



# COMUNE DI CANEGRATE

Città Metropolitana di Milano

## Documento

**in ordine alla sussistenza in capo alla società partecipata AMGA Legnano S.p.A. dei requisiti previsti dall'ordinamento dell'Unione Europea per l'affidamento diretto, secondo la formula dell'in house providing, del servizio di gestione del verde pubblico e relativo arredo urbano,**

**FEBBRAIO 2023**

**Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento in house del servizio di gestione del verde pubblico e relativo arredo urbano alla società AMGA Legnano S.p.A.**

**(ex D. Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 art. 14 e D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, art. 192, comma 2)**

## **SOMMARIO**

<b>INFORMAZIONI DI SINTESI</b>	Pag. 3
<b>PREMESSA</b>	Pag. 4
<b>SEZIONE A. NORMATIVA DI RIFERIMENTO</b>	Pag. 8
A1. L'OGGETTO SOCIALE DI AMGA LEGNANO SPA	Pag. 8
A2. LA NORMATIVA IN MATERIA DI SERVIZI PUBBLICI	Pag. 9
<b>SEZIONE B. CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE</b>	Pag. 16
B1. CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO	Pag. 16
B2. OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE	Pag. 17
B3. OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO IN GENERALE	Pag. 19
B4. OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO PER IL SERVIZIO DI GESTIONE DEL VERDE PUBBLICO	Pag. 20
B5. OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO PPREVISTI NEL COMUNE DI CANEGRATE	Pag. 21
<b>SEZIONE C. MODALITA' DI AFFIDAMENTO PRESCELTA</b>	Pag. 23
C1. LE POSSIBILI FORME DI GESTIONE	Pag. 23
C2. ANALISI SULLE FORME DI GESTIONE	Pag. 23
C3. IL RISPETTO DEI REQUISITI DELL'IN HOUSE	Pag. 24
<b>SEZIONE D. MOTIVAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DELLA SCELTA</b>	Pag. 28
D1. LA CONGRUITA' ECONOMICA DEL SERVIZIO	Pag. 28
<b>CONSIDERAZIONI FINALI</b>	Pag. 30

INFORMAZIONI DI SINTESI	
Oggetto dell'affidamento	SERVIZIO PER LA GESTIONE DEL VERDE PUBBLICO E RELATIVO ARREDO URBANO NEL COMUNE DI CANEGRATE
Ente affidante	COMUNE DI CANEGRATE <i>Via Alessandro Manzoni, 1 - Canegrate (MI)</i>
	Il soggetto titolare dell'affidamento non è un ente di governo di un ambito territoriale ottimale (ATO).
Tipo di affidamento	Contratto di servizio
Modalità di affidamento	Affidamento diretto a società "in house"
Durata dell'affidamento	<i>Anni sei - 2023/2028</i>
Nuovo affidamento o Servizio già affidato	La relazione riguarda un nuovo affidamento
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare:	COMUNE DI CANEGRATE

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE	
Nominativo:	Arch. Antonino Zottarelli
Ente di riferimento	Comune di Canegrate
Area/servizio:	Area Lavori Pubblici, Patrimonio e Tutela dell'Ambiente
Telefono:	0331.463866
Email	ecologia@comune.canegrate.mi.it
Data di redazione	15/02/2023

## PREMESSA

Il recente D. Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, entrato in vigore il 31 dicembre 2022, ha introdotto una serie di disposizioni normative volte al riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. In particolare, all'articolo 14 comma 3 è prevista, riguardo alla scelta della modalità di gestione di un servizio, la redazione di una relazione in capo all'ente affidante i cui contenuti sono meglio descritti nella seguente Sezione A2 "La normativa in materia di servizi pubblici".

Il suddetto Decreto ha inoltre abrogato l'art.34, co. 20, del D.L. 18 ottobre 2012 n.179 che prevedeva la redazione di un'apposita relazione *"...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"*.

Per la redazione della relazione art.34, co. 20, del D.L. 18 ottobre 2012 n.179 il Ministero per lo Sviluppo Economico ha predisposto uno schema tipo per facilitare la compilazione ed un Vademecum.

Vista la recente normativa introdotta dal D. Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 e non essendo ancora consolidata una prassi e una giurisprudenza al riguardo, si precisa come nota metodologica che nel redigere la presente relazione si è voluto comunque uniformare la presente relazione allo schema tipo predisposto dal Ministero e relativo Vademecum integrando le novità previste dal D. Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201. In particolare nel suddetto Vademecum si evidenzia che la scelta della modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica deve perseguire, nel rispetto della normativa vigente, i seguenti obiettivi:

- conformità ai requisiti previsti dalla disciplina europea;
- efficacia rispetto alle finalità di interesse generale degli enti territoriali;
- efficienza ed economicità nell'erogazione dei servizi, nell'interesse degli utenti e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica;
- qualità del servizio.

La presente relazione è stata redatta in ottemperanza ai dettami dell'art. 192, comma 2 del D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 che, per quanto concerne il regime speciale degli *affidamenti in house*, prevede che *"ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche"*.

Il Comune di Canegrate, coerentemente con i principi normativi che indirizzano all'aggregazione dei soggetti gestori dei Servizi Pubblici Locali a rilevanza economica (linea tendenziale tutt'ora pienamente vigente), intende attivare, a far data dal perfezionamento della procedura e della stipula degli atti necessari, il servizio per la "Gestione del verde pubblico e relativo arredo urbano" alla Società "AMGA Legnano S.p.A." a totale partecipazione pubblica con sede amministrativa a Legnano (MI) in Via Per Busto Arsizio n. 53 C.F. n. 10811500155, con la formula dell'*"in house providing"*, al fine di garantire continuità, economicità, efficienza ed efficacia nell'espletamento dei servizi stessi.

L'obiettivo dell'affidamento dei servizi sopra citati ad AMGA Legnano S.p.A. è quello di realizzare rilevanti sinergie ed economie di scopo e di scala, nonché mantenere il livello qualitativo dei servizi erogati al fine di ottenere, più in generale, migliori risultati sotto il profilo dell'efficienza, efficacia e della qualità dei servizi.

Si intende inoltre relazionare in merito alla congruità economica delle condizioni dell'affidamento, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, con riferimento agli obiettivi di efficienza, economicità e qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Tenuto conto che la convenienza economica nella gestione di un servizio non significa tentare di conseguire un mero risparmio in termini di costi ma garantire un soggetto gestore, le cui utilità economiche non ricadano nella sfera della stessa azienda, ma assumano alto valore sociale, anche e non necessariamente misurabili in ricavi dell'azienda.

AMGA Legnano S.p.A. è stata costituita con atto di trasformazione n. 70 del 06.07.1999 a repertorio del Segretario Generale a far data dal 01.01.2000, conseguentemente è stato sottoscritto lo Statuto Societario che, con successive Deliberazioni Consiliari adottate dai vari soci pubblici per le motivazioni in essa indicate, è stato modificato per adeguarlo alle norme intervenute ed alle necessità operative.

Il capitale sociale di AMGA Legnano S.p.A., a seguito delle recenti decisioni dell'Assemblea dei Soci, è fissato in euro 49.104.005,00 diviso in 1.257.654 azioni prive di valore nominale.

Con riferimento ai "Servizi Pubblici Locali" affidati alle Società partecipate, il Comune di Canegrate, ai sensi dell'art. 34, commi 20 e 21 del D.L. 179/2012, ha provveduto ad eseguire la ricognizione dei medesimi redigendo la Relazione Tecnico Amministrativa, approvata con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 57 del 26/11/2014, mediante la quale è stata verificata la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento in atto nonché l'economicità dei contratti in corso, attraverso il rispetto degli obblighi di sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità ed efficienza, imposti da diverse normative riguardanti genericamente il contenimento della spesa pubblica (D.L. 95/2012 c.d. spending review, Legge 27/12/2013 n. 147 finanziaria 2014). In particolare, relativamente alla gestione del verde pubblico, è stato deliberato quanto segue: "L'Amministrazione procederà alla valutazione di ipotesi gestionali che privilegiano l'affidamento in house ad AMGA Legnano S.p.A. previa valutazione delle condizioni di economicità del contratto".

Quale servizio pubblico locale, la gestione del verde pubblico, fino all'anno 2022, è stata affidata ad operatori economici sul libero mercato.

Le condizioni contrattuali definite per l'affidamento del servizio in argomento ad AMGA (contratto di servizio e relativo progetto tecnico prestazionale), vanno in direzione di una maggiore efficacia ed efficienza del servizio, con particolare riferimento al miglioramento dello standard qualitativo e quantitativo.

In attuazione agli indirizzi contenuti nei sopraccitati atti, è stata affidata ad Aemme Linea Ambiente S.r.l. del Gruppo AMGA Legnano S.p.A., la gestione di alcuni servizi pubblici locali quali il servizio di igiene urbana, di cui alla Deliberazione di Consiglio Comunale n. 52 del 19/12/2019 ed il servizio di supporto nella gestione della TARI – Tassa rifiuti, di cui alla Deliberazione di Consiglio Comunale n. 77 del 21/12/2022.

