



COMUNE DI RESCALDINA

CONTRATTO PER L’AFFIDAMENTO IN HOUSE PROVIDING A EURO.PA SERVICE S.R.L. DEI SERVIZI STRUMENTALI IN GLOBAL SERVICE - RELAZIONE DI VALUTAZIONE DI CONGRUITÀ ECONOMICA DELL’OFFERTA AI SENSI DELL’ART. 192 DEL DLGS. N. 50/2016

PREMESSA E CONTESTO NORMATIVO

L'art. 1 comma 553 della legge 147/2013 (dc. Finanziaria 2014) recita testualmente che "a decorrere dall'esercizio 2014 i soggetti di cui al comma 550 a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, perseguendo la sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità e di efficienza. Per i servizi pubblici locali sono individuati parametri standard dei costi e dei rendimenti costruiti nell'ambito della banca dati delle Amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n.196, utilizzando le informazioni disponibili presso le Amministrazioni pubbliche. Per i servizi strumentali i parametri standard di riferimento sono costituiti dai prezzi di mercato".

L'art. 5, comma 1 del D.Lgs. n. 50/2016 (cd. Codice dei contratti pubblici) nonché la normativa vigente in tema di società in house providing, integrata con le Direttive UE n. 23, n. 24 e n. 25 del 2014 in materia di concessioni e appalti dei settori ordinari e speciali, prevedono che le concessioni o gli appalti pubblici, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientrano nell'ambito di applicazione del nuovo codice dei contratti pubblici quando sono soddisfatte tutte (contemporaneamente) le seguenti condizioni:

1. *"a) l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi"* (ai sensi del comma 2 del citato art. 5, sussiste "controllo analogo" qualora l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore eserciti sulla persona giuridica affidataria "in house" un'influenza determinante, sia sugli obiettivi strategici, che sulle decisioni significative. Il "controllo analogo" può essere anche esercitato da una persona giuridica diversa dall'amministrazione aggiudicatrice, a sua volta controllata da quest'ultima -l c.d. "controllo analogo indiretto");
2. *"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"* (ai sensi del comma 7 del citato art. 5, per determinare tale percentuale, deve essere fatto riferimento, di norma, al fatturato totale medio per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione);
3. *"c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto"*

previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata”.

L'art. 192, comma 1 del D.Lgs. n. 50/2016 prevede anche l'istituzione presso l'ANAC dell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società "in house"; al punto 4.3 delle Linee Guida n. 7 di ANAC è, inoltre, previsto che *“nel caso in cui il controllo su un organismo in house sia esercitato congiuntamente da più amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori, ai sensi dell'art. 5, commi 4 e 5, del Codice dei contratti pubblici, deve essere presentata una sola domanda riferita a tutti i soggetti interessati all'iscrizione”.*

A tale proposito si segnala che per quanto attiene EURO.PA SERVICE la domanda di iscrizione è stata presentata dal Comune di Legnano, in qualità di soggetto che detiene la maggiore quota di partecipazione societaria, c Come di seguito indicato:

ID domanda: 155

Protocollo: 0007708

Codice fiscale Amministrazione: 00807960158

Denominazione Amministrazione: Comune di Legnano

Codice fiscale destinatario: 05494610966

Denominazione organismo in house: EURO.PA SRL

Data protocollo: 25/01/2018

Data avvio istruttoria: 09/01/2019

Esito: Iscrizione

Data esito: 05/06/2019

Per poter legittimamente affidare un contratto con modalità "in house", avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza (così come già previsto all'art. 1 comma 553 Legge di Stabilità 2014 per i soli servizi strumentali), le stazioni appaltanti dovranno effettuare preventivamente una valutazione della congruità economica dell'offerta formulata del soggetto "in house", avendo riguardo all'oggetto e al valore della prestazione.

Inoltre, nelle motivazioni del provvedimento di affidamento deve essere dato conto:

- delle ragioni del mancato ricorso al mercato;
- 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.

I BENEFICI PER LA COLLETTIVITÀ

Prima di entrare nel merito della congruità economica dei servizi in argomento, è opportuno ricordare che, secondo i dettami del nuovo Codice dei Contratti, è necessario esplicitare i benefici per la collettività che qualificano i servizi *“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, i servizi strumentali rispettano per loro intrinseca costituzione tali finalità; da un lato ci riferiamo a una pluralità di cose, di proprietà dell'Amministrazione Comunale, unite 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 DLgs. 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 dei servizi 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".

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 socioeconomico e, spesso, sono soggetti a fluttuazioni periodiche.

SUSSISTENZA IN EURO.PA SERVICE DELLE CONDIZIONI PER L'AFFIDAMENTO IN HOUSE

La società EURO.PA SERVICE è, a tutti gli effetti, società a capitale interamente pubblico, le attività sono svolte nei confronti dei 18 Comuni Soci, il quali esercitano le attività di controllo previste dalle vigenti disposizioni di legge.

Del resto, risulta anche qualificante il particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'Amministrazione ed il soggetto affidatario, che consente al Comune di Rescaldina, un controllo e un'ingerenza sui servizi più penetrante di quello praticabile su di un soggetto terzo, in quanto esteso agli atti sociali e non rigidamente vincolato al rispetto del contratto di servizio.

È da rilevare la sussistenza di tutti i requisiti sopracitati richiesti dalla normativa europea:

- 1) che nelle società controllate non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, a eccezione di forme di partecipazione che non comportano controllo o potere di veto e che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata;
- 2) che oltre l'80% dell'attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da un ente aggiudicatore, nonché da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice;
- 3) che l'ente affidante eserciti sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici.

