità e di fare osservazioni sui servizi che gli vengono forniti, produrre memorie e documenti, formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio. La società si impegna a dare riscontro alle segnalazioni dell'ente garantendo risposte chiare e tempestive. Le eventuali valutazioni saranno utilizzate per la verifica periodica della qualità del servizio.

- **Trasparenza e informazione completa:** sottoscrizione di un contratto di servizio dove sono specificati tutti i servizi in modo puntuale e chiaro; libero accesso agli atti aziendali, nel rispetto della normativa vigente. Per gli aspetti relazionali, garantisce l'identificabilità del personale e dei relativi responsabili dei vari settori.

- **Sostenibilità ambientale e riduzione degli impatti:** rispetto delle prescrizioni legislative ed autorizzative, scelta di materiali, di lavorazioni e tecnologie non inquinanti che garantiscono la sicurezza e la tutela della salute del cittadino. Nonché, dell'esecuzione del servizio con il criterio della massima riduzione dell'impatto ambientale con applicazione continuativa dei Criteri minimi ambientali (CAM).

Nel dettaglio, gli obblighi in esame, posti in capo al gestore, possono così essere riassunti:

• minimizzare l'incidenza economica ed energetica del servizio di illuminazione pubblica;

• favorire il miglioramento dell'illuminazione del tracciato viario e la sicurezza stradale;

• favorire l'azzeramento dell'inquinamento luminoso diretto;

• favorire la riduzione dell'inquinamento luminoso indiretto;

• favorire l'efficientamento degli impianti presenti sul territorio rendendoli più moderni ed efficienti;

• gestire gli impianti di illuminazione pubblica per tutta la durata prevista;

• assicurare che il servizio di fornitura ed erogazione di energia elettrica relativo alle utenze di

illuminazione pubblica sia sempre garantito.

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico, può affermarsi che la ratio sottesa agli stessi va ricercata nella necessità di garantire l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e l'interesse generale, garantendo che i servizi di interesse economico generale siano prestati in modo ininterrotto (con continuità), su tutto il territorio interessato (universalità).

In tale prospettiva, l'ente locale riconoscerà un adeguato corrispettivo tale da garantire la sostenibilità economica della società Gaia Servizi s.r.l.

Gli obblighi di servizio pubblico sono quegli obblighi che l'impresa non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura, né alle stesse condizioni se considerasse esclusivamente il proprio interesse commerciale mentre la società dovrà garantire:

- obblighi di esercizio (continuità, capacità, regolarità del servizio) nel rispetto di quanto concordato con il Comune;

- obbligo del raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario.

Inoltre, lo svolgimento del servizio che l'affidatario in house dovrà effettuare, senza soluzione di continuità, contempla anche le seguenti attività ritenute essenziali per monitorare nel tempo le prestazioni effettuate.

Per tali obblighi di servizio pubblico, come declinati in concreto nel servizio oggetto di affidamento, non risultano sussistenti compensazioni economiche.

Restano invece in capo al Comune le funzioni amministrative di controllo sulla regolarità del servizio di gestione per tutta la durata contrattuale.

La remunerazione economica dell'affidatario avverrà attraverso un corrispettivo annuo comprensivo della gestione e manutenzione degli impianti.

3. MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA: VALUTAZIONE CIRCA LA SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI DALL'ORDINAMENTO EUROPEO PER LEGITTIMARE L'AFFIDAMENTO IN FORMA DIRETTA, SECONDO IL MODELLO DELL'IN HOUSE PROVIDING, DEL SERVIZIO DI CONDUZIONE E MANUTENZIONE DEGLI IMPIANTI E RETI DI ILLUMINAZIONE PUBBLICA

3.1 I REQUISITI STABILITI DALL'ORDINAMENTO AI FINI DELLA LEGITTIMITÀ DELL'AFFIDAMENTO IN HOUSE

L'elaborazione dell'istituto dell'*in house providing* è avvenuta in ambito comunitario grazie alla giurisprudenza della CGUE, che, in materia di appalti pubblici, ha individuato i presupposti in presenza dei quali un soggetto tenuto al rispetto dell'evidenza pubblica può, in luogo dell'esternalizzazione dello svolgimento di determinate prestazioni mediante procedura di gara, affidarne direttamente l'esecuzione a un soggetto (*in house provider*) che presenti un rapporto così stretto con l'amministrazione affidante tale per cui può affermarsi che l'affidante e l'affidatario non siano soggetti sostanzialmente distinti.

Al ricorrere di tali presupposti, l'affidamento senza previo esperimento di una procedura di gara trova fondamento nel fatto che il soggetto affidatario è sostanzialmente identificato con l'amministrazione affidante, esso costituendo un'articolazione della pubblica amministrazione da cui promana.

Nel solco dell'evoluzione del dibattito giurisprudenziale intervenuto sul punto, l'istituto dell'*in house* trova oggi un proprio esplicito riconoscimento nella disciplina normativa europea e nazionale.

Infatti, in primo luogo, l'art. 12 (1) della direttiva 2014/24/UE stabilisce che "*Un appalto pubblico aggiudicato da un'amministrazione aggiudicatrice a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientra nell'ambito di applicazione della presente direttiva quando siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi; b) oltre l'80 % delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi; e c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata. Si ritiene che un'amministrazione aggiudicatrice eserciti su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi ai sensi della lettera a) qualora essa eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice*".