Ora, secondo i dettami del nuovo Codice dei Contratti, è necessario esplicitare i benefici per la collettività, che qualificano il verde pubblico come servizio pubblico locale, *"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”.*

Quanto agli obiettivi di universalità e socialità, il verde pubblico e il relativo arredo urbano rispettano per loro intrinseca costituzione tali finalità; da un lato ci riferiamo a una pluralità di beni, di proprietà dell'Amministrazione Comunale, uniti da una destinazione comune (universalità), dall'altro lato rappresentano uno strumento teso a favorire la tendenza dei cittadini alla convivenza sociale (socialità).

Rimangono, poi, gli obiettivi di efficienza, cioè di minori costi possibili, di economicità, quindi di attenzione ai costi, e di qualità del servizio, intesa come garanzia all'uso o alla funzione cui è destinato l'oggetto del servizio stesso.

Ricondurre questi ultimi obiettivi al mero rispetto del “prezzo di mercato” sicuramente sarebbe una visione riduttiva e penalizzante del concetto di “beneficio per la collettività”; tale concetto non si ispira solamente al principio della convenienza economica, ma deve essere considerato nell'unitarietà di tre presupposti relativi alla scelta del soggetto gestore del servizio, riassumibili in visione sistemica, autonomia decisionale ed equilibrio economico.

In estrema sintesi la visione sistemica dell'operatore va intesa come insieme di persone che opera in modo coordinato per il raggiungimento di una finalità comune, l'autonomia decisionale del soggetto economico garantisce il rispetto di finalità a lungo termine non funzionali a persone o a organizzazioni che in svariate forme “possono controllare” dall'esterno l'agire dell'azienda, e l'equilibrio economico è quella condizione che consente all'azienda di non ricorrere per la sopravvivenza al sostegno di entità e di economie esterne che potrebbero interferire nei processi decisionali.

La convenienza economica nella gestione di un servizio relativo a un bene collettivo non significa, dunque, tentare di conseguire un mero risparmio in termini di costi ma significa garantire un soggetto gestore, le cui utilità economiche non ricadano nella sfera della stessa azienda, ma assumano alto valore sociale, anche e non necessariamente misurabile in ricavi per l'azienda.

Tale garanzia trova sicuramente la sua concretizzazione nel “controllo analogo” che, come definito all'art. 2, comma 1 lettera c) del D. Lgs. 19 agosto 2016 n. 175, recante il Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, è *“la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata”.*

La coesistenza nel soggetto “in house” dei tre presupposti sopra esplicitati, in virtù della partecipazione pubblica e del controllo analogo esercitato dall'Amministrazione Comunale, è di per sé condizione sufficiente per giustificare il mancato ricorso al mercato nell'affidamento del servizio ma, proprio in conseguenza del citato controllo analogo e per dare conto dell'ottimale impiego delle risorse pubbliche, è doveroso esplicitare anche la congruità del “prezzo di mercato”, tenendo presente sia che il verde pubblico non rientra tra le categorie merceologiche (DPCM 24 dicembre 2015) per le quali sussiste anche per gli Enti Locali l'obbligo del ricorso per gli affidamenti ai Soggetti Aggregatori, sia che comunque per il servizio di manutenzione verde pubblico non risultano attive convenzioni Consip, come di seguito evidenziato:

The screenshot shows a web browser window with the URL [https://www.acquistinretepa.it/openscms/openscms/risultati\\_ricerche.html](https://www.acquistinretepa.it/openscms/openscms/risultati_ricerche.html). The page header includes logos for consip and MEF (Ministero dell'Economia e delle Finanze), along with navigation links like LISTE MEPA, CARRELLO, MESSAGGI, CRUSCOTTO, and ITA. The main content area displays the search results for 'Manutenzione aree verdi', indicating that no results were found. A banner for the 1522 helpline is also visible.

Prima di entrare nel merito della congruità serve ricordare, però, la pronuncia della Corte dei Conti Lombardia n. 160 dell'11/04/2013 la quale, intervenendo sulla materia degli approvvigionamenti di beni e servizi con un parere consultivo, precisava che *“La norma (D.L. 95/2012) non sembra richiedere che tutte le prestazioni oggetto del contratto originario siano comparabili a quelle presenti in una convenzione quadro stipulate da Consip, ma solo che vi siano dei “parametri migliorativi” identificabili e comparabili, rispetto ai corrispettivi pattuiti fra le parti del contratto originario”*.

In analogia a quanto sopra affermato, quindi, sarà necessario identificare e comparare parti del servizio significative, tali da giustificare la congruità del corrispettivo, tenendo conto che, per quanto attiene i “prezzi di mercato”, nella maggior parte dei casi, sono variabili in relazione al contesto territoriale e al relativo tessuto socio-economico e, spesso, sono soggetti a fluttuazioni periodiche.

Tale considerazione suggerisce di fare riferimento, in prima analisi, alle procedure ai sensi del D. Lgs. 50/2016 (codice dei contratti pubblici) con le quali AMGA, al fine di individuare il prezzo medio di mercato in un contesto territoriale omogeneo e attendibile, acquisisce a seguito di gara le offerte dei propri operatori, ricordando che proprio da queste procedure deriva il primo beneficio per la collettività, in quanto AMGA operando su più Comuni, e quindi su un mercato aggregato più ampio, è in grado di ottenere ribassi nella media più alti di quelli che gli operatori di mercato offrirebbero alle singole Amministrazioni Aggudicatrici.

Con la presente relazione si intende dunque dare conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo posti a fondamento della decisione del Comune circa l'affidamento diretto in favore della società partecipata AMGA LEGNANO SPA, del servizio per la gestione del verde pubblico e relativo arredo urbano con decorrenza dalla data di perfezionamento della procedura e della stipula degli atti necessari fino al 31/12/2028.

## SEZIONE A. NORMATIVA DI RIFERIMENTO

In questa sezione si intende illustrare il contesto normativo in cui si inquadrano gli specifici servizi pubblici oggetto dell'affidamento richiamando sinteticamente le norme pertinenti;

Per far questo, si ritiene di sviluppare l'illustrazione nei seguenti punti:

1. l'oggetto sociale di AMGA Legnano S.p.A.;
2. la normativa in materia di servizi pubblici applicabile al caso in oggetto;
3. la normativa di settore;

### A1. L'OGGETTO SOCIALE DI AMGA LEGNANO S.P.A.

Si ritiene opportuno evidenziare in questa sezione l'oggetto sociale di AMGA Legnano S.p.A., con particolare riferimento ai servizi che qui si rilevano, così come emerge dallo Statuto di seguito evidenziato.

L'oggetto sociale di AMGA Legnano S.p.A. prevede, così come disposto dall'art. 2 dello Statuto, lo svolgimento delle seguenti attività:

#### *"ARTICOLO 2*

*1. La Società ha per oggetto, nel rispetto delle prescrizioni di legge, le attività di servizio pubblico locale, da rendersi a favore delle collettività amministrate dagli Enti Locali soci, comprese nelle seguenti categorie:*

#### *Servizi ambientali e connessi*

- *gestione dei rifiuti nelle varie fasi di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento, compreso l'autotrasporto di cose per conto di terzi;*
- *servizi di igiene urbana in senso lato, ivi compresa, ove consentito, l'applicazione e riscossione della Tassa e/o Tariffa relativa al servizio rifiuti urbani, nonché liquidazione, accertamento e riscossione di altre entrate comunali.*

#### *Servizi generali di interesse collettivo*

- *gestione di impianti e di servizi di interesse pubblico;*
- *gestione di servizi di interesse comunale;*
- *gestione del servizio di pubblica illuminazione;*
- ***gestione del servizio manutenzione del verde pubblico;***
- *gestione del servizio illuminazione votiva;*
- *gestione dei servizi cimiteriali e funerarie, compreso il trasporto funebre, la cremazione ed ogni attività per l'ampliamento, modifica o costruzione di nuove strutture cimiteriali;*
- *gestione di parcometri, parchimetri, parcheggi, aree attrezzate per la sosta, rimozione auto, sistemi integrati di controllo del traffico, gestione del preferenziamento semaforico, accesso ai centri urbani ed i relativi sistemi e tecnologie di informazione e controllo e quant'altro attinente alla mobilità collettiva;*

#### *Servizi energetici*

- *produzione e distribuzione di energia;*
- *produzione, trasporto e distribuzione del gas per uso domestico e per altri usi;*
- *produzione combinata energia/calore, con distribuzione e scambio nei limiti ammessi dalla legge;*
- *produzione, trasporto e fornitura del calore/freddo anche a mezzo reti;*

### Servizi connessi alla gestione di beni patrimoniali

- amministrare e gestire immobili, impianti, beni ed altre dotazioni patrimoniali ad essa conferiti dagli Enti Locali, nonché realizzare e/o fare realizzare aree di insediamento/fabbricati e mettere a disposizione gli stessi in locazione e/o affitto con o senza possibilità di riscatto alla scadenza, in vendita, sia in piena proprietà, che in diritto di superficie o usufrutto;

2. Le attività ed i servizi di cui ai commi precedenti saranno svolti in conformità agli indirizzi degli Enti Locali soci, anche ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 42, comma 2, lettera g) del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267. Le attività e i servizi di cui al presente articolo potranno essere svolti sia direttamente che indirettamente, a mezzo di società controllate aventi anch'esse i requisiti previsti dalla disciplina nazionale e comunitaria per l'affidamento in house. Tali attività potranno estendersi dalla fase di studio fino a quella di progettazione, cui attenderà per conto proprio, direzione lavori ed esecuzione di opere e/o impianti, nonché alla relativa gestione.