Riguardo al requisito 1), il capitale di EURO.PA SERVICE è al 100% di proprietà dei Comuni Soci di Arconate (2,964%), Bernate Ticino (1,396%), Buscate (2,158%), Canegrate (5,651%), Casorezzo (2,433%), Castano Primo (4,993%), Cerro Maggiore (6,694%), Cuggiono (3,699%), Dairago (2,663%), Inveruno (3,911%), Legnano (26,190%), Magnago (4,127%), Parabiago (12,092%), Rescaldina (6,356%), Robecchetto con Induno (2,212%), Solaro (6,310%), Turbigo (3,357%) e Villa Cortese (2,794%).

Riguardo al requisito 2), EURO.PA SERVICE svolge la pressoché totalità delle proprie attività in favore dei 18 Comuni Soci come sopra identificati, e la disciplina dei servizi affidati e la regolamentazione dei conseguenti rapporti economico-finanziari risultano da appositi contratti di servizio, ed è completamente esclusa ogni vocazione commerciale della Società.

Riguardo al requisito 3), EURO.PA SERVICE è società operante in regime di "in house providing" per i 18 Comuni Soci come sopra identificati, sottoposta a controllo analogo sulla base della "Convenzione per l'esercizio del controllo analogo" sottoscritta dagli Enti Locali Soci, nel rispetto della normativa vigente, in virtù della quale le Amministrazioni esercitano sulla Società un controllo analogo a quello da esse esercitato sui propri servizi (influenza determinante sia sugli obiettivi strategici, sia sulle decisioni significative), e non vi è alcuna partecipazione diretta o indiretta di capitali privati.

L'Azienda, inoltre, ha un oggetto sociale molto ampio, prevedendo tra gli altri:

- servizi di manutenzione immobili;
- servizi di manutenzione strade;
- servizi di manutenzione segnaletica stradale;
- servizi di gestione alloggi SAP
- servizi strumentali quali manutenzione impianti videosorveglianza,
- sgombero e spazzamento neve,
- conduzione e manutenzione impianti termici,
- pulizia e custodia immobili;

- servizi territoriali quali gestione pratiche edilizie, sportello decentrato, SUAP;
- altri servizi propedeutici e complementari alle attività sopraindicate.

Dall'esame del Bilancio di esercizio 2020 e la Relazione degli amministratori approvata nell'assemblea dei Soci in data 11 giugno 2021, si rileva che la società "Euro.PA. Service S.r.l." è una realtà societaria caratterizzata, da un punto di vista economico patrimoniale, da indici e parametri di bilancio con valori di equilibrio e da livelli di fatturato e marginalità a favore degli Enti Locali Soci costantemente in crescita.

Euro.PA. Service S.r.l. dispone, inoltre, di tutti i mezzi tecnico-amministrativi, operativi ed organizzativi per effettuare la gestione dei servizi, così come previsto dai relativi contratti, nonché di personale tecnico opportunamente formato ed addestrato per la gestione manutentiva nelle varie aree di attività.

LE CONVENZIONI CONSIP

Nella valutazione delle Convenzioni CONSIP occorre tenere presente che per i servizi strumentali in trattazione non risultano attive convenzioni "ad hoc" oppure quelle che risultano attive non sono comunque confrontabili a causa di attività non completamente coincidenti piuttosto che per differenti condizioni contrattuali.

A tale proposito si evidenzia che nella presente relazione vengono considerate le seguenti convenzioni:

- la convenzione FACILITY MANAGEMENT 4, relativa a servizi di pulizia e igiene ambientale, manutenzione impianti, altri servizi operativi e servizi gestionali presso gli immobili adibiti prevalentemente ad uso ufficio delle Pubbliche Amministrazioni e negli immobili delle Istituzioni Universitarie Pubbliche e degli Enti ed Istituti di Ricerca, Lotto 3 - Regione Lombardia e Regione Emilia-Romagna attiva dal 21/07/2021 relativamente alle sole province di Parma, Piacenza, Reggio Emilia e Modena, aggiudicata alla RTI TEAM SERVICE S.c.a.r.l., CBRE GWS TECHNICAL DIVISION S.r.l., CNP ENERGIA S.p.A., GRUPPO ECF IMPIANTI TECNOLOGICI E COSTRUZIONI S.p.A., HITRAC ENGINEERING GROUP S.p.A., I.F.M. ITALIANA FACILITY MANAGEMENT S.p.A., SOC. NAZIONALE APPALTI MANUTENZIONI LAZIO SUD S.N.A.M. S.r.l.;
- la convenzione SERVIZIO INTEGRATO ENERGIA 3, relativa alla prestazione del servizio energia ai sensi del D.P.R. 412/93 e servizio integrato elettrico, attivata per quanto attiene il "Lotto 2 - Regione Lombardia" in data 15/10/2013, sospesa in data 04/05/2015 e, a seguito di sentenza del Consiglio di Stato n. 8380/2019 del 09/12/2019, definitivamente assegnata con decorrenza 2 febbraio 2020 all'originario affidatario;
- la convenzione SERVIZIO INTEGRATO ENERGIA 4, relativa alla prestazione di attività di gestione, conduzione e manutenzione degli impianti tecnologici di climatizzazione, invernale ed estiva, e degli impianti elettrici, con la fornitura dei vettori energetici (termico ed elettrico) e implementazione degli interventi di riqualificazione e di efficientamento energetico degli edifici in uso alle Pubbliche Amministrazioni (escluse le Pubbliche Amministrazione Sanitarie), con bando pubblicato in data in data 30/11/2015, ancora aperto alla data di redazione della presente relazione.