In ambito nazionale, il punto di riferimento normativo è anzitutto rintracciabile nell'art. 5 del d.lgs. n. 50/2016, secondo il quale:

- "*Una concessione o un appalto pubblico, 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 rientra nell'ambito di applicazione del presente codice quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:*

a) l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;

b) oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi;

c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata." (co. 1);

Quanto al presupposto del controllo analogo, le Linee Guida ANAC n. 7 (recanti "*Linee Guida per l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie* società in house *previsto dall'art. 192 del d.lgs. 50/2016*") individuano tre diverse modalità di controllo analogo considerate tra loro cumulative (cfr. punto 6.3.1): un controllo *ex ante*, un controllo contestuale e un controllo *ex post*.

Le citate Linee Guida (cfr. punto 6.3.2) considerano, inoltre, idonei a integrare il presupposto del controllo analogo specifici elementi, tra cui: il divieto di cessione delle quote a soggetti privati; l'attribuzione all'amministrazione aggiudicatrice del potere di nomina e revoca almeno della maggioranza dei componenti degli organi di gestione, amministrazione e controllo; il vincolo per gli amministratori, nella gestione ordinaria e straordinaria, al rispetto delle prescrizioni impartite in sede di controllo analogo e trasfuse in appositi atti formali e vincolanti.

La disciplina normativa dell'*in house providing* è completata, nel diritto interno, dalle previsioni recate dal d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (recante "*Testo unico in materia di società partecipazione pubblica*") e ss.mm.ii., che, in particolare, prescrive che "*Gli statuti delle società di cui al presente articolo 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*" e "*La produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato di cui al comma 3, che può essere rivolta anche a finalità diverse, 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*" (art. 16, co. 3 e 3-bis).

Infine, come già chiarito, l'art. 17 d.lgs. n. 201/2022, in tema di affidamenti a società *in house*, rinvia alla disciplina in materia di contratti pubblici e al decreto legislativo n. 175/2016 e prevede poi specifiche disposizioni in caso di affidamenti *in house* di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici.

3.2 LA SUSSISTENZA DEI REQUISITI PER L'AFFIDAMENTO IN HOUSE DEL SERVIZIO DI CONDUZIONE E MANUTENZIONE DEGLI IMPIANTI E RETI DI ILLUMINAZIONE PUBBLICA IN FAVORE DI GAIA SERVIZI S.R.L.

Gaia Servizi s.r.l. è una società interamente pubblica partecipata al 100% dal Comune di Bollate.

Gaia Servizi s.r.l. ha tra l'oggetto statutario la "*gestione di servizi pubblici locali ed attività complementari strumentali all'ente o agli enti partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni",* ciò anche attraverso la "*produzione e/o acquisto e/o vendita di energia termica ed elettrica; studio, pianificazione e realizzazione di impianti di produzione e di reti di distribuzione di energia da fonti convenzionali e da fonti rinnovabili; manutenzione ordinaria e straordinaria di reti ed impianti; gestione di contratti di acquisto e vendita di gas, energia termica ed elettrica, nelle forme consentite dalla legge; gestione delle utenze e sviluppo di servizi integrati; studio, pianificazione, realizzazione e gestione di impianti per la produzione combinata di calore ed energia elettrica e di impianti di teleriscaldamento"*.

Fatta salva la valutazione tecnico-economica circa la convenienza della proposta gestionale formulata da Gaia Servizi s.r.l., per la quale si veda il successivo paragrafo 4, si evidenzia che la struttura e l'organizzazione aziendale di Gaia Servizi s.r.l.. risultano improntate al rispetto dei requisiti stabiliti dalla vigente normativa in tema di affidamento *in house,* funzionali ad assicurare la tutela degli interessi degli enti soci e tali da legittimare l'affidamento secondo il modello dell'*in house providing*.

Gaia Servizi s.r.l., con il precedente contratto, ha consentito di

a. ridurre l'inquinamento luminoso ed ottico sul territorio attraverso il miglioramento , la sostituzione e l'efficientamento degli apparecchi, l'impiego di lampade a ridotto consumo ed elevate prestazioni illuminotecniche e l'introduzione di accorgimenti antiabbagliamento;

b. razionalizzare i consumi energetici negli apparecchi di illuminazione, ottimizzandone i costi di esercizio e la manutenzione;

c. ridurre i consumi degli impianti di illuminazione, anche attraverso l'installazione di regolatori di flusso luminoso, se e dove possibile, che possano generare un risparmio energetico;

d. migliorare la sicurezza per la circolazione stradale;

e. aumentare la qualità della illuminazione di aree pedonali e stradali anche al fine di ridurre l'affaticamento visivo e migliorare la sicurezza per la circolazione stradale;

1) <u>Titolarità pubblica dell'intero capitale sociale</u>

Gaia Servizi s.r.l. è la società interamente pubblica partecipata al 100% dal Comune di Bollate.

