



COMUNE DI TERRE DEL RENO

Provincia di Ferrara

Settore 5° – LAVORI PUBBLICI e URBANISTICA

RELAZIONE ILLUSTRATIVA DELLE RAGIONI E DELLA SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI PER L’AFFIDAMENTO IN HOUSE DEL SERVIZIO DI PRONTA REPERIBILITÀ NEL TERRITORIO COMUNALE DI TERRE DEL RENO (FE) ALLA SOCIETÀ CMV SERVIZI SRL (EX D.L. 18 OTTOBRE 2012 N. 179, ART. 34 COMMA 20 e 21)

PREMESSA.

Il presente documento rappresenta l'istruttoria sull'affidamento *in house* relativamente al “**Servizio di pronta reperibilità nel territorio comunale di Terre del Reno (FE)**”.

La relazione è redatta ai sensi del combinato disposto dell'art. 192 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e dell'art. 34, comma 20, del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179 convertito con modificazioni con L. 221/2012. La prima 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”*.

Inoltre, dall'art. 34, comma 20 del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179 convertito con modificazioni con L. n. 221/2012, è stabilito che l'affidamento *“sia effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste”*.

L'obiettivo della presente relazione è pertanto quello di ottemperare a quanto previsto dal già menzionato articolo 34, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, ed in particolare intende illustrare i contenuti della stessa norma in riferimento alla modalità di affidamento del servizio pubblico locale inerente il servizio di pronta reperibilità nel territorio comunale.

Il presente elaborato ha quale tema l'affidamento in affidamento diretto da parte del Comune di Terre del Reno a CMV SERVIZI srl dell'espletamento del servizio di pronta reperibilità nel territorio comunale e vuole costituire l'esposizione dei motivi e delle ragioni tecnico giuridiche che hanno portato alla scelta, in base a quanto previsto dall'art. 5 D.Lgs n. 175/2016 (d'innanzi “Testo Unico Società partecipante”), dell'acquisto ed alla peculiare forma di affidamento prescelta ai sensi dell'art. 5 et 192 D.Lgs. n. 50/2016 (d'innanzi “Codice Contratti”) con alcuni accenni all'art. 34 d.l. 179/2012 (che sarà più compiutamente affrontato in separato documento.



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*.

La formulazione della disciplina dell'*in house* è recata a livello comunitario dall'art. 17 della direttiva 2014/23/UE (concessioni tra enti nell'ambito del settore pubblico), dall'art. 12 della direttiva 2014/24/UE (appalti pubblici tra enti nell'ambito del settore pubblico) e dall'art. 28 della direttiva 2014/25/UE (appalti tra amministrazioni aggiudicatrici), i quali disciplinano tipologie di concessioni e appalti che presentano caratteristiche tali da poter essere escluse dall'ambito di applicazione della normativa europea in materia di procedure di affidamento dei contratti pubblici e da consentire il ricorso all'affidamento *in house*.

Dette direttive hanno recepito la giurisprudenza della Corte di Giustizia sui requisiti dell'*in house*, introducendo, tuttavia, alcune innovazioni illustrate anche nel parere del Consiglio di Stato n. 298/2015.

A livello nazionale il nuovo codice degli appalti e delle concessioni, d.lgs 50/2016, così come modificato dal decreto correttivo d.lgs n. 56/2017, 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 e disciplina i presupposti per gli affidamenti *in house*.

Il nuovo codice introduce anche diverse novità 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 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 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 un "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 ("controllo analogo indiretto");
2. oltre l'80% delle 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 partecipazione di capitali privati le quali 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 l'istituzione presso l'ANAC dell'elenco delle stazioni appaltanti che operano mediante affidamenti diretti dei contratti. Tuttavia, per poter legittimamente affidare un contratto con modalità *in house*, avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti dovranno effettuare preventivamente (art. 192 comma 2) una valutazione della congruità economica dell'offerta formulata dal soggetto *in house*, avendo riguardo all'oggetto e al valore della prestazione. Inoltre, nelle motivazioni del provvedimento



di affidamento dovrà essere dato conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato e 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.

In questo contesto si inseriscono anche le previsioni del d.lgs 175/2016 (testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), che all'art. 2, comma 1, lett. o), reca la definizione di società *in house*: *“le società sulle quali un'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto, nelle quali la partecipazione di capitali privati avviene nelle forme di cui all'articolo 16, comma 1, e che soddisfano il requisito dell'attività prevalente di cui all'articolo 16, comma 3”*.

A sua volta, l'art. 16 del T.U.S.P., prevede che:

“1. Le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata.

[...]

3. 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.

3- bis. 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.”

Si precisa che tutti gli atti afferenti agli affidamenti diretti dovranno essere pubblicati nella sezione “amministrazione trasparente” del sito internet istituzionale dell'Ente, in conformità alle disposizioni del d.lgs. 33/2013.

Per quanto attiene invece l'art. 34, comma 20, del D.L. 18 ottobre 2012, n.179 lo stesso trova applicazione in tutte le fattispecie dallo stesso indicate.

Infine, la legge di conversione del D.L. 179/2012 elimina il limite dei 200.000,00 € per gli affidamenti diretti in house e risolve un'altra questione controversa.

È opportuno ricordare che restano regolate dalla normativa di settore la distribuzione del gas (D.Lgs. n. 164 del 23 maggio 2000, attuativo della direttiva n. 98/30/C E), di energia elettrica (D.Lgs. n. 79 del 16 marzo 1999), l'idrico (D.Lgs. 152 del 3 aprile 2006), il trasporto pubblico locale (D.Lgs. n. 422 del 19 novembre 1997) e la gestione delle farmacie comunali.

L'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali potrà avvenire mediante:

- *a società di capitale* individuata attraverso l'espletamento di procedura di gara ad evidenza pubblica, in applicazione delle norme inerenti gli appalti o le concessioni di servizi di cui al d.lgs. n. 50/2016;
- *a società a capitale misto pubblico e privato* attraverso l'espletamento di procedura di gara di cui al d.lgs. n. 50/2016 per la scelta del socio privato a cui attribuire specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio (procedura c.d. a doppio oggetto);
- *società a capitale interamente pubblico* a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la



società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano (*affidamento c.d. in house*).

Si analizzano, di seguito, a fronte delle linee di indirizzo fornite dall'Amministrazione Comunale con deliberazione G.C. n. 135 del 25/11/2022, i requisiti dell'*in house providing*, in relazione alla società CMV SERVIZI s.r.l. titolare di affidamenti diretti.

INFORMAZIONI DI SINTESI.

Società: **CMV SERVIZI SRL**, codice fiscale, partita i.v.a. ed iscrizione del registro delle imprese di Bologna n. 01467410385, cmvservizi@pec.cmvservizi.it

Tipo: **società a responsabilità limitata**

Controllo: organismo sottoposto a **controllo analogo congiunto**

Strumenti di controllo: **statuto** (convenzione tra enti pubblici)

Azioni: 1,30% Comune di Terre del Reno

Oggetto: gestione **servizio di pronta reperibilità** del Comune di Terre del Reno

Ente affidante: **Comune di Terre del Reno (Fe)**

Modalità: **nuovo affidamento diretto** a società in house

Durata affidamento: **dal 01 gennaio 2023 al 31 dicembre 2031**

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DEL SERVIZIO PUBBLICO UNIVERSALE.

OGGETTO E STANDARD DEL SERVIZIO

Dato che la norma dell'art. 34 comma 20 del D.L. 179/2012, citata in premessa, fa riferimento agli "obblighi di servizio pubblico e universale", si rende necessario individuare il significato di tali termini ed i correlati obblighi ivi sottesi.

La Direttiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002, seppur afferente al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale), fornisce alcuni chiarimenti circa la nozione di "servizio universale". Innanzitutto, si precisa che il fatto di assicurare un servizio universale può comportare la prestazione di determinati servizi a determinati utenti finali a prezzi che si discostano da quelli risultanti dalle normali condizioni di mercato. Tuttavia, il fatto di fornire un compenso alle imprese designate per fornire tali servizi in dette circostanze non deve tradursi in una distorsione di concorrenza, purché tali imprese

ottengano un compenso per il costo netto specifico sostenuto e purché l'onere relativo a tale costo netto sia indennizzato in un modo che sia neutrale in termini di concorrenza. Più nello specifico, gli Stati membri, ove necessario, dovrebbero istituire meccanismi di finanziamento del costo netto, derivante dagli obblighi di servizio universale, qualora sia dimostrato che tali obblighi possono essere



assunti solo in perdita o ad un costo netto superiore alle normali condizioni commerciali: infatti, occorre vigilare affinché il costo netto derivante dagli obblighi di servizio universale sia correttamente calcolato e affinché l'eventuale finanziamento comporti distorsioni minime per il mercato e per gli organismi che vi operano e sia compatibile con il disposto degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità Europea (ora articoli 107 e 30 108 della Sezione 2 rubricata "Aiuti concessi dagli Stati" del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (dopo il Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007).

In secondo luogo, si puntualizza che per "prezzo abbordabile" deve intendersi un prezzo definito a livello nazionale dagli Stati membri in base alle specifiche circostanze nazionali, che può comprendere la definizione di una tariffa comune indipendente dall'ubicazione geografica o formule tariffarie speciali destinate a rispondere alle esigenze degli utenti a basso reddito. Dal punto di vista del consumatore, l'abbordabilità dei prezzi è correlata alla possibilità di sorvegliare e controllare le proprie spese. Ciò al fine di rendere un determinato servizio pubblico pienamente accessibile e fruibile a tutti gli utenti finali, garantendo altresì un determinato livello qualitativo, a prescindere dall'ubicazione geografica dei medesimi e tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali. Inoltre, la suddetta Direttiva 2002/22/CE esplicita che la qualità ed il prezzo del servizio sono fattori determinanti in un mercato concorrenziale e le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero essere in grado di controllare la qualità del servizio prestato dalle imprese designate quali imprese soggette ad obblighi di servizio universale. Al riguardo si puntualizza che non dovrebbero esistere limitazioni, ex multis, per quanto riguarda gli operatori designati ad assumersi la totalità ovvero una parte soltanto degli obblighi di servizio universale.