Relativamente alla convenzione FACILITY MANAGEMENT 4 si riscontrano le seguenti criticità:

- il servizio manutenzione immobili non è affidabile come servizio singolo, in quanto le condizioni minime di adesione alla convenzione prevedono che le Amministrazioni che intendono utilizzare la Convenzione, non potendo aderire sono obbligate a ordinare e acquistare un quantitativo minimo di servizi in "Facility Management (FM)" o in "Facility Management Light (FML)", composto almeno da 6 (FM) o 3 (FML) servizi operativi previsti dal Capitolato Tecnico di cui almeno 2 (FM) o 1 (FML)

affendenti alla categoria servizi di manutenzione (cfr. Allegato 5 – Capitolato Tecnico, art. 5 – 5.2), così come di seguito indicati:

- 1) pulizia e igiene ambientale;
 - 2) manutenzione impianti (elettrici, idrico-sanitari, riscaldamento raffrescamento, elevatori, antincendio, sicurezza e controllo accessi, reti);
 - 3) altri servizi (reception, facchinaggio interno, facchinaggio esterno/traslochi);
 - 4) servizi di governo (gestione integrata di tutti i servizi operativi attraverso piattaforma informativa e procedure comuni a tutte le attività);
- per il requisito di prevalenza (in mq) la convenzione, essenzialmente applicabile per attività articolate in complessi integrati di rilevante superficie, non è applicabile al contesto specifico di riferimento di Rescaldina (cfr. Allegato 5 – Capitolato Tecnico, art. 3 – nota 1);
 - i servizi manutentivi in Convenzione non sono applicabili ad immobili appartenenti ad Istituzioni Scolastiche (Istituzioni scolastiche statali facenti capo al MIUR, istituzioni scolastiche pubbliche e paritarie degli Enti Locali, costituite da scuole dell'infanzia, scuole primarie e scuole secondarie), e Centri di Formazione (Scuole di Formazione Ministeriali e le altre scuole di Alta formazione della Pubblica Amministrazione che non fanno parte delle Istituzioni Universitarie. (cfr. Allegato 5 – Capitolato Tecnico, art. 3)
 - la convenzione risulta comunque incompleta rispetto allo standard richiesto, in quanto non sono previste opere edili e altre attività manutentive (serramentista, vetraio, lattoniere ecc.);

Relativamente alle convenzioni SERVIZIO INTEGRATO ENERGIA 3 e 4 si riscontrano le seguenti criticità:

- la convenzione attiva, risalente al 2013 e rimasta sospesa per cinque anni, presenta una articolazione di parametri vecchia e difficilmente confrontabili con il servizio di gestione del calore, sia per la differente durata contrattuale (sei anni), sia per la diversa modalità di computazione delle consistenze (per componente tecnologico e non per volume immobile);
- il costo effettivo del servizio da acquistare non è determinabile a priori ma solo dopo la richiesta di adesione e una lunga attività predittiva, articolata e complessa, i cui tempi tecnici sono stimabili in 150-210 giorni solari; tale attività, peraltro, comporterebbe una pesante ricaduta in termini di impegno sugli uffici comunali, in conseguenza della mole di informazioni da fornire (dati di consistenza, identificazione del sistema edificio – impianto, interventi di adeguamento normativo, interventi di riqualificazione energetica, costituzione e gestione dell'anagrafica tecnica, ecc.).
- In linea generale si rileva la completa asimmetria tra il modello gestionale previsto dalla Convenzione CONSIP “Servizio integrato energia 3” (Servizio energia del complesso impianto/edificio da svilupparsi su un orizzonte temporale di 6 anni) ed il modello previsto gestionale attualmente previsto dall'Amministrazione Comunale (conduzione e manutenzione impianti con esclusione di interventi sul complesso edificio/impianto, per la durata di un anno con possibilità di rinnovo per un uguale periodo subordinato alla verifica dell'efficacia e dell'efficienza del servizio svolto).
- nell'elenco prezzi SIE 3 non è previsto il corrispettivo GESTIONE E CONDUZIONE DEGLI IMPIANTI PER LA CLIMATIZZAZIONE INVERNALE E LA PRODUZIONE DI FLUIDI CALDI - SERVIZIO ENERGIA “A” Componente Manutentiva “M”, non sono previsti corrispettivi specifici per le utenze terminali (Pompe di calore, Piastre radianti e ventilconvettori e Unità autonome - MultiSplit) che, di converso, sono previste nell'elenco prezzi del SIE 4.
- la citata convenzione Consip “Servizio Integrato Energia 4” non è anch'essa paragonabile al servizio attualmente richiesto dall'Amministrazione Comunale, in coerenza con i propri limiti di impegno tecnico ed economico, in quanto viene previsto che in caso di adesione, l'Amministrazione

- quale ordinativo minimo di servizi obbligatori – ha la sola facoltà un “Ordinativo Principale di Fornitura” a 6 o 9 anni, nel quale deve essere incluso obbligatoriamente il Servizio Energia “A” su tutti gli edifici che, peraltro determina l’attivazione automatica del Servizio di Energy Management “E” e dei Servizi di Governo “F”, nonché il Servizio Energetico Elettrico “B” su tutti gli edifici nei quali sono presenti impianti a pompa di calore elettrica utilizzati per il Servizio Energia “A”.
- nell’elenco prezzi SIE 3 e nel SIE 4, non è previsto alcun corrispettivo per la conduzione e manutenzione degli impianti solari termici che, nel nuovo contratto di servizio, sono oggetto di affidamento ad Euro.PA Service.