La titolarità pubblica del capitale sociale è sancita e garantita dalle disposizioni del vigente Statuto di Gaia Servizi s.r.l., a termini delle quali:
(Art. 1) "*3. La compagine societaria è «chiusa». La qualità di socio è infatti riservata solo a persone giuridiche di diritto pubblico, con particolare riferimento ad enti locali territoriali.*
4. E' preclusa ogni possibilità di ingresso, anche futura, nella compagine societaria di soggetti privati, sia persone fisiche che giuridiche, o comunque soggetti diversi da quelli indicati al precedente comma 3 e ciò neppure a seguito di operazioni straordinarie quali fusione, scissione, trasformazione eterogenea e non".

(Art. 8) "*1. Qualora un socio intenda trasferire in tutto o in parte le quote o i diritti di opzione a lui spettanti, dovrà previamente offrirli in prelazione al Comune di Bollate, specificando le relative condizioni di cessione, con lettera raccomandata indirizzata alla società, al Comune di Bollate e, per conoscenza, ad ognuno degli altri soci.*
2. Allorquando il Comune di Bollate non accetti di esercitare il diritto di prelazione di cui al precedente comma 1, entro 90 (novanta) giorni dalla comunicazione, tale diritto è trasferito agli altri soci, in proporzione delle loro partecipazioni.
3. Qualora nessun altro socio esercitasse il diritto di prelazione entro un massimo di 90 (novanta) giorni dal decorso del termine stabilito in favore del Comune di Bollate, di cui al precedente comma 2, l'alienante potrà cedere a terzi la quota, previo gradimento assembleare, da subordinare ai seguenti requisiti: - l'acquirente deve essere un ente pubblico territoriale avente sede nel territorio di uno dei Comuni della zona socio-sanitaria di riferimento del Comune di Bollate - che si renda acquirente di almeno l'1% (uno per cento) del capitale sociale e che provveda, contestualmente, ad affidare o dare in concessione alla società, in autoproduzione diretta, l'esercizio di uno o più dei servizi pubblici che rientrano nell'oggetto sociale."

2) Sussistenza del requisito del controllo analogo

Al fine di poter verificare la sussistenza del controllo analogo del Comune di Bollate sulla società Gaia Servizi S.r.l. si evidenzia in primo luogo come, a termini dell'art. 3, co. 7, dello Statuto Gaia Servizi S.r.l., "*Il Comune di Bollate e gli altri soci esercitano sulla società un controllo analogo a quello esercitato sulla propria struttura, anche in conformità ai relativi vigenti regolamenti comunali*".

Inoltre, lo Statuto di Gaia Servizi S.r.l. prevede "*La società realizza e gestisce tali prodotti/servizi e attività direttamente per conto dell'Ente ovvero degli enti partecipanti che esercitano sulla stessa il controllo analogo anche congiunto*" (Art. 4.5).

Il controllo analogo si articola anche mediante i poteri di indirizzo e controllo previsti dal medesimo Statuto di Gaia Servizi S.r.l., in particolare: "*1. La società manterrà il capitale sociale di maggioranza in capo al Comune di Bollate. 2. Il Presidente del Consiglio di Amministrazione o l'Amministratore Unico oltre a rispondere alle richieste di chiarimenti in merito alle attività sociali formulate dall'Assemblea dei Soci convocata in conformità al presente Statuto e alle vigenti disposizioni, invierà al Comune di Bollate e agli altri Soci le seguenti informative: - il Piano Operativo annuale di sviluppo della società per l'anno successivo e il bilancio di previsione predisposti sulla base degli indirizzi e obiettivi forniti dal Comune di Bollate e dagli altri enti*

pubblici partecipanti. Il Piano Operativo sarà illustrato agli Amministratori del Comune di Bollate e degli altri enti pubblici partecipanti che potranno proporre eventuali variazioni o emendamenti; una volta approvato il piano operativo sarà illustrato ai Consigli Comunali dei Soci; - la relazione illustrativa sull'andamento della gestione della società relativa al primo semestre d'esercizio, per un raffronto con i dati previsionali. I Soci potranno richiedere eventuali azioni correttive da intraprendere nei periodi successivi; - con cadenza trimestrale il Presidente del Consiglio di Amministrazione o l'Amministratore Unico relazionerà alle Giunte Comunali dei Soci l'andamento della società; con cadenza annuale il Presidente del Consiglio di Amministrazione o l'Amministratore Unico presenterà alle Giunte Comunali le proposte di bilancio consuntivo e ai Consigli Comunali il bilancio consuntivo approvato; 3. Eventuali concessioni e/o affidamenti di pubblico servizio dovranno essere sottoposte alla preventiva verifica ed approvazione dei Consigli Comunali dei Soci. 4. Il Comune di Bollate, quale titolare della maggioranza del capitale sociale esercita poteri di controllo e verifica sull'attività della società, ogniqualvolta ne ravvisi la necessità. 5. Ogniqualvolta richiesto, il presidente, l'amministratore unico o un membro del consiglio di amministrazione della società, all'uopo delegato, parteciperà con funzioni referenti alla seduta del Consiglio Comunale, della Giunta Comunale o delle commissioni consiliari del Comune di Bollate e dei Comuni Soci. 6. I verbali del Consiglio di Amministrazione e dell'Assemblea della Società saranno disponibili e visionabili presso gli Enti da parte di tutti i Consiglieri Comunali. 7. Il Comune di Bollate e gli altri soci esercitano sulla società un controllo analogo a quello esercitato sulla propria struttura, anche in conformità ai relativi vigenti regolamenti comunali" (Art. 3).

