



CITTÀ DI
CIAMPINO
CITTA' METROPOLITANA DI ROMA CAPITALE

SPORTELLO AL CITTADINO

Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per l'affidamento "in house" del servizio di Pulizia delle strutture comunali, di pulizia generale, riordino, disinfezione dei locali e dei servizi sede di seggio elettorale e di pulizia e vigilanza (collaboratori scolastici) della scuola comunale dell'infanzia Collodi all'Azienda Servizi Pubblici S.p.A. (art. 34, comma 20, D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, convertito con modificazioni dalla Legge 17.12.2012 n. 221) e congruità del servizio.

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	<i>Servizio di pulizia delle strutture comunali, di pulizia generale, riordino, disinfezione dei locali e dei servizi sede di seggio elettorale e di pulizia e vigilanza (collaboratori scolastici) della scuola comunale dell'infanzia Collodi</i>
Ente affidante	<i>Comune di Ciampino – Servizi generali e Pubblica Istruzione</i>
Tipo di affidamento	<i>Appalto</i>
Modalità di affidamento	<i>Affidamento diretto a società in house</i>
Durata del contratto	<i>dal 17 Settembre al 31 dicembre 2018</i>
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	<i>Nuovo affidamento per scadenza contratto svolto da ASP S.p.A. con affidamento in house deliberato dal Consiglio Comunale</i>
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	<i>Comune di Ciampino – strutture comunali, seggi elettorali, scuola Collodi</i>

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Avv. Giovanni Giaquinto
Ente di riferimento	Comune di Ciampino
Area/servizio	Servizi Generali e Servizi Educativi/Pubblica Istruzione
Telefono	0679097454
Email	giaquinto@comune.ciampino.roma.it
Data di redazione	08/08/2018

INDICE

1. Premesse e quadro normativo di riferimento
2. Sussistenza delle condizioni richieste dall'ordinamento
3. Le motivazioni della scelta del Comune di Ciampino per l'affidamento in house
4. Caratteristiche del servizio e verifica della congruità di mercato
5. Conclusioni ed esito della verifica

1) Premesse e quadro normativo di riferimento

Premesse

Il quadro normativo comunitario, fondandosi sul principio istitutivo del mercato unico europeo, pone in un posizione di maggiore favore le modalità di affidamento di servizi pubblici locali di rilevanza economica che si basano sulla promozione e sulla tutela della concorrenza; in tal senso laddove un'amministrazione pubblica ricorresse all'affidamento di un servizio ad un soggetto terzo mediante espletamento di procedure ad evidenza pubblica, risulterebbe certamente coerente con il quadro normativo comunitario; proprio in tale contesto tuttavia, è emersa la possibilità di prevedere affidamenti diretti nei confronti di soggetti terzi totalmente partecipati da amministrazioni pubbliche ed assoggettati al loro stretto controllo (c.d. affidamento in *house providing*), ovvero la soluzione gestionale che il Comune di Ciampino intende perseguire.

L'art. 34 del D.L. 18.10.2012, n.179, recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", convertito, con modificazioni, dalla Legge 17.12.2012, n.221, al comma 20, prevede che: *"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"*.

La presente relazione è stata elaborata relativamente al servizio di pulizia delle strutture comunali, di pulizia generale, riordino, disinfezione dei locali e dei servizi sede di seggio elettorale e di pulizia e vigilanza (collaboratori scolastici) della scuola comunale dell'infanzia Collodi del Comune di Ciampino che assume il ruolo di ente affidante, e persegue l'obiettivo di dimostrare che l'affidamento diretto dello stesso, in *house providing* in favore della società partecipata ASP Spa assicura il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione. Inoltre, essa deve garantire adeguata informazione alla collettività.

Quadro normativo di riferimento

La materia dei servizi pubblici locali è stata nell'ultimo decennio oggetto di un'intensa attività normativa e di numerose modifiche e resa più complessa dall'avvicinarsi di un'abrogazione referendaria e un pronunciamento di illegittimità costituzionale.

L'art.112 del D. Lgs. n.267/2000, di fatto, non contiene alcuna definizione di tale istituto giuridico, limitandosi a rilevare che i servizi pubblici locali devono avere “per oggetto produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali”.

La genericità della norma si spiega con la circostanza che gli enti locali sono enti a fini generali dotati di autonomia organizzativa, amministrativa e finanziaria (art.3 T.U.E.L.), nel senso che hanno la facoltà di determinare da sé i propri scopi e, in particolare, di decidere quali attività di produzione di beni e di servizi siano assunte come doverose, purché genericamente rivolte a realizzare fini sociali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile della comunità locale di riferimento (art.112 T.U.E.L.), in relazione ai differenti contesti socio-economici e territoriali.

Quel che rileva è perciò la scelta politico-amministrativa dell'ente locale di prendere in carico il servizio, al fine di soddisfare in modo continuativo obiettive esigenze della comunità, in linea con il ricordato principio che gli enti locali rappresentano le proprie comunità, ne curano gli interessi e ne promuovono lo sviluppo.

La distinzione fra servizi pubblici locali aventi rilevanza economica e servizi privi di rilevanza economica, introdotta dal D.L. 30.09.2003, n.269, convertito dalla Legge 24.12.2003, n.350, che ha modificato gli articoli 113 e 113/bis del D. Lgs. n.267/2000, non è corredata da un'espressa e precisa individuazione delle due fattispecie giuridiche, rendendo, così, necessario il ricorso alle definizioni che ne hanno dato la dottrina e la giurisprudenza.