IL MERCATO AGGREGATO

In prima analisi, si fa riferimento alle procedure con le quali EURO.PA SERVICE, 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 EURO.PA SERVICE 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.**

Va evidenziato, inoltre, che il riferimento ai prezzi di mercato desunti dai prezziari ufficiali (per esempio quelli applicati dal Comune di Milano, aggregatore della domanda di lavori e servizi i cui prezzi di mercato vengono presi a riferimento anche dai Prezziari Regionali) unitamente al ricorso alla gara negoziata soddisfano la necessità di una comparazione economica in un’ottica di benchmarking.

Tra l’altro, non va dimenticato che **l’Amministrazione ha un indubbio beneficio derivante dai minori rischi operativi e di contenzioso garantiti dall’affidamento diretto del servizio alla propria società partecipata.**

Per quanto attiene la selezione dei fornitori esterni, EURO.PA SERVICE opera mediante lo strumento dell’Accordo Quadro, ai sensi dell’art. 54 del D.Lgs. n. 50/2016; in particolare, tra la fine del 2021 e i primi mesi del 2022 sono stati conclusi e/o avviati i contratti di seguito indicati:

- accordo quadro con un operatore economico per l’esecuzione dei servizi di manutenzione - opere da fabbro - durata 48 mesi – (2 Lotti) – importo € 200.000,00 oltre IVA (CONCLUSO);
- accordo quadro con un operatore economico per l’esecuzione dei servizi di manutenzione - opere da falegname - durata 48 mesi – Importo € 160.000,00 oltre IVA (CONCLUSO);
- accordo quadro con un operatore economico per l’esecuzione dei servizi di manutenzione - opere in gesso e cartongesso - durata 48 mesi – (2 Lotti) - importo € 200.000,00 oltre IVA (CONCLUSO);
- accordo quadro con un operatore economico per l’esecuzione dei servizi di manutenzione - opere di impermeabilizzazione - durata 48 mesi - importo € 140.000,00 oltre IVA (CONCLUSO);
- accordo quadro con un operatore economico per l’esecuzione dei servizi di manutenzione - opere da lattoniere - durata 48 mesi – (2 Lotti) - importo € 160.000,00 oltre IVA (CONCLUSO);
- accordo quadro con un operatore economico per l’esecuzione dei servizi di manutenzione - opere da verniciatore e tappezziere - durata 48 mesi – (2 Lotti) – importo € 210.000,00 oltre IVA (CONCLUSO);
- accordo quadro con un operatore economico per l’esecuzione dei servizi di manutenzione - opere da vetraio e serramentista - durata 48 mesi – (2 Lotti) – importo € 200.000,00 oltre IVA (CONCLUSO);

- accordo quadro con un operatore economico per l'esecuzione dei servizi di manutenzione, reperibilità e pronto intervento - attività di spurgo e video ispezione - durata 48 mesi – importo € 180.000,00 oltre IVA (CONCLUSO);
- accordo quadro con un operatore economico per la produzione e la fornitura in opera di asfalto colato per marciapiede - durata 24 mesi – importo € 210.000,00 oltre IVA (CONCLUSO);
- accordo quadro con un operatore economico per l'esecuzione dei servizi di manutenzione e controllo periodico dispositivi attivi e passivi antincendio - durata 48 mesi – importo € 200.000,00 oltre IVA (IN CORSO);
- accordo quadro con un operatore economico per l'esecuzione dei servizi di manutenzione e controllo periodico ascensori, servoscale e porte automatiche - durata 48 mesi – importo € 200.000,00 oltre IVA (IN CORSO);
- accordo quadro con un operatore economico per l'esecuzione dei servizi di manutenzione - opere edili - durata 48 mesi – (2 Lotti) – importo € 700.000,00 oltre IVA (IN CORSO);
- accordo quadro con un operatore economico per l'esecuzione dei servizi di manutenzione - opere da impiantista elettrico - durata 48 mesi – (2 Lotti) – importo € 400.000,00 oltre IVA (IN CORSO);
- accordo quadro con un operatore economico per l'esecuzione dei servizi di manutenzione - opere da impiantista idraulico - durata 48 mesi – (2 Lotti) – importo € 400.000,00 oltre IVA (IN CORSO);
- accordo quadro con un operatore economico per l'esecuzione dei lavori di manutenzione segnaletica orizzontale - durata 48 mesi – importo € 600.000,00 oltre IVA (IN CORSO);

In esito al perfezionamento di dette procedure di selezione dei fornitori, esperite sulla piattaforma di e-procurement regionale SINTEL, risulta evidente che il Comune di Rescaldina in via indiretta beneficerà di rilevanti economie di scala derivanti dall'affidamento degli interventi manutentivi sopra richiamati, stante la dimensione sovracomunale e pluriennale delle prestazioni richieste e la significatività degli importi posti a base d'asta; peraltro, il Comune di Rescaldina avrà il beneficio economico direttamente conseguibile in virtù di una scontistica di gara integralmente riconosciuta nella valorizzazione degli interventi soggetti a contabilizzazione.

Per completezza di analisi, infine, occorre considerare le attività di manutenzione periodica, i cui importi rappresentano di fatto un corrispettivo "extracانون" liquidato in funzione delle prestazioni effettivamente eseguite e, pertanto, soggetto di variazione annuale in funzione della disponibilità di bilancio.