Inoltre, a termini dell'art. 12 dello Statuto di Gaia Servizi S.r.l., "*L'assemblea decide sulle materie di competenza ad essa riservate dalla legge, dal presente statuto, nonché sugli argomenti riconducibili alla logica del controllo analogo e su quelli che la maggioranza degli amministratori vorrà sottoporre alla sua approvazione. In particolare sono riservate alla competenza esclusiva dell'assemblea:*

- l'approvazione del bilancio di esercizio con il piano operativo annuale di sviluppo della Società e la destinazione del risultato d'esercizio;

- la struttura dell'organo amministrativo ;

- l'approvazione degli atti di indirizzo annuali per la gestione della società elaborati dagli amministratori nominati;

- la determinazione del compenso agli organi amministrativi e dei sindaci ovvero del revisore unico in base alla normativa vigente e secondo le indicazioni fornite dalle amministrazioni comunali dei soci;

- la nomina dei Sindaci e del Presidente del Collegio Sindacale o del Revisore Unico;

- le decisioni inerenti l'ingresso di nuovi soci e/o il trasferimento delle quote, a mente delle vigenti disposizioni normative e del presente statuto;

- il rilascio del gradimento all'ingresso di nuovi soci, nei termini di cui al presente statuto.

- le decisioni in merito alla assunzione di prestiti il cui importo sia superiore del 10% del budget di previsione autorizzato;

- la pianificazione di investimenti e attività operative connesse alla gestione;

- le decisioni relative ad operazioni che comportano una sostanziale modificazione dell'oggetto sociale o una rilevante modificazione dei diritti del socio;

- le decisioni in merito alle operazioni straordinarie di trasformazione, fusione, scissione e conferimento;

- le decisioni in ordine allo scioglimento anticipato della società e alla sua revoca;
- la nomina, la revoca e la sostituzione dei liquidatori e i criteri di svolgimento della liquidazione, le decisioni che modificano le deliberazioni assunte ai sensi dell'art. 2487, primo comma del codice civile;
- l'assunzione di partecipazioni da cui derivi responsabilità illimitata per le obbligazioni della società partecipata;
- l'aumento o la diminuzione del capitale sociale;
- l'alienazione di beni immobili disponibili di proprietà della società in conformità al piano di dismissione precedentemente approvato e previa conforme deliberazione dei consigli comunali dei soci;
- l'acquisizione/dismissione di partecipazioni in altre società, nonché la costituzione e la partecipazione a società e consorzi e la loro successiva dismissione;
- la designazione, ove occorra, delle persone destinate a rappresentare nei medesimi la società.
All'assemblea spetta altresì decidere in merito allo svolgimento delle attività di cui all'art.4 ultimo comma nel rispetto di quanto stabilito al punto 4.5 [ndr. articolo che richiama proprio il controllo analogo].

3) **Destinazione prevalente dell'attività**

Come stabilito dalla citata normativa di riferimento, a termini dello Statuto di Gaia Servizi s.r.l. "*oltre l'ottanta per cento del fatturato della società è effettuato nello svolgimento di compiti affidati alla stessa dagli Enti pubblici soci. La produzione ulteriore rispetto a tale limite di fatturato, che può essere rivolta anche a finalità diverse dalla predetta attività principale purché rientranti nell'oggetto sociale, è consentita solo a condizione che permetta di conseguire economie di scala o recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società*" (Art. 4.7).

***

A quanto sopra si aggiunge che il Comune di Bollate è iscritto nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti delle proprie società *in house* previsto dall'art. 192 del d.lgs. n. 50/2016 e dalle Linee Guida ANAC n. 7 .

GAIA SERVIZI Codice I.D. n. 340 PROTOCOLLO n. 0012443

4. LA COMPLESSIVA CONGRUITÀ ECONOMICA DELLA GESTIONE ASSICURATA DA GAIA SERVIZI S.R.L. E I BENEFICI PER LA COLLETTIVITÀ DELLA FORMA DI GESTIONE PRESCELTA

La possibilità di procedere a un affidamento *in house* è inoltre subordinata, nel contesto normativo nazionale, alla positiva valutazione in ordine alla sussistenza delle condizioni previste dall'art. 192, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016, ai sensi del quale "*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" e, in caso di affidamenti di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, dall'art. 17, co. 2, del d.lgs. n. 201/2022, a termini del quale "*Nel caso di affidamenti in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30*".

Sul tema è intervenuto anche il D.L. 31 maggio 2021, n. 77 ("*Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*", c.d. "*Decreto Semplificazioni 2021*"), convertito, con modificazioni, dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, il cui art. 10, co. 3, stabilisce che "*Ai fini dell'articolo 192, comma 2, del decreto legislativo n. 50 del 2016, la valutazione della congruità economica dell'offerta ha riguardo all'oggetto e al valore della prestazione e la motivazione del provvedimento di affidamento dà conto dei vantaggi, rispetto al ricorso al mercato, derivanti dal risparmio di tempo e di risorse economiche, mediante comparazione degli standard di riferimento della società Consip S.p.A. e delle centrali di committenza regionali*".

