



CITTÀ DI
CIAMPINO

CITTÀ METROPOLITANA DI ROMA CAPITALE

SPORTELLO AL CITTADINO

Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per l'affidamento "in house" del servizio Scuolabus (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 Scuolabus</i>
Ente affidante	<i>Comune di Ciampino – 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</i>

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Avv. Giovanni Giaquinto
Ente di riferimento	Comune di Ciampino
Area/servizio	Servizi Educativi/Pubblica Istruzione
Telefono	0679097454
Email	giaquinto@comune.ciampino.roma.it
Data di redazione	1 8/08/2018

INDICE

1. Premesse e quadro normativo di riferimento
2. Caratteristiche e finalità del servizio
3. Sussistenza delle condizioni richieste dall'ordinamento
4. Le motivazioni della scelta del Comune di Ciampino per l'affidamento in house
5. Verifica della congruità di mercato - Comparazione dei costi da parte dei comuni vicini al territorio del Comune di Ciampino
6. 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, attraverso il sistema del c.d. Controllo analogo, (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 gestione degli asili nido comunali 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 che verranno 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) Caratteristiche e finalità del servizio

Il servizio di trasporto scolastico del Comune di Ciampino è istituito per concorrere all'attuazione del diritto allo studio, indipendentemente dalle condizioni economiche, familiari e sociali e psicofisiche degli alunni interessati.

Le finalità del servizio sono quelle di consentire agli alunni il raggiungimento del plesso di riferimento, quando sussistano condizioni oggettive di difficoltà nel raggiungere la scuola; in tal modo si agevola la frequenza delle scuole pubbliche dell'infanzia, elementari e medie del territorio comunale rendendo effettivo il diritto allo studio.

L'utenza è costituita dagli alunni iscritti al servizio frequentanti le scuole dell'infanzia, le scuole primarie e le scuole secondarie di primo grado del territorio comunale.

Di seguito si riporta la tabella degli iscritti al trasporto scolastico nell'anno scolastico 2017/2018, con la specifica delle scuole (dati rilevati nel mese di giugno 2018):

SCUOLA	INDIRIZZO	NUMERO ISCRITTI
C. COLLODI comunale materna	Viale di Marino	3
V. BACHELET elementare	Via 2 Giugno 16	20
V. BACHELET materna	Via 2 Giugno 16	3
L. VOLPICELLI elementare	Via Palermo	11
L.VOLPICELLI materna	Via Palermo	2
G. RODARI elementare	Via. Mura dei Francesi 189	17
P. SARRO elementare	Viale J.F.Kennedy 59	18
P. SARRO materna	Viale J.F.Kennedy 59	7
T. ROSSI elementare	Via Bleriot 44	7
T. ROSSI materna	Via Bleriot 44	5
A. SABIN elementare	Via Acqua Acetosa 12	7
A. SABIN materna	Via Acqua Acetosa 12	2
M .L. KING elementare	Via Bologna 19	27
M .L. KING materna	Via Bologna 19	8
Sc. P. Biroli elementare	Via Pirzio Biroli	15
SMS L. DA VINCI	Via.le Kennedy 139	137
SMS U. NOBILE	Via Mura dei Francesi 174	50
Scuola paritaria S.Paolo della Croce elementare	Via S. Paolo della Croce, 29	4
Scuola paritaria S.Paolo della Croce media		5
	TOTALE	348

Per le uscite didattiche programmate dalle scuole, purché interessino esclusivamente località poste all'interno del territorio provinciale, vengono utilizzati, ove possibile (previa disponibilità di mezzi e personale) gli scuolabus del servizio di trasporto scolastico, con priorità delle uscite programmate dall'Amministrazione Comunale d'intesa con le scuole.

Attualmente il servizio è organizzato con la modalità del "porta a porta" ma si prevede una nuova strutturazione che superi, almeno in parte, tale modalità attraverso l'individuazione di punti di raccolta, costituiti da fermate fisse a distanza ragionevoli (salvo case sparse o con viabilità di accesso inadeguata). Tale nuova soluzione potrà garantire maggiore efficacia ed efficienza del servizio. Pertanto, il trasporto scolastico dovrà essere effettuato dal punto di raccolta primario con fermate sulle direttrici principali alla scuola e ritorno, secondo gli orari determinati annualmente in base al percorso e comunicati alle famiglie. I percorsi saranno preventivamente validati dal Comando di

Polizia Locale sul piano della sicurezza dei medesimi e dal Responsabile del servizio per la tutela dei minori interessati. Tale validazione è comunque richiesta anche in caso di variazioni dei percorsi che, in corso d'anno, potrebbero rendersi necessarie. I punti di raccolta si effettueranno alle fermate determinate fermo restando che:

- non potranno essere percorse strade private;
- non potranno essere percorse strade che non consentano il transito e le manovre degli scuolabus;
- non potranno essere previste fermate in luoghi pericolosi.

Sarà possibile, previa adeguata informazione alle famiglie, istituire altri punti di raccolta durante l'anno scolastico, a seconda delle necessità e dei tempi di percorrenza.