3. La società ha altresì per oggetto lo svolgimento delle attività di direzione e coordinamento delle società controllate e la prestazione in loro favore di servizi. La società si pone altresì come strumento dei Comuni soci anche per quanto concerne la gestione delle partecipazioni, l'esercizio del controllo analogo nei confronti delle società del gruppo qualificabili come "società in house providing" ed il governo dei servizi svolti dalle predette società controllate, al fine di garantire l'attuazione coordinata ed unitaria dell'azione amministrativa, nonché un'organizzazione efficiente, efficace ed economica nel perseguimento degli obiettivi di interesse pubblico di cui i Comuni soci sono portatori.

4. Per il raggiungimento dello scopo sociale la Società può compiere, in via non prevalente, e nei limiti di quanto consentito dall'ordinamento per una società in house, tutte le operazioni commerciali, industriali, mobiliari, immobiliari e finanziarie, queste ultime purché in via non prevalente non nei confronti del pubblico ed a solo fine di realizzare l'oggetto sociale, ritenute dall'Organo Amministrativo necessarie od utili per il conseguimento dell'oggetto sociale; essa può pure, ancora in via non prevalente e non nei confronti del pubblico, prestare avalli, fidejussioni ed ogni altra garanzia anche reale e anche a favore di terzi; sempre in via non prevalente e non nei confronti del pubblico, potrà procedere all'assunzione, sia direttamente, di interessenze e partecipazioni in altre società od imprese aventi oggetto analogo, affine o connesso al proprio, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 2361, comma 1, del codice civile."

## **A2. LA NORMATIVA IN MATERIA DI SERVIZI PUBBLICI**

Ai fini dei servizi oggetto della presente relazione, si rilevano in particolare le seguenti disposizioni:

1. D. Lgs. n. 175 del 19.08.2016 "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica";
2. D.L. n. 179 del 18.10.2012, convertito in legge con il Decreto Sviluppo Bis "Ulteriori misure urgenti per la crescita del paese";
3. D. Lgs. n. 50 del 18.04.2016 "Codice dei contratti pubblici";
4. Linee guida n. 7 ANAC "Linee Guida per l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall'art. 192 del D. Lgs. 50/2016".

Se ne illustrano di seguito i tratti salienti:

1. **D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175** recante *“Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”*, ed in particolare:

• **l'articolo 2** recante *“Definizioni”*, il quale prevede che ai fini del medesimo decreto si intendono per:

- **«controllo»**: la situazione descritta nell'articolo 2359 del codice civile. Il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo;

- **«controllo analogo»**: la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante;

- **«controllo analogo congiunto»**: la situazione in cui l'amministrazione esercita congiuntamente con altre amministrazioni su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. La suddetta situazione si verifica al ricorrere delle condizioni di cui all'articolo 5, comma 5, del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50;

- **«partecipazione»**: la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi;

- **«servizi di interesse generale»**: le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale;

- **«servizi di interesse economico generale»**: i servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato;

- **«società»**: gli organismi di cui al titolo V e VI, capo I, del libro V del codice civile, anche aventi come oggetto sociale lo svolgimento di attività consortili, ai sensi dell'art. n. 2615-ter del codice civile;

- **«società a controllo pubblico»**: le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo;

- **«società a partecipazione pubblica»**: le società a controllo pubblico, nonché le altre società partecipate direttamente da amministrazioni pubbliche o da società a controllo pubblico;

- **«società in house»**: le società sulle quali un'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto;

• **l'articolo 3** recante *“Tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica”*, comma 1, il quale prevede che le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società anche consortili costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa;

• **l'articolo 4** recante *“Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche”*, comma 2, il quale prevede che le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o

indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate:

- a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;
- b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'art. 193 del D.Lgs. n. 50 del 2016;
- c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'art. 180 del D.Lgs. n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'art. 17, commi 1 e 2;
- d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento;
- e) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'art. 3, comma 1, lettera a), del D.Lgs. n. 50 del 2016;

• **l'articolo 5** recante *“Oneri di motivazione analitica”*, il quale prevede:

- **al comma 1** che ad eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione avvenga in conformità a espresse previsioni legislative, l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite, deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato; la motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa;
- **al comma 2** che l'atto deliberativo di cui al comma 1 dà atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate;
- **al comma 3** che l'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta all'Autorità garante della concorrenza e del mercato;

• **l'articolo 7** recante *“Costituzione di società a partecipazione pubblica”*, il quale prevede:

- **al comma 1** che, in caso di partecipazioni comunali, la deliberazione di partecipazione di un'amministrazione pubblica alla costituzione di una società è adottata con deliberazione del consiglio comunale;
- **al comma 2** che l'atto deliberativo è redatto in conformità a quanto previsto all'articolo 5, comma 1;

• **l'articolo 8** recante *“Acquisto di partecipazioni in società già costituite”*, il quale prevede, al comma 1, che le operazioni che comportino l'acquisto da parte di un'amministrazione pubblica di partecipazioni in società già esistenti sono deliberate secondo le modalità di cui all'articolo 7, commi 1 e 2;

• **l'articolo 16** recante *“Società in house”*, che prevede:

- **al comma 1** 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;

- **al comma 2** che ai fini della realizzazione dell'assetto organizzativo di cui al comma 1:

a) gli statuti delle società per azioni possono contenere clausole in deroga delle disposizioni dell'articolo 2380-bis e dell'articolo 2409-novies del codice civile;

b) gli statuti delle società a responsabilità limitata possono prevedere l'attribuzione all'ente o agli enti pubblici soci di particolari diritti, ai sensi dell'articolo 2468, terzo comma, del codice civile;

c) in ogni caso, i requisiti del controllo analogo possono essere acquisiti anche mediante la conclusione di appositi patti parasociali; tali patti possono avere durata superiore a cinque anni, in deroga all'articolo 2341-bis, primo comma, del codice civile;

- **al comma 3** che gli statuti delle società di cui al presente articolo devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci;

- **al comma 3-bis** che la produzione ulteriore rispetto al suddetto 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;

- **al comma 7** che le società di cui al presente articolo sono tenute all'acquisto di lavori, beni e servizi secondo la disciplina di cui al D.Lgs. n. 50 del 2016. Resta fermo quanto previsto dagli artt. 5 e 192 del medesimo D.Lgs. n. 50 del 2016.

2. **D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50** recante *“Codice dei contratti pubblici”*, ed in particolare:

• **l'articolo 5** recante *“Principi comuni in materia di esclusione per concessioni, appalti pubblici e accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del settore pubblico”* il quale prevede:

- **al comma 1** che una concessione o un appalto pubblico, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato, non rientra nell'ambito di applicazione del codice quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

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

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

c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata;

- **al comma 2** che un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi qualora essa eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata; tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore.

• **L'articolo 192** recante *“Regime speciale degli affidamenti in house”* il quale prevede:

- **al comma 1** che è istituito presso l'ANAC, anche al fine di garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza nei contratti pubblici, l'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house di cui al sopraccitato articolo 5; l'iscrizione nell'elenco avviene a domanda, dopo che sia stata riscontrata l'esistenza dei requisiti, secondo le modalità e i criteri che l'Autorità definisce con proprio atto; la domanda di iscrizione consente alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori sotto la propria responsabilità, di effettuare affidamenti diretti dei contratti all'ente strumentale. Resta fermo l'obbligo di pubblicazione degli atti connessi all'affidamento diretto medesimo secondo quanto previsto al comma 3;

- **al comma 2** 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;

- **al comma 3** che sul profilo del committente nella sezione Amministrazione Trasparente sono pubblicati e aggiornati, in conformità alle disposizioni di cui al D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, in formato open-data, tutti gli atti connessi all'affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione tra enti nell'ambito del settore pubblico, ove non secretati ai sensi dell'art. 162.