Come chiarito dalla più recente giurisprudenza amministrativa, l'obbligo motivazionale inerente alla dimostrazione del c.d. "fallimento del mercato" deve essere assolto avuto riguardo alle prevedibili mancanze in relazione agli obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità del servizio e ottimale impiego delle risorse pubbliche assicurate invece dalla società *in house*. Parimenti, l'obbligo motivazionale relativo agli specifici benefici per la collettività deve essere adempiuto con riferimento a quegli stessi propositi: in questa prospettiva i benefici per la collettività attesi dall'organizzazione *in house* del servizio e le ragioni del mancato ricorso al mercato rappresentano le due facce di una stessa medaglia.

In conclusione, all'amministrazione interessata alla scelta del modello gestionale da praticare è rimessa una valutazione unitaria e complessa, finalizzata a sintetizzare una molteplicità di dati entro il quadro unificante dei vantaggi insiti nell'affidamento *in house*.

Tenuto conto delle più recenti pronunce giurisprudenziali (*cfr.* Cons. di Stato, sez. V, 6 maggio 2022 n. 3562), si è operata anche una comparazione con i dati economici riferiti alle esperienze gestionali similari.

Città di Bollate

Città Metropolitana di Milano

Ai fini della verifica della congruità economica dell'affidamento diretto *in house* a Gaia Servizi s.r.l. derivanti da tale forma di gestione, si è tenuto conto di alcuni dati e indici qualitativi ed economici di seguito illustrati.

Il primo elemento da prendere in considerazione in tal senso è legato alla **valutazione di congruità e convenienza economica** dell'affidamento, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione.

Ai fini della valutazione di convenienza dell'offerta pervenuta dalla società *in house* si è fatto, in primo luogo, riferimento alla convenzione CONSIP attiva. Dall'analisi dei dati economici risulta che **il costo totale** da riconoscere alla società Gaia Servizi, rispetto a **quello che risulta applicando le condizioni della convenzione consip"-----" è inferiore,** come emerge di seguito dalla ricognizione condotta.

Inoltre, anche dall'analisi dei dati economici presenti nella documentazione costituente la proposta sottoposta da Gaia Servizi s.r.l. risulta che i prezzi/sconti proposti sono inferiori/migliori rispetto a quelli praticati da altri operatori economici privati affidatari del servizio di illuminazione pubblica in territori limitrofi a quello del Comune di Bollate.

Nel dettaglio:

	BOLLATE	CORNAREDO	GARBAGNATE	BARANZATE	CARUGO
IMPORTO ANNUO	€ 490.000,00	€ 391.457,88	€ 471.311,48	€ 288.232,00	€ 162.644,60
IMPORTO RIPARAMETRATO 5 ANNI	€ 2.450.000,00	€ 1.957.289,40	€ 2.356.557,38	€ 1.441.160,00	€ 813.222,99
IVA	€ 539.000,00	€ 430.603,67	€ 518.442,62	€ 317.055,20	€ 178.909,06
IMPORTO IVA INCLUSA	€ 2.989.000,00	€ 2.387.893,07	€ 2.875.000,00	€ 1.758.215,20	€ 992.132,05
PUNTI LUCE	5311	3450	4220	1187	912
COSTO PUNTO LUCE ANNUO	€ 112,56	€ 138,43	€ 136,26	€ 296,25	€ 217,57
FONTE	Nuovo contratto	Offerta PROJECT 2018 _A2A	Offerta_ PROJECT 2018 A2A	Proroga convenz. CONSIP ed. 2(riparametrata)	

Città di Bollate

Città Metropolitana di Milano

CON CONVENZIONE CONSIP ATTUALE (ed. 4)		**COMPARAZIONE**
Servizio A	Costo Energetico annuo	€ 635.500,00
Servizio B	Costo manutenzione	€ 212.599,33
Servizio C	Efficientamento a discrezione di Consip	Incluso
	TOTALE	**€ 848.099,33**
	COSTO PUNTO LUCE ANNUO	*€ 159,69
*: Il costo non include le utenze e la manutenzione semaforica		

In definitiva, i prezzi praticati da Gaia Servizi s.r.l., così come rappresentati nel Contratto di Servizio allegato, sono più convenienti rispetto a quelli rilevati nelle tabelle soprariportate .

Inoltre, a fronte di tali prezzi non è previsto alcun contributo a carico del Comune e, gli elementi economici rappresentati nella proposta della Società inducono a ritenere che l'affidamento operi in condizioni congruità economica, a integrale copertura dei costi dei servizi.

Sotto un profilo “tecnico”, il raffronto fra l’offerta di Gaia servizi s.r.l. e quella di CONSIP, evidenzia che la convenzione CONSIP risulta “ingessata” in un capitolato che per propria natura è generico non essendo calzato su specifiche esigenze di un’amministrazione, ma volto a soddisfare regole generali che di volta in volta vengono applicate.