E' opportuno considerare che nel “Libro Verde sui servizi di interesse generale”, presentato il 21.05.2003 dalla Commissione delle Comunità Europee, si afferma che la distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, così da rendere impossibile la fissazione a priori di un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura “non economica”.

Secondo la costante giurisprudenza comunitaria è compito del giudice nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto, in particolare, dell'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche all'eventuale finanziamento pubblico della stessa (**Corte di Giustizia Europea, Sentenza 22.05.2003, causa 18/2001**).

Occorre far ricorso, dunque, ad un criterio relativistico, che tenga conto delle peculiarità del caso concreto, quali la concreta struttura del servizio, le concrete modalità del suo espletamento, i suoi specifici connotati economico-organizzativi, la natura del soggetto chiamato ad espletarlo, la sua disciplina normativa. (*Parere Corte dei Conti Lombardia n.195/2009: Consiglio di Stato, Sezione V,*

30.08.2006, n.5072; TAR Puglia 24/2012; Consiglio di Stato, Sezione V, 10.09.2010, n.6529).

Posto questi brevi cenni sul concetto di servizio pubblico locale è doveroso porre mente al nuovo Codice dei contratti, decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, che all'art. 192, comma 2, stabilisce che *“ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche”*.

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

Congiuntamente a tale disposizioni è stato inoltre introdotto il d.lgs. n.175 del 19.08.2016 *“Testo unico sulle società partecipate”* modificato con il D. Lgs 100/2017.

Entrambi i provvedimenti definiscono con maggior chiarezza e dettaglio i requisiti della società *in house*, vale a dire la totale partecipazione pubblica, il controllo analogo e l'attività prevalente.

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

- un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un *“controllo analogo”* a quello esercitato sui propri servizi: ai sensi del comma 2 dell'art. 5 sussiste *“controllo analogo”* qualora l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore eserciti sulla persona giuridica affidataria in house un'influenza determinante, sia sugli obiettivi strategici, che sulle decisioni significative. Il *“controllo analogo”* può essere anche esercitato da una persona giuridica diversa dall'amministrazione aggiudicatrice, a sua volta controllata da quest'ultima (il c.d. *“controllo analogo indiretto”*);

- oltre l'80% dell'attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da un ente aggiudicatore, nonché da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice; ai sensi del comma 7, per determinare tale percentuale, deve essere fatto riferimento, di norma, al fatturato totale medio per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione;
- nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione che non comportano controllo o potere di veto e che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

L'art. 192 del nuovo Codice dei contratti pubblici prevede anche l'istituzione presso l'ANAC dell'elenco delle stazioni appaltanti che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house*. L'iscrizione in tale elenco dovrà avvenire secondo le modalità e i criteri definiti dall'ANAC e consentirà di procedere mediante affidamenti diretti dei contratti.

L'art. 16, del D. Lgs. n. 175/2016, al comma 1, prevede che *“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.”* e al successivo comma 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 soc”*.

2) Sussistenza delle condizioni richieste dall'ordinamento

Per la gestione del servizio in argomento il Comune di Ciampino intende optare per l'affidamento *in house providing* alla Società ASP S.p.A.

A tal fine occorre verificare la sussistenza, in concreto, di tutti i requisiti previsti dall'ordinamento europeo e nazionale.

La normativa comunitaria in materia di affidamenti diretti e i principi contenuti nelle citate Direttive, prevede che le concessioni o gli appalti pubblici, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica

di diritto pubblico o di diritto privato non rientrano nell'ambito di applicazione del nuovo codice dei contratti pubblici quando sono soddisfatte tutte (contemporaneamente) le seguenti condizioni:

- Un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi: ai sensi del comma 2, dell'art.5 sussiste "controllo analogo" qualora l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore eserciti sulla persona giuridica affidataria "in house" un'influenza determinante, sia sugli obiettivi strategici, che sulle decisioni significative. Il "controllo analogo" può essere anche esercitato da una persona giuridica diversa dall'amministrazione aggiudicatrice, a sua volta controllata da quest'ultima (il c.d. "controllo analogo indiretto");
- Oltre l'80% dell'attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da un ente aggiudicatore, nonché da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice; ai sensi del comma 7, per determinare tale percentuale, deve essere fatto riferimento, di norma, al fatturato totale medio per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione. Se, a causa della data di costituzione o di inizio dell'attività della persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore, ovvero a causa della riorganizzazione delle sue attività, il fatturato o la misura alternativa basata sull'attività, quali i costi, non è disponibile per i tre anni precedenti o non è più pertinente, è sufficiente dimostrare, segnatamente in base a proiezioni dell'attività, che la misura dell'attività è credibile;
- Nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione che non comportano controllo o potere di veto e che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata. E' una previsione innovativa contenuta nelle direttive del 2014, che in futuro dovrebbe permettere alle società "in house" di allargare la compagine sociale anche a soggetti privati che, tuttavia, al fine di non pregiudicare la legittimità degli affidamenti, potranno ricoprire solo il ruolo di meri soci finanziatori, senza alcuna ingerenza nelle scelte strategiche e gestionali.

Tutti e tre i suddetti requisiti, già più volte affermati dalla giurisprudenza comunitaria a partire dalla famosa sentenza Teckal del 18.11.1999, trovano adesso espressa previsione in una specifica norma di diritto interno.

I commi 4 e 5 dell'art.5 del nuovo Codice dei contratti pubblici prevedono che il controllo analogo sussiste anche quando le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano tale controllo in forma congiunta. Secondo il nuovo Codice dei contratti pubblici si ha "controllo congiunto" quanto vengono soddisfatte contemporaneamente le seguenti condizioni: -gli organi decisionali della persona giuridica controllata (beneficiaria dell'affidamento diretto) sono composti dai rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti al suo capitale.