Queste attività sono per loro sostanziale natura esecutiva variabili di anno in anno e vanno necessariamente valutate in base all'applicazione dei prezziari vigenti al momento dell'esecuzione delle opere; in tal senso, è stato concordato con EURO.PA SERVICE l'utilizzo dei prezziari specificati nelle proposte di capitolato prestazionale per i diversi servizi (per esempio il **PREZZIARIO REGIONALE DELLE OPERE PUBBLICHE** in vigore al momento dell'esecuzione della prestazione contabilizzata) previa applicazione, fatto salvo il limite massimo di prezzo di cui ai prezziari sopraccitati, dei ribassi d'asta ottenuti nelle procedure di selezione di fornitori e successiva maggiorazione di una percentuale pari al **20%** a remunerazione delle spese generali e altri oneri di natura organizzativa e gestionali sopportati dalla Società, come di seguito esplicitate.

Per le lavorazioni eseguite direttamente da EURO.PA SERVICE si utilizzeranno i prezziari specificati nelle proposte di capitolato prestazionale per i diversi servizi (per esempio il **PREZZIARIO REGIONALE DELLE OPERE PUBBLICHE** in vigore al momento dell'esecuzione della prestazione contabilizzata) previa

applicazione del ribasso unico del 20% (ventipercento); il prezzo unitario, al netto del suddetto ribasso includerà altresì le spese aziendali quali quelle tecniche, amministrative, utile d'impresa.

I COSTI DI GESTIONE

La valutazione della congruità economica dei servizi deve tenere conto degli oneri che concorrono alla determinazione del costo complessivo di EURO.PA SERVICE, costi che si concretizzano in:

- 1) costi diretti del preposto al controllo e coordinamento dei fornitori, alla verifica delle prestazioni, segreteria, contabilità, predisposizione documentazione tecnica per l'espletamento di gare e acquisti ecc.;
- 2) costi per la gestione dei mezzi e strumentazioni in uso al personale preposto alle attività di controllo e coordinamento dei fornitori;
- 3) costi indiretti e di struttura relativi all'espletamento delle gare e gestione della funzione acquisti/appalti, stipula e gestione dei contratti, altre attività amministrative, assistenza legale e regulatory, contabilità analitica (industriale), budget e controllo di gestione, amministrazione, servizi aggiuntivi e/o integrativi di carattere amministrativo e/o fiscale/finanziario, elaborazione paghe e contributi; selezione del personale e prestazioni del medico competente ex DLgs. 81/08, gestione del sistema informativo, assistenza nella gestione delle funzioni di RSPP e attività correlate e connesse, allestimento e messa a disposizione di spazi operativi;
- 4) costi funzionali correlati al personale diretto, indiretto e di struttura coinvolto nei servizi (costi utenze, costi diversi per acquisti prodotti consumabili ecc.).

L'insieme dei costi annui sopra esplicitati **può beneficiare anch'esso di economie di scala, legate alla trasversalità degli ambiti d'intervento e all'operatività su più Amministrazioni Comunali, che in termini di convenienza economica rappresentano un beneficio per la collettività in quanto i costi amministrativi, gestionali e di controllo graverebbero in forma sicuramente maggiore sul servizio se svolti direttamente dai preposti uffici interni dell'Amministrazione.**

Di seguito si riporta il quadro economico del servizio redatto sulla base dell'organizzazione citata in precedenza:

MANUTENZIONE STABILI - ANNO 2022-23				
PRESTAZIONI ORDINARIA "A CANONE"				
DESCRIZIONE	UdM	Q.tà	Prezzo	Imponibile
Manutenzione Ordinaria	a corpo	1	€ 100.000,00	€ 100.000,00
A) TOTALE RICAVI				€ 100.000,00
COSTI DIRETTI PER ATTIVITA' MANUTENTIVE ORDINARIE - Prestazioni personale aziendale				
Manutenzione ordinaria n° 6 operai 3° livello CCNL Pulizie-Multiservizi	ore	900	€ 16,95	€ 15.255,00
Manutenzione ordinaria n° 2 operai 4° livello CCNL Pulizie-Multiservizi	ore	300	€ 17,82	€ 5.346,00
Mezzi e attrezzature a disposizione per attività manutentive	ore	400	€ 15,50	€ 6.200,00
Programmazione operativa delle attività ordinarie sulla base del cronoprogramma condiviso con i referenti dell'Ente - 1 coordinatore 7° livello CCNL Pulizie-Multiservizi	ore	140	€ 24,14	€ 3.379,60
Coordinamento e controllo operativo in campo delle attività svolte dagli appaltatori esterni e del personale aziendale - 1 coordinatore 7° livello CCNL Pulizie-Multiservizi	ore	140	€ 24,14	€ 3.379,60
Mezzi per attività di coordinamento e controllo	ore	140	€ 2,55	€ 357,00
B) TOTALE COSTI DIRETTI PER ATTIVITA' MANUTENTIVE ORDINARIE - Prestazioni personale aziendale				€ 33.917,20
COSTI PER PRESTAZIONI DA TERZI				
Prestazioni da terzi per interventi vari di manutenzione	a corpo	1	€ 11.000,00	€ 11.000,00
Fornitura materiale e prodotti di consumo per attività ordinarie	a corpo	1	€ 40.000,00	€ 40.000,00
C) TOTALE COSTI PER PRESTAZIONI DA TERZI				€ 51.000,00
D) TOTALE COSTI OPERATIVI = B+C (con SLP pari a 86.086 mq)				€ 84.917,20
E) MAGGIORAZIONE SU COSTI NETTI DIRETTI DA FORNITORI TERZI (20% SU VOCE C)				€ 10.200,00
F) ALTRI COSTI INDIRETTI E STRUTTURA (14,50 % SU VOCE B)				€ 4.917,99
G) IMPREVISTI ED ARROTONDAMENTI (a quadratura su disponibilità economica Ente)				-€ 35,19
H) TOTALE COSTO SERVIZIO = D+E+F+G				€ 100.000,00