Venendo ora alla valutazione circa il **ricorso al mercato** mediante esperimento di una procedura di gara per l’individuazione dell’aggiudicatario del servizio, si osserva che l'esperimento di una procedura a evidenza pubblica richiederebbe senz'altro un più ampio lasso di tempo prima di poter procedere all'affidamento del servizio, e, a parità di condizioni, potrebbe andare deserta, considerato che - visti gli obblighi di servizio pubblico per come consistenti e i prezzi praticati - verosimilmente non si rinverrebbe tra gli operatori presenti sul mercato l'interesse a erogare il servizio con caratteristiche economiche sostanzialmente indirizzate al pareggio dei costi (visti i dati esposti nel Piano Economico-finanziario, facenti parte integrante della proposta).

Peraltro, l’amministrazione controllante esercita un pregnante potere di direzione, di coordinamento e di supervisione dell’attività della società controllata, che non possiede alcuna autonomia decisionale in relazione ai più importanti atti di gestione e che si configura come un’ipotesi di terzietà formale, ma non sostanziale.

Pertanto, si ritiene che sussistano ampiamente le ragioni richieste dalla normativa vigente per l'affidamento del servizio sopra descritto secondo il modello *in house providing*.

Ciò anche in ragione del fatto che:

- l'Amministrazione ritiene preferibile, in continuità con gli esercizi precedenti e al fine di garantire alla società la piena copertura degli investimenti effettuati per l'efficientamento energetico della Pubblica illuminazione procedere all'affidamento diretto del servizio tramite ricorso a società partecipata a capitale interamente pubblico, operante secondo il modello dell'*in house providing*.

Il ricorso all'affidamento *in house* consente al Comune di Bollate di disporre di una soluzione efficace in grado di combinare in modo equilibrato il trasferimento dei rischi e delle responsabilità operative in capo ad un soggetto terzo, con il mantenimento in capo all'ente dello stretto controllo di un servizio altamente strategico per l'Amministrazione,

- 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 alla luce del controllo analogo congiunto.

- la società risulta essere in possesso di una serie di caratteristiche ed esperienze acquisite mediante lo svolgimento di analoghi servizi richiesti dal precedente contratto di servizio, di durata quindicinale, che hanno garantito una corretta e conveniente esecuzione di un servizio di qualità;

- la società ha sempre conseguito bilanci in utile;

- la società presenta una situazione economica e patrimoniale solida che consente l'autosufficienza gestionale;

- la posizione di Gaia Servizi Srl, che negli anni ha integrato tale servizio con altre attività, ha permesso di sviluppare interazioni attraverso le quali è possibile generare economie di scala e rappresentare una delle principali realtà di riferimento dell'Ente per questo servizio da oltre 15 anni.

La Società è infatti ad oggi perfettamente in grado di svolgere il servizio da affidare, sia sotto il profilo del know how che delle attrezzature, software di gestione, ecc.

Tale attività è stata favorita dalle proficue sinergie, generate dalla gestione di servizi, che si sono spontaneamente create fra le unità organizzative della società: ciò, inoltre, comporta un contenimento dei costi derivante dall'ottimizzazione di impiego del personale derivante dall'integrazione dei servizi sopracitati, che non si otterrebbe tramite ricorso al mercato.

Con riguardo ai **benefici per la collettività**, si evidenzia che il servizio in parola è di fondamentale importanza e di forte impatto: la cura e la tutela dell'ambiente sono elementi essenziali dello svolgimento delle funzioni comunali.

Vi è quindi l'esigenza che le attività in oggetto siano gestite in maniera adeguata, nell'ottica di una regolarità di interventi di manutenzione in grado di ridurre i costi, garantendo un adeguato livello di

rapporto costi/benefici per garantire la sicurezza pubblica e l'efficientamento energetico determinanti per il miglioramento della qualità della vita e per la valorizzazione dell'ambito urbano.

La gestione così strutturata consentirà un'efficace ed efficiente presenza operativa permettendo di garantire il mantenimento dell'ambiente senza tralasciare le necessità del Comune.

In via generale depone poi a favore della scelta di una forma di gestione *in house* la possibilità per le amministrazioni pubbliche di conseguire alcuni rilevanti vantaggi rispetto a forme di gestione esternalizzata, quali in particolare:

a) la titolarità pubblica della gestione effettiva del servizio, seppur espletata secondo metodi imprenditoriali che assicurino le condizioni di economicità, efficacia ed efficienza, con conseguente attribuzione al sistema pubblico, nell'interesse della collettività, di tutte le decisioni afferenti alla concreta attività gestionale del servizio;

b) l'assenza di scopi di lucro in capo alla società *in house*, che non opera con lo scopo di distribuire i profitti tra i soci, ma con l'obiettivo primario di prestare un servizio alla collettività ed ai Comuni al miglior rapporto qualità/prezzo, pur nel mantenimento nel tempo dell'equilibrio economico e finanziario;

c) i maggiori e più rapidi margini di intervento disponibili per l'ente affidante nei confronti di un gestore *in house*, rispetto ad un operatore privato, qualora emergessero criticità nella gestione del servizio;

d) la possibilità per le amministrazioni pubbliche di attuare, attraverso le forme di esercizio del controllo analogo, un pregnante monitoraggio sulla gestione complessiva della società in house, che rende più efficace anche l'attività di controllo del servizio e del relativo contratto di gestione;

e) la fisiologica tendenza delle società *in house*, in quanto assoggettate al controllo analogo da parte degli Enti affidanti, a pervenire a composizioni bonarie delle possibili controversie nell'applicazione del contratto di servizio, prevenendo costosi e defatiganti contenziosi che più frequentemente possono insorgere con affidatari privati;

f) il contenimento dei costi e dei tempi necessari per l'affidamento del servizio rispetto alle procedure di gara per la selezione di un'impresa affidataria.