3) 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 gestione degli asili nido. 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 e di coordinamento 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.

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

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.

Le motivazioni poste alla base dell'affidamento del servizio scuolabus 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 – congruità

Nell'ottica di una rivisitazione dei servizi da affidare alla società partecipata quello del trasporto scolastico necessita di un strutturale riassetto organizzativo, dettato principalmente dall'esigenza di adeguarsi alle manovre di razionalizzazione della spesa.

Tale processo comporta l'adozione di una innovativa modulazione del servizio in grado di massimizzare non solo i vantaggi economici per l'Ente, ma anche la qualità nei confronti dell'utenza con l'obiettivo preciso di un conseguente innalzamento dei livelli di qualità del servizio in ordine ad una diversa erogazione del servizio.

In particolare una rivisitazione che preveda la predisposizione di un "Piano dei percorsi" concordato con l'Amministrazione Comunale, prevedendo gli itinerari di percorso da effettuare, le fermate individualizzate ed i punti di raccolta degli utenti, nel rispetto delle norme relative alla sicurezza stradale.

La previsione di punti di raccolta, una previsione delle linee di percorso più rispondente alle richieste dell'utenza ed un maggior coordinamento degli orari d'ingresso e d'uscita pressoché coincidenti tra scuole, associato ad una razionalizzazione di quanto più possibile dell'utilizzo delle risorse umane, dovrà condurre ad una sensibile revisione dell'importo del servizio.

Il servizio è articolato su n° 6 Linee Pubbliche Scolastiche – per un totale complessivo di 80.000 km svolti nell'anno - che coprono la quasi totalità del territorio servendo – per 180 giorni - i seguenti plessi scolastici e trasportando circa 350 utenti:

- Scuola "A. Sabin"
- Scuola "V. Bachelet"
- Scuola "C.P. Biroli"
- Scuola "C. Collodi"
- Scuola "M.L. King"
- Scuola "P. Sarro"
- Scuola "U. Nobile"
- Scuola "S. P. della Croce"
- Scuola "T. Rossi"
- Scuola "Volpicelli"
- Scuola Via Palermo

- Scuola “Leonardo Da Vinci”

Sul servizio sono stati adibiti scuolabus di medie dimensioni (7/7,5 mt di lunghezza) con una capacità di carico che varia dai 32 ai 37 utenti ciascuno.

Tra i modelli utilizzati – elemento necessario per lo sviluppo dei costi inerenti le manutenzioni ed i consumi – vi sono:

- ✓ Iveco Daily Pop – il cui costo di acquisto è pari ad € 70.000,00/cadauno così come si evince dalla scheda Bus To Coach



Iveco Bus - DAILY POP x

www.bustocoach.com/it/content/iveco-bus-daily-pop-50c17-pra-euro-vi-71-metri-scuolabus-1-porta

BustoCoach

Rivista mensile on-line e Sito d'informazione sul Trasporto Passeggeri in Europa

Home Bus Operator » Veicoli » Usato » Componenti » Info »

IVECO BUS

Iveco Bus - DAILY POP 50C17 PRA EURO VI, 7,1 Metri, Scuolabus, 1 Porta

Visita Foto Video

SCHEDA TECNICA

Iveco Bus - DAILY POP 50C17 PRA EURO VI, 7,1 Metri, Scuolabus, 1 Porta

ARTICOLI CORRELATI

Rate di Vendita:
 Prezzo Iva Esclusa Euro: 70.000 (Listino Italia 07.04.2014)
 Variante Allestimento: Elementari, Posti Totali 40+1+1 (+euro 600)

CAPACITÀ

Posti Passeggero Seduti	Media 28+1
Posti Totali	Media 28+1+1
Volume Bagagliera m3	

21st AUTOEXPO AFRICA 2018
 11 - 13 October, Tanzania

busworld INDIA BENGALURU
 29-31 AUG 2018

Con riferimento ai consumi, sulla base della scheda che di seguito si rimette – fonte Iveco - si ipotizza un consumo pari a 9,5 km per ogni litro di carburante (nella scheda è riportato per il motore con 170 CV e cambio manuale 9,7 Litri per 100 km).

MOTORE FIC 3,0 LITRI - EMISSIONI EURO6 HEAVY DTY

MOTORE	Cambio	RAPPORTO AL PONTO*	MTT	EMISSIONI CO ₂ SU CICLO COMBINATO (g/km)	CONSUMI (l/100km)**		
					URBANO (l/100)	EXTRA URBANO (l/100)	MISTO (MEDIO) (l/100)
FIC 146 CV	manuale	3.154	≤ 1,5 e Ruota singola	204	8,5	7,3	7,7
	manuale	3.308	3,5 e Ruota gemella	208	8,7	7,4	7,9
	manuale	3.615	> 3,5 e Ruota gemella	213	9,0	7,5	8,1
FIC 170 CV	manuale	2.917	≤ 3,5 e Ruota singola	213	9,2	7,4	8,1
	HI-MATIC	3.308	≤ 3,5 e Ruota singola	228	10,2	7,7	8,6
	manuale	3.154	3,5 e Ruota gemella	217	9,4	7,6	8,2
	HI-MATIC	3.154	3,5 e Ruota gemella	230	10,3	7,8	8,7
	manuale	3.615	> 3,5 e Ruota gemella	223	9,7	7,7	8,5
	HI-MATIC	3.615	> 3,5 e Ruota gemella	236	10,3	7,8	8,7
FIC 136 CV	manuale	3.308	≤ 3,5 e Ruota singola	245	11,9	7,4	8,9
	manuale	3.615	3,5 e Ruota gemella	255	12,0	7,9	9,4
	manuale	3.917	> 3,5 e Ruota gemella	261	12,3	8,1	9,6