In sintesi, il concetto di servizio pubblico può essere funzionalmente definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato, mentre il servizio universale può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile .

Relativamente alla materia dei servizi pubblici locali si può concludere che le due sopra citate nozioni rappresentano, nella sostanza, le due facce di una stessa medaglia, in quanto laddove si parla di "servizio pubblico" tout court l'attenzione si focalizza verso il soggetto pubblico che deve esplicare (direttamente ovvero indirettamente mediante affidamento ad imprese pubbliche, miste o private) l'attività di interesse generale, mentre invece laddove si parla di "servizio universale" l'attenzione si focalizza verso gli utenti finali di tale servizio pubblico e, più precisamente, verso le condizioni di accessibilità, di fruibilità e di qualità del servizio medesimo.

Il servizio ha per oggetto il pronto intervento consequenziale alle segnalazioni di altri Uffici (comunali, polizia e forze dell'ordine, VV.F etc.) e di privati cittadini.

Il servizio è volto, all'immediata eliminazione del pericolo con le opere possibili, oppure alla chiara segnalazione ed interdizione al transito dell'insidia alla pubblica incolumità, sia con il transennamento (nelle forme prescritte dal Codice della Strada) che con il presidio del sito in attesa di uomini e mezzi necessari ad eseguire le opere e/o i transennamenti e segnalazioni.

Il servizio sopra descritto è da considerarsi ad ogni effetto servizio pubblico, pertanto l'erogazione da parte dell'affidatario dovrà avere carattere di regolarità, continuità, completezza, perseguendo i seguenti obiettivi:

- garantire la gestione del servizio di pronta reperibilità in modo da perseguire la massima



soddisfazione dell'Amministrazione e dei cittadini. A tal fine il servizio dovrà essere svolto nel rispetto dei tempi, delle modalità e degli accorgimenti necessari, sempre nel pieno rispetto della normativa vigente;

- al fine di raggiungere l'obiettivo della piena soddisfazione si dovrà rispondere in maniera tempestiva ed adeguata alle richieste pervenute, preoccupandosi successivamente, se del caso, di rilevare e segnalare tutte le criticità e problematiche eventualmente riscontrate nella gestione del servizio medesimo;
- garantire la gestione del servizio di pronta reperibilità in modo da assicurare la massima qualità e sicurezza delle attività;
- il gestore dovrà garantire il suo apporto costante e la sua collaborazione all'Amministrazione Comunale nell'attività di controllo e sicurezza.

Inoltre tale servizio sarà fornito:

- nel rispetto degli standard qualitativi, quantitativi, tecnici ed economici previsti nel relativo contratto di servizio;
- osservando tutte le norme di legge e di regolamento statali, regionali e comunali vigenti in materia.

L'affidamento sarà oggetto di monitoraggio, sotto forma di rendicontazione e di analisi di dati e informazioni utili alla gestione, nonché per eventuali revisioni o aggiustamenti in corso d'opera. Non meno importante in questo contesto la valutazione delle attività in termini di efficacia ed efficienza. L'affidatario redigerà per la gestione delle informazioni, dei report da restituire all'ufficio tecnico dell'amministrazione comunale con cadenza bi-settimanale, con riferimento a tutte le attività svolte.

Sarà quindi incaricato un ufficio comunale al monitoraggio e controllo delle attività svolte, tanto per consentire una costante contabilizzazione delle azioni svolte, tanto per verificare periodicamente le criticità emerse e portarle a risoluzione qualora possibile. Tale rendicontazione consentirà anche una previsione e una valutazione della spesa.

OBBLIGATORIETÀ DELL'APPLICAZIONE DELL'ART. 34 c. 20 e succ. del D.L. 179/2012.

Il TAR per la Liguria (sez. II), con ordinanza n. 886 del 15 novembre 2018, ha rimesso alla Corte Costituzionale la questione di costituzionalità dell'art. 192 c. 2 del D. Lgs. 18.4.2016, n. 50, nella parte in cui prevede che le stazioni appaltanti diano conto nella motivazione del provvedimento di affidamento in house di un contratto "delle ragioni del mancato ricorso al mercato", per contrasto con l'art. 76 della Costituzione, in relazione all'art. 1 lettere a) ed eee) della legge 28.1.2016, n. 11 (recante deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014).

I giudici amministrativi liguri hanno ritenuto, in particolare, che la disposizione sospettata di incostituzionalità, avrebbe innanzitutto introdotto un onere amministrativo di motivazione - circa le ragioni del mancato ricorso al mercato - maggiore e più gravoso di quelli strettamente necessari



per l'attuazione della direttiva n. 2014/24/UE. Quest'ultima ammette gli affidamenti in house a condizione che ricorrano le tre condizioni di cui all'art. 12 della medesima direttiva. Contestualmente, la direttiva in parola ha escluso i relativi contratti dal proprio campo di applicazione, e dunque dall'obbligo di esperire preventivamente una procedura di gara ad evidenza pubblica (cioè, il ricorso al mercato).

A seguito della positivizzazione dell'istituto dell'in house providing ad opera della direttiva n. 24/2014, che, in virtù della salvaguardia del principio di autorganizzazione degli Stati membri (5° considerando), esclude espressamente gli affidamenti in house dal proprio ambito di applicazione (art. 12), può ritenersi definitivamente acquisito – quantomeno in ambito europeo – il principio che la società in house non configura affatto un'ipotesi eccezionale e derogatoria di gestione dei servizi pubblici rispetto all'ordinario espletamento di una procedura di evidenza pubblica. Al contrario – hanno ribadito i giudici amministrativi – essa “costituisce una delle ordinarie forme organizzative di conferimento della titolarità del servizio, la cui individuazione in concreto è rimessa alle amministrazioni, sulla base di un mero giudizio di opportunità e convenienza economica.”

La Sezione richiama l'art. 34 comma 20 del D.L. 18.10.2012, n. 179 (convertito in legge 17.12.2012, n. 221), che dispone quanto segue: “Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste”.

Il Tar fa notare che diversamente dall'art. 192 comma 2 del D. Lgs. n. 50/2016, l'art. 34 sopra citato non contiene alcun riferimento alle ragioni del mancato ricorso prioritario al mercato, “che sono ultronee rispetto all'istituto dell'in house.”

Alla luce del contesto sopra richiamato, la Sezione ritiene che sussista una “violazione del divieto di gold plating, che costituiva uno specifico criterio di delega legislativa (lett. a). In secondo luogo, l'articolo in oggetto violerebbe altresì il criterio direttivo sub eee) della l. di delega n. 11/2016, in quanto l'introduzione dell'obbligo di motivazione circa le ragioni del mancato ricorso al mercato per un verso non trova alcun addentellato nel criterio direttivo, che non lo menziona affatto, per altro verso - e soprattutto - non ha nulla a che vedere con la valutazione sulla congruità economica delle offerte, che attiene piuttosto alla loro sostenibilità in termini di prezzi e di costi proposti, cioè con l'unico elemento che il criterio direttivo imponeva di valutare, oltre a quello di pubblicità e trasparenza degli affidamenti, mediante l'istituzione, a cura dell'ANAC, dell'elenco di enti aggiudicatori di affidamenti in house.”

In ultima analisi, la questione di presunta illegittimità costituzionale ruota intorno ad un dibattito che, soprattutto in ambito giurisprudenziale, in questi ultimi anni, ha trovato ampio spazio. Il tema riguarda, infatti, l'esatta collocazione della società in house: deve considerarsi una deroga ovvero una formula equiordinata rispetto alle altre modalità di affidamento dei servizi di interesse generale?

L'ordinamento eurounitario, rinviando all'autonomo apprezzamento degli enti locali, valorizzandone in pieno, autonomia e discrezionalità di giudizio, non ha introdotto “perimetri” entro i quali i Comuni, per esempio, debbano motivare (in forma rafforzata) la decisione di costituire ovvero di affidare i servizi ad una società in house. Il diritto Ue, pertanto, riconosce l'in house providing (che qui si ricorda essere un'elaborazione pretoria, in primis) quale forma che rientra nel novero delle possibili soluzioni giuridico- organizzative a disposizione degli Enti Locali per organizzare ed erogare servizi



di interesse generale.

Sullo specifico tema del "livello gerarchico" delle società in house rispetto alle altre formule di gestione sarà chiamata a pronunciarsi la Corte costituzionale.

DISTINZIONE TRA "SERVIZI PUBBLICI" E "SERVIZI STRUMENTALI".

Per la U.E. ed anche per l'Italia, la destinazione dei servizi a detto ed Immediato beneficio della collettività indistinta consente di distinguere i "servizi pubblici" dai c.d. "servizi strumentali", intesi come servizi resi direttamente ad un Ente Pubblico, nel caso il Comune ed, eventualmente, solamente indirettamente a beneficio della collettività indistinta.

L'esempio abbastanza evidente di questa seconda categoria di servizi è costituito dal servizio di manutenzione delle strade comunali, che vede come destinatario diretto (e quindi committente) l'Ente Pubblico proprietario delle strade in questione e, solamente indirettamente, i cittadini che percorrono quelle stesse strade.

Discorso analogo si potrebbe fare per la manutenzione dei vari beni - generalmente, ma non necessariamente, immobili - degli Enti Pubblici, quali i fabbricati destinati ai rispettivi uffici, ma anche le aree verdi - aiuole, giardini, parchi - o i propri impianti tecnologici. In tutti questi casi la manutenzione di tali beni è rivolta direttamente all'Ente Pubblico che ne è proprietario ed è poi indirettamente fruita anche dai rispettivi cittadini (che entrano negli uffici, passeggiano nelle aree verdi, ecc.).

Altra differenza generalmente riscontrabile tra i due servizi, "pubblici" (locali e non, con o senza rilevanza economica) e "strumentali", è costituita dal fatto che, mentre i primi sono generalmente commissionati e pagati - almeno in parte - dal singolo cittadino, sulla base di apposito singolo contratto (generalmente di utenza/fornitura) da esso stipulato con un gestore individuato dall'Ente Pubblico, in un rapporto trilaterale (comune concedente, privato gestore concessionario e cittadino utente "pagante") in cui il legame tra Ente Pubblico e Gestore è disciplinato da un "contratto di servizi", nei secondi il committente "pagante" è, generalmente, unicamente l'Ente Pubblico, sulla base di un rapporto bilaterale (comune committente e privato gestore) riconducibile al contratto di appalto, disciplinato a livello comunitario dalla direttiva 18/2004/CE e a livello interno (italiano), dal c.d. "codice degli appalti" (D.Lgs.50/2016).