PRESTAZIONI PERIODICHE "EXTRA CANONE"				
Manutenzione Periodica	a corpo	1	€ 70.000,00	€ 70.000,00
A) TOTALE RICAVI MANUTENZIONI EXTRA CANONE				€ 70.000,00
COSTI DIRETTI PER ATTIVITA' EXTRA CANONE - Prestazioni personale aziendale				
Manutenzione straordinaria n° 6 operai 3° livello CCNL Pulizie-Multiservizi	ore	840	€ 16,95	€ 14.238,00
Manutenzione straordinaria n° 2 operai 4° livello CCNL Pulizie-Multiservizi	ore	280	€ 17,82	€ 4.989,60
Mezzi e attrezzature a disposizione per attività manutentive	ore	400	€ 15,50	€ 6.200,00
Programmazione operativa delle attività straordinarie sulla base dell'cronoprogramma condiviso con i referenti dell'Ente - 1 coordinatore 7° livello CCNL Pulizie-Multiservizi	ore	140	€ 24,14	€ 3.379,60
Coordinamento e controllo operativo in campo delle attività svolte dagli appaltatori esterni e del personale aziendale - 1 coordinatore 7° livello CCNL Pulizie-Multiservizi	ore	140	€ 24,14	€ 3.379,60
Mezzi per attività di coordinamento e controllo	ore	140	€ 2,55	€ 357,00
B) TOTALE COSTI DIRETTI PER ATTIVITA' EXTRA CANONE - Prestazioni personale aziendale				€ 32.543,80
COSTI PER PRESTAZIONI DA TERZI				
Prestazioni da terzi per interventi vari	a corpo	1	€ 22.400,00	€ 22.400,00
Fornitura materiale e prodotti di consumo per attività extra canone	a corpo	1	€ 4.900,00	€ 4.900,00
C) TOTALE COSTI PER PRESTAZIONI DA TERZI				€ 27.300,00
D) TOTALE COSTI OPERATIVI = B+C				€ 59.843,80
E) MAGGIORAZIONE SU COSTI NETTI DIRETTI DA FORNITORI TERZI (20% SU VOCE C)				€ 5.460,00
F) ALTRI COSTI INDIRETTI E STRUTTURA (14,50 % SU VOCE B)				€ 4.718,85
G) IMPREVISTI ED ARROTONDAMENTI (a quadratura su disponibilità economica Ente)				-€ 22,65
H) TOTALE COSTO SERVIZIO = D+E+F+G				€ 70.000,00

L'AUTOPRODUZIONE DEI SERVIZI

In ottemperanza alle disposizioni di cui all'art. 4 comma 2 lettera d) del DL 19 agosto 2016, n. 175 in materia di autoproduzione di beni e servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici, **EURO.PA SERVICE eroga direttamente una parte (integralmente il servizio di pulizia immobili) dei servizi affidati con proprio personale, mezzi ed attrezzature e limitando, per quanto possibile, il ricorso dai soggetti terzi.**

L'ottimizzazione delle attività conseguente alla scelta di autoprodurre i servizi **incide sulla riduzione del costo del lavoro e sulla riduzione degli altri costi indiretti e di struttura.**

Peraltro, dalla gestione in autoproduzione ricadono **benefici sull'efficacia ed efficienza dei servizi**, stante la particolare operatività richiesta da interventi disomogenei in termini logistici e temporali, **le esigenze di "tempestività" di intervento anche in condizioni di urgenza** manifestate dall'Amministrazione, **la presenza costante sul territorio** che consenta tempi di intervento sempre più veloci con costi concorrenziali rispetto alle imprese del settore che, ovviamente, non possono garantire la medesima efficienza in presenza di interventi frammentati e discontinui anche di lieve entità.

L'analisi in questione deve considerare il quadro progettuale e strategico in cui EURO.PA SERVICE promuove l'offerta di servizi, che si esplica nella capacità di corrispondere delle **prestazioni di provata efficacia riguardo le tempistiche e i risultati**, svolte da figure operative e tecniche attrezzate e formate in capo alla stessa società e non presenti nelle strutture comunali. **La sede logistico - operativa di via XX Settembre**, ove è situato il magazzino di approvvigionamento materiale, rappresenta a tale riguardo una garanzia di celerità degli interventi e continuità di rapporti con il Comune.

A tale proposito si segnala che EURO.PA SERVICE., per garantire l'esecuzione tempestiva delle attività affidate, dispone direttamente:

- di una sede operativa comprensiva di spazi adibiti a magazzino e ricovero mezzi, per un totale di circa 770 mq, che nel corso dell'esercizio 2022 verrà abbandonata a seguito del trasferimento nella nuova sede aziendale di viale Pietro Toselli n. 25, acquisita in proprietà nel mese di luglio 2021 e attualmente in fase di ristrutturazione;
- n. 8 tecnici full time (ingegneri, architetti e geometri) con funzioni di coordinamento e direzione operativa delle attività;
- n. 14 operai full-time (di cui n. 4 operai edili, n. 3 operai elettricisti, n. 1 operaio falegname/serramentista, n. 2 operai idraulici e n. 4 operai stradini) tutti dedicati, a rotazione, a presidiare le attività manutentive, con adeguati livelli di intercambiabilità a garanzia, in logica di ridondanza, della necessaria professionalità specifica e tempestività di intervento, dotati di tutte le attrezzature necessarie allo svolgimento delle attività affidate;
- un parco mezzi operativi composto da n. 3 autocarri cassonati leggeri < 35 q.li e n. 2 autocarri > 35 q.li di cui n. 1 attrezzato con gru dedicati, a rotazione, a presidiare le diverse attività affidate;
- una macchina operatrice con braccio telescopico fisso accessoriato con cestello, benna caricatrice e forche, da impiegare, al bisogno per ogni attività risultasse necessaria;
- un mini escavatore, da impiegare, al bisogno per ogni attività risultasse necessaria;
- un numero adeguato di attrezzature (trabattelli, betoniera a bicchiere, compressore, martelli demolitori, flessibili, trapani, transpallet elettrico, termocamera, salda tubi a caldo, ecc.);
- n. 2 spargisale automatici da 1,5 mc montati su autocarro leggero;
- n. 2 spargisale automatici da 3 mc montati su autocarro medio.