In quest'ottica, anche considerati i costi da sostenere per l'esperimento di una procedura di gara, l'esternalizzazione del servizio a soggetti selezionati con l'evidenza pubblica sarebbe verosimilmente meno idonea a consentire di realizzare un ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Inoltre, il ricorso al mercato non consentirebbe di conseguire i vantaggi intrinsecamente connessi all'affidamento della gestione secondo il modello *in house*, ovvero, in particolare:

- beneficiare di un servizio svolto da un soggetto estraneo alla logica del profitto, bensì teso all'erogazione di un servizio pubblico efficace e di qualità nell'ottica di imprimere una forte connotazione pubblica e sociale alla gestione del servizio;

- garantire al Comune un controllo più incisivo e penetrante sull'andamento del servizio e sul rispetto dei livelli prestazionali, tenuto conto delle esigenze della collettività;

- poter contare su un affidatario dotato di dimostrata esperienza nella gestione del servizio.

- Semplicità ed efficienza dei processi decisionali.

Dal punto di vista della *governance*, la società a totale partecipazione pubblica garantisce semplicità ed immediatezza di regole decisionali, per effetto di quel rapporto di delegazione interorganica che è presupposto essenziale del controllo analogo. In tale contesto l'Amministrazione, che è la sola responsabile delle scelte agli occhi della collettività amministrata, conserva maggiore autonomia decisionale e può garantire tempi di risoluzione delle problematiche più immediati e certi rispetto ad un modello in cui risultasse necessario un confronto negoziale con un terzo soggetto gestore. Tale assetto appare certamente preferibile, dal punto di vista della *governance*, al ben più complesso equilibrio che si deve realizzare nell'ambito della società mista con socio operatore e dell'altrettanto complesso meccanismo di sola programmazione e controllo, da parte del soggetto pubblico, sull'affidatario individuato con gara (alternativa all'affidamento alla società *in house* ed alla società mista), a mezzo del contratto di servizio, che presenta indubbie difficoltà di verifica su attività specialistiche svolte totalmente da parte di terzi.

- trasparenza nei rapporti con i soggetti coinvolti.

Com'è stato accennato le aziende pubbliche, per loro natura, non devono tendere esclusivamente alla massimizzazione del profitto, ma anche alla massimizzazione dell'utilità per i cittadini-utenti e il soddisfacimento dei bisogni della collettività. Questo presupposto risulta di centrale importanza nel momento in cui l'Amministrazione decide di affidare ad un soggetto terzo la gestione di un servizio di manutenzione quale quello in oggetto che riguarda la conduzione degli impianti di pubblica illuminazione.

E' evidente che tale attività, rivolta a soggetti privati, risulterà più trasparente e priva di rischi se effettuata da un soggetto pubblico la cui cultura organizzativa volge al rispetto della cosa pubblica: la competenza e la professionalità acquisita, come già esplicitato, unita sia all'assenza di una logica votata al solo profitto, sia al rapporto instauratosi con la cittadinanza, consolidano un'immagine dell'operatore della società *in house* come parte della pubblica amministrazione e quindi sintomo di trasparenza nei confronti dei cittadini.

Un simile modello gestionale così flessibile, risulterebbe probabilmente di difficile applicabilità con il coinvolgimento di un soggetto terzo privato titolare della gestione, che sarebbe portatore di un proprio specifico interesse volto alla massimizzazione dell'utile di gestione che, in molti casi, potrebbe risultare in opposizione agli interessi espressi sia del Comune che dei cittadini.

Tutto quanto sopra comporta dei sicuri benefici per la collettività, in particolar modo a livello di sicurezza e pronto intervento, 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.

In pratica, il modello in house rappresenta la soluzione maggiormente in grado di coniugare insieme diversi obiettivi:

- il perseguimento degli interessi delle comunità locali senza che questo venga anteposto alla logica del profitto;

- un approccio professionale e specialistico necessario per garantire un livello qualitativo elevato e dal perseguimento di obiettivi di economicità, efficacia ed efficienza, tipici di una gestione imprenditoriale, che portano ad un impiego ottimale delle risorse pubbliche.

- 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, tale per cui risulta qualificante il particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'Amministrazione Comunale ed il soggetto affidatario.

- la trasparenza nei rapporti con i soggetti coinvolti. Infatti, com'è stato accennato le aziende pubbliche, per loro natura, non devono tendere esclusivamente alla massimizzazione del profitto, ma anche alla massimizzazione dell'utilità per i cittadini-utenti e il soddisfacimento dei bisogni della collettività. Questo presupposto risulta di centrale importanza nel momento in cui l'Amministrazione decide di affidare ad un soggetto terzo la gestione di un servizio quale quello in oggetto che riguarda aree esterne fruite da tutta la collettività quali sono le strade, i parchi, i giardini di edifici scolastici, ecc.).