Sulla base della distinzione di cui sopra, possono essere considerati "servizi strumentali" all'Amministrazione (pubblica) e potenzialmente esclusi dall'applicazione delle disposizioni del sopra Indicato articolo 34. commi 20 e seguenti del D.L.179/2012, I servizi di:

- a) progettazione e manutenzione del verde pubblico;
- b) lotta antiparassitaria (inclusi quelli di "lotta alla zanzara tigre");
- c) manutenzione delle strade pubbliche;
- d) manutenzione della segnaletica stradale verticale, orizzontale e semaforica;
- e) manutenzione degli impianti di pubblica illuminazione;

GLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO IN GENERALE.

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico, può affermarsi che la ratio degli 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 (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a tariffe uniformi e a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità).

L'Ente locale deve intervenire laddove, per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità ed ad un prezzo abbordabile, si rendano necessarie adeguate compensazioni economiche (e quindi integrative della tariffa) al fine di rendere appetibile un servizio che, senza tali condizioni, non risulterebbe contendibile per il mercato.

In tale ottica sono dichiarate ammissibili le eccezioni alle regole del mercato necessarie per garantire l'"equilibrio economico" del servizio, secondo il peso relativo delle attività redditizie e quello delle attività che non lo sono, nel rispetto comunque del principio di proporzionalità.

La regolamentazione dei prezzi deve, tuttavia, essere equilibrata, nel senso che non deve ostacolare l'apertura del mercato, né creare discriminazioni fra i fornitori, né aggravare le distorsioni della concorrenza. Di conseguenza, l'intervento deve essere proporzionale allo scopo perseguito, il che presuppone, conformemente alla giurisprudenza, che non deve andare al di là di quanto indispensabile per raggiungere il relativo obiettivo "di interesse economico generale": nel caso di specie il contenimento dei prezzi. Entro tali limiti è quindi rimessa all'ente di riferimento la previsione di specifici obblighi di servizio pubblico, purché l'intervento tariffario ed il servizio universale (previsto nell'articolo 3, n. 3, della Direttiva) confluiscono verso un medesimo scopo.

Secondo la Commissione Europea, 29 novembre 2005 n. C 297/04, le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato in presenza delle seguenti condizioni:

- 1) l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico, definiti in modo chiaro;
- 2) i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, al fine di evitare che la compensazione comporti un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto ad imprese concorrenti;
- 3) la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire tutti o parte dei costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di tali obblighi;
- 4) nel caso in cui si sia in presenza di un affidamento diretto all'impresa incaricata dell'esecuzione di obblighi di servizio pubblico, la compensazione deve essere determinata sulla base di un'analisi dei costi in cui un'impresa media, gestita in modo efficiente ed adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, sarebbe incorsa per adempiere tali obblighi, tenendo conto degli introiti ad essi attinenti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi.

Nel definire i servizi di interesse economico generale gli Stati membri dispongono di ampio margine di discrezionalità definendo gli obblighi reciproci delle imprese in questione e dello Stato o degli enti locali o degli enti regionali, provvedendo ad indicare, in particolare:

- a) la precisa natura e la durata degli obblighi di servizio pubblico;
- b) le imprese ed il territorio interessati;
- c) la natura dei diritti esclusivi o speciali eventualmente accordati alle imprese;
- d) i parametri per il calcolo, il controllo e la revisione della compensazione;
- e) le modalità per evitare sovracompensazioni e per il loro eventuale rimborso.



In ogni caso, la compensazione deve essere effettivamente utilizzata per garantire il funzionamento del servizio di interesse economico generale. La compensazione degli obblighi di servizio pubblico deve essere concessa per il funzionamento di un determinato servizio di interesse economico generale e non deve essere utilizzata per operare su altri mercati, in quanto, in tale ultimo caso, costituirebbe un aiuto di Stato incompatibile con la normativa vigente in materia. Ciò non impedisce, in ogni caso, all'impresa che riceve una compensazione per obblighi di servizio pubblico di realizzare un margine di utile ragionevole.

I costi da prendere in considerazione sono tutti i costi (variabili e/o di contribuzione al costo fisso e/o connessi ad investimenti per infrastrutture) sostenuti per il funzionamento dello specifico servizio di interesse economico generale: perciò, quando l'impresa svolge anche attività al di fuori dell'ambito del servizio di interesse economico generale, è necessario prevedere obblighi di tenere una contabilità separata.

Se l'impresa in questione dispone di diritti esclusivi o speciali legati ad un servizio di interesse economico generale che produce utili superiori all'utile ragionevole è possibile decidere che gli utili derivanti da altre attività al di fuori del servizio di interesse economico generale debbano essere destinati interamente o in parte al finanziamento del servizio di interesse economico generale .

Sotto il profilo dell'individuazione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e universale è opportuno evidenziare che l'ente locale competente non possa esimersi dall'imporre specifici obblighi di servizio pubblico, obblighi volti a garantire che i relativi servizi siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a prezzi uniformi ed a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità), oltre alla trasparenza ed al carattere economicamente accessibile del servizio.

In via generale gli obblighi di servizio imposti al gestore del servizio di pronta reperibilità corrispondono a quelli tipicamente previsti per l'affidamento di servizi pubblici, quali:

1. *uguaglianza*: l'attività della Società e l'erogazione dei servizi devono essere ispirate al principio di uguaglianza dei diritti dei cittadini. L'uguaglianza ed il trattamento vanno intesi come divieto di ogni ingiustificata discriminazione. In particolare la Società è tenuta ad adottare le iniziative necessarie per adeguare le modalità di prestazione dei servizi alle esigenze degli utenti diversamente abili;
2. *imparzialità*: la Società si comporta, nei confronti dei cittadini e degli utenti secondo criteri di obiettività, giustizia ed imparzialità;
3. *continuità*: la Società garantisce di svolgere le proprie attività in modo regolare e senza interruzioni;
4. *partecipazione*: la Società predispone piani di promozione e pubblicizzazione di contenuto informativo della propria attività, in modo da coinvolgere i cittadini e favorirne la collaborazione, in coerenza con il sistema di comunicazione del Comune di Terre del Reno;
5. *informazione e accesso*: l'utente ha diritto di accesso alle informazioni in possesso della Società che lo riguardano; l'utente ha diritto altresì di accedere agli atti della Società in conformità alla normativa vigente in materia di accesso documentale ed accesso civico e generalizzato, giusta il disposto dell'art. 2 bis del D.Lgs. 33/2013 e successive modificazioni ed integrazioni. Il diritto di accesso è esercitato secondo le modalità disciplinate dalla L. 241/90 e successive modificazioni ed integrazioni;



6. *efficienza ed efficacia*: il servizio deve essere erogato in modo da garantire l'efficienza e l'efficacia anche tramite il massimo utilizzo degli strumenti informatici a disposizione della moderna tecnologia.

CMV SERVIZI S.r.l.

CMV SERVIZI S.r.l. è una società costituita nel 1999, sul modello dell'in house providing, con capitali interamente pubblici, inizialmente conferiti dai Comuni di Cento, Mirabello e Vigarano Mainarda.

Nel corso degli anni, ha assunto sempre più la configurazione di un'azienda multi-utility, allargando la compagine sociale a tutti i Comuni dell'Alto Ferrarese.

Ai suoi esordi, il "*core business*" si identificava con la gestione integrata del ciclo dei rifiuti urbani inclusa la gestione e la realizzazione dei relativi impianti di smaltimento .

L'affidamento di ulteriori servizi (produzione di energia elettrica e "calore"; gestione delle reti gas/teleriscaldamento) previsti nell'atto costitutivo da un lato, ha favorito la diversificazione dell'offerta, riflettendosi positivamente sul bilancio, dall'altro lato, ha inevitabilmente "eroso" l'immagine di società nata per la gestione del ciclo dei rifiuti urbani.

Proprio al fine di preservare l'originario core - business e di superare la contemporanea gestione di molteplici servizi nel 2010 si è conclusa l'operazione straordinaria che ha visto la costituzione di due società totalmente controllate da CMV SERVIZI S.r.l.:

- "CMV Energia S.r.l.";
- "A Tutta Rete S.r.l."

Tale operazione straordinaria, ha rappresentato una prima tappa di una più ampia strategia tesa a separare la gestione del ciclo dei rifiuti urbani da quelle relative alla produzione di energia elettrica e calore, gestione delle reti gas/teleriscaldamento.

Il Piano operativo di razionalizzazione, ha ulteriormente intensificato il processo di trasformazione di CMV SERVIZI S.r.l.

Ad esito di quest'ultimo, infatti, si è avviata l'operazione di scissione della società *CMV SERVIZI S.r.l.* che ha determinato la costituzione di due società indipendenti:

- "CMV Energia & Impianti S.r.l.";
- "CMV Raccolta S.r.l."

La scissione è stata funzionale al perseguimento di un duplice obiettivo:

In primo luogo, di accogliere gli indirizzi espressi da ATERSIR1 (Agenzia Territoriale dell'Emilia-Romagna per i Servizi Idrici ed i Rifiuti) volti a superare la commistione tra la gestione del servizio dei rifiuti urbani e la gestione degli altri servizi svolta da *CMV SERVIZI S.r.l.* .

In secondo luogo, la scissione ha rappresentato una prima fase del progetto (come definito dal POR) teso alla "costruzione" di un unico bacino d'utenza a cui rivolgere l'offerta connessa alla gestione del ciclo integrato dei rifiuti urbani, comprendente l'Alto e il Basso Ferrarese, attraverso successiva fusione per incorporazione (realizzata nell'anno 2017) tra CMV Raccolta S.r.l. e l'analoga società AREA S.p.a., operante nei Comuni del Basso Ferrarese, che ha intrapreso anch'essa medesimo processo di esternalizzazione delle attività non inerenti la gestione dei rifiuti.