3. **D. Lgs. 23/12/2022, n. 201** *“Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica* Pubblicato nella Gazz. Uff. 30 dicembre 2022, n. 304, entrato in vigore il 31 dicembre 2022 con particolare riferimento ai seguenti articoli:

- **Principi Generali - Art.3 comma 2:** *“L'istituzione, la regolazione e la gestione dei servizi pubblici di interesse economico generale di livello locale rispondono a principi di concorrenza, sussidiarietà, anche orizzontale, efficienza nella gestione, efficacia nella soddisfazione dei bisogni dei cittadini, sviluppo sostenibile, produzione di servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati, applicazione di tariffe orientate a costi efficienti, promozione di investimenti in innovazione tecnologica, proporzionalità e adeguatezza della durata, trasparenza sulle scelte compiute dalle amministrazioni e sui risultati delle gestioni.*

- **Scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale - art. 14 comma 2 e comma 3** *“Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei*

*risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati. Nella valutazione di cui al presente comma, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30. Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, in un'apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompenazioni.”*

**- Affidamento a società in house art. 17 comma 2:** *“Nel caso di affidamenti in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30.”*

**- Durata dell'affidamento e indennizzo art. 19 comma 1:** *“Fatte salve le discipline di settore, la durata dell'affidamento è fissata dall'ente locale e dagli altri enti competenti in funzione della prestazione richiesta, in misura proporzionata all'entità e alla durata degli investimenti proposti dall'affidatario e comunque in misura non superiore al periodo necessario ad ammortizzare gli investimenti previsti in sede di affidamento e indicati nel contratto di servizio di cui all'articolo 24, in conformità alla disciplina europea e nazionale in materia di contratti pubblici. Nel caso di affidamento a società in house di servizi pubblici locali non a rete, la durata dello stesso non può essere superiore a cinque anni, fatta salva la possibilità per l'ente affidante di dare conto, nella deliberazione di affidamento di cui all'articolo 17, comma 2, delle ragioni che giustificano una durata superiore al fine di assicurare l'ammortamento degli investimenti, secondo quanto asseverato nel piano economico-finanziario di cui all'articolo 17, comma 4.”*

La presente relazione è redatta anche ai sensi della sopraccitata disposizione.

**4. Linee guida n. 7**, di attuazione del D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 recanti *“Linee Guida per l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall'art. 192 del D. Lgs. 50/2016”* approvate dall'ANAC con determinazione n. 235 del 15.02.2017, che disciplinano il procedimento per l'iscrizione nell'elenco di cui all'art. 192, comma 1, del codice delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di propri organismi in house di cui all'art. 5 del Codice.

Si precisa che per quanto riguarda l'iscrizione nel sopraccitato elenco, l'ANAC, oltre ad essere il soggetto deputato alla sua tenuta, è anche quello che, in base alla stessa norma, detta le modalità ei

criteri da rispettare per ottenere l'iscrizione, che deve essere previamente richiesta dagli Enti interessati.

Come detto, l'ANAC ha approvato, con delibera del Consiglio dell'Autorità n. 235 del 15 febbraio 2017, le Linee guida n. 7, che aggiornano il quadro di riferimento procedurale per il percorso previsto dall'art. 192 del decreto legislativo n. 50/2016 e sono applicate sia alle Amministrazioni aggiudicatrici sia agli Enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti dei propri organismi in house.

#### PRINCIPALI DISPOSIZIONI COMUNITARIE

- art. 106 del Trattato sul Funzionamento della Unione Europea (TFUE), richiamato dalla stessa Corte Costituzionale nella sentenza 199/2012 e con esso anche l'art. 14 del TFUE nonché il protocollo n. 26 al TFUE e la direttiva 123/2006;
- Libro Verde sui servizi di interesse economico generale (COM (2003) 270);
- Direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (G.U.C.E. n. 134 del 30 aprile 2004);
- Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 - Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture;

#### ORGANIZZAZIONE E AFFIDAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI DI RILEVANZA ECONOMICA

- D. Lgs. n. 267 del 18 agosto 2000 – Tuel, nelle parti non abrogate;
- DPR 113/2011 - Abrogazione, a seguito di referendum popolare, dell'articolo 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008;
- D.L 138/2011 «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo.»;
- Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 - Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica;
- Legge 14 gennaio 2013, n. 10, “Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani”;
- D. Lgs. 18 aprile 2016 n. 50 “Codice dei contratti pubblici”;
- Decreto 10 marzo 2020 “Criteri ambientali minimi per il servizio di gestione del verde pubblico e la fornitura di prodotti per la cura del verde”;

#### CONTROLLO ANALOGO

- Corte di Giustizia, 18 novembre 1999, C-107/98, Teckal; Corte di Giustizia, 13 ottobre 2005, C-458/03, Parking Brixen;
- Corte di Giustizia CE, 11 maggio 2006, C-340/04, società Carbotermo c. Comune di Busto Arsizio;
- Cons. Stato, sez. V, 30 settembre 2013, n. 4832;

## PARTECIPAZIONE PUBBLICA

- Corte di Giustizia, Grande sezione, 8 aprile 2008, n. 337;
- Corte di Giustizia, 21 luglio 2005, C-231/03, Consorzio Corame;
- Corte di Giustizia, 11 gennaio 2005, C-26/03, Stadt Halle; Cons. Stato, sez. V, 3 febbraio 2009, n. 591;

## ATTIVITÀ PREVALENTE DELLA SOCIETÀ IN FAVORE DELL'ENTE AFFIDANTE

- Corte di Giustizia CE, 11 maggio 2006, C-340/04

## SEZIONE B. CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

### B1. CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Il servizio pubblico oggetto di affidamento riguarda la manutenzione ordinaria e straordinaria a ridotto impatto ambientale del verde pubblico e degli scoperti scolastici dell'Amministrazione. L'oggetto dell'affidamento è stato definito conformemente al decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 13 dicembre 2013 "Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di gestione del verde pubblico, per l'acquisto di Ammendanti – aggiornamento 2013, acquisto di piante ornamentali e impianti di irrigazione". Si intende per manutenzione il complesso delle attività necessarie per mantenere in efficienza le aree verdi pubbliche e gli scoperti scolastici sia sotto il profilo tecnico agronomico, che sotto il profilo della funzionalità, della fruizione e del decoro. Per aree verdi si intendono parchi di quartiere, giardini ed aree verdi, parchi e giardini storici, alberate stradali, verde scolastico, fioriere e aiuole fiorite, rotonde e verde di pertinenza stradale, verde di pertinenza di parcheggi, verde di pertinenza di edifici pubblici e gli altri ambiti così come meglio definiti in appositi allegati. Il servizio si estende su tutte le aree verdi del territorio dell'Amministrazione, di proprietà della stessa o in sua gestione, comunque identificate. La consistenza indicativa iniziale del patrimonio verde da mantenere è indicata negli appositi allegati che riportano gli elementi quantitativi richiesti dal servizio oggetto di appalto. Tali quantità tuttavia, possono subire modifiche sia in aumento che in diminuzione, essendo legate da un lato alla disponibilità finanziaria che annualmente l'Amministrazione manifesta, dall'altro alle eventuali nuove aree di cui l'Amministrazione può entrare in possesso o cedere.

Di seguito si riepilogano le attività comprese nel servizio:

- Gestione ed aggiornamento del censimento del verde e dati fitostatici e dendrometrici del patrimonio arboreo;
- Censimento attrezzi ludici e sportivi;
- Progettazione del servizio di gestione del verde urbano, Direzione lavori, consulenza specialistica agronomica per lavori del verde;
- Taglio tappeto erboso;
- Spollonatura al piede e scacchiatura di piante fino a tre metri di altezza;
- Pulizia di tappeti erbosi, vialetti e spiazzi per l'asportazione di foglie;
- Decespugliamento o taglio delle scarpate stradali o bordi stradali;
- Diserbo pavimentazioni e vialetti.

Il Comune, attraverso la società incaricata di gestione del servizio di manutenzione del verde pubblico, ha l'obiettivo di mantenere la qualità dello stato vegetativo del verde pubblico esistente, monitorare i soggetti arborei di tutte le dimensioni per garantirne la sicurezza, la stabilità e le potenzialità biologiche di durata della vitalità, incrementare gli standard qualitativi del verde urbano e del decoro urbano e monitorare le attrezzature delle aree gioco e ludiche, offrendo un servizio organico sul territorio e di ridotto impatto ambientale .

I criteri posti alla base dello svolgimento dei servizi oggetto dell'affidamento, sono quelli della funzionalità, della qualità, dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità con gli obiettivi di conseguire la massima soddisfazione dell'utenza, il rispetto dell'ambiente e la salvaguardia della salute. A questi principi l'impresa concessionaria dovrà sempre attenersi per il conseguimento di tali obiettivi.

Il servizio può definirsi senz'altro pubblico, poiché il corretto svolgimento dello stesso garantisce e tutela sia l'interesse generale che quello specifico dell'Ente. La gestione del servizio di gestione del verde pubblico, infatti, è una modalità di comunicazione importante che deve essere garantita sia in termini di puntualità e serietà di svolgimento che con la garanzia di svolgimento, necessarie ogni qualvolta sia prevista l'effettuazione di un servizio di rilevanza economica;

Al fine di garantire il rispetto della normativa vigente si richiamano di seguito le principali disposizioni in materia di servizio pubblico ed universale per dimostrare con certezza il rispetto di quanto previsto in ordine al presente affidamento.