Tuttavia, è previsto che i singoli rappresentanti possano rappresentare anche varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti; le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica; la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti.

Da ultimo appare il caso di segnalare come la recentissima giurisprudenza ha ritenuto la natura ordinaria e non eccezionale dell'affidamento in house.

A tal proposito la giurisprudenza amministrativa ha precisato che: ***"Stante l'abrogazione referendaria dell'art. 23 bis D.L. n. 112/2008 e la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 4 D.L. n. 238/2011 [...] è venuto meno il principio, con tali disposizioni perseguito, della eccezionalità del modello in house per la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica"; ancora, con l'art. 34 del D.L.18 ottobre 2012, n. 197, sono venute meno le ulteriori limitazioni all'affidamento in house, contenute nell'art. 4, comma 8 del predetto D.L. n. 238 del 2011. Più di recente, la giurisprudenza ha non solo ribadito la natura ordinaria e non eccezionale dell'affidamento in house, ricorrendone i presupposti, ma ha pure rilevato come la relativa decisione dell'amministrazione, ove motivata, sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salva l'ipotesi di macroscopico travisamento dei fatti o di illogicità manifesta; motivazione che, nel caso di specie, è stata fornita anche a mezzo della citata relazione allegata alla deliberazione consiliare n. 61 del 2012. A ciò aggiungasi la chiara dizione del quinto Considerando della direttiva 2014/24/UE, laddove si ricorda 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". (Consiglio di Stato, Sez. V, 18/07/2017 n. 3554)***

1- Partecipazione pubblica totalitaria

La prima condizione posta dall'ordinamento riguarda la composizione del capitale sociale.

ASP S.p.A. è società a capitale interamente pubblico. La società ha per oggetto la gestione di vari servizi tra cui il servizio di cui trattasi. Il vigente Statuto della Società garantisce il permanere della condizione in parola, prevedendo che:

- Il capitale sociale può essere sottoscritto e posseduto esclusivamente da Enti locali (art. 1);
- Le azioni, le obbligazioni convertibili e i diritti di opzione sono trasferibili solo ad Enti Locali soci o ad altri Enti Locali che affidino alla società la gestione dei servizi pubblici di cui sono titolari. (art. 8)

Conclusioni sulla partecipazione totalitaria

Tenuto conto degli elementi che precedono, risulta che ASP S.p.A. è interamente partecipata da capitali pubblici e non risulta ammesso l'ingresso di capitali privati.

2- Il c.d. controllo analogo

La seconda condizione posta dall'ordinamento riguarda la sussistenza del c.d. controllo analogo, anche congiunto, di ciascuna delle amministrazioni affidanti.

In pratica l'ente affidante esercita sulla società in house un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi.

Il meccanismo comporta un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e le decisioni rilevanti, e può essere attuato con poteri di vigilanza e ispettivi: per controllo analogo si intende un rapporto equivalente, ai fini degli effetti pratici, ad una relazione di subordinazione gerarchica, e tale situazione si verifica quando sussiste un controllo gestionale e finanziario stringente dell'Ente pubblico sull'Ente societario.

Gli indici della presenza del controllo analogo di cui agli artt.5 del Codice dei Contratti e 16 del D. Lgs. n.175/2016 sono molteplici.

Secondo l'art. 1 comma 3 dello Statuto societario, gli Enti Locali soci esercitano il controllo sulla società tramite la partecipazione ai relativi organi e in particolare tramite le competenze attribuite all'assemblea, in conformità con le regole del modello in house providing di cui all'ordinamento comunitario e nazionale.

In ordine al controllo sugli atti, il Comune di Ciampino può orientare le decisioni e gli atti di gestione più significativi della Società e tutti quelli relativi allo svolgimento del servizio nel proprio territorio, essendo chiamato ad esprimere la propria posizione in più sedi e a più livelli, sia *ex ante*, sia contestualmente, sia *ex post*, esercitando così un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici.

Appare il caso di segnalare come l'art. 2 del Regolamento disciplinante le modalità per l'esercizio del controllo analogo sulle società partecipate del Comune di Ciampino, approvato con deliberazione Consiliare n. 49 del 03/08/2017, prevede che il controllo analogo viene esercitato secondo le seguenti modalità:

- a) indirizzo/controllo sugli obiettivi strategici e le finalità dell'azione societaria;
- b) indirizzo/controllo di tipo economico-finanziario e gestionale;
- c) indirizzo/controllo di tipo societario;
- d) indirizzo/controllo sulle qualità dei servizi erogati.

Oltre al suddetto regolamento, di recente approvazione, in ambito di controllo analogo il Comune si era già dotato di un regolamento sulle attività di vigilanza e controllo su Società ed Enti Partecipati, approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 10 del 14/03/2012, tutt'ora vigente (cfr. **deliberazione di Consiglio Comunale n. 10 del 14/03/2012 e deliberazione di Consiglio Comunale n. 49 del 03/08/2017**).