Il beneficio complessivo determinato per effetto del processo di semplificazione ed aggregazione di ambito sub-provinciale ha consistito:

- nel miglior esercizio dell'attività di raccolta e di modellizzazione del progetto societario, in aderenza alle politiche regionali, con la conferma della volontà di garantire e migliorare le condizioni igienico-sanitarie nei confronti sia degli utenti e sia delle aree urbane ed ambientali, di controllare in maniera ottimale l'intero flusso di rifiuti prodotti (interni ovvero in privativa e esterni ovvero abbandoni sul territorio), di migliorare l'estetica e l'impatto urbanistico, di massimizzare la raccolta differenziata, la soddisfazione dei clienti e dei lavoratori (sicurezza, sistema contrattuale, limitazioni, etc...), di minimizzare i costi del servizio, di garantire un'equa ripartizione dei costi dei servizi (introduzione di sistemi di tariffa puntuale), di minimizzare l'impatto ambientale del servizio e sul traffico e massimizzare i servizi per ciascuna categoria di utenze (fruibilità);
- nella costruzione di una piattaforma industriale di gestione dei trattamenti e degli smaltimenti, collegando alla stessa tutti gli aspetti connessi alla commercializzazione dell'energia, contatto con i clienti, nuovi processi industriali.

In data 30/11/2018 è stata infine approvata la scissione parziale proporzionale della società a favore di Inrete Distribuzione Energia s.p.a., controllata da Hera s.p.a. Tale operazione ha portato all'assegnazione, a favore di Inrete, delle reti gas e del 100% del capitale sociale di ATR, posseduto da CMV SERVIZI s.r.l.

In data 27/09/2021 con Verbale dell'assemblea della Società Prot. Rep. N. 96715 Racc. N. 27211 è stato modificato ed integrato lo statuto sociale al fine di ottenere l'iscrizione della Società nell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici che affidano servizi ai propri organismi in house providing, come richiesto dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) con nota pervenuta al Comune di Cento in data 2 febbraio 2021 protocollo generale n. 6558, al fine del rispetto delle condizioni del requisito del controllo analogo congiunto, previste dall'art. 5, comma 5 del D.lgs. 50/2016.

Oggetto Sociale

- La società è costituita ed opera nel rispetto del modello in house providing disciplinato dall'ordinamento italiano ed europeo. La società costituisce lo strumento organizzativo attraverso il quale i Comuni soci intendono produrre servizi di interesse generale per la collettività residente nel loro territorio e servizi strumentali a beneficio degli stessi Comuni soci, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento, nei settori indicati nel presente articolo.
- la società ha per oggetto lo svolgimento delle seguenti attività:
 - a) i servizi cimiteriali, comprendenti la gestione e la sorveglianza dei cimiteri, la manutenzione in buono stato dei luoghi, la pulizia, l'ordine e il decoro dei luoghi e degli spazi comuni; l'esecuzione di tutte le opere e degli interventi di ordinaria e straordinaria amministrazione necessari per il funzionamento dei cimiteri e per l'erogazione del servizio al pubblico;
 - b) la manutenzione di strade comunali, aree verdi ed altre aree pubbliche e private ad uso pubblico, compresi i servizi di sgombero neve e posa di prodotti antigelo;
 - c) la costruzione, gestione ed esercizio di impianti di illuminazione pubblica nel territorio degli enti soci e lo svolgimento di tutte le attività connesse e strumentali al servizio (c.d. servizi smart city);
 - d) la prestazione agli enti soci di servizi in materia di efficienza e risparmio energetico; l'installazione, gestione, manutenzione e rinnovo di centrali termiche, impianti e reti



- tecnologiche di qualsiasi tipo a favore degli enti soci e dei relativi cittadini, nei limiti consentiti dalla legge;
- e) l'erogazione dei servizi riguardanti l'igiene e la salubrità urbana, compresi i trattamenti di disinfezione, disinfestazione, contro mosche e larve, derattizzazione, i trattamenti antiparassitari del verde, la pulizia di mercati e di altre aree pubbliche;
 - f) i servizi agli enti soci per la promozione, organizzazione e gestione di mostre, esposizioni, fiere, congressi, e manifestazioni locali, conferenze ed altri eventi; assistenza agli enti soci nell'organizzazione di spettacoli di intrattenimento, manifestazioni canore e spettacoli folkloristici per la comunità locale;
 - g) il servizio di accertamento, liquidazione e riscossione delle imposte comunali sulla pubblicità, dei diritti sulle pubbliche affissioni, del canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche e di ogni altra imposta e tassa degli enti soci;
 - h) la gestione di parafarmacie e dei servizi di trasporto per pazienti e le categorie disagiate;
 - i) la gestione dei patrimoni immobiliari pubblici, compresi i servizi di global service, facility management e ogni altro servizio riguardante gli immobili degli enti soci;
 - j) lo svolgimento di altri servizi strumentali a favore degli enti soci, comprese le attività di consulenza e assistenza tecnica, e l'organizzazione, gestione ed erogazione di altri servizi pubblici locali a favore della collettività degli enti soci;
 - k) la realizzazione, la gestione, anche per conto terzi, e sfruttamento di impianti per la produzione di energia e gas naturale da qualsiasi fonte, comprese quelle rinnovabili e/o di qualsiasi natura;
 - l) la realizzazione, la gestione di impianti per il trattamento, il recupero, il riciclaggio, la selezione, lo smaltimento, lo sfruttamento di rifiuti di qualsiasi specie e natura, ivi comprese le discariche, anche esaurite.
- per conseguire l'oggetto sociale la società potrà, in via secondaria, assumere partecipazioni ed interessenze sotto qualsiasi forma in aziende Commerciali o industriali, in società costituite o costituende aventi oggetto analogo o affine e comunque connesso con il proprio e comunque non per svolgere attività di intermediazione delle stesse. Per il raggiungimento dell'oggetto sociale la società potrà inoltre compiere tutte le operazioni mobiliari, immobiliari, commerciali, industriali e finanziarie, prestare fidejussioni, avalli, ipoteche ed altre garanzie personali e reali anche a terzi, con esclusione delle attività riservate dalle leggi n.1/1991 e 197/1991 e dal D.lgs.385/1993 e successive modificazioni e integrazioni e di ogni attività di raccolta del risparmio presso il pubblico.
- Contratti di servizio
- I servizi di interesse generale per la collettività degli utenti ed i servizi strumentali a favore degli enti locali soci, erogati dalla società, saranno oggetto di appositi contratti, di durata anche pluriennale, approvati dai competenti organi dei Comuni soci.
 - Tranne nel caso in cui i livelli del servizio siano direttamente previsti dalla legge o da norme regolamentari oppure siano controllati dalle Autorità di settore competenti, i contratti di servizio devono stabilire determinati livelli di qualità, continuità e sicurezza ed adeguati strumenti per la verifica del loro rispetto da parte della società. In particolare, i contratti devono prevedere:
 - a) sistemi e meccanismi per la verifica costante della qualità, continuità e sicurezza del servizio erogato dalla società;
 - b) relazioni periodiche sullo sviluppo delle attività, finalizzate a consentire agli enti soci



- l'eventuale adeguamento del piano industriale (business plan);
- c) confronti tecnici periodici o su richiesta degli enti soci, per adeguare lo sviluppo delle attività della società alle esigenze manifestate dagli enti soci.
- Le verifiche condotte dai Comuni soci sulle attività oggetto dei contratti di servizio e sul rispetto dei livelli di servizio costituiscono uno degli strumenti per l'esercizio del controllo analogo da parte dei Comuni sull'attività della società, insieme con le misure previste dall'art. 7 dello Statuto riportato di seguito.

“Articolo 7- Controllo analogo

- *Gli enti soci esercitano nei confronti della società un controllo analogo a quello da essi esercitato sui loro servizi interni, secondo le modalità indicate nel presente statuto e secondo l'art. 5 del D.Lgs. 50/2016.*
- *Fermo quanto previsto nel presente articolo, l'Assemblea è la sede principale in cui i soci esercitano il controllo analogo sulla società. I soci esercitano il controllo analogo in forma congiunta tra loro, mediante decisioni espresse nelle modalità indicate dai successivi art. 8 e 9.*
- *L'oggetto specifico del controllo analogo sulla società e le modalità del suo esercizio da parte dei soci sono definiti in un apposito accordo stipulato tra i medesimi soci, tenendo conto di quanto stabilito nei successivi articoli 8 e 9. In caso di ingresso nella società di nuovi soci, come enti pubblici, amministrazioni pubbliche o soggetti ad esse assimilabili, essi dovranno prima sottoscrivere l'accordo per la regolazione delle modalità di esercizio del controllo analogo.*
- *L'accordo tra soci previsto nel comma precedente stabilisce i casi in cui le decisioni dei soci di cui ai successivi articoli 8 e 9 devono essere precedute da una intesa tra i Comuni soci e da una deliberazione del Consiglio Comunale di ciascun Comune socio, sotto forma di atto di indirizzo del socio alla società ai sensi dell'art. 42, comma 2, lett. e) del d.lgs. n. 267/2000. L'accordo tra i Comuni soci potrà essere rivisto ed aggiornato periodicamente con l'intesa di tutte le parti contraenti, in relazione all'evoluzione della disciplina nazionale ed europea sul controllo analogo degli enti pubblici soci sulla società.*
- *Gli enti soci si riservano il diritto di controllare che i servizi affidati siano svolti nel rispetto delle condizioni stabilite nei singoli contratti e, in particolare, degli standard qualitativi definiti.*
- *Per consentire ai soci di esercitare il suo potere di controllo, la società si impegna a fornire report annuale sulla qualità dei servizi eseguiti, l'andamento tecnico ed economico della società ed ogni qualsiasi chiarimento richiesto dai singoli soci.”*

Riconducibilità dell'Attività svolta alle previsioni dell'art. 4 del TUSP

La Società assume le funzioni di soggetto affidatario di servizi strumentali, individuati dagli Enti Locali soci nell'ambito delle rispettive competenze, assumendo così la configurazione di società che produce beni e servizi strumentali all'Ente o agli Enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni (Art. 4 co.2 lett. d). La società svolge anche dei servizi pubblici locali di cui all'articolo 4, co. 2 lett. A (servizi di interesse generale). L'articolo 4 co. 4 del TUSP consente la coesistenza di queste attività all'interno di una società in house providing.