Non da ultimo, va considerato lo sforzo compiuto da EURO.PA, a beneficio dell'efficacia e dell'efficienza complessiva del servizio, nella revisione delle modalità organizzative interne per garantire il mantenimento dell'equilibrio gestionale nonché per l'esatta definizione quantitativa e qualitativa delle prestazioni fornite, impegno che oltre a generare i sopraelencati benefici **garantisce all'Amministrazione risparmi sui costi di monitoraggio e di controllo tecnico.**

ANALISI DI EFFICIENZA ED ECONOMICITÀ DELLA SCELTA

L'esecuzione diretta di parte delle attività, le modalità adottate per la valorizzazione delle prestazioni offerte e, per la parte di servizio gestita con l'ausilio di terzi, il ricorso al mercato e, conseguentemente, dai livelli di sconto ottenuti rispetto alle prestazioni offerte, rileva il soddisfacimento del criterio della congruità dei costi praticati, in relazione al preventivo di spesa presentato.

Gli elementi valorizzanti rispetto alla scelta dell'affidatario in capo a EURO.PA SERVICE dei servizi strumentali oggetto della presente sono stati precedentemente ben delineati e di seguito riassunti:

- la funzione aggregatrice della Società rispetto a una entità del servizio di portata sovracomunale conduce a rilevare ribassi sui prezzi ottenuti in sede di gara impensabile per i singoli Enti;
- le rilevanti economie nei carichi di lavori del Comune di Rescaldina rispetto alla gestione diretta dei servizi manutentivi, conseguenti all'attuazione delle procedure di gara, alla gestione dei contratti, nonché al coordinamento e al controllo delle attività svolte da EURO.PA SERVICE;
- l'entità delle risorse umane e materiali di cui la società dispone per lo svolgimento dei servizi costituiscono garanzia di efficienza ed efficacia, contemplando un'organizzazione aziendale che agisce direttamente sul territorio, favorita dalla vicinanza logistica e dalla conoscenza dello stesso maturata con l'esperienza pregressa acquisita sul campo.

A rafforzamento dei profili di convenienza economica della proposta di EURO.PA SERVICE, occorre anche sottolineare che, a differenza di quanto contrattualmente previsto in seno ai capitoli tecnici delle richiamate convenzioni CONSIP, laddove i relativi canoni si limitano alla remunerazione di mere attività di manutenzione preventiva e programmata, comprensive dei soli materiali di consumo e/o di usura ed i ricambi necessari per l'effettuazione delle attività medesime, i corrispettivi riportati nella proposta di EURO.PA SERVICE includono, altresì, lo svolgimento di prestazioni manutentive intese in senso più esteso, contribuendo ad amplificarne i profili di congruità economica richiesti in termini di legge.

Stante l'inapplicabilità delle convenzioni CONSIP, va comunque sottolineato che la congruità relativa alle prestazioni soggette a contabilizzazione non può essere riferibile a un mero riscontro di listini e sconti applicati, senza considerare il perimetro generale dell'affidamento che, come indicato in precedenza, prevede condizioni di erogazione del servizio sensibilmente differenti e non paragonabili.

Si rileva, comunque, che per tutte quelle lavorazioni eseguite direttamente da EURO.PA SERVICE, verranno utilizzati i prezzi di cui al "Prezzario regionale delle opere pubbliche della Lombardia" in vigore al momento dell'esecuzione della prestazione contabilizzata, applicando un ribasso unico del 20%, senza alcuna successiva maggiorazione per costi generali ed utili di impresa che, in analogia a quanto previsto nella vigente Convenzione CONSIP Facility Management 4, risultano comunque valorizzabili in un importo percentuale pari al 28,70%.

Conclusioni

In considerazione dei rilievi sopra esposti, si deduce che EURO.PA SERVICE nelle vesti di società a totale partecipazione pubblica (100% in house), si configura quale società in linea con i principi dettati dall'art. 192 del D.Lgs. n. 50/2016, sia per quanto riguarda le attività gestionali svolte, sia per i modelli di governance che esse presentano, sia per le relazioni organizzative e funzionali che caratterizzano i relativi statuti sociali.

Inoltre, le amministrazioni controllanti esercitano un assoluto potere di direzione, di coordinamento e di supervisione dell'attività della società controllata, che non possiede alcuna autonomia decisionale in relazione ai più importanti atti di gestione e che si configura come un'ipotesi di terzietà formale, ma non sostanziale. Questa, infatti, è terza perché dotata di personalità giuridica, ma lo è solo formalmente perché nella sostanza dipende integralmente dall'amministrazione in una forma di "subordinazione gerarchica".