Appare il caso di porre mente alla citata sentenza del Consiglio di Stato ha tenuto a sottolineare che in caso di affidamento in house: *“Nel caso di affidamento in house, conseguente all'istituzione da parte di più enti locali di una società di capitali da essi interamente partecipata [...] il requisito del controllo analogo deve essere verificato secondo un criterio sintetico e non atomistico, sicché è sufficiente che il controllo della mano pubblica sull'ente affidatario, purché effettivo e reale, sia esercitato dagli enti partecipanti nella loro totalità, senza che necessiti una verifica della posizione di ogni singolo ente.”* (Consiglio di Stato, Sez. V, 18/07/2017 n. 3554)

Conclusioni sul c.d. controllo analogo

In tale quadro è possibile concludere nel senso che il Comune di Ciampino esercita su A.S.P. S.p.A. un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici, particolarmente articolato ed incisivo, che si realizza sia attraverso il controllo sugli organi sia attraverso il controllo sugli atti.

3. La destinazione prevalente dell'attività in favore degli Enti soci.

La terza ed ultima condizione posta dall'ordinamento riguarda l'attività svolta dalla Società, rivolta in via prevalente in favore degli Enti Locali soci.

La nozione di attività prevalente si è tradotta, a livello normativo, nella indicazione di una soglia percentuale, pari all'80%, in presenza della quale la condizione può per ciò solo considerarsi rispettata.

A tale criterio quantitativo fa riferimento, anzitutto, il D. Lgs. n. 175/2016 il quale si riferisce all'80% del fatturato prodotto.

Appare opportuno soffermarsi sulle condizioni poste dall'art.5 del D. Lgs. n. 50/2016, ove si richiede che oltre l'80% dell'attività sia effettuata nello svolgimento di compiti affidati alla Società dalle amministrazioni aggiudicatrici controllanti.

Qui il criterio quantitativo non è immediatamente riferito al fatturato prodotto.

Quest'ultimo rappresenta il criterio ordinario, ma non certo esclusivo, per accertare la sussistenza dell'attività prevalente.

Il comma 7 dell'art. 5 precisa infatti che la percentuale dell'attività è accertata considerando il fatturato totale medio per i tre anni precedenti l'aggiudicazione *dell'appalto o della concessione ovvero altra idonea misura alternativa basata sull'attività.*

Il comma 8 aggiunge, inoltre, che ove il fatturato relativo al triennio precedente non sia più pertinente in relazione alla riorganizzazione delle attività della Società, "è sufficiente dimostrare, segnatamente in base a proiezioni dell'attività che la misura dell'attività è credibile".

Nella valutazione della sussistenza del requisito dell'attività prevalente in favore degli Enti Locali soci, di modo che oltre l'80% del fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti affidati dagli stessi Enti Locali soci, assume rilievo la riorganizzazione di ASP S.p.A. attualmente in atto.

Conclusioni sull'attività prevalente

In relazione agli elementi che precedono, risulta prevedibile che il fatturato prodotto nello svolgimento dei compiti affidati dagli Enti Locali soci si attesti oltre la soglia dell'80%, fermo restando il monitoraggio costante che l'ente svolgerà in merito al perdurare della sussistenza di tale requisito.

3) Motivazione della scelta dell'Ente per l'affidamento in house

La Società è a tutti gli effetti società a capitale interamente pubblico, le attività sono svolte nei confronti del Comune di Ciampino, il quale esercita le attività di controllo previste dalle vigenti disposizioni di legge. Del resto, risulta anche qualificante il particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'Amministrazione ed il soggetto affidatario, che consente al Comune di Ciampino un controllo ed un'ingerenza sui servizi più penetrante di quello praticabile su di un soggetto terzo, in quanto esteso agli atti sociali e non rigidamente vincolato al rispetto del contratto di servizio.

Il controllo della qualità dei servizi in trattazione si attua durante tutto l'anno, attraverso una rete di verifiche a campione che permette di risolvere nell'immediato eventuali disfunzioni che dovessero verificarsi e di tenere costantemente sotto controllo gli aspetti quali-quantitativi del servizio;

Per la realizzazione delle attività previste l'amministrazione si avvarrà, pertanto, della società in house A.S.P. S.p.A. individuando in quest'ultima, ad offerta congrua rispetto al mercato, una serie di valori aggiunti tali da renderla strategica per l'amministrazione.

È infatti intenzione del Comune di Ciampino garantire: la massima qualità del servizio in argomento, esercitare la verifica della congruità del servizio prestato dal Gestore nonché la buona qualità e professionalità dello stesso rivolto agli utenti, anche tramite la somministrazione di customer satisfaction.

La produzione di costanti report sulle attività svolte anche in coerenza con il piano della trasparenza dell'ente, consentirà inoltre quella partecipazione pubblica alla verifica della congruità del servizio pubblico in esame, che è ulteriore obiettivo strategico dell'amministrazione comunale, spingendo verso una gestione maggiormente integrata con la macchina comunale, che può essere più facilmente garantita da una società in house.

Va inoltre detto, in termini di efficienza ed economicità dei servizi, che la gestione attraverso una società in house ha dirette ricadute positive in termini di spesa per quanto riguarda il coordinamento delle attività e per la mancata gestione di una pluralità di contratti qualora essi dovessero essere ricercati sul mercato.

Tale integrazione di servizi consente un monitoraggio dei servizi maggiormente indipendente dalla struttura interna al Comune che soffre, come tutti gli Enti locali, di profonde difficoltà in termini di dotazione di personale.

Le motivazioni poste alla base dell'affidamento del servizio in questione alla A.S.P. S.p.A. vanno rinvenute nel fatto che la società affidataria realizza un'ipotesi di terzietà formale, ma non sostanziale, in quanto essa è terza perché dotata di personalità giuridica, ma nella sostanza dipende

integralmente dal Comune, essendo società a capitale interamente pubblico, controllata al 99,96 % dal Comune di Ciampino.