Motivazioni di carattere normativo

La Società CMV SERVIZI S.r.l., a esclusiva e totale partecipazione pubblica locale è costituita ed opera nel rispetto del modello in house providing previsto nell'ordinamento europeo ed interno, in qualità di Strumento organizzativo specializzato mediante il quale i Comuni soci, in base ad apposite delibere, intendono produrre beni e servizi finalizzati alla loro attività.

Motivazioni di carattere strategico

Le motivazioni che hanno determinato l'esigenza di dar vita alla società sono da ricercare nell'obbligo di individuare un soggetto gestore deputato a svolgere le funzioni previste dell'art. 113, comma 13, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Affidamento in house di Servizi

Premesso che l'attività di pronta reperibilità ha natura di servizio Contratto di Servizi, la stessa rientra altresì nella categoria dei "servizi indivisibili", cioè tra i servizi erogati alla collettività degli utenti per i quali non è possibile individuare destinatari specifici;

Dato atto che:

- I Comuni possono affidare in via diretta i servizi di cui sopra ad una società controllata, anche in modo congiunto insieme con altri Enti pubblici, se sono soddisfatte le condizioni previste dall'art. 5, comma 1, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recante il Codice dei contratti pubblici (cod. app.), come modificato dal d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56, vale a dire:
 - 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'ottanta 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.
- per ottenere l'affidamento diretto di servizi da parte dei Comuni soci controllanti, le società in house devono rispettare anche le condizioni previste dall'art. 16 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, come modificato dal d.lgs. del 16 giugno 2017, n.100.

Nel caso specifico di CMV SERVIZI s.r.l., è possibile affermare che la Società rispetta le condizioni richieste per procedere con affidamenti in house dei servizi in quanto:

- Come richiesto dall'art. 5, comma 1, lettera c), del D.Lgs 50/2016 e ss.mm.ii. l'intero capitale sociale è posseduto dai Comuni Soci.
- Per quanto riguarda l'esistenza del controllo analogo sulla società, in conformità con la condizione stabilita dalla lettera a) dell'art. 5 del D.Lgs 50/2016, il Comune di Cento possiede la maggioranza assoluta con il 97,25% circa del capitale sociale e la restante quota è posseduta dai restanti Comuni dell'Alto Ferrarese (1,30 % per Terre del Reno). Il controllo analogo è esercitato dall'Ente locale in modo congiunto con gli altri Comuni con le modalità previste dall'articolo 7 dello statuto.



- La società CMV SERVIZI s.r.l. rispetta la condizione prevista dalla lettera b) dell'art. 5 cod. app. perché svolge una quota superiore all'80% della sua attività nell'esecuzione dei compiti assegnati dai Comuni soci mediante affidamento di servizi pubblici: servizi cimiteriali, manutenzione strade, gestione delle aree di verde pubblico ed altri servizi accessori.
- L'art. 3, comma 2, dello statuto di CMV SERVIZI s.r.l. prevede che la società ha per oggetto lo svolgimento di molteplici attività, riguardanti la gestione e la manutenzione in senso generale di immobili, impianti, strade e aree pubbliche.

CMV SERVIZI s.r.l. soddisfa dunque le condizioni per ottenere l'affidamento in house del "servizio di pronta reperibilità territoriale" per conto del Comune di Terre del Reno, socio della Società, per il quale è necessario conoscere ed avere competenza su una diversificata platea di interventi.

Va infine ricordato che, ai sensi del comma 4 art. 5 D.Lgs 50/2016 e ss.mm.ii., quanto contenuto nel Codice dei Contratti Pubblici "non si applica quando una persona giuridica controllata che è un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore, aggiudica un appalto o un contratto alla propria amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore controllante o ad un altro soggetto giuridico controllato dalla stessa amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore, a condizione che nella persona giuridica alla quale viene aggiudicato l'appalto pubblico non vi sia 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 legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata".

AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI PRONTA REPERIBILITÀ.

TIPOLOGIE DEGLI INTERVENTI

Il servizio di PRONTA REPERIBILITÀ TERRITORIALE NEL TERRITORIO COMUNALE DI TERRE DEL RENO (FE), è caratterizzato principalmente dalle seguenti attività:

- Viabilità: per la salvaguardia della pubblica incolumità e della transitabilità delle vie del territorio;
- Fabbricati: salvaguardia della pubblica incolumità anche esterna agli edifici e tutela del patrimonio del Comune;
- Impianti tecnologici: pronto intervento per la riattivazione e la messa in sicurezza degli impianti di competenza comunale (es: impianti termici e condizionamento, pubblica illuminazione, contatori immobili, impianti antintrusione ed antincendio);
- Protezione civile: interventi di protezione civile nell'ambito del territorio comunale, a seguito di calamità naturali ed in conformità con le disposizioni impartite dal Comune;
- Violazioni di Leggi e Regolamenti: interventi a seguito di violazioni di Leggi o Regolamenti, che vengano segnalati da altri Enti o Forze di Polizia.



ESECUZIONE DEL SERVIZIO

Il Servizio di Pronto Reperibilità (di seguito S.P.R.) viene espletato da personale di CMV SERVIZI s.r.l. secondo le disposizioni e le articolazioni previste dal piano mensile di reperibilità che conterrà i turni da svolgere.

Il personale in reperibilità dovrà intervenire nel posto ove si sia verificata l'emergenza, nell'arco massimo di 60 minuti dalla chiamata.

CMV SERVIZI s.r.l. attiverà un recapito telefonico ATTIVO 24 h con operatore per il servizio di reperibilità/pronto intervento, al fine di ricevere e soddisfare con celerità e secondo contratto, le richieste, infatti il Servizio viene svolto per 365 giorni l'anno, 24 ore al giorno, AD ESCLUSIONE degli orari sottoelencati:

- LUNEDÌ - MARTEDÌ – GIOVEDÌ: dalle ore 07:30 alle ore 16:30,
- MERCOLEDÌ E VENERDÌ dalle ore 07:30 alle 13:30;

in cui la reperibilità è svolta direttamente dagli operatori dell'amministrazione comunale.

Il Comune dovrà comunicare a CMV SERVIZI s.r.l. un numero a cui telefonare in caso di chiamate di pronto intervento territoriale nei giorni e orari sopracitati e nel caso di anomalie varie.

Al fine di garantire la continua reperibilità del S.P.R., il personale sarà dotato, oltreché di cellulare di servizio e di idoneo mezzo, anche delle attrezzature atte a garantire il segnalamento dei pericoli.

Le attività rientranti nel Servizio sono considerate, a tutti gli effetti, servizi pubblici locali. Perciò, non potranno essere sospese o interrotte per alcuna ragione, tranne che in caso di sciopero o per altre cause di forza maggiore. In ogni caso, si applicheranno le disposizioni della legge n.146/1990 e s.m.i., in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Il servizio di "pronto intervento" è configurabile come servizio pubblico essenziale ai sensi della legge n. 146/1990, poiché è collegato alle funzioni di protezione civile e pubblica incolumità ed è rivolto alla tutela della vita, della salute, della libertà e della sicurezza della persona.

La Società sarà impegnata ad erogare il Servizio rispettando i livelli minimi previsti nel Disciplinare Tecnico, allegato al contratto, in modo regolare e continuo.

I servizi sono erogati secondo principi di eguaglianza, imparzialità, semplificazione, continuità, efficienza, efficacia e partecipazione. I servizi erogati dalla società sono per la loro stessa natura rivolti all'intera cittadinanza e quindi, ex se, universalmente fruibili. Il gestore è tenuto a mantenere un rapporto con l'utenza conforme a principi di trasparenza e correttezza e partecipazione, tenendo in debito conto, per quanto riguarda la propria attività, le segnalazioni ed i reclami ricevuti, nonché fornendo le informazioni richieste.

AMBITO DI INTERVENTO



La richiesta di intervento perviene da parte degli Organi preposti alla vigilanza del territorio, ma anche da parte degli uffici tecnici e amministrativi dell'Ente.

Nel caso in cui, contemporaneamente o in un breve lasso di tempo, pervengano più segnalazioni relative a presunte anomalie è responsabilità dell'operatore attribuire alle varie richieste un livello di priorità col quale dovranno essere gestiti gli interventi contestuali, da concordare anche con ufficio comunale e agli organi preposti alla vigilanza del territorio (Carabinieri, Comando della Polizia Municipale, Polizia stradale, Vigili del fuoco).

Tutte le operazioni che si eseguono nell'ambito dell'intervento operativo sono da effettuarsi nel rispetto delle misure della sicurezza e della salvaguardia della propria e pubblica incolumità.

L'operatore che riceve la chiamata si accerta se la strada in cui sussiste il problema sia di competenza comunale, nel caso in cui la strada sia provinciale o Statale (A.N.A.S) e nel caso in cui la zona è all'esterno dei cartelli di località si comunica subito al segnalante che l'intervento è di competenza dell'amministrazione provinciale o Statale fornendo il numero di cellulare della reperibilità dell'Ente di competenza.