## **B2. OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE**

Per meglio comprendere gli "obblighi di servizio pubblico e universale" che il Comune di Canegrate ha definito si rende necessario individuare il significato di tali termini ed i correlati obblighi ivi sottesi, dal momento che non si tratta di concetti pienamente coincidenti.

Il **servizio pubblico** può essere 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.

In particolare, l'Unione Europea intende il servizio universale come *"l'insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli utenti finali hanno accesso a prezzo abbordabile tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni di concorrenza"*.

La Direttiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002, seppur afferente al servizio universale ed 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"*.

In primis, 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 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 secundis*, 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 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 testé 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 esplicitare (direttamente ovvero indirettamente mediante la concessione 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.

### **B3. 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 e 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.

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.

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:

- 1) la precisa natura e la durata degli obblighi di servizio pubblico;
- 2) le imprese ed il territorio interessati;
- 3) la natura dei diritti esclusivi o speciali eventualmente accordati alle imprese;
- 4) i parametri per il calcolo, il controllo e la revisione della compensazione;
- 5) le modalità per evitare sovra-compensazioni 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 valutazione da fare, riguarda, invece, la remunerazione del servizio presentata da AMGA Legnano S.p.A. anche in considerazione del contenuto del servizio offerto.

Per questo motivo il corrispettivo del servizio è ritenuto congruo e non si configura come un aiuto di Stato. Rimane, inoltre, garantita la possibile revisione dei prezzi in relazione allo sviluppo del servizio.

#### **B4. OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO PER IL SERVIZIO DI GESTIONE DEL VERDE PUBBLICO**

Il servizio di manutenzione del verde pubblico è un servizio pubblico locale a rilevanza economica, così come sottolineato con deliberazione n. 6/2015 dal Comitato per lo Sviluppo del Verde Pubblico istituito presso il MATTM (Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare).

Gli obblighi di servizio pubblico sono quegli **obblighi che l'impresa non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura**, né alle stesse condizioni se considerasse esclusivamente il proprio interesse commerciale: nel campo della gestione integrata dei rifiuti gli obblighi di servizio pubblico consistono in:

- obbligo del raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario di cui all'articolo 203 del D. Lgs. 152/2006 e s.m.i..

Quindi, gli obblighi di servizio pubblico devono rispondere all'interesse economico generale, svilupparsi nel pieno rispetto delle disposizioni comunitarie in materia di concorrenza, essere chiaramente definiti, trasparenti e verificabili, non creare discriminazioni e garantire parità di accesso ai consumatori.

A partire da tale inquadramento occorre comprendere anche quali sono gli obblighi di servizio pubblico, trattandosi di "servizi forniti dietro retribuzione, che assolvono missioni d'interesse generale e sono quindi assoggettati dagli Stati membri a specifici obblighi di servizio pubblico" (cfr. Commissione Europea).

Si tratta di servizi che le autorità pubbliche ritengono di interesse generale e che, se affidati al mercato, potrebbero non essere garantiti. Il riconoscimento di un'attività come di interesse economico generale comporta il suo assoggettamento ad una disciplina regolatoria in misura e con modalità correlate e proporzionali all'obiettivo che l'autorità pubblica ha assegnato al servizio.

Il servizio di verde pubblico assume la veste di servizio a domanda collettiva con carattere di universalità. Inoltre è un servizio gratuito per il cittadino. Infatti non vi sono tariffe a carico dei fruitori, la collettività in generale, poiché l'attività manutentiva viene finanziata interamente con la finanza locale (tributi locali, eventuali contributi e trasferimenti statali e regionali, ecc.).

I servizi oggetto dell'appalto sono da considerare ad ogni effetto servizi pubblici, finalizzati ad assicurare un'elevata qualità e protezione dell'ambiente.

I servizi non potranno essere sospesi o abbandonati, salvo comprovati casi di forza maggiore e/o di impossibilità sopravvenuta di tutte o di parte delle prestazioni richieste. Il gestore dovrà tempestivamente e senza ritardo segnalare per iscritto all'Amministrazione le ragioni oggettive che giustificano l'interruzione di parte o di tutto il servizio.

In caso di abbandono o sospensione del servizio da parte del Gestore, al di fuori dei casi sopra indicati, l'Amministrazione intimerà per iscritto di proseguire il servizio, applicherà le penali previste e/o risolverà il contratto nei casi previsti, con riserva di quantificare i danni patiti a seguito del mancato rispetto delle obbligazioni previste nel contratto. Per l'esecuzione dei servizi non rimandabili e/o per la messa in sicurezza delle aree affidate, l'Amministrazione potrà utilizzare una Ditta di propria fiducia per far fronte alle obbligazioni non eseguite dall'Impresa, addebitando alla stessa le relative spese sostenute. Il contratto comprende tutte le prestazioni ed i servizi specificati nel progetto tecnico prestazionale e comunque ogni onere relativo al personale e alla sua gestione, alle attrezzature e ai mezzi e alla loro manutenzione, alle aree e agli uffici.

## **B5. OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO PREVISTI NEL COMUNE DI CANEGRATE**

Il Comune di Canegrate, dopo aver valutato ed apprezzato gli interessi pubblici sottesi a quanto sopra esposto, ha ritenuto di imporre, sul proprio territorio, i seguenti obblighi specifici di pubblico servizio.

Il gestore dovrà obbligarsi ad **effettuare, senza interruzioni** sulla base del calendario previsto e **su tutto il territorio comunale, tutte le attività relative al** servizio di gestione del verde urbano come di seguito riportate e come descritte nel progetto tecnico prestazionale allegato al Contratto:

ELENCO LAVORAZIONI:

✓ Rasatura prati con o senza raccolta
✓ Sfalci prati rustici con o senza raccolta
✓ Sfalci banchine stradali con o senza raccolta
✓ Raccolta foglie
✓ Diserbo territorio
✓ Spollonature
✓ Gestione e aggiornamento del censimento del verde
✓ Direzione Lavori
✓ Servizio della struttura tecnico/amministrativa
✓ Censimento attrezzi ludici e sportivi

Il Comune di Canegrate per i servizi di gestione del verde urbano ha individuato i seguenti obblighi di servizio pubblico e universale che l'azienda affidataria assicura attraverso alti standard quantitativi e qualitativi:

- **Universalità**: il servizio è garantito su tutto il territorio ai medesimi standard qualitativi.
- **Continuità**: non è prevista alcuna interruzione di servizio al momento dell'entrata in vigore del contratto; disponibilità immediata di tutti i mezzi tecnici-operativi e organizzativi per assicurare la gestione del servizio a partire dalla data di inizio dell'affidamento; continuità del servizio durante tutto l'anno; continuità e regolarità dei servizi di avvalendosi di una struttura organizzativa che consente di monitorare lo svolgimento regolare delle azioni programmate.
- **Qualità**: più alto standard nello svolgimento dei servizi con l'introduzione di prestazioni aggiuntive e modalità di realizzazione dei servizi più adeguate alle esigenze del Comune. L'affidataria persegue l'obiettivo del progressivo, continuo miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia del servizio, adottando le soluzioni tecnologiche, organizzative e procedurali più funzionali allo scopo.
- **Economicità**: maggiore livello di servizio realizzato senza integrare la previsione economica complessiva rinveniente dai corrispettivi contrattuali afferenti il nuovo affidamento.
- **Accessibilità e fruibilità**: mantenimento della fruizione senza discontinuità ed incremento della accessibilità alle aree verdi nello spirito "Aree verde per tutti".
- **Monitoraggio e controllo**: gli uffici preposti dell'Ente effettuano un controllo diretto sullo svolgimento del servizio, verificano il rispetto degli obblighi contrattuali attraverso la verifica della reportistica e monitorano il grado di soddisfazione da parte dell'utenza attraverso le segnalazioni.
- **Rappresentanza e partecipazione attiva**: possibilità per gli utenti di segnalare disservizi e criticità sul territorio, di fare osservazioni sui servizi che gli vengono forniti, produrre memorie e documenti, formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio. La concessionaria si impegna a dare riscontro alle segnalazioni e proposte dell'utente garantendo risposte chiare e tempestive. Le valutazioni fornite dai clienti e dalle associazioni di categoria saranno utilizzate per la verifica periodica della qualità del servizio.
- **Trasparenza e informazione completa**: sottoscrizione di un contratto di servizio dove sono specificati tutti i servizi in modo puntuale e chiaro; libero accesso a gli atti aziendali, nel rispetto della normativa vigente. Per gli aspetti relazionali con i cittadini, garantisce l'identificabilità del personale e dei relativi responsabili dei vari settori.
- **Sostenibilità ambientale e riduzione degli impatti**: rispetto delle prescrizioni legislative ed autorizzative, scelta di materiali, di lavorazioni e tecnologie non inquinanti che garantiscono la sicurezza e la tutela della salute del cittadino; obbligo di utilizzo di mezzi leggeri nel centro storico per limitare l'impatto del traffico.