Ciò comporta l'esercizio da parte del Comune del "controllo analogo" che è da intendersi, secondo giurisprudenza nazionale e comunitari, quale rapporto quasi equivalente ad una relazione di vera e propria subordinazione gerarchica, e quale controllo dell'attività operativa, non solo attraverso l'esercizio del normale potere di indirizzo, ma anche con l'esame dei principali atti di gestione.

Tale considerazione risulta ancor più rafforzata dalle recenti innovazioni normative in materia (in particolare il D.L.n.95/2012 ed il D.L.174/2012) che introducono limiti e controlli incisivi da parte dei Comuni sulle società partecipate.

Questo è il motivo principale per cui l'affidamento in house alla A.S.P. S.p.A. del servizio in questione risulta preferibile rispetto al ricorso al mercato, in quanto consente al Comune un controllo sul servizio più penetrante di quello praticabile su di un soggetto terzo, in quanto esteso agli atti sociali e non rigidamente vincolato al rispetto del contratto di concessione.

Inoltre, i costi del servizio sono contenuti realizzando la medesima società una sorta di gestione in economia parificabile a quella che il Comune effettuerebbe con una gestione interna.

5) Motivazione economica finanziaria della scelta – verifica della congruità

Ragioni di convenienza tecnica ed economica nonché operativa che inducono ad affidare all'ASP il servizio in parola possono essere rinvenute nei seguenti presupposti:

1) risulta qualificante il particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'Amministrazione ed il soggetto affidatario, che consente al Comune un controllo ed un'ingerenza sul servizio più penetrante, in quanto il Comune manterrebbe nei confronti dell'ASP un controllo gestionale e finanziario diretto oltre che un ancor più rilevante controllo analogo tipico delle società in house, in quanto il Consiglio Comunale è unico soggetto competente ad approvare tutti gli atti fondamentali della Società, con interventi diretti sulla stessa. Infatti, gli organismi di gestione in house, come nel caso di una Società interamente pubblica, affidataria di alcuni servizi, anche se formalmente distinti dalla Pubblica Amministrazione, non hanno alcuna autonomia decisionale, in quanto rappresentano solo un modulo organizzativo di cui l'Amministrazione stessa si avvale per soddisfare le proprie esigenze, proprio attraverso un controllo nei confronti di tali organismi, analogo a quello tipico della gestione in economia;

2) l'attuale dotazione organica del personale interno dell'Ente non consente di destinare in maniera

esclusiva e continuativa risorse umane dedicate a detta attività, né di procedere a nuove assunzioni, in ragione degli stringenti vincoli normativi. Nella gestione del servizio in parola, l'Ente si avvarrà del personale della soc. ASP, ottimizzando i costi complessivi di gestione;

- 3) il personale della Società ha acquisito la necessaria competenza e professionalità per i servizi di cui trattasi; appare, inoltre, logico e produttivo, nell'ambito di una visione sinergica tra il Comune e l'ASP e nel rispetto del principio di economicità di gestione dei servizi;
- 4) essendo già affidataria di servizi comunali il personale preposto ha piena conoscenza del servizio oggetto del presente affidamento e, a tal fine, può garantirne una gestione più efficace ed efficiente.

4) CARATTERISTICHE e CONGRUITA' DEL SERVIZIO DI PULIZIA DELLE STRUTTURE COMUNALI, RIORDINO, DISINFEZIONE DEI LOCALI E DEI SERVIZI SEDE DI SEGGIO ELETTORALE E DI PULIZIA DELLA SCUOLA COMUNALE DELL'INFANZIA "CARLO COLLODI" (cfr. TABELLA 2)

Il servizio di pulizia nei locali di cui alla tabella n. 1, consiste nella spolveratura, spolveratura a umido, spazzatura o scopatura, lavaggio pavimenti, lavaggio e disinfezione servizi igienici, risciacquo, pulizia vetri, svuotamento e detersione dei cestini per la carta e per i rifiuti con sostituzione dei sacchi di raccolta. La società dovrà effettuare la pulizia straordinaria, a carattere non continuativo, da eseguire nelle aree previste dalla tabella 1, in occasione di traslochi, opere murarie, lavori di impiantistica, lavori di imbiancatura pareti o soffitti, raccolta di acqua per allagamenti, ecc. Tali interventi andranno forniti negli orari di servizio e a seguito di richiesta scritta da parte del Responsabile del servizio. Durante il corso di eventuali lavori di restauro, quando nei locali non verranno sospesi i servizi normali di ufficio, l'ASP sarà tenuta a continuare il servizio di pulizia senza diritto a maggiorazioni nel prezzo.

Inoltre, qualora l'Amministrazione dovesse ricorrere ad opere straordinarie di pulizia, anche in immobili scolastici non compresi nell'elenco degli edifici appaltanti, ma che tuttavia sono necessari all'Amministrazione per lo svolgimento delle sue funzioni, potrà rivolgersi all'ASP per l'esecuzione, nei tempi e nei modi ritenuti di volta in volta più opportuni. I lavori di pulizia straordinaria dovranno essere espressamente ordinati dal Dirigente del Settore senza diritto a maggiorazioni nel prezzo.