CASISTICHE DI INTERVENTO

DESCRIZIONE	MODALITA' DI INTERVENTO
Materiale solido sparso su sede stradale (ghiaia, sassi rottame da incidente stradale, quantitativi di materiale perduto da automezzo)	In caso di quantità modeste di materiale cosperso provvedere alla rimozione. In caso di grandi quantità di materiale avvisare VVF/Polizia Municipale/Carabinieri/Polizia stradale cercando nel frattempo di mettere in sicurezza la zona interessata. In caso di materiale pericoloso e/o nocivo contattare UFFICIO TECNICO COMUNALE il quale attiverà l'ente di competenza
Materiale oleoso/liquido sparso su sede stradale	In caso di quantità modeste di liquido cosperso provvedere alla rimozione tramite materiale oleoassorbenti. In caso di grandi quantità di liquido avvisare VVF/Polizia Municipale/Carabinieri/Polizia stradale cercando nel frattempo di mettere in sicurezza la zona interessata. In caso di materiale pericoloso e/o nocivo contattare UFFICIO TECNICO COMUNALE il quale attiverà l'ente di competenza
Allagamenti su sedi stradali	Avvisare VVF/Polizia Municipale/Carabinieri/Polizia e segnalare opportunamente la zona interessata. Avvisare poi: <ul style="list-style-type: none">• Hera per guasti idrici o sfondamenti su condutture fognarie• Consorzio di Bonifica Pianura di Ferrara per allagamenti, problemi relativi ai canali consorziali• in caso eventi critici (Protezione Civile)
Alluvione ed interventi di protezione civile	Per alluvione avvisare UFFICIO TECNICO COMUNALE il quale attiverà l'ente di competenza



DESCRIZIONE		MODALITA' DI INTERVENTO
Alberi, rami caduti su sede stradale o pericolanti		Per piccoli rami intervenire eliminando il problema. Per alberi e/o rami di grosse dimensioni avvisare VVF e mettere in sicurezza la zona interessata
Cedimenti o sprofondamenti banchina stradale		Messa in sicurezza del tratto di strada per piccoli interventi, in caso di grandi quantità di materiale avvisare VVF/Polizia Municipale/Carabinieri/Polizia stradale cercando nel frattempo di mettere in sicurezza la zona interessata
Buche/sfondamenti/manomissioni della sede stradale, anche in prossimità di botole/caditoie/chiusini/rete fognaria/scavi (anche nel caso di competenza accertata Enel, Telecom gas acqua)		Messa in sicurezza della manomissione o avvisare ente competente al ripristino
Rottura o mancanza di botole/caditoie/chiusini (anche nel caso di competenza accertata Enel, Telecom gas acqua, fibre ottiche)		Messa in sicurezza della manomissione o avvisare ente competente di proprietà del manufatto
Abbattimento di segnaletica stradale		Messa in sicurezza del cartello ed eventuale sostituzione con segnaletica temporanea, l'intervento verrà comunicato all'ufficio tecnico che provvederà alla sostituzione
Distacco parziale di segnaletica stradale applicata a muro di edifici		Messa in sicurezza del cartello ed eventuale sostituzione con segnaletica temporanea, l'intervento verrà comunicato all'ufficio tecnico che provvederà alla sostituzione
Caduta di parti di intonaco o distacco di cornicioni da edifici		Messa in sicurezza della parte interessata con transennatura adeguata, l'intervento verrà comunicato all'ufficio tecnico che provvederà alla sostituzione
Pericolo di crollo di edifici		Avvisare VVF/Polizia Municipale/Carabinieri/Polizia stradale cercando nel frattempo di mettere in sicurezza la zona interessata
Palo telefono abbattuto		Avvisare VVF/Polizia Municipale/Carabinieri e segnalare opportunamente la zona interessata. Avvisare poi la ditta Telecom
Animale morto, ferito, randagio su sede stradale		Per questa tipologia di intervento all'operatore di pronto intervento territoriale non perviene nessuna chiamata in quanto sono la Polizia Municipale (in orario di lavoro) e i carabinieri (fuori orario di lavoro) che direttamente chiamano la ditta autorizzata/canile.
Raccolta siringhe		Raccolta della/e siringhe mediante apposita pinza a manico lungo con leva di comando e inserimento della/e siringhe nell'apposito contenitore rigido di raccolta dotato di chiusura ermetica.
Zona al buio Lampione-palo pericolante /		Avvisare ditta manutenzione illuminazione pubblica CMV SERVIZI
Fabbricati comunali	Allarme antintrusione - antincendio stabili Comunali	Avvisare le forze dell'ordine e recarsi presso lo stabile verificando la presenza di persone. N.B. Entrare solo con la presenza delle forze dell'ordine.



DESCRIZIONE		MODALITA' DI INTERVENTO
	Problemi inerenti impianti termici o di condizionamento	Avvisare ufficio tecnico in giorni lavorativi o ditta incaricata dall'amministrazione comunale qualora sia in vigore un servizio di reperibilità
	Puzza di gas	Avvisare il pronto intervento gas della ditta di distribuzione: 2i Rete gas spa
	Fuoriuscita di acqua da rubinetti e/o tubazioni	Intervenire su valvole e in caso di necessità chiudere completamente l'impianto
	Accessi automatici ai Cimiteri Comunali	Agire sullo sbocco dell'automatismo mediante le chiavi in dotazione e garantire comunque l'apertura/chiusura del cancello negli orari indicati nei cartelli esposti, per tutti i giorni non lavorativi sino all'intervento risolutivo del tecnico incaricato o a seguito di diversa disposizione impartite dall'ufficio comunale

ELENCO FABBRICATI INTERESSATI DAL SERVIZIO:

SANT'AGOSTINO

- 1 **MUNICIPIO** - via Dante Alighieri,2
- 2 **ASILO NIDO "I TIGLI"** - Corso Roma,1
- 3 **BIBLIOTECA** - via Bianchetti
- 4 **CAMPO SPORTIVO** - v.le Europa
- 5 **CAMPO TENNIS** - v.le Europa, 4
- 6 **CENTRO CIVICO** - via Facchini,32
- 7 **CENTRO GIOVANI** - v.le Europa,4
- 8 **MAGAZZINO COMUNALE** - via Leopardi
- 9 **SCUOLE MEDIE** - via Caduti di Nassirya
- 10 **VILLA RABBONI**- via Statale, 189/A
- 11 **SCUOLE ELEMENTARI (NUOVE)** - v.le Europa,41
- 12 **CUCINA PARCO URBANO**
- 13 **QUADRO ELETTRICO MERCATO** - piazza Pertini
- 14 **FONTANA** - Parcheggio Comune
- 15 **FONTANA** - Parco Biancani
- 16 **FONTANA** - Parco della Panfilia

SAN CARLO

- 17 **CAMPO SPORTIVO** - via Statale,101
- 18 **CENTRO CIVICO** - piazza Pola,12
- 19 **SALA FILARMONICA** - via Galilei,9
- 20 **SCUOLE ELEMENTARI** - via Risorgimento, 118
- 21 **QUADRO ELETTRICO MERCATO** - viale Gramsci



22 **FONTANA** - Parco Cico Mendes

23 **FONTANA** - Piazza Augusto Pola

DOSSO

24 **CAMPO SPORTIVO** - via Verdi

25 **CENTRO CIVICO** - via Verdi,32

26 **SCUOLE ELEMNTARI** - P.zza Garibaldi, 4

27 **FONTANA** - Parco via Dei Mille

28 **FONTANA** - Parco via Einaudi

MIRABELLO

29 **MAGAZZINO COMUNALE** - via a.Moro, 12 c/d/e

30 **SCUOLA MATERNA STATALE** - via A.Gramsci, 27

31 **LUDETECA** - via Evangelisti, 10

32 **SCUOLA PRIMARIA** - via Piazza Roda, 12

33 **SCUOLA MATERNA PARITARIA** - Piazza Roda, 12a

34 **SCUOLE MEDIE** - via Giovecca, 34

35 **BIBLIOTECA** - via Giovecca, 34

36 **PALESTRA COMUNALE** - via Giovecca, 26/e

37 **ASILO NIDO D'INFANZIA** - via Caduti di Nassirya, 8

38 **CENTRO CIVICO** - via Cavour, 6

39 **MUNICIPIO** - Corso Italia, 373

40 **SPOGLIATOI VECCHI** - via Belvedere, 64

41 **SPOGLIATOI NUOVI** - via Argine Postale, 84

DURATA DELL’AFFIDAMENTO

L'appalto ha la durata di nove anni a decorrere dal a partire dal 1° gennaio 2023.

CORRISPETTIVO DEL SERVIZIO

In cambio dell’esecuzione delle prestazioni rientranti nel servizio, la Società riceverà ogni anno i seguenti corrispettivi:

- corrispettivo annuale delle “prestazioni a canone” remunerato con la quota fissa del canone annuale. La quota fissa del canone annuale sarà incrementata dell’1% ogni anno, a partire dall’anno 2025, a fronte della rivalutazione ISTAT. per il costo del personale e del mezzo di servizio dedicato. All'interno della quota fissa di esercizio s'intende remunerata la quota settimanale di reperibilità svolta 24 ore al giorno e l'importo del veicolo di servizio a disposizione 24 ore al giorno.
- corrispettivo mensile delle “prestazioni a misura” remunerato con la quota variabile del canone annuale. L’importo di tali prestazioni è determinato a consuntivo, sulla base dei costi per gli interventi richiesti alla Società e altresì sarà incrementata dell’1% ogni anno, a partire dall’anno 2025, a fronte della rivalutazione ISTAT in analogia alla quota fissa.

Gli importi dei singoli interventi nella quota variabile saranno distinti per:



- importo orario feriale;
- importo orario notturno;
- importo orario festivo;
- importo orario festivo notturno
- contabilizzazione per ogni intervento minimo 90 minuti.

A partire dal 01/01/2023:

- il corrispettivo fisso annuale delle “prestazioni a canone”, al netto dell’IVA, sarà formato dalle seguenti componenti:
 1. Reperibilità di n.ro 1 unità di personale come da orari definiti da contratto di servizio: 18.000,00 € incrementato annualmente dell’1% a partire dall’anno 2025 al 2031;
 2. Reperibilità di n.ro 1 mezzo adibito al pronto intervento (tabella ACI): 1.578,00 € incrementato annualmente dell’1% a partire dall’anno 2025 al 2031;
 3. Costi generali aziendali (*Coordinatore di servizio, ufficio legale, ufficio sicurezza, DPI, ufficio amministrazione, ecc*): 900,00 € incrementato annualmente dell’1% a partire dall’anno 2025 al 2031;
- il corrispettivo annuale variabile delle “prestazioni a misura”, al netto dell’IVA, stimato sarà il seguente:
 1. Costo orario operatore in caso di intervento (29,370€) - Importo stimato per intervento di 100 ore/annue: 2.937,00 € incrementato annualmente dell’1% a partire dall’anno 2025 al 2031;
 2. Costo variabile per eventuale noleggio segnaletica o altro: 120,00 € incrementato annualmente dell’1% a partire dall’anno 2025 al 2031;

Stante la tipologia di servizio effettuato non è prevista l’applicazione di alcuna tariffa a carico dei cittadini.