Con riferimento al costo del carburante, si riporta la tabella emanata dal MISE che indica l'evoluzione dei prezzi da Gennaio a Luglio 2018 il cui prezzo medio del periodo alla pompa è pari a € 1,4672 che al netto dell'Iva è di € 1,202.

Prezzi Medi Nazionali

Non sicuro | dgsaie.mise.gov.it/ijem/prezzi mensili.asp?prodcod=2&anno=2018



MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

Statistiche dell'Energia

Home del MISE Home Rilevazione dei prezzi Rilevazione dei consumi

.. Serie Storica

Prezzi Medi Nazionali Mensili del 2018

GASOLIO AUTO

I valori indicati sono espressi in Euro per 1000 litri.

Mese	Prezzo Industriale	Iva	Accise	Prezzo al Consumo
Gennaio	565,60	260,26	617,40	1.443,27
Febbraio	555,59	258,06	617,40	1.431,05
Marzo	549,47	256,71	617,40	1.423,58
Aprile	568,25	260,84	617,40	1.446,49
Maggio	611,57	270,38	617,40	1.499,35
Giugno	629,59	274,34	617,40	1.521,33
Luglio	619,27	272,07	617,40	1.508,74

Home del MISE

Pubblicazioni

- Bilancio Energetico
- Bollettino Petroliero
- Scenario Energetico
- Prezzi del Carbone
- Prezzi dell'Elettricità
- Vare

Petrolio

- Costo del Greggio
- Consumi
- Prezzi frazionali
- Prezzi Medi Mensili
- Prezzi Medi Annuali
- Vendite Provinciali

Gas Naturale

- Bilancio
- Consumi
- Importazioni
- Prezzi

Modulistica

- Petrolio
- GPL
- Logistica Petroliera

Con riferimento poi al personale, si ipotizza una rosa di lavoratori composta da n° 8 unità, di cui uno responsabile del servizio, inquadrato come conducente di autobus con il CCNL autoferrotranvieri parametro 158 (8 anni di anzianità), il cui costo azienda orario è pari ad € 18,76 e la cui giornata media lavorativa (da moltiplicare per 180 giorni di scuola così come da calendario scolastico) è pari a 6,15 ore/giorno (comprehensive per l'effettuazione dei tempi accessori quali piccola pulizia, rifornimento, controllo dei livelli).

Tra le altre voci di costo si riportano gli ammortamenti (in 8 anni) per i veicoli, le tasse di proprietà e le assicurazioni, una quota di manutenzione pari a € 0,20/km omnicomprensiva) ed una serie di spese generali pari al 10% dei costi tra cui rientrano a titolo esemplificativo e non esaustivo:

- I costi per le divise del personale;
- I costi per la sorveglianza sanitaria del personale;
- I costi di gestione dei rapporti di lavoro (consulenza del lavoro, fiscale...);
- I costi per la revisione annuale dei veicoli;
- I costi per il rimessaggio e la pulizia dei veicoli;
- Oneri per malattia e sostituzione del personale

Si rimette di seguito una breve scheda indicante i costi vivi del servizio:

COSTI	NOTE				IMPORTO ANNUO
TASSA DI PROPRIETA'	N. 6 autobus				€ 1.500,00
ASSICURAZIONE RCA + F&I	N. 6 autobus				€ 14.700,00
AMMORTAMENTO BUS	N. 6 autobus	<i>Costo autobus</i>	<i>% amm.to</i>		€ 105.000,00
		€ 70.000,00	25%		
PERSONALE (ccnl autoferrotranvieri - par. 158)	N. 8 unità	<i>€/ora</i>	<i>Ore/gg</i>	<i>Tot. Annuo Dip.</i>	€ 166.138,56
		€ 18,76	6,15	€ 18.572,40	
CARBURANTE		<i>€/litro</i>	<i>Km/litro</i>	<i>Km. annui</i>	€ 9.913,40
		€ 1,202	9,70	80.000	
MANUTENZIONI E RIPARAZIONI		<i>€/Km.</i>		<i>Km. annui</i>	€ 16.000,00
		€ 0,20		80.000	
COSTI GENERALI		<i>% incidenza</i>			€ 31.325,19
		10%			
TOTALE COSTI					€ 344.577,15

A tale importo deve aggiungersi l'I.V.A. al 10% per un totale di € 379.034,87.

7) 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".