In caso di indizione di elezioni amministrative, l'ASP dovrà effettuare il servizio di pulizia generale e relativo materiale, riordino e disinfezione finale dei plessi scolastici sede di consultazione elettorale, delle aule, dei corridoi e dei locali servizi compresi ed inoltre dei locali assegnati alle forze dell'ordine, dei bagni, e dei locali adibiti al consumo all'interno dei plessi scolastici, pulizia generale e relativo materiale, degli uffici e dei bagni della Sede comunale utilizzati per lo svolgimento delle consultazioni elettorali, anche nelle giornate di sabato e domenica, senza diritto a maggiorazioni nel prezzo,

SERVIZIO DI PULIZIA DELLA SCUOLA COLLODI: Il servizio di pulizia dovrà avere una frequenza giornaliera, dal lunedì al venerdì e dovrà essere svolto nel seguente modo:

Interventi giornalieri: Spazzatura con aspiratori, lavaggio e disinfezione dei servizi igienici in tre momenti della giornata: Prima dell'inizio delle attività, dopo la ricreazione, dopo il pranzo.

Spazzatura con aspiratori, lavaggio e disinfezione delle aule e dei laboratori ivi compresi gli arredi e

suppellettili in esse contenute. Spazzatura con aspiratori e lavaggio degli androni, corridoi, uffici e spogliatoi. Spolveratura delle superfici degli arredi e suppellettili.

Durante l'orario di apertura delle scuole, laddove sia consentito dalla pausa delle attività didattiche, dovranno essere comunque svolte le pulizie degli spazi disponibili a tale intervento, al fine di amalgamare e rendere unico sia il servizio di assistenza che quello di pulizia, nel rispetto delle cadenze periodiche di seguito dettagliate.

Interventi settimanali: spazzatura delle aree scoperte di pertinenza del plesso scolastico.

Interventi quindicinali: Pulizia e spolveratura vetri, deragnatura soffitti e pareti interne, lavaggio maioliche.

Interventi mensili: deragnatura muri esterni e interni, pulizia delle tapparelle.

In riferimento alle dimensioni e al collocamento dei locali oggetto di pulizia si precisa che si tratta di 3 sezioni di scuola materna oltre l'aula utilizzata come palestra, con annessi locali di servizio. Nello specifico si tratta di:

- quattro aule con gli spogliatoi e ripostigli annessi
- due aree bagni per i minori e relativo disimpegno
- una zona bagni delle insegnanti
- tutto il corridoio all'interno
- androne antistante le classi
- gli spazi esterni asfaltati nella parte antistante l'edificio per l'accesso al plesso e, sul retro, giardino a uso gioco libero dei minori.

In merito alla scelta della Città di Ciampino di procedere all'affidamento del servizio di pulizia delle strutture comunali, di pulizia generale, riordino, disinfezione dei locali e dei servizi sede di seggio elettorale e di pulizia e vigilanza (collaboratori scolastici) della scuola comunale dell'infanzia Collodi all'ASP, si rende doveroso esporre quanto segue.

Si rappresenta che è stata svolta un'accurata ricerca sul mercato elettronico della Pubblica Amministrazione che permettesse di avere un'idea di costo medio al metro quadro da utilizzare come parametro valutazione. Lo scenario che si è presentato, però, non ha permesso di effettuare una valutazione di questo genere. Erano presenti alla voce "Servizi di pulizia immobili ad uso ufficio" 4.600 ditte; il restringimento della ricerca alle ditte operanti sul territorio della provincia di Roma non ha ridotto di molto il campo, risultando ancora 2.400 ditte circa.

Il problema di avere dei valori di mercato cui potersi conformare, al di là del numero delle ditte, si è riscontrato nell'impossibilità di avere delle offerte economiche realistiche, infatti lo spettro dei prezzi

proposti dalle ditte ancora presenti in elenco era amplissimo, tanto da partire da un'offerta minima di € 0,06 al metro quadro ad una massima di € 480,00.

Ciò è dovuto principalmente alla parcellizzazione dei servizi offerti dalla maggior parte delle ditte principali, i cui prezzi al metro quadro divergono l'uno dall'altro e sono quindi offerti separatamente. Per esemplificare quanto sopra scritto si elencano una serie di diversi servizi che una sola ditta può offrire singolarmente: deragnatura, pulizia davanzali, rimozione macchie dai tessuti, deceratura, eliminazione impronte ecc. ecc., come si può dedurre dalla stampa esemplificativa allegata (cfr. allegato n. 1).

Si prevede una riorganizzazione del servizio incentrata su una rimodulazione delle superfici oggetto di pulitura ed al contempo una impostazione dei tempi di lavoro finalizzata al contenimento dei costi.

La superficie oggetto del servizio in parola consta di 5.732 mq divisi tra le diverse sedi dell'Ente (per il dettaglio si veda la tabella 1). Considerato che per alcuni locali non è necessario un intervento quotidiano, la media giornaliera delle aree soggette a pulizia viene ridotta a 4.998 mq., con un consistente risparmio sul costo del servizio.

Per quanto riguarda il parametro di produttività ci si riferisce alla Convenzione Quadro tra il Ministero della Pubblica Istruzione e i Consorzi di imprese a cui ha affidato i lavori di pulizia che lo quantifica in 200mq/ora, per cui si ritiene che per effettuare il servizio sono necessarie 25,00 ore di lavoro giornaliera, pari a 6.497,98 ore annuali (si prendono in considerazione 5 giorni di lavoro settimanali per 52 settimane annue).

Considerato che il Decreto del Ministero del Lavoro, della salute e delle Politiche Sociali del 13 febbraio 2014, relativo al costo medio orario dei lavoratori dipendenti da imprese esercenti servizi di pulizia e servizi integrati/multiservizi a decorrere dal luglio 2013 (ultimo disponibile), quantifica il costo medio orario del servizio in 15,84 euro per ora, risulta che il costo del personale per il servizio in oggetto ammonta a 102.928,00 euro all'anno.