CMV SERVIZI s.r.l. redigerà per la gestione delle informazioni dei report, da restituire all’ufficio tecnico dell’amministrazione comunale con cadenza bi-settimanale, con riferimento a tutte le attività svolte, garantendo il massimo controllo delle criticità e delle spese, così suddivisi:

PROT	DATA intervento	LUOGO DI INTERVENTO	LOCALITA'	TIPO INTERVENTO	RICHIEDENTE	OPERATORE	ORA chiamata	DURATA minuti

- Il pagamento dei corrispettivi (PARTE VARIABILE) avverrà semestralmente, a seguito di regolare fattura, per il numero di servizi ed interventi effettuati nel periodo, entro quindici giorni dalla data di invio del report al Comune;
- Il pagamento dei corrispettivi (PARTE FISSA) avverrà con fattura trimestrale.

RAGIONI CHE HANNO INDOTTO IL COMUNE ALLA SCELTA DEL TIPO DI AFFIDAMENTO.

Lo strumento più idoneo per l’affidamento in oggetto è il ricorso al Contratto di Servizi, che si caratterizza per la natura surrogatoria dell’attività svolta dall’affidatario – chiamato a realizzare i compiti istituzionali dell’ente pubblico concedente – e per il trasferimento di potestà pubbliche (autoritative o



certificative) in capo all'affidatario, che opera quale organo indiretto dell'Amministrazione.

Dal punto di vista della governance, la società a totale partecipazione pubblica garantisce semplicità ed immediatezza di regole decisionali, a fronte del più complesso equilibrio che si deve realizzare nell'ambito della società mista con socio operatore (dove il principale appaltatore, soggetto privato, condivide il governo della società mista con la parte pubblica, in un sempre delicato equilibrio tra esercizio del controllo e soggezione al controllo dell'appaltatore stesso), 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, con indubbi e difficoltà di verifica su attività specialistiche svolte totalmente da parte di terzi.

Il Comune di Terre del Reno ritiene di rivolgersi direttamente a CMV SERVIZI S.r.l., società in totale controllo pubblico, in quanto essa dispone del know-how necessario per lo svolgimento delle attività in oggetto, avendo già operato con soddisfazione in tale settore a favore di questo Ente negli anni passati. Si tratta, quindi, di un affidamento che si pone in continuità con la scelta strategica di costituire un'unica società che svolgesse per il Comune una serie di servizi strumentali a favore, consentendo in tal modo adeguate economie di scala nell'interesse pubblico.

In particolare, così come previsto dall'art. 192, comma 2, del D.Lgs. n.50/2016 la modalità di affidamento prescelta comporterà per il Comune in termini di benefici i seguenti vantaggi:

- a) con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità si rileva che, nel caso in esame, trattandosi di attività strumentale svolta a favore del Comune non sussistono obiettivi diretti di universalità (intesa come insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli utenti hanno accesso a prezzo abbordabile, tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni di concorrenza secondo la definizione contenuta all'art. 1, par.2 della Direttiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002) nonché socialità. Nella fattispecie, infatti, si è in presenza di un'attività di interesse generale/servizio pubblico assunto dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo) gestito indirettamente tramite altro soggetto da cui la collettività trae un beneficio solo indiretto a differenza del c.d. servizio universale il quale, invece, in considerazione degli effetti perseguiti volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile, può richiedere il ricorso a compensazioni economiche, integrative della tariffa, al fine di rendere appetibile un servizio che, senza tali condizioni, non risulterebbe contendibile per il mercato. Si tratta infatti della gestione di emergenze su beni pubblici da mantenere e da rendere fruibile ai cittadini in condizioni di sicurezza e di rispetto delle norme igienico sanitarie.
- b) per quanto riguarda gli obiettivi di efficienza, avvalersi della società in house costituisce uno strumento più agevole e diretto per il raggiungimento dei risultati potendo la stessa porre in campo azioni concrete in tempi più rapidi rispetto all'ente pubblico, in un settore che richiede prontezza di intervento, pur nel rispetto rigoroso della normativa contrattualistica pubblica.
- c) gli obiettivi di economicità sono indubbiamente presenti se si considera, da un lato, la possibilità di ridurre al minimo le fasi procedurali di decisione degli interventi e, dall'altro, la presenza di una società in house operante da lungo tempo nel settore e dunque in grado di poter essere immediatamente operativa.
- d) in ordine agli obiettivi di ottimale impiego delle risorse pubbliche occorre ricordare che il Comune di Terre del Reno ha fatto la scelta strategica di mantenere CMV SERVIZI s.r.l. quale partecipazione societaria avente, tra i propri fini statutari lo "svolgimento di servizi strumentali a favore degli enti



soci, comprese le attività di consulenza e assistenza tecnica, e l'organizzazione, gestione ed erogazione di altri servizi pubblici locali a favore della collettività degli enti soci". Sarebbe, quindi, contraddittorio e in contrasto con il principio di un uso ottimale delle risorse pubbliche ricorrere direttamente a operatori presenti sul mercato per la prestazione dei servizi in questione.

Grazie alle modifiche strutturali avviate negli ultimi anni, la società CMV SERVIZI S.r.l. è ormai nelle condizioni di legittimare pienamente gli affidamenti in house providing. Essa infatti:

- a) la società è interamente in mano pubblica;
- b) sono garantite le regole e gli strumenti per il controllo analogo;
- c) l'attività prevalente dell'impresa è rivolta ai Comuni soci;
- d) i servizi erogati riguarderanno servizi pubblici locali e servizi strumentali.

Tali elementi, in buona sostanza, consentono di coniugare le esigenze di efficienza, efficacia, economicità e competitività del servizio erogato con l'interesse pubblico ad esercitare un controllo stringente sull'organizzazione degli stessi mezzi di produzione del servizio. Ed infatti, tramite il ricorso all'autoproduzione, l'Ente Locale si assicura un controllo sul soggetto erogatore non differente da quello esercitato nei confronti dei propri servizi. Ciò consente, in primo luogo, un'influenza diretta sull'organizzazione del servizio e sulla stessa struttura che lo eroga, permettendo all'Ente Locale di modulare discrezionalmente l'atteggiarsi del servizio stesso in funzione delle esigenze, tempo per tempo esistenti, della collettività locale. Tale risultato non sarebbe conseguibile mediante l'affidamento di una concessione a terzi, giacché si tratterebbe pur sempre di un rapporto contrattuale tra figure distinte, che implica – necessariamente – una maggiore rigidità nei rapporti.

Ulteriori elementi che giustificano l'affidamento in house sono legati a fattori di ordine economico-finanziario e in particolare:

- La continuità: la possibilità di preservare gli attuali affidamenti in essere, fornisce basi solide ai progetti di rilancio ed ampliamento aziendale;
- La specializzazione: il mantenimento in capo a CMV SERVIZI Srl del servizio assegnato consente di avere un unico interlocutore, già ampiamente formato e applicato sulla realtà locale, il quale, attraverso l'unitarietà della struttura organizzativa, la complementarietà dei ruoli e delle professionalità, integrazione dei processi orientati alla crescita di qualità, efficienza e razionalizzazione nell'esercizio delle funzioni e nell'erogazione dei servizi medesimi.
- La razionalizzazione dei costi: la conservazione in capo a CMV SERVIZI Srl della titolarità del servizio gestito nell'ultimo quinquennio crea altresì i presupposti per assicurare una ragionevole certezza immediatezza e minor tempo di intervento, di conseguenza, le condizioni indispensabili per sviluppare economie e sinergie utili alla riduzione strutturale dei costi di gestione.
- La valorizzazione dei progetti di aggregazione: i principali benefici generati dalla creazione di CMV SERVIZI Srl sono la messa a fattor comune di servizi societari, generali e di staff (affari legali, amministrazione finanza e controllo, selezione ed amministrazione del personale, approvvigionamenti, formazione); alle sinergie organizzative ed alle economie nell'acquisto di mezzi e materiali.

VANTAGGI ECONOMICI e OPERATIVI.



Poiché, a causa della particolarità del servizio offerto e di competenza tecnica della scrivente, consistente nel servizio di pronta reperibilità e intervento di tutto il territorio Comunale, è difficile stabilire un termine di paragone con altre realtà offerte dal mercato, per poter verificare la convenienza economica dell'affidamento *in house*, si è fatto ricorso ad una valutazione dell'offerta presentata dalla società *in house* nell'ottica, non del prezzo più basso, ma nel maggior vantaggio possibile in rapporto alla qualità del servizio, che viene erogato in modo organico e costante con conseguenti reali benefici per la collettività.

CMV SERVIZI Srl, infatti, grazie alla disponibilità di dipendenti in possesso di pregressa esperienza è in grado di garantire elevati standard di professionalità e, inoltre, è in grado di garantire flessibilità e pronta reperibilità; il servizio offerto da CMV SERVIZI Srl è continuo e affidabile e negli orari indicati nelle varie convenzioni è sempre raggiungibile.

L'organico attualmente presente presso l'Ente, per numero, professionalità e disponibilità, non è in grado di supplire alle necessità del servizio richiesto. Basti considerare che il servizio di pronta reperibilità è svolto già da oltre un decennio, prima in collaborazione con la medesima Società, poi completamente svolto dalla stessa, pur trovandosi in condizioni più vantaggiose (il solo Comune di Sant'Agostino quindi territorio ridotto rispetto all'attuale derivante dalla fusione e un maggior numero di operatori interni in grado di svolgerlo).

Il numero di dipendenti attualmente in grado di svolgere tale attività non consente una gestione interna e l'incremento di organico necessario per renderla attuabile, strutturando la pianta organica dell'Ente in funzione di tale servizio, non risulterebbe in alcun modo conveniente.