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

- nella specie sussistono i requisiti comunitari per l'affidamento in house;
- il modello in house providing consente di effettuare sui servizi un maggior controllo, più incisivo e penetrante data la posizione di socio unico. Infatti, come da statuto, può essere effettuato un controllo sulla qualità della gestione, continuativo od occasionale sui servizi resi e sulla soddisfazione dell'utenza;
- gli indirizzi e le strategie sono in capo al socio unico; qualsiasi variazione di politiche aziendali deve essere autorizzata dal comune.

Inoltre, la società risulta essere in possesso di una serie di caratteristiche che garantiscono la corretta e conveniente esecuzione del servizio e in particolare:

- ha sempre conseguito bilanci in utile, e si pone l'obiettivo di destinare alla qualità del servizio prima della determinazione dell'utile d'esercizio di ciascun anno;
- presenta una situazione economica e patrimoniale solida che consente l'autosufficienza gestionale;
- possiede una dotazione organica adeguata alla gestione del servizio;
- è in grado di fornire prestazioni di buon livello qualitativo nel rispetto degli obblighi generali del servizio.

L'affidamento in oggetto risulta economicamente più vantaggioso poiché EURO.PA SERVICE ha dimostrato:

- particolare attenzione ai bisogni del territorio;
- capacità di identificare soluzioni innovative interpretando bisogni specifici dell'utenza;
- una struttura organizzativa flessibile soprattutto in conseguenza delle modifiche organizzative proposte;
- capacità di investimento rispetto a interventi da attivare sul territorio;
- elevata qualità della supervisione sia rispetto al metodo che alla frequenza.

L'indagine avviata ha consentito di effettuare un'attenta analisi tecnico-economica dalla quale è scaturita una valutazione in termini qualitativi ed economici.

In via generale depone a favore della scelta di una forma di gestione in house la possibilità per gli Enti Locali Soci, e per la collettività degli utenti ai quali i servizi manutentivi oggetto di affidamento sono rivolti, di conseguire alcuni rilevanti vantaggi rispetto a forme di gestione esternalizzata, quali in particolare:

- a) la titolarità pubblica della gestione effettiva del servizio, seppur espletata secondo metodi imprenditoriali che assicurino le condizioni di economicità, efficacia ed efficienza, con conseguente attribuzione al sistema pubblico, nell'interesse della collettività, di tutte le decisioni afferenti alla concreta attività gestionale del servizio;
- b) l'assenza di scopi di lucro in capo alla società in house, che non opera con lo scopo di distribuire i profitti tra i soci, ma con l'obiettivo primario di prestare un servizio alla collettività al miglior rapporto qualità/prezzo, pur nel mantenimento nel tempo dell'equilibrio economico e finanziario, garantendo quindi che gli utili derivanti dalla gestione dei diversi servizi affidati dai Comuni Soci siano totalmente destinati alla copertura dei costi di servizi stessi, , e che ogni margine disponibile sia reinvestito nel miglioramento della qualità del servizio stesso;
- c) i maggiori e più rapidi margini di intervento disponibili per l'ente affidante nei confronti di un gestore in house, rispetto ad un operatore privato, qualora emergessero criticità nella gestione del servizio;
- d) la possibilità per Enti Locali Soci di attuare, attraverso le forme di esercizio del controllo analogo, un pregnante monitoraggio sulla gestione complessiva della società in house, che rende più efficace anche l'attività di controllo del servizio e del relativo contratto di gestione, riducendo l'asimmetria informativa dovuta alla lontananza dell'ente pubblico affidante dall'attività operativa esercitata dall'impresa affidataria privata;
- e) la fisiologica tendenza delle società in house, in quanto assoggettate al controllo analogo da parte degli Enti Locali affidanti, a pervenire a composizioni bonarie delle possibili controversie nell'applicazione del contratto di servizio, prevenendo costosi e defatiganti contenziosi che più frequentemente possono insorgere con affidatari privati;
- f) il contenimento dei costi e dei tempi necessari per l'affidamento del servizio rispetto alle procedure di gara per la selezione di un'impresa alla quale affidare le attività.

Da ultimo si evidenzia che le scelte adottate dall'Azienda in merito all'autoproduzione dei servizi, garantite da risorse operative da impiegare in modo trasversale su tutte le attività oggetto di affidamento, generano notevoli benefici derivanti dalle economie di scala che vengono generate dalla gestione integrata di servizi, che concorrono all'ottimizzazione complessiva dei servizi erogati.

Sulla base di quanto indicato in precedenza e richiamato il "CAPITOLATO SPECIALE DESCRITTIVO E PRESTAZIONALE", è possibile affermare che la proposta risulta conforme e pienamente soddisfacente rispetto alle aspettative dell'Ente, anche tenendo in considerazione l'entità dei fondi messi a disposizione. Nel suo complesso l'offerta tecnico-economica presentata risulta congrua e nulla osta all'affidamento in house providing di servizi strumentali in Global Service.

In conclusione, sulla base delle argomentazioni contenute nella presente relazione, si ritiene di avere ottemperato alla verifica della scelta tra modello in house e ricorso al mercato, con riguardo all'oggetto e al valore delle prestazioni relative all'affidamento IN HOUSE PROVIDING a EURO.PA SERVICE DEI SERVIZI STRUMENTALI IN GLOBAL SERVICE. Tali affidamenti, infatti, **derivano da logiche di convenienza legate alle caratteristiche societarie del soggetto gestore, valorizzate sulla base oggettiva delle condizioni di mercato attualmente vigenti nel territorio di riferimento nel quale vengono effettuate le prestazioni, condizioni tutte in grado di garantire un generale equilibrio economico.**