Sempre il Decreto citato considera una quota di 150 euro a dipendente come costo aziendale per la sicurezza per cui va aggiunta, per questa voce, la cifra di 750 euro a persona per i 5 dipendenti che svolgeranno il servizio.

Per quanto riguarda il costo dei materiali e delle attrezzature necessario per un efficace svolgimento del servizio, anche in considerazione del capitolato d'appalto, non essendoci dei riferimenti ufficiali, l'Ente

ha valutato congruo l'importo di € 8.920,43.

Alla cifra fin qui considerata pari a € 112.598,43 è stato aggiunto un importo di €10.133,86 annuo (9% del costo del servizio) per spese generali.

Si considera congruo applicare un'aliquota del 10% per gli utili d'impresa, per cui va sommata la cifra di 11.259,84 euro, ottenendo così un costo totale di € 133.992,13 che, con l'aggiunta dell'IVA al 22%, porta il costo totale del servizio all'importo di €163.470,40.

SERVIZIO DI SORVEGLIANZA (Collaboratori Scolastici) DELLA SCUOLA COMUNALE DELL'INFANZIA "C. COLLODI" (CFR. TABELLA 3)

Oggetto del servizio di assistenza e sorveglianza (collaboratori scolastici): il servizio di sorveglianza e assistenza degli alunni della scuola materna consiste essenzialmente nel controllo e custodia del minore all'interno del plesso e presso gli spazi esterni di pertinenza della scuola.

I bambini dovranno essere accompagnati e sorvegliati durante l'uso dei servizi igienici e, laddove se ne presenti la necessità, coadiuvati nello svolgimento delle primarie funzioni fisiologiche.

All'occorrenza lavati e cambiati.

Devono inoltre essere assistiti e coadiuvati nel lavaggio delle mani, prima del pranzo e in qualsiasi altro momento a richiesta del corpo docente.

Gli assistenti dovranno, ove richiesto, coadiuvare il corpo docente, anche durante le normali attività didattiche.

Il personale addetto alla sorveglianza è responsabile penalmente e civilmente della incolumità dei minori, unitamente al corpo docente.

Le attività del servizio di assistenza e sorveglianza dovranno essere prestate secondo il seguente calendario:

- 1° unità dalle ore 7.30 alle ore 14.42 oppure dalle ore 7.30 alle ore 15.12 con 30 min. di pausa pranzo
- 2° unità dalle ore 9.30 alle ore 16.42 oppure dalle ore 9.30 alle ore 17.12 con 30 min. di pausa pranzo

Il servizio in oggetto necessita di una presenza settimanale di circa 57 ore presso la scuola comunale dell'infanzia "C. Collodi" pari a 2.508 ore annuali (si prendono in considerazione 5 giorni di lavoro settimanali per 44 settimane annue).

Considerato che il Decreto del Ministero del Lavoro, della salute e delle Politiche Sociali del 13 febbraio 2014, relativo al costo medio orario dei lavoratori dipendenti da imprese esercenti servizi di pulizia e servizi integrati/multiservizi a decorrere dal luglio 2013 (ultimo disponibile) quantifica il costo medio orario del servizio in 15,88 euro per ora, il costo del personale per il servizio in oggetto ammonta, pertanto, a 39.827,04 euro all'anno oltre IVA al 22% per l'importo di € 8.761,95, per un importo complessivo pari ad € 48.588,98.

Rileva evidenziare che l'affidamento di tale servizio all'Azienda Speciale sarà gestito da personale che ha acquisito la necessaria competenza e professionalità nel servizio di cui trattasi, considerando altresì l'utenza a cui è rivolto il servizio in argomento (minori di età variabile dai 30 mesi ai 6 anni) per il quale il personale dell'A.S.P. S.p.A. negli anni passati ha sempre garantito affidabilità e garanzia di qualità del servizio.

Si rappresenta inoltre che lo stesso personale si occupa delle pulizie della Scuola Collodi, come evidenziato nell'apposita sezione della presente relazione, e tale visione sinergica risponde al principio dell'economicità di gestione dei servizi.

Giova rilevare che nei precedenti affidamenti il costo annuale (IVA esclusa) delle pulizie delle strutture comunali, pulizie Collodi e sorveglianza alunni (collaboratori scolastici) ammontava a € 237.000,00 circa annue, nel nuovo affidamento il costo annuale dei servizi sopra indicati ammonta a € 173.819,17 (sempre IVA esclusa), per un risparmio annuale pari a €63.180,83.

Nel nuovo contratto, inoltre, sono previsti servizi aggiuntivi, senza diritto a maggiorazioni nel prezzo, quali:

- pulizia straordinaria, a carattere non continuativo, da eseguire nelle aree previste dal contratto, in occasione di traslochi, opere murarie, lavori di impiantistica, lavori di imbiancatura pareti o soffitti, raccolta di acqua per allagamenti, ecc.;
- in caso di indizione di elezioni amministrative, l'Azienda dovrà effettuare il servizio di pulizia generale e relativo materiale, riordino e disinfezione finale dei plessi scolastici sede di consultazione elettorale, delle aule, dei corridoi e dei locali servizi compresi ed inoltre dei locali assegnati alle forze dell'ordine, dei bagni, e dei locali adibiti al consumo all'interno dei plessi scolastici, pulizia generale e relativo materiale, degli uffici e dei bagni della Sede comunale utilizzati per lo svolgimento delle consultazioni elettorali, anche nelle giornate di sabato e domenica, senza diritto a maggiorazioni nel prezzo.

Si rileva pertanto che:

- i costi del servizio sono contenuti rispetto al precedente contratto;
- realizzando l'Azienda una sorta di gestione in economia parificabile a quella che il Comune realizzerebbe con una gestione interna;
- l'attuale dotazione organica del personale interno dell'Ente non consente di ipotizzare una gestione interna del servizio in oggetto;
- la qualità e l'efficienza del servizio assicurato dall'Azienda in quanto il personale ha acquisito negli anni l'esperienza e la versatilità necessarie per gestire il servizio;

Per i motivi sopra esposti si ritiene che la soluzione più idonea a garantire la maggiore efficienza e efficacia dell'azione amministrativa per il servizio di pulizie strutture comunali e pulizia scuola Collodi sia rappresentata dall'affidamento in house alla Soc. A.S.P. S.p.A.

Tabella 1.

sede	metri quadri	pulizie per anno	metri quadri per anno	mq medi al giorno
palazzina A	540	260	140.400	540
palazzina B	1.960	260	509.600	1.960
palazzina C	1.300	260	338.000	1.300
comando polizia locale	296	260	76.960	296
galleria d'AC	200	260	52.000	200
sala consiliare	440	52	22.880	88
casale dei monaci	310	26	8.060	31
magazzino operai	80	260	20.800	80
scuola Collodi	606	216	130.896	503
TOTALE	5.732		1.299.596	4.998

Tabella 2.

SERVIZIO DI PULIZIA DELLE STRUTTURE COMUNALI			
Superficie media giornaliera	4.998	mq (di cui 600 mq relativi a Collodi)	
Parametro produttività	1 h *mq. 200		Convenzione Quadro tra Ministero P.I. e consorzi di imprese a cui ha affidato i lavori di pulizia
N. ore necessarie al giorno	24,99223077	ore (3 ore per Collodi)	
N. ore necessarie a settimana (5 gg.)	124,9611538	ore (15 ore per Collodi)	
N. ore necessarie nel periodo (52 sett.)	6.497,98	ore (780 ore per Collodi)	
Costo medio orario	€ 15,84		Decreto Ministero del Lavoro, della salute e delle Politiche Sociali 13 febbraio 2014 relativo al costo medio orario dei lavoratori dipendenti da imprese esercenti servizi di pulizia e servizi integrati/multiservizi a decorrere dal luglio 2013 (ultimo disponibile)
Costo personale per anno	€ 102.928,00	N. ore necessarie nel periodo (52 sett.) X Costo personale x anno	
Costo aziendale per sicurezza	€ 750,00	150 € per dipendente (3 dipendenti per Comune) (2 dipendente per Collodi)	Decreto Ministero del Lavoro, della salute e delle Politiche Sociali 13 febbraio 2014 relativo al costo medio orario dei lavoratori dipendenti da imprese esercenti servizi di pulizia e servizi integrati/ multiservizi a decorrere dal luglio 2013 (ultimo disponibile) - vedi nota
Costo materiale e attrezzatura	€ 8.920,43		
Costo totale	€ 112.598,43		
Spese generali (comprehensive degli oneri per la sicurezza)	€ 10.133,86	9% del costo totale	
utile d'impresa	€ 11.259,84	10% del costo totale	
Costo totale con gli utili d'impresa e spese general	€ 133.992,13		
IVA 22%	€ 29.478,27		
Costo totale IVA inclusa	€ 163.470,40		

Tabella 3.

DESCRIZIONE	COSTO GUARDIANA/SORVEGLIANZA (collaboratori scolastici) COLLODI	NOTE
N. ore necessarie a settimana (5 gg.)	57	57 ore Collodi (72 ore complessive settimanali meno 15 ore utilizzate per le pulizie)
N. ore necessarie nel periodo (52 sett.)	2.508,00	ore
Costo medio orario	€ 15,88	Decreto Ministero del Lavoro, della salute e delle Politiche Sociali 13 febbraio 2014 relativo al costo medio orario dei lavoratori dipendenti da imprese esercenti servizi di pulizia e servizi integrati/multiservizi a decorrere dal luglio 2013 (ultimo disponibile)
Costo personale per anno	€ 39.827,04	N. ore necessarie nel periodo (44 settimane) X Costo personale x anno
Costo totale	€ 39.827,04	
IVA 22%	€ 8.761,95	
Costo totale IVA inclusa	€ 48.588,98	

6) Conclusioni ed esito della verifica

In considerazione dei rilievi sopra esposti, si deduce che A.S.P. s.p.a., nelle vesti di società a totale partecipazione pubblica (100% in house), si configura quale società in linea con i principi dettati dall'art. 192 d.lgs. 50/2016, sia per quanto riguarda le attività gestionali svolte, sia per i modelli di governance che essa presenta, sia per le relazioni organizzative e funzionali che caratterizza il relativo statuto sociale.

In merito all'impatto economico-finanziario e gestionale-organizzativo nella definizione dei costi e della contabilizzazione della gestione, si demanda ad apposito piano di gestione, organizzativo ed industriale da prodursi da parte dell'amministratore unico di A.S.P. s.p.a. tale che garantisca la sostenibilità economica, l'ottimale impiego dei fattori produttivi e la garanzia del rispetto dei principi di economicità ed efficienza del servizio in esame.

Nel caso di specie i requisiti richiesti per l'affidamento in house risultano soddisfatti e pertanto il Comune di Ciampino può, in base alla normativa vigente e per tutte le motivazioni di cui sopra sia normative che di convenienza, affidare il servizio di che trattasi in house alla società A.S.P. s.p.a., partecipata dall'Ente, a totale capitale pubblico.

08.08.2018

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Eugenio Zappalà", written in a cursive style.