Nonché, dell'esecuzione del servizio con il criterio della massima riduzione dell'impatto ambientale delle lavorazioni e gestione dei residui vegetali con applicazione continuativa dei Criteri minimi ambientali (CAM) di gestione del Verde pubblico.

## SEZIONE C. MODALITA' DI AFFIDAMENTO PRESELTA

### C1. LE POSSIBILI FORME DI GESTIONE

Le possibili forme di gestione del servizio di cui trattasi, così come previste dall'ordinamento, sono sostanzialmente le seguenti:

- a. gestione diretta in proprio;
- b. affidamento diretto del servizio a società pubblica "in house";
- c. affidamento a società a capitale misto pubblico e privato con procedura di gara per la scelta del socio privato, a cui attribuire specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio (procedura c.d. "a doppio oggetto");
- d. affidamento del servizio con gara ad evidenza pubblica.

### C2. ANALISI SULLE FORME DI GESTIONE

Rispetto alle altre possibili forme di gestione, si rilevano degli aspetti di criticità.

- Relativamente alla **gestione diretta in proprio**, si evidenzia che questa necessiterebbe per la gestione del verde pubblico e del relativo arredo urbano l'assunzione di nuovo personale, mezzi ed attrezzature oltre all'acquisizione di sistema gestionale hardware e software adeguato;

In merito all'assunzione di personale, si ricorda la normativa strettamente vincolistica sulla spesa del personale, sui rigidi obblighi delle disposizioni in tema di pareggio di bilancio e sul rispetto dei saldi di finanza pubblica, di fatto rendono di difficile percorribilità e sostenibilità per questo Comune l'assunzione di nuovo personale per destinarlo allo svolgimento di queste attività oltre alla necessità che gli stessi abbiano i requisiti di formazione. Per svolgere l'attività in economia servono, gestionali all'uopo indicati, tali disponibilità economiche non sono facilmente rinvenibili;

- Con riferimento alla ulteriore teorica possibilità, ovvero la costituzione di **nuove società di capitali** a totale capitale pubblico o a capitale misto pubblico e privato, questa risulta, allo stesso modo, sottoposta ad un rigido regime vincolistico, e appare evidentemente poco opportuna.

- Con riferimento al ricorso al **mercato**, si ritiene di individuare quale contesto di riferimento l'ambito provinciale (Città Metropolitana di Milano), ciò anche al fine di disporre di parametri di valutazione rilevati in un'area sufficientemente contigua ed omogenea dal punto di vista geomorfologico e socio-economico limitando, per quanto possibile, eventuali fenomeni distorsivi dell'analisi.

In riferimento a quanto sopra affermato, quindi, si intende identificare e comparare parti del servizio significative, tali da giustificare la congruità del corrispettivo, tenendo conto che, per quanto attiene i "prezzi di mercato", nella maggior parte dei casi, sono variabili in relazione al contesto territoriale e al relativo tessuto socio-economico e, spesso, sono soggetti a fluttuazioni periodiche.

Tale considerazione suggerisce di fare riferimento, in prima analisi, alle procedure con le quali AMGA, al fine di individuare il prezzo medio di mercato in un contesto territoriale omogeneo e attendibile, acquisisce a seguito di gara le offerte dei propri operatori, ricordando che proprio da queste procedure deriva il primo beneficio per la collettività, in quanto AMGA operando su più Comuni, e quindi su un mercato aggregato più ampio, è in grado di ottenere ribassi nella media più alti di quelli che gli operatori di mercato offrirebbero alle singole Amministrazioni Aggiudicatrici.

Nello specifico AMGA ha provveduto a effettuare procedure concorrenziali a evidenza pubblica da ultimo nell'anno 2021 di cui di seguito si elencano le risultanze:

Rinnovo del servizio di manutenzione del verde pubblico urbano del Comune di Parabiago, con conferma del ribasso del 41%,

Appalto del servizio di manutenzione del verde pubblico da svolgere presso il Comune di Legnano, Trienni 2022 -2024 – lotto 1 EST con ribasso del 21%

Appalto del servizio di manutenzione del verde pubblico da svolgere presso il Comune di Legnano, Trienni 2022 -2024 – lotto 2 Ovest, con ribasso del 36 %

Appalto del servizio di manutenzione del verde pubblico da svolgere presso il Comune di Legnano, Trienni 2022 -2024 – lotto 3 Grandi parchi con ribasso del 36%

Appalto del servizio di manutenzione del verde pubblico da svolgere presso il Comune di Legnano, Trienni 2022 -2024 – lotto 4 cimiteri, con ribasso del 31,639%

Appalto del servizio di manutenzione e messa in sicurezza alberate cittadine presso il Comune di Legnano, con ribasso del 37%.

Si evidenzia inoltre che è stata effettuata una comparazione tra l'offerta presentata da AMGA, relativamente alle parti del servizio significative, sia con i prezzi applicati al contratto in corso di esecuzione con società privata sul libero mercato, che con il prezzario delle opere pubbliche di Regione Lombardia quale benchmark di riferimento come di seguito riportato:

Descrizione del servizio	U.M.	Prezzario regionale OOPP – ed. 01/2023	Prezzario appalto libero mercato	Prezzario AMGA*
Taglio tappeto erboso – elevata intensità	mq	€ 0,1056	€ 0,1172	€ 0,0700*
Taglio tappeto erboso – bassa intensità	mq	€ 0,1056	€ 0,0727	€ 0,0700*

\*Prezzo posto a base di gara da AMGA per le offerte dei propri operatori.

Alla luce delle valutazioni sopra riportate, si considera pertanto la modalità di gestione **“in house providing”** quella più opportuna per il servizio in oggetto.

### **C3. IL RISPETTO DEI REQUISITI DELL' IN HOUSE**

La Società AMGA Legnano S.p.A., nella veste di Società a totale partecipazione pubblica, si configura quale Società *in house* in linea con i principi dettati dal diritto comunitario, sia per quanto riguarda l'attività gestionale svolta, sia per il modello di governance che essa presenta, sia per le relazioni organizzative e funzionali che caratterizzano il relativo statuto sociale.

Nella presente relazione si evidenzia e dimostra la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento comunitario per l'affidamento diretto a società in house, ed in particolare:

- a. partecipazione pubblica totalitaria ed esclusiva;
- b. controllo analogo da parte dei soci;
- c. destinazione prevalente dell'attività a favore dell'ente affidante.

Tali sopracitati criteri, derivati direttamente dall'ordinamento comunitario, devono trovare integrazione con quelli stabiliti espressamente dalla normativa nazionale, peraltro anche di recepimento della normativa comunitaria, così come illustrata nelle sezioni precedenti della presente relazione.

All'esito della puntuale analisi della normativa vigente applicabile, i requisiti e le condizioni per poter affidare in modo diretto il servizio di cui trattasi alla propria società in house sono i seguenti:

1. assenza di partecipazione di **capitali privati** nella società, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata;
2. lo statuto della società deve avere come **oggetto sociale** attività di produzione di beni e servizi necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali del Comune;
3. esercizio da parte dell'amministrazione sulla società di un **controllo analogo** a quello esercitato sui propri servizi, e cioè la sussistenza in capo al Comune di poteri di controllo, di ingerenza e di condizionamento superiori a quelli tipici del diritto societario, previsti in specifiche disposizioni dell'atto costitutivo, dello statuto o di appositi patti parasociali;
4. oltre **l'80% delle attività** della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore di cui trattasi;
5. 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;
6. affidamento del servizio 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.

Si evidenzia inoltre che AMGA Legnano S.p.A.:

- nel triennio 2018/2019/2020, ha conseguito un fatturato medio di euro 10.973.872,00, quindi superiore al tetto del milione di euro previsto dalla normativa;
- non risulta priva di dipendenti, né ha un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- gestisce un servizio di interesse generale;
- non necessita di azioni per il contenimento dei costi di funzionamento, in quanto già opera e persegue in ogni momento l'equilibrio di gestione.

Posto che la relazione evidenziata nel sopraccitato punto 6 è la presente, si evidenzia di seguito la sussistenza dei sopraccitati requisiti richiesti.

#### 1. Partecipazione pubblica totalitaria.

AMGA Legnano S.p.A. è una società il cui **capitale è al 100% pubblico**.