- flessibilità rispetto alle interazioni con i cittadini-utenti. Infatti, sempre sotto il profilo organizzativo legato al modello di regolamentazione adottato si evidenzia come la gestione del servizio, per la sua estensione e complessità, coinvolge un numero molto elevato di cittadini-utenti con cui è necessario un costante confronto anche per evidenziare casi particolari o esigenze specifiche.

Ferme le considerazioni sopra sviluppate, nell'ambito della complessiva valutazione della qualità del servizio offerto, deve evidenziarsi come l'opzione per il ricorso all'affidamento *in house* in favore di Gaia Servizi s.r.l. debba essere valutata con riferimento alla complessiva gestione dei servizi in esame, che può essere meglio garantita attraverso i meccanismi già collaudati nell'ambito dell'attuale organizzazione dei servizi ed un più attento controllo del raggiungimento dei prefissati obiettivi di universalità e socialità.

Si rileva inoltre che Gaia Servizi s.r.l. ha dimostrato, negli anni di gestione dei servizi assegnati, flessibilità, rapidità, attenzione ai bisogni della comunità.

Valutate dunque positivamente nel loro complesso la convenienza e congruità delle condizioni economiche riferite all'esecuzione dei servizi in argomento, la qualità e gli standard prestazionali del servizio, si ritiene che la gestione da parte di Gaia Servizi s.r.l., mediante l'affidamento diretto secondo il modello dell'*in house providing*, del servizio per la Conduzione e Manutenzione degli impianti e reti di Illuminazione Pubblica del Comune di Bollate, risulti maggiormente rispondente agli obiettivi posti dall'Amministrazione comunale e congrua sotto il profilo economico.

Infine, la verifica della congruità è stata condotta verificando l'efficienza della Società, in termini di rapporto tra i risultati raggiunti ed i costi complessivi sostenuti dal Comune di Bollate in relazione allo svolgimento dei servizi di cui la stessa Società risulta affidataria.

La ricognizione delle caratteristiche della società unitamente all'analisi sui costi sostenuti per il servizio erogato dalla stessa a favore del Comune di Bollate, fanno emergere come il ricorso all'affidamento servizio per la Conduzione e Manutenzione degli impianti e reti di Illuminazione Pubblica del Comune di Bollate, alla società Gaia Servizi s.r.l. rappresenti la soluzione complessivamente più conveniente per l'Amministrazione.

Dal punto di vista operativo, si rileva che, ad oggi, le condizioni pattuite nel contratto sono sempre state svolte puntualmente, senza criticità rispetto alle aspettative dell'Amministrazione e della collettività. Per quanto riguarda la componente economica, l'analisi condotta sui costi di servizio ha dimostrato come l'attività svolta si attesti entro i valori medi regionali.

La gestione del servizio efficientamento energetico dell'impianto di illuminazione pubblica non può essere valutata esclusivamente sotto il profilo economico in quanto le sue implicazioni in materia di salvaguardia dell'ambiente, e più in generale di miglioramento della qualità della vita per i membri di una comunità, assumono una valenza almeno pari a quella economica.

Infine, l'affidamento in house permetterà all'Amministrazione di disporre di uno strumento agile ed efficace - per modificare, anche in corso d'opera, il servizio svolto adattandolo alle esigenze del territorio con costi verificabili e sempre sotto controllo-, più elastico - nell'attivare gli interventi più idonei a garantire la qualità del servizio in maniera quantitativa su tutto il territorio, per garantire la sicurezza della cittadinanza e quindi a beneficio della collettività-.

Le motivazioni sopra richiamate sostengono la scelta di proseguire nel rapporto con la società partecipata, senza ricorrere a soluzioni di mercato. L'amministrazione comunale, per mezzo dei propri uffici e grazie agli strumenti del controllo analogo previsti dal modello *in house providing* perseguito, tenuto altresì conto dell'impatto della recente normativa di riordino dei servizi pubblici locali di rilevanza economica che impone la predisposizione di una relazione annuale che dia conto delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società *in house*, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione (c. 5 art. 17 D. Lgs. 201/2022), sarà in ogni caso in grado di mantenere un costante presidio sulle condizioni di economicità del servizio, valutandone la sostenibilità nel tempo rispetto a nuove alternative gestionali.

***

Città di Bollate

Città Metropolitana di Milano

Alla luce di quanto sopra, si esprime una valutazione positiva in ordine al modello gestionale descritto e si ritiene che risulti percorribile e complessivamente vantaggioso per l'Amministrazione Comunale l'affidamento *in house* a Gaia Servizi s.r.l. del servizio per la Conduzione e Manutenzione degli impianti e reti di Illuminazione Pubblica del Comune di Bollate.

Allegati:

1 – Proposta di Contratto di Servizio

2- Piano Economico-finanziario/Quadro Economico

Il dirigente dell'Area Gestione del Territorio

arch. Luciano Tonetti

Il dirigente dell'Area Finanza e Programmazione

dott.ssa Laura Uslenghi