La convenienza rispetto a tale questione riguarda:

- l'aspetto economico, infatti occorrerebbe prevedere almeno l'incremento di due unità di personale, con una maggiore spesa rispetto al canone applicato dall'esternalizzazione;
- l'aspetto gestionale, infatti l'affidamento del servizio attraverso un contratto può generare una maggior flessibilità e modulabilità del servizio che l'assunzione di personale non garantirebbe, ingessando di fatto l'organico dell'Ente. A maggior ragione, alle condizioni attuali risulterebbe impraticabile sia dal punto di vista operativo, sia dal punto di vista economico, una gestione "interna".

A rafforzare l'impraticabilità del servizio alle attuali condizioni è l'aspetto contrattuale. Il servizio è espletato 7 giorni su 7, dal lunedì alla domenica, con orari indicati nei paragrafi precedenti e complementari agli orari di servizio degli operatori comunali, compresa la messa a disposizione di un numero sempre disponibile per le segnalazioni.

Da una verifica contrattuale è emersa l'obbligatorietà per i dipendenti del Comune di svolgere turni di reperibilità di non oltre 6 giorni, come di seguito riportato:

"La locuzione dell'art. 23 c.3 del CCNL 14/09/2000 "sei volte in un mese" è stata così interpretata dall'ARAN (parere RAL_800): "...deve essere correttamente inteso come equivalente a sei periodi, dovendosi conteggiare ogni "periodo" nell'ambito di una giornata di 24 ore. Ad esempio sei periodi di 18 ore nel mese rappresentano il limite massimo di durata dei vincoli della reperibilità per il singolo lavoratore". Tale disposizione, rafforza l'aspetto dell'impossibilità di ricoprire interamente il servizio in esame.



Tale condizione contrattuale impone quindi una condizione che impedisce la copertura del servizio con l'organico attualmente presente.

Infine, l'affidamento dei servizi in oggetto, ricorrendo ad una Società che rientra nell'articolazione interna dell'Ente e che è priva di una propria autonomia, qual è CMV SERVIZI Srl, consente all'Amministrazione di gestire ed intervenire in qualsiasi caso sul servizio e sugli eventuali necessari miglioramenti in modo diretto e senza le limitazioni, che invece si riscontrerebbero nel caso venisse scelto un concessionario privato.

In merito ai corrispettivi richiesti, CMV SERVIZI Srl, in quanto società in house, non ha come scopo primario il conseguimento di un utile, ma ha comunque la necessità di conseguire un risultato economico positivo al fine di poter garantire al Comune di Terre del Reno la copertura del servizio in modo congruo e a fronte dei casi di emergenza; in tal modo sarà così possibile la realizzazione degli obiettivi definiti dall'Ente e il mantenimento di un equilibrio economico finanziario durevole. Tale equilibrio per il servizio in oggetto è garantito innanzitutto dal canone annuale in quota fissa, assolutamente in linea, se non conveniente, rispetto ai costi tabellari rinvenibili, ed eventualmente integrato dal canone in quota variabile a consuntivo che permette alla Società CMV SERVIZI Srl di gestire il servizio al meglio garantendo, al contempo, al Comune di Terre del Reno efficienza ed affidabilità. Tale canone è stato ricavato mediante l'analisi dei conti economici della società, come rappresentati nella offerta presentata da CMV SERVIZI Srl (prot. 23015/2022 e 23610/2022), per gli anni dal 2023 al 2031.

Il canone attualmente applicato dalla Società, più basso rispetto a quello proposto, si può inequivocabilmente ritenere sottostimato rispetto alle stime attuali, essendo frutto di contratto datato.

Come ribadito sopra, il canone previsto nel PEF consegnato dalla Società, si ritiene in piena coerenza con le attuali condizioni di mercato.

RAGIONI DEL MANCATO RICORSO AL MERCATO.

Il servizio in affidamento, che si specifica e si ribadisce, consiste nella sola gestione del servizio di pronta reperibilità e intervento, nell'istruttoria svolta dalla scrivente, Responsabile del 5° Settore - Lavori pubblici e Urbanistica, non ha trovato, in realtà locali limitrofe, né in altri enti dello stesso livello di servizi/popolazione, analoghi esempi di gestione del servizio stesso, se non affidato al medesimo operatore. Tale situazione evidenzia la specificità del singolo servizio e probabilmente anche la poca attrattività verso il mercato stesso, che potrebbe risultare incapace di offrire il solo servizio in oggetto alle medesime condizioni qualitative, economiche, di accessibilità, garantite dal gestore oggetto del controllo analogo, in questo caso CMV SERVIZI S.r.l.

Inoltre, l'insieme complessivo delle attività previste per il presente affidamento non risulta presente come unico servizio nell'ambito del mercato elettronico (Consip-Mepa), pertanto la valutazione complessiva della congruità della spesa rispetto alle offerte di questa tipologia di affidamento non risulta fattibile;

Tale attività è stata favorita dalle proficue sinergie, generate dalla gestione dei diversi servizi che si sono spontaneamente create fra le unità organizzative della società e la gestione del servizio in territori contigui. Ciò, inoltre, ha comportato e comporta tutt'ora 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.

L'affidamento in house invece permette di concordare con la società un business plan più aderente alla realtà locale.

L'affidamento in house, permette quindi di svincolarsi dalle logiche di rendimento di mercato del capitale investito, proprio dei gestori privati, con beneficio sia in termini di economicità che di intervento e rapidità.

CONVENIENZA TECNICA ED ECONOMICA RISPETTO ALL'ESTERNALIZZAZIONE.

La Società, per conto dei Comuni soci ha maturato un'esperienza pluriennale nella gestione del servizio di pronta reperibilità e intervento, dimostrando incontestabilmente l'efficienza e l'efficacia del proprio operato che sempre ha garantito il più assoluto rispetto delle condizioni pattuite e contrattualizzate.

La Società dispone di tutti i mezzi tecnici, operativi e organizzativi per continuare la gestione del servizio. Tali mezzi sono immediatamente disponibili senza quell'aggravio di costi che si avrebbe nel caso di affidamento a terzi dello stesso e derivati dalla necessità di questi ultimi di dotarsi delle strutture e dei mezzi operativi necessari; inoltre si rappresenta come la gestione del servizio in territori contigui abbia consentito alla società di realizzare economie di scale ottimizzando al massimo le risorse disponibili al contempo garantendo qualità ed efficienza del servizio.

È inoltre interesse dell'Ente mantenere in seno alla propria società partecipata il know-how acquisito relativamente al servizio affidato;

L'affidamento del servizio alla società permetterà alla stessa di preservare la propria struttura organizzativa e industriale con il fine di consentire la gestione nell'interesse economico e patrimoniale degli enti locali soci di ulteriori servizi pubblici a costi concorrenziali;

L'affidamento diretto alla propria società totalmente partecipata eviterà l'esternalizzazione dei profitti d'impresa che l'affidamento tramite gara comporterebbe per importi sicuramente superiori;

CONCLUSIONI

Le considerazioni ed i valori esposti nel corso della presente relazione illustrativa dimostrano, come ampiamente analizzato, la sussistenza dei requisiti giuridici ed economici necessari per dar corso all'affidamento in house della gestione dei servizi cimiteriali alla società CMV SERVIZI SRL.

In particolare, ai sensi del D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 comma 20, la scelta dell'affidamento diretto in house risulta essere ammissibile sia in relazione ai vincoli ed obblighi giuridici, sia in relazione agli aspetti di efficienza ed economicità.

Quanto agli aspetti giuridici si attesta che l'affidamento in house risulta essere ammissibile in quanto, come esposto nella presente relazione, il Comune di Terre del Reno assoggetta CMV SERVIZI SRL a condizioni di "controllo analogo", consentendo alla stessa Amministrazione Comunale di disporre con continuità e tempestivamente di tutte le informazioni ritenute necessarie a valutare l'andamento del



servizio ed il grado di soddisfacimento dei fabbisogni del servizio pubblico e dell'utenza servita. In particolare, la natura ed il dettaglio delle informazioni che l'Amministrazione Comunale può ottenere dalla società affidataria non sono limitate da regole contrattuali ma, proprio per l'instaurarsi delle citate condizioni di "controllo analogo" sono illimitate, analogamente a quanto per l'attività interna degli uffici e delle funzioni comunali.

Quanto invece agli aspetti di efficienza ed economicità la scelta adottata dall'Amministrazione Comunale, è motivata come dimostrato, dalle buone performance della società CMV SERVIZI SRL, conseguibili grazie a sinergie operative che consentano il contenimento dei costi operativi e la garanzia di un tempestivo e rapido intervento dell'affidatario anche in caso di esigenze impreviste o connesse a fabbisogni eccezionali.

Inoltre, si può sostenere che il canone previsto nel PEF consegnato dalla Società, si possa ritenere in piena coerenza con le attuali condizioni di mercato.

Il tutto ovviamente con premessa che la gestione "interna" del servizio risulterebbe impraticabile e non conveniente.

In conclusione, quanto esposto ed analiticamente dimostrato costituisce evidenza sufficiente e necessaria al fine di poter dar seguito all'affidamento diretto in house providing della gestione del servizio di pronta reperibilità e intervento a CMV SERVIZI SRL in ossequio a quanto normato dal D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 comma 20., secondo le modalità tecnico economiche indicate nell'offerta presentata dalla società con nota assunta al protocollo dell'Ente al n. 23015/2022 e 23610/2022, che si allega alla presente relazione per farne parte integrale e sostanziale.

Adempimenti conclusivi.

Al fine di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, come richiesto dal comma 20 dell'art. 34 del D.L. 179/2012, convertito con Legge 221/2012, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento e con riferimento all'esito della preventiva valutazione sulla congruità economica dell'offerta del soggetto *in house*, come richiesto dal comma 2 dell'art. 192 del d.lgs. 50/2016, la presente relazione sarà pubblicata sul sito internet del Comune di Terre del Reno nella sezione "Amministrazione trasparente".

Allegato:

offerta circa l'affidamento in house a CMV SERVIZI SRL del " **Servizio di pronta reperibilità nel territorio comunale di Terre del Reno (FE)**" (Rif. Prot. n. 23015/2022 e 23610/2022).

Terre del Reno, 13.12.2022

firmato digitalmente
il Responsabile del 5° Settore
LL.PP. e Urbanistica
Ing. Olga Mantovani