Alla data odierna la compagine societaria di AMGA Legnano S.p.A. risulta composta da:

SOCIO	Percentuale
Comune di Legnano	66,5710
Comune di Parabiago	17,8940
Comune di Canegrate	7,6515
Comune di Villa Cortese	5,2367
Comune di Arconate	2,4201
Comune di Buscate	0,1315
Comune di Magnago	0,0615
Comune di S. Giorgio su Legnano	0,0068
Comune di Dairago	0,0068
Comune di Robecchetto con Induno	0,0068
Comune di Turbigo	0,0068
Comune di Rescaldina	0,0068

Inoltre, l'articolo 5 dello Statuto della Società, afferma espressamente l'impossibilità di capitale privato per la realizzazione del modello "in house providing", come di seguito riportato:

#### *"ARTICOLO 5*

*Il capitale sociale è fissato in euro 49.104.005,00 diviso in 1.257.654 azioni prive di valore nominale. Previa apposita delibera autorizzativa dell'Assemblea Ordinaria, la Società potrà acquisire dagli Azionisti, anche in misura non proporzionale alle rispettive quote di partecipazione al capitale, versamenti in conto capitale o a fondo perduto ovvero stipulare con gli Azionisti contratti di finanziamento sia a titolo oneroso sia a titolo gratuito, e ciò in espressa deroga degli articoli 1282, comma 1 e 1815 comma 1 del Codice Civile e ad eventuali presunzioni di onerosità previste da norme fiscali, nel rispetto delle normative vigenti, con particolare riferimento a quelle che regolano la raccolta del risparmio tra il pubblico, in particolare con riferimento al D. Lgs. n. 385 dell'1 settembre 1993 ed alla circolare CICR del 3 marzo 1994.*

*Il capitale sociale potrà essere aumentato anche mediante conferimenti di crediti e di beni in natura, ai sensi dell'articolo 2440 del codice civile.*

*La quota di capitale pubblico non può essere inferiore al 100% per tutta la durata della società; possono concorrere a comporre il capitale pubblico anche le partecipazioni di società vincolate per legge o per statuto ad essere a capitale integralmente pubblico."*

#### 2. Finalità istituzionali.

Con riferimento a quanto previsto dal D. Lgs. 175/2016, all'art. 4, comma 2, si veda il già citato articolo 2 dello Statuto della Società il quale afferma che la società AMGA Legnano S.p.A. ha, tra i suoi oggetti, i servizi di liquidazione, accertamento e riscossione delle entrate comunali.

### 3. Controllo analogo.

Si precisa che nel caso di soggetti partecipati da più enti, come nel caso di AMGA Legnano S.p.A., è possibile configurare la sussistenza di un controllo analogo laddove gli enti siano rappresentati negli organi decisionali della persona giuridica, e le amministrazioni aggiudicatrici sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza decisiva sugli obiettivi strategici e le decisioni significative della persona giuridica controllata. Pertanto, risulta evidente che AMGA Legnano S.p.A. si pone come soggetto strumentale di un'aggregazione di enti locali, svolgendo, inoltre, l'assoluta maggioranza della propria attività esclusivamente per i comuni soci e, più precisamente, a favore delle collettività locali di cui essi rappresentano gli enti esponenziali. Per legittimare la modalità di affidamento prescelta, e cioè l'affidamento diretto "in house", si richiamano gli artt. 1 e 22 dello Statuto sociale, come sotto esposto, dal quale emergono le modalità per l'effettuazione del controllo analogo:

#### *"ARTICOLO 1*

*E' costituita una Società per Azioni con la denominazione "Alto Milanese Gestioni Avanzate S.p.A." per acronimo denominata "AMGA LEGNANO S.P.A.". La società è a capitale interamente pubblico, incedibile a privati; la società costituisce un modello organizzativo in house degli Enti Locali soci per la gestione dei servizi pubblici locali, anche mediante la partecipazione in società di servizio pubblico locale, rispondenti ai modelli previsti dalla normativa interna e comunitaria; gli Enti Locali o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitano sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi per il tramite del Coordinamento soci di cui all'art. 22 del presente Statuto ed ai sensi della Convenzione ex art. 30 del D. Lgs. n. 267/2000 menzionata al predetto articolo 22 del presente Statuto, e la società realizza la parte più importante della propria attività con gli enti pubblici che la controllano. La Società e le sue controllate "in house", sotto pena di grave irregolarità ai sensi dell'articolo 2409 codice civile, in caso di mancato rispetto della seguente previsione, dovranno effettuare oltre 80% (ottanta per cento) del fatturato nello svolgimento dei compiti alle stesse affidati dagli Enti Pubblici soci. La produzione ulteriore rispetto a tale limite di fatturato è consentita con soggetti terzi, soltanto a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della Società."*

#### *"ARTICOLO 22*

*L'affidamento diretto da parte dei soci di attività incluse nell'oggetto sociale comporta l'applicazione dei meccanismi di controllo analogo e congiunto ai sensi di legge.*

*I soci esercitano sulla Società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, nelle seguenti forme e modalità:*

*a) mediante la maggioranza qualificata prevista dall'articolo 19 del presente Statuto per l'Assemblea ordinaria dei soci;*

*b) mediante le autorizzazioni dell'Assemblea ordinaria dei soci al compimento di atti di competenza dell'Organo Amministrativo previste all'articolo 20 del presente Statuto e nel presente articolo;*

*c) a mezzo dell'organismo denominato "Coordinamento dei Soci", costituito nei modi indicati dalla Convenzione stipulata tra i soci medesimi, ai sensi dell'art. 30 del T.U.E.L., con atto in data 2 ottobre 2013, e successive integrazioni e modificazioni, il quale rappresenta la sede di informazione, consultazione e discussione tra i soci e tra la Società ed i soci e di controllo dei soci sulla Società, circa l'andamento generale dell'amministrazione della Società stessa, di disamina ed approvazione preventiva e di formulazione di pareri preliminari sulle deliberazioni, sugli atti e sugli argomenti di*

*competenza dell'Assemblea generale dei soci, nonché di verifica dello stato di attuazione degli obiettivi risultanti dagli atti programmatici approvati o autorizzati dall'Assemblea medesima, nonché, infine, sugli atti societari individuati dalla Convenzione stipulata tra i soci medesimi, ai sensi dell'art. 30 del T.U.E.L., con atto in data 2 ottobre 2013, e successive integrazioni e modificazioni;*

*d) mediante l'esame della relazione semestrale di cui all'art. 27.*

*A mezzo degli strumenti elencati nel presente articolo, le decisioni strategiche e quelle più importanti nell'amministrazione della Società sono comunque precedute dall'assenso degli Enti Locali soci, con le modalità e nei termini di cui all'art. 7 della Convenzione stipulata tra i soci medesimi, ai sensi dell'art. 30 del T.U.E.L., con atto in data 2 ottobre 2013 e successive integrazioni e modificazioni."*

Oltre a tale disposizione, si ricorda l'operatività della specifica convenzione approvata da questo Ente con delibera di C.C. n. 19 del 23/07/2013 per la gestione in forma associata e coordinata di servizi pubblici locali e per l'esercizio sulla società di gestione di un controllo analogo a quello esercitato sui servizi comunali (art. 30 e art. 113 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

Dall'esame di tutte le norme e di tutte le circostanze incidenti sul rapporto tra il Comune di Canegrate, quale ente affidante, e la società AMGA Legnano S.p.A., quale soggetto affidatario "in house", risulta che l'Ente concessionario è soggetto ad un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni, con una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti.

#### **4. Attività prevalente.**

Secondo la normativa prevista dall'articolo 16 del D. Lgs. n. 175/2016, al fine di rilevare la sussistenza del requisito dell'attività prevalente a favore del Comune di Canegrate e degli altri comuni soci, si assume il parametro dimensionale dei ricavi per i servizi realizzati dalla società AMGA Legnano S.p.A. valutati sulla base dell'ultimo anno di bilancio chiuso, da dove emerge che la società, conformemente al suo carattere in *house providing*, svolge **oltre l'80% della sua attività** a favore degli enti locali soci.

#### **5. Congruità economica.**

Con riferimento alla congruità economica dell'offerta del soggetto in house si veda, per le motivazioni analitiche, la sezione successiva della presente relazione.

Con riferimento all'art. 19 comma 1 del D. Lgs. 201/2022, la durata dell'affidamento è calcolata in anni sei nel rispetto dell'equilibrio economico finanziario tra gli investimenti proposti, i servizi in progetto e lo stanziamento di bilancio. Infatti la riduzione ad anni cinque, fermo restando l'invarianza dei saldi annuali dello stanziamento di bilancio, come si evince dal computo metrico del progetto tecnico del servizio, comporterebbe una riduzione dei servizi offerti oppure un aumento dei costi degli stessi.

### **SEZIONE D. MOTIVAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DELLA SCELTA**

#### **D1. LA CONGRUITA' ECONOMICA DEL SERVIZIO**

**Ipotesi di gestione e relativi costi:**

##### **a) Gestione diretta da parte degli uffici comunali:**

La struttura organizzativa ottimale prevede l'istituzione di apposito ufficio che deve essere dotato di personale, strumenti informatici, mezzi ed attrezzature.

La dotazione organica attuale è composta da:

- nr. 1 unità a tempo pieno (36 ore settimanali) per la gestione dello sportello e delle pratiche amministrative;

Non è concepibile prendere in considerazione questa possibilità.

**b) Gestione in affidamento a terzi direttamente dal Comune:**

Il Comune ha comparato i prezzi proposti da AMGA e quelli del listino di riferimento per le opere pubbliche di Regione Lombardia con quelli attualmente applicati dalla società titolare dell'appalto in corso, PROGREEN S.r.l. con sede legale in Legnano (MI) in via Resegone n° 24 e P.IVA 09089340963, selezionata sul libero mercato;

**c) Gestione in affidamento a Società "in house":**

AMGA Legnano S.p.A. ha presentato un'offerta pervenuta al Prot. dell'Ente al n. 1808 del 01/02/2023 relativa all'intera gestione del servizio ove sono previste le seguenti attività:

- Gestione ed aggiornamento del censimento del verde e dati fitostatici e dendrometrici del patrimonio arboreo;
- Censimento attrezzi ludici e sportivi;
- Progettazione del servizio di gestione del verde urbano, Direzione lavori, consulenza specialistica agronomica per lavori del verde;
- Taglio tappeto erboso;
- Spollonatura al piede e scacchiatura di piante fino a tre metri di altezza;
- Pulizia di tappeti erbosi, vialetti e spiazzi per l'asportazione di foglie;
- Decespugliamento o taglio delle scarpate stradali o bordi stradali;
- Diserbo pavimentazioni e vialetti.

Le condizioni economiche dell'offerta sono le seguenti:

Il costo annuale del servizio ammonta ad €. 81.965,40 oltre IVA di legge.

Il costo complessivo del servizio per il periodo presumibilmente dal 01/05/2023 al 31/12/2028 ammonta alla somma di €. 491.792,40 oltre IVA di legge e come di seguito dettagliato per tipologia di servizio:

- Gestione ed aggiornamento del censimento del verde e dati fitostatici e dendrometrici del patrimonio arboreo - Censimento attrezzi ludici e sportivi - Progettazione del servizio di gestione del verde urbano, Direzione lavori, consulenza specialistica agronomica per lavori del verde:  
*Costo annuale: €. 18.500,00 oltre IVA;*  
*Costo complessivo del contratto (anni 2023-2028): €. 111.000,00 oltre IVA.*
- Taglio tappeto erboso:  
*Costo annuale: €. 46.985,40 oltre IVA;*  
*Costo complessivo del contratto (anni 2023-2028): €. 281.912,40 oltre IVA.*
- Spollonatura al piede e scacchiatura di piante fino a tre metri di altezza:  
*Costo annuale: €. 2.500,00 oltre IVA;*  
*Costo complessivo del contratto (anni 2023-2028): €. 15.000,00 oltre IVA.*
- Pulizia di tappeti erbosi, vialetti e spiazzi per l'asportazione di foglie:

*Costo annuale: €. 3.500,00 oltre IVA;*  
*Costo complessivo del contratto (anni 2023-2028): €. 21.000,00 oltre IVA.*

- Decespugliamento o taglio delle scarpate stradali o bordi stradali:  
*Costo annuale: €. 7.000,00 oltre IVA;*  
*Costo complessivo del contratto (anni 2023-2028): €. 42.000,00 oltre IVA.*
  
- Diserbo pavimentazioni e vialetti:  
*Costo annuale: €. 3.480,00 oltre IVA;*  
*Costo complessivo del contratto (anni 2023-2028): €. 20.880,00 oltre IVA.*

Nel territorio dei Comuni serviti da AMGA, sono stati progressivamente ottimizzati i servizi di gestione del verde pubblico introducendo modelli organizzativi basati su servizi migliorativi delle prestazioni in riferimento al rispetto del cronoprogramma, di organizzazione, dotazione, e competenza tecnica professionale interna alle imprese. Inoltre AMGA sta sviluppando una più ampia dotazione interna di personale e mezzi per lavorazioni dirette.

La proposta formulata da AMGA Legnano S.p.A. per il Comune di Canegrate parte da un'analisi dei servizi attivi e dei dati relativi ai piani economici e finanziari relativi all'andamento economico del settore negli ultimi anni.

AMGA Legnano S.p.A. dispone, per lo svolgimento delle attività nel Comune di Canegrate, di un centro servizi sito presso la sede aziendale a Legnano (MI) in Via Per Busto 53, ed è attrezzato per il ricovero coperto dei mezzi e di tutte le infrastrutture necessarie a garantire un supporto logistico per il personale operativo e tecnico impiegato nello svolgimento dei servizi.

La struttura comprende gli uffici per il ricevimento del pubblico e diversi magazzini.

Il personale operativo e le imprese incaricate saranno coordinate dal diretto interlocutore di AMGA nei confronti dell'Amministrazione Comunale.

Un importante miglioramento qualitativo del servizio potrà essere conseguito con azioni mirate di comunicazione verso la cittadinanza, finalizzate ad instaurare rapporti di fiducia e collaborazione con l'utenza e a conseguire miglioramenti quantitativi e qualitativi dei servizi.

Pur nella forte diversificazione dei dati, considerata anche la solidità aziendale di AMGA Legnano S.p.A., la possibilità di esercitare sulla stessa il controllo analogo già descritto e di concordare, quindi, le modalità di espletamento delle attività aggiuntive e di potenziamento delle attività, che è uno degli obiettivi dell'Amministrazione, è possibile affermare che l'offerta di AMGA Legnano S.p.A. per il servizio di gestione del verde pubblico e relativo arredo urbano, deve quindi essere reputata conveniente per l'Amministrazione sia sotto l'aspetto operativo che economico.

## **CONSIDERAZIONI FINALI**

Il Comune di Canegrate alla luce delle precedenti considerazioni, deve pertanto, in quanto Ente affidante, preoccuparsi di affidare i servizi, per il loro svolgimento, ad un soggetto tenendo presente che si tratta di servizi destinati potenzialmente ad una universalità di utenti e tenendo presente, altresì, che i destinatari delle prestazioni non rivestono la qualifica di parti contraenti, ma sono tutelati in quanto collettività e portatori di un interesse comune.

Il Comune, valutati gli interessi pubblici sottesi alla corretta gestione dei Servizi Pubblici Locali, intende esprimere la volontà di utilizzare la modalità dell'affidamento "*in house*" a favore di AMGA Legnano S.p.A., in quanto con la quota di partecipazione nella citata società è possibile:

- incrementare il grado di efficienza e razionalità organizzativa;
- razionalizzare i costi di gestione e realizzare economie di scala;
- aumentare la competitività, attraverso l'ampliamento e l'integrazione della gamma dei servizi;
- ottimizzare il processo produttivo e realizzare una sinergia operativa con gli altri servizi gestiti da AMGA Legnano S.p.A.;

L'affidamento col metodo *in house providing*, inoltre, risulta preferibile, sotto più profili, rispetto al ricorso al mercato, in quanto:

- in primo luogo risulta qualificante il particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'amministrazione ed il soggetto affidatario, che consente al Comune un controllo ed un'ingerenza sul servizio più penetrante di quello praticabile su di un soggetto terzo, in quanto esteso agli atti sociali e non rigidamente vincolato al rispetto del contratto di concessione;
- l'attuale dotazione organica del personale interno dell'Ente, unitamente alle restrizioni delle assunzioni negli Enti Pubblici, non consente al momento di ipotizzare una gestione interna del servizio in oggetto;
- la società "*in house*", la quale per la natura di ente strumentale dell'Amministrazione partecipante, opera (non già per fini di lucro) per realizzare gli obiettivi di interesse pubblico della medesima Amministrazione;
- garantisce una maggiore flessibilità nell'organizzazione delle attività rispetto alle previsioni contrattuali, insite nel rapporto organico tipico dell' "*in house providing*";
- i costi del servizio sono contenuti a livelli confrontabili con il mercato esistente;
- si riducono in modo sostanziale i rischi di contenzioso tra le parti tipici degli affidamenti con il ricorso al mercato in caso di inadempienze contrattuali;

Tutte queste considerazioni portano alla conclusione che sussistono le ragioni e le condizioni per procedere all'affidamento *in house*, ricorrendo alla professionalità e alle capacità organizzative di AMGA Legnano S.p.A. per il servizio sopra citato e le attività connesse per la sua durata.

Per tali motivi si attesta l'opportunità degli affidamenti in oggetto, visto il rispetto dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo e la convenienza economica per l'Ente anche per quanto attiene la remuneratività del servizio e la sostenibilità dei costi.

Si ritiene infine che vi sarà un'utilità per l'Amministrazione anche in termini di efficacia e di trasparenza nella gestione dei servizi.

Canegrate, lì 15/02/2023

Il Responsabile dell'Area Lavori Pubblici, Patrimonio e Tutela dell'Ambiente

*Arch. Antonino Zottarelli*

*(Firma elettronica ai sensi dell'art. 24 del D. Lgs 82/